

國立臺灣大學社會科學院公共事務研究所



碩士論文

Graduate Institute of Public Affairs

College of Social Sciences

National Taiwan University

Master Thesis

我國立法委員罷免制度研究

Research on the Recall of Legislators in Taiwan

馮天宗

Tian-Zong Feng

指導教授：陳淳文 博士

Advisor: Chwen-Wen Chen, Ph.D.

中華民國 109 年 12 月

December 2020

國立臺灣大學碩士學位論文
口試委員會審定書



我國立法委員罷免制度研究
Research on the Recall of Legislators in Taiwan

本論文係馮天宗君（學號：R06343006）在國立臺灣大學公共事務研究所完成之碩士學位論文，於民國 109 年 12 月 14 日承下列考試委員審查通過及口試及格，特此證明

口試委員：

陳淳文

（簽名）

（指導教授）

宮文祥

沈有忠

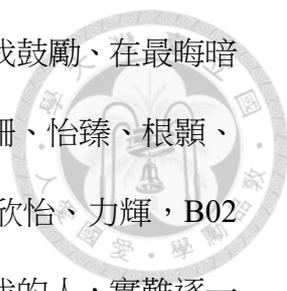
謝辭



時光荏苒，這一刻雖然來得有些遲，終究還是到了：我完成了碩士論文，準備離開我親愛的母校——臺灣大學。大學加上碩班，我何其幸運能夠在這所學校學習與成長，接受政治系與公事所師長的教導與啟發，以及這些日子來與同學們的相識與相伴。特別是這本論文從無到有的整個過程，得之於人者太多，我要在此向各位表達由衷的感謝。

首先，要感謝提供我擔任助理的機會，引導我一步步撰寫論文的指導教授，陳淳文老師。早在七年多前剛踏入臺大，我就已在中憲政的課上領會到老師講述憲法的風采。而剛上碩一時，在因緣際會下擔任老師的研究助理，並成為中憲政的助教，前後累計聽了四年半的課。除了是重要的經濟來源之外，更成為論文的靈感來源。雖然起步得晚，老師仍相當耐心且用心地指導我，且老師對自我的要求、處事的態度，更值得作為學生的我努力學習。陳老師，謝謝您！此外，我也要謝謝我的論文口試委員，沈有忠老師與宮文祥老師，有了老師們對論文提供的專業建議，讓我在修改論文時得以更加順利。

論文撰寫的過程漫長且艱辛，我還要向公事所所有協助過我的各位道聲感謝。謝謝我的政治系兼公事所同窗，品雅及吟欣的支持與陪伴。很高興和妳們在大學時結緣，更在研究所時與二位建立如此緊密深厚的關係。謝謝子戩學長，在擔任助教與辦理研討會上不吝給予我許多指點與幫助。謝謝俊明，每一次的碰面都為我鼓勵打氣。謝謝公事所師長與所辦，讓我們在美好的環境中充實學習。謝謝公事所 R06 的同學，我會懷念和大家一起上學、爬山與出遊的時光。



就讀碩士班的這一路上，多虧了一直在我身旁、不斷給予我鼓勵、在最晦暗的時刻拉我一把的大家：冠瑋、楷峻、哲儒、修弘、欣怡、意珊、怡臻、根顯、偉恩、承運、冠倫、忻怡、凱勝、仁傑、尚儒、吟瑾、孟璉、欣怡、力輝，B02的許多好友，以及武友會的夥伴。太多在這段時日裡曾經照亮我的人，實難逐一唱名。非常感謝所有陪著我走過研究所生活的漫長與苦悶，以溫暖的問候或實際的行動，讓我感受我從來不是孤單一人的每一個你與妳。

最後，我要獻上最真摯的感謝給我最親愛的家人。謝謝我的爸爸、媽媽與哥哥，尊重我自己的決定，在我感到疲憊時永遠敞開家的大門，接收我的負面能量，接送我搭車與回家，燒一桌好菜讓我吃飽再前往臺北，以及關心但不催趕我的論文進度，讓我可以很任性地多當一會兒學生。另外，也要謝謝我的親戚長輩不時的關懷，和已經不在的阿婆。很慶幸阿婆有來參加我的碩士班畢業典禮，記得阿婆常用客語問我：「要畢業了沒？」而今終於可以告訴她：「我畢業了！」

回首一望，望見十八歲的自己，懷抱著奉獻社會的理想進入這所大學；轉瞬之間，我就要離開此地，卻似乎還有些心慌意亂、不知所措。然，無論未來會發生什麼事，就算前方一片漆黑，如同當時怎樣都生不出論文，而今也終於完成一般，其實只要肯走，總會找到出路。在往後的漫漫人生中，我要以臺大校訓期許自己，可以真正做到「敦品勵學，愛國愛人」。謝謝臺大！

馮天宗 謹誌

2020年12月於國立臺灣大學社會科學院

摘要



罷免權為我國憲法之明文。在過去，由於「投票率過半且同意罷免票過半」之罷免門檻不易達成，1994、1995 年的擁核立委案、2015 年的蔡正元罷免案皆未通過。然自 2016 年罷免門檻下修為「同意票達選區選舉人總數四分之一且同意罷免票過半」，使得罷免的提議量與成功率大幅增加。2017 年黃國昌罷免案成為首度適用該門檻之立委罷免案，高雄市長韓國瑜、桃園市議員王浩宇更分別在 2020 及 2021 年遭到罷免，顯示該次修法確實讓罷免開始發揮作用。本研究以立法委員之罷免作為研究主體，探討立委是否適合以如此低門檻之罷免予以課責。同時也會透過立委與其他公職人員的比較，觀察現行罷免制度將各公職人員一體適用是否妥適。最後，再根據研究發現，提出具體的修法建議供制度修正之參考。

首先，罷免現制概述主要係針對區域立委在選制及職位等二面向，與縣市長、縣市議員進行比較。發現區域立委與縣市長雖皆於單一選區選出，職位性質卻有顯著之別；區域立委與縣市議員皆為民意代表，選制則完全不同。在這樣的情況下，三者依不同的罷免門檻予以規範，應較適當。另，區域及不分區立委同受「強制委任」之課責模式，恐與大法官所稱「我國為非純粹自由委任」不符。其後，本研究亦整理立委罷免之憲法基礎及制度演變，並言我國現行立委課責方式除選舉及罷免外，尚有總統的「被動解散權」，卻被認為形同虛設。

我國憲政史上共發生 7 個立委罷免案。1990 年代擁核立委 5 案，係由於立法院通過核四預算，反核團體發動罷免部分執政黨立委；2014 年，在太陽花運動後，蔡正元因力挺服貿協議、「服從黨意」而遭罷免提議；2017 年，則因黃國昌挺同之立場，遭致反同團體發起罷免。7 案皆未達門檻而不通過。研究發現，立

委罷免經常是定期選舉之外，在野勢力用來挑戰執政者的工具，因而成為選舉的「延長賽」或「前哨戰」，恐不利民主體制的正常發展。另外，罷免通常聚焦特定政策議題，然現行公投制度已能保障人民直接參與政策或法律之形成，罷免存在的理由顯得薄弱。

本研究進一步對立委罷免進行檢討。在理論層面上，我國立委享言論免責權，且其職權本屬全國性質，從選制來看當選得票也相對高，罷免門檻應可提高；立法院作為合議制機關，其作成的決議應由全體立委共同負責，而非針對單一立委實施罷免，因此可考慮由人民解散立院；選區的民意通常分歧而難知全貌，立委何以能事事迎合選區多數民意的期待？最後，我國已是民主鞏固國家，應回歸常態性的課責機制——定期選舉，以免罷免的頻繁擾亂民主體制之運作。而從實際運作上來看，罷免立委之事由並無限制，而通常主要是針對政策議題。然關鍵在於，門檻若太低，罷免立委可能根本不需要理由，只需要特定組織的動員即能達成；選舉與罷免的投票率相對懸殊，現行罷免門檻恐造成少數人參與罷免就能推翻多數人在選舉時的決定。

最後，本研究也嘗試提出修法建議：一、宜調整立委罷免門檻，可恢復投票率的門檻，確保多數人的參與方能發揮作用，或設定罷免門檻須高於立委當選得票，提高罷免之正當性；二、基於立法院集體負責之性質，可設計「由人民解散立法院」，具體作法為人民透過公投否決立法院之決議，代表立法院扭曲多數人民之意志，則立法院應解散，改選以組成新民意；三、立委、縣市長及縣市議員，應制定不同的罷免門檻。本研究期盼罷免法制能早日進行修正，以同時保障罷免權，並降低罷免立委對民主體制造成的衝擊。

關鍵詞：立法委員、罷免制度、自由委任、罷免門檻、解散立法院

ABSTRACT



RESEARCH ON THE RECALL OF LEGISLATORS IN TAIWAN

by

TIAN-ZONG FENG

December 2020

ADVISOR: CHWEN-WEN CHEN, Ph.D.

DEPARTMENT: GRADUATE INSTITUTE OF PUBLIC AFFAIRS

DEGREE: MASTER OF PUBLIC MANAGEMENT

KEYWORDS: legislator, recall system, free mandate, recall threshold, dissolution of the Legislative Yuan.

The right to recall is guaranteed by the Constitution of the Republic of China. In recent years, as the people of Taiwan yearn for direct democracy, the use of recall has become more frequent. Especially, after the recall threshold was lowered in 2016, the success rate of recall has increased, including the Mayor of Kaohsiung City, Han Kuo-Yu, as well as the member of Taoyuan City Council, Wang Hao-Yu having been recalled respectively. Although the past 7 legislators recall cases had been rejected, including the case of Huang, Kuo-Chang, it highlighted whether the legislators should apply such low recall threshold. Most of the studies in Taiwan have a positive attitude toward the recall system.

Nevertheless, we found that the recall threshold might be too low and could have a negative impact on Legislators and the democratic system. Legislators are guaranteed by the right of legislative immunity, but electors often raise proposals of legislative recall due to different perspectives on policy issues, which may deviate from the spirit of free mandate. The Legislative Yuan should not only make decisions collectively but also share the collective responsibilities. Given the different natures and electoral systems of Mayors, Legislators, and local council members, they should be regulated by different recall systems. Finally, we have tried to propose suggestion for the legislative recall system reform, including adjusting the recall threshold up, adding the system of dissolving the Legislative Yuan by people, and setting different recall thresholds for different elected civil servants. We hope that Civil Servants Election and

Recall Act can be reformed as soon as possible, on the one hand, to safeguard the right to recall and, on the other hand, to enable the democratic system to function properly.

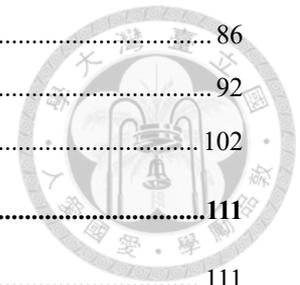


目錄



口試委員會審定書.....	I
謝辭.....	II
摘要.....	IV
ABSTRACT	VI
目錄.....	VIII
圖目錄.....	X
表目錄.....	XI
第一章 緒論.....	1
第一節 研究背景與目的	1
第二節 研究問題	11
第三節 研究方法	14
第四節 研究範圍界定	16
第二章 文獻回顧.....	19
第一節 議會代表之理論基礎	19
第二節 直接民主與公民投票	30
第三節 罷免相關文獻	36
第三章 我國罷免現制概述.....	41
第一節 縣市長與區域立法委員	42
第二節 縣市議員與區域立法委員	48
第三節 區域立委與不分區立委	53
第四節 小結	58
第四章 立委罷免制度之演變.....	61
第一節 立委罷免之憲法基礎	61
第二節 立委罷免之法制演變	67
第五章 歷次立委罷免個案分析.....	79
第一節 擁核立委罷免案	79

第二節 蔡正元罷免案	86
第三節 黃國昌罷免案	92
第四節 罷免實務分析	102
第六章 立委罷免制度之檢討.....	111
第一節 從理論層面檢討	111
第二節 從實際運作檢討	124
第七章 結論.....	136
第一節 研究發現	136
第二節 修法建議	138
參考文獻.....	145
附錄.....	150
附錄一 蔡正元罷免案答辯書	150
附錄二 黃國昌罷免案答辯書	156



圖目錄



圖 1 議會代表理論之分類	20
圖 2 第 10 屆立委選舉桃園市第 5 選區候選人呂玉玲、蔣絜安公報政見	46
圖 3 第 9 屆立委選舉新北市第 12 選區候選人黃國昌公報政見	97

表目錄



表 1 立法委員罷免法制之修法演變	68
表 2 臺北縣擁核立委罷免案過程時間軸	84
表 3 蔡正元罷免案之罷免理由	87
表 4 蔡正元罷免案過程時間軸	90
表 5 黃國昌罷免案之罷免理由	96
表 6 黃國昌罷免案過程時間軸	99
表 7 同性婚姻合法化民調（2012 年至 2016 年）	121
表 8 歷次立委罷免投票率及立委當屆選舉投票率	131
表 9 區域立委、縣市長、縣市議員罷免相關比較	143

第一章 緒論



第一節 研究背景與目的

壹、研究背景與動機

近年來，隨著臺灣民主政治蓬勃發展，公民意識日益興盛，人民參與政治的情形愈趨普遍。尤其是 2014 年 3 月爆發的太陽花運動¹，及此前許多重大政治事件，包括 2012 年反媒體壟斷運動及 2013 年洪仲丘事件等²。中華民國憲法保障人民的參政權，除了每 4 年透過「選舉」，分別產生中央、地方各級公職人員外，部分人民亦開始寄望於「罷免」與「公投」，即所謂的「直接民主」。究其根本，可以說人民對間接民主或代議制度的信任感越來越低，而盼以直接民主的方式，達成真正當家作主的心願。歷來罷免案的發生，其中最引人矚目的例子，莫過於 2020 年遭到高雄市民罷免的第 3 屆市長韓國瑜。曾在 2018 年地方大選中席捲一股「韓流」並順利當選高雄市長，後於 2020 年問鼎總統大位失利的韓國瑜，遭到「WeCare 高雄」團體發動罷免。最終以同意罷免票 939,090 票對上不同意罷免票 25,051 票，於 2020 年 6 月 6 日遭罷免。將近 94 萬的同意罷免票，不僅跨越罷免門檻，更高於韓氏當時之市長選舉得票 892,545 票³，成為首位直轄市市長

¹ 鄭仲嵐，太陽花學運兩週年：邁向新公民崛起社會，BBC 中文網，2016 年 3 月 18 日，https://www.bbc.com/zhongwen/trad/china/2016/03/160318_taiwan_students_protest（最後瀏覽日：2020 年 4 月 13 日）

² 反媒體壟斷運動，請參見：湯雅雯、劉盈慧，你好大我不怕 9000 人遊行 反媒體壟斷，聯合報，2012 年 9 月 2 日 A1 版；洪仲丘事件，請參見：關鍵評論網，2013 重要大事回顧：洪仲丘事件總整理，關鍵評論網網站，2014 年 2 月 2 日，<https://www.thenewslens.com/article/1912>（最後瀏覽日：2020 年 4 月 13 日）。

³ 中央選舉委員會，公告高雄市第 3 屆市長韓國瑜罷免投票結果，2020 年 6 月 12 日；中選會選舉資料庫網站，107 年直轄市長選舉候選人得票數，<https://db.cec.gov.tw/histQuery.jsp?voteCode=20181101A1B1&qryType=ctks>（最後瀏覽日：2020 年

遭到罷免成功者。而在韓氏遭到罷免之後，其支持者在各地發起「報復性罷免」，主要針對在韓市長案著力甚深的幾位民意代表。其中，除了高雄市議員陳致中案連署階段未通過而不成立外，高雄市議員黃捷案將於 2021 年 2 月 6 日舉行罷免投票，桃園市議員王浩宇更已在 2021 年 1 月 16 日的罷免投票中，遭到罷免⁴。另外，尚有 2017 年屏東縣南州鄉壽元村村長陳明倫罷免案，以及 2020 年宜蘭縣員山鄉中華村村長許正東罷免案等，此二案之結果皆是罷免通過⁵。這些案例一定程度顯示出，罷免儼然蔚為風潮，現行制度下的罷免案要通過，已非難事。

而除了上述遭到罷免提議或罷免成功的民選公職人員外，就本研究主要所探討的對象—立法委員而言，我國曾有立法委員遭發起罷免並順利進入罷免投票階段者，至 2020 年 12 月為止共計有 7 案⁶。最近期之立委罷免案，為新北市第 12 選區（汐止、金山、萬里、瑞芳、平溪、雙溪、貢寮，俗稱七星區），於 2017 年 12 月 16 日舉行時代力量黨籍立法委員黃國昌罷免案（以下簡稱黃案）投票，投票結果最終以同意罷免票 48,693 票對上不同意罷免票 21,748 票。雖然同意罷免票數高於不同意罷免票數，惟其適用公職人員選舉罷免法之罷免規定，係於 2016 年 11 月修正至今之現行版本，該法第 90 條規定同意罷免票數必須高於選區選舉人總數四分之一以上，在本案門檻為 63,888 票，故罷免的結果為不通過⁷。黃

4 月 13 日)。

⁴ 中央選舉委員會新聞稿網站，<https://www.cec.gov.tw/central/cms/109news/34771>，<https://www.cec.gov.tw/central/cms/109news/34734>，<https://www.cec.gov.tw/central/cms/110news/34883>（最後瀏覽日：2021 年 1 月 18 日）。

⁵ 屏東縣選舉委員會，公告屏東縣南州鄉壽元村第 20 屆村長陳明倫罷免投票結果，2017 年 9 月 1 日；宜蘭縣選舉委員會，公告宜蘭縣第 21 屆員山鄉中華村村長許正東罷免投票結果，2020 年 7 月 7 日。

⁶ 分別為反核團體於 1994 年發起之臺北縣立法委員洪秀柱、韓國瑜、林志嘉及詹裕仁等 4 人罷免案，及 1995 年的臺北市立委魏鏞罷免案、2014 年割闌尾計畫提議之臺北市第 8 選區立委蔡正元罷免案，以及 2017 年安定力量發動之新北市第 12 選區立委黃國昌罷免案。

⁷ 中央選舉委員會，第 9 屆立法委員(新北市第 12 選舉區)黃國昌罷免案罷免投票結果清冊，2017 年。

案所以受到全國的關注，除了黃氏本身具有之知名度以外，無非是由於其適用的罷免規定不同以往。



2016 年修法以前的公職人員選舉罷免法中，有關罷免門檻之規定⁸，被質疑是間接剝奪憲法賦予人民對民選公職人員之罷免權。該年民主進步黨取得完全執政權後著手進行修法，調降罷免之門檻，黃案遂成為第一個適用新法的立法委員罷免案。在此之前，尚有 1994、1995 年中國國民黨籍第 2 屆立法委員洪秀柱、韓國瑜、林志嘉、詹裕仁及魏鏞等 5 名立法委員罷免案（以下簡稱擁核立委案），以及 2014 年中國國民黨籍第 8 屆立法委員蔡正元罷免案（以下簡稱蔡案），皆適用門檻較高的舊法。雖然上述 6 案都有進入投票階段，且同意罷免票皆以壓倒性得票率高過不同意罷免票，惟投票率未達法定的 50% 門檻，罷免的結果自無一通過⁹。

以黃案為例，黃氏自 2016 年起擔任新北市第 12 選區立法委員，至 2020 年初卸任，社會上給予之評價褒貶不一：有人認為黃氏作為來自「第三勢力」小黨時代力量的立法委員，在立法院中監督政府施政與推動各項法案的成效卓著，肯定其為臺灣政壇帶來新的氣象¹⁰；另一派則認為其身為區域立委，不僅沒有做好選區服務，更在部分法案的推動上一意孤行，尤其同性婚姻等議題，絲毫不顧及選區地方民意的反對，違逆選民的期待¹¹。黃國昌是一個如何的立法委員？肯定黃氏的選民與反對黃氏而亟欲罷免之的選民，分別在該選區是多數或少數？正反

⁸ 2016 年 11 月修正以前之公職人員選舉罷免法第 90 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。」

⁹ 詳見本文第五章歷次立委罷免個案分析。

¹⁰ 鍾孟軒，就是要挺黃國昌！汐止鄉親發起「好立委要相挺」反罷免，民報，2017 年 10 月 25 日，<https://www.peoplenews.tw/news/09bd22de-93ce-4462-8abd-6e0b37f49366>（最後瀏覽日：2020 年 4 月 13 日）。

¹¹ 陳茂雄，由黃國昌罷免案評析台灣選民特質，新世紀智庫論壇，80 期，頁 86-87（2017 年）。



雙方各持立場，亦各有論述。爰此，引發吾人對於立委罷免制度的想像：究竟一個在立法院問政及提案表現如何，或選區服務做得如何的立法委員、基於哪些公共事務或私生活、道德的理由，以及最終的罷免投票須越過多高的門檻，而為選民所罷免，才是一件合理之事？從發動提案、連署到宣傳、投票的過程中，是否深受政治勢力、政黨動員或其他因素的介入，使罷免的合理性與正當性遭到質疑？抑或者，民意代表能夠輕易地被選民所罷免，本身即是不合理的制度？如若真是不合理的制度，應該進行如何的調整，方能兼顧憲法揭櫫的民主原則與其賦予民意代表的言論免責權呢？

我國人民之罷免權由憲法明文保障而直接賦予。與公民投票一樣，罷免經常被部分學者及人民奉為直接民主(權)的展現，與矯正代議制失靈之有力手段¹²。中華民國憲法第 17 條、第 123 條以及第 133 條，形塑了罷免權的框架¹³，並具體規定在總統副總統選舉罷免法及公職人員選舉罷免法中¹⁴。以公職人員選舉罷免法來說，其所規範的罷免權行使之對象，在地方包括各級行政首長、直轄市與縣(市)議員及鄉(鎮、市)民代表等，而中央層級則有本文關懷的立法委員。惟不分區立法委員排除於得為選民罷免之列¹⁵。由於沒有罷免事由之法定限制，只要選民認為其選區之民意代表與其意識形態或特定政策議題立場相左，或認定民意代表行使職權時不再能反映選區選民的意志，或認為其選區服務做得不足，

¹² 施正鋒，歐洲國家的公投制度，台灣國際研究季刊，15 卷 1 期，頁 2 (2019 年)。

¹³ 中華民國憲法第 17 條：「人民有選舉、罷免、創制及複決之權。第 123 條：縣民關於縣自治事項，依法律行使創制、複決之權，對於縣長及其他縣自治人員，依法律行使選舉、罷免之權。」第 133 條：「被選舉人得由原選舉區依法罷免之。」

¹⁴ 憲法明文規定人民有罷免權，罷免權的實現，如罷免之提議、連署及投票，則具體展現在該兩部法律中。

¹⁵ 參見公職人員選舉罷免法第 2 條：「本法所稱公職人員，指下列人員：一、中央公職人員：立法院立法委員。二、地方公職人員：直轄市會議議員、縣(市)會議議員、鄉(鎮、市)民代表會代表、直轄市山地原住民區(以下簡稱原住民區)民代表會代表、直轄市長、縣(市)長、鄉(鎮、市)長、原住民區長、村(里)長。」

第 75 條第 2 項：「全國不分區及僑居國外國民立法委員選舉之當選人，不適用罷免之規定。」

甚至以私下行為不檢或道德操守瑕疵等理由，皆可依法啟動罷免程序。這樣的制度，看似賦予選民十足的權利，對其認為不適任的民意代表進行罷免，實質上卻可能創造更大的空間，讓時刻摩拳擦掌的政黨、政治或其他組織勢力，假罷免之名，行政治鬥爭及打擊政敵之實，恐怕不利臺灣民主政治的正常發展。

間接民主是世界多數民主國家主要採行的制度，其最重要的特徵是代議制。代議制係由人民選舉產生代議士，代表人民在議會中議事，依據憲法第 62 條之規定，立法委員由人民選舉出，代表人民在立法院行使立法權。然，究竟立法委員所代表的，是在選區擁有選票的選民之意志，抑或是全體國民的利益？我國立法委員由選舉產生，依憲法增修條文第 4 條之規定，分為「選人」，採取單一選區相對多數決之 73 席區域立法委員與全國複數選區之 6 席原住民族立法委員；以及「選黨」，採取比例代表制，透過政黨名單，依政黨得票率分配席次之不分區立法委員 34 席¹⁶。基於選舉罷免制度及產生方式的不同，向來多有立法委員在行使職權時，究竟應該聽從民意或「屈從」黨意之爭論：以黨意為行使職權的依歸，就是不聽從民意嗎？如區域立委應該聽從民意，而本就依政黨名單取得職位的不分區立委，該如何自處？又所謂「聽從民意」尚可再細分成：僅代表選區選民的意志，接受選民指揮訓令的「強制委任」，以及認為立法委員應當代表全國人民，在立法院議事應從全國人民的福祉與利益思考，而非受狹隘的選區利益擺布之「自由委任」等兩大理論。令人深感困惑的是，憲法第 73 條明定立法委

¹⁶ 中華民國憲法增修條文第 4 條：「立法院立法委員自第七屆起一百一十三人，任期四年，連選得連任，於每屆任滿前三個月內，依左列規定選出之，不受憲法第六十四條及第六十五條之限制：一、自由地區直轄市、縣市七十三人。每縣市至少一人。二、自由地區平地原住民及山地原住民各三人。三、全國不分區及僑居外國國民共三十四人。前項第一款依各直轄市、縣市人口比例分配，並按應選名額劃分同額選舉區選出之。第三款依政黨名單投票選舉之，由獲得百分之五以上政黨選舉票之政黨依得票比率選出之，各政黨當選名單中，婦女不得低於二分之一。」

員享有言論免責權，看似是對於自由委任精神的肯認¹⁷，卻又經大法官藉由司法院釋字第 401 號解釋限縮該言論免責權的涵蓋範圍，以保障人民所擁有罷免選區中選出之立法委員的權利¹⁸，形成一個兼採自由委任與強制委任的制度¹⁹。這樣的制度，是否應為我國所採？事實上，司法院大法官解釋一旦作成，雖可說是一言九鼎，卻也並非如憲法本文那樣難以撼動、堅不可移。未來若有爭議再起，或有可能透過新解釋予以修正。

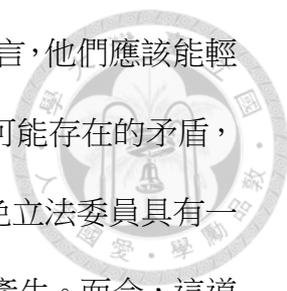
在民主政治之中，人民和政治人物即是所謂的「委託人與代理人的關係」，人民授權給政治人物，讓知識、資訊較多與能力較高的政治人物替其作出最佳決定。但有時政治人物也會因為某些原因，不一定能真正扮演好代理人的角色，此時就會產生二者間的政治責任與課責關係。透過選舉的過程，人民得以根據政治人物或現任者的表現進行獎懲，政治人物則因害怕失去人民的支持，而力求表現，以維持政治職位，藉此達成課責²⁰。一般來說，定期選舉是民主體制下政治課責最主要的機制，做得好而選贏，可以獲得或持續保有其職位；做不好，當然可能面臨敗選，而必須交出權力。然而我國還多了罷免制度，讓人民在定期改選尚未來臨前，即可讓現任者提前下台，是強而有力的懲罰手段。

¹⁷ 中華民國憲法第 73 條：「立法委員在院內所為之言論及表決，對院外不負責任」。

¹⁸ 司法院釋字第 401 號解釋解釋文提到：「憲法第三十二條及第七十三條規定國民大會代表及立法委員言論及表決之免責權，係指國民大會代表在會議時所為之言論及表決，立法委員在立法院內所為之言論及表決，不受刑事訴追，亦不負民事賠償責任，除因違反其內部所訂自律之規則而受懲戒外，並不負行政責任之意。又罷免權乃人民參政權之一種，憲法第一百三十三條規定被選舉人得由原選舉區依法罷免之。則國民大會代表及立法委員因行使職權所為言論及表決，自應對其原選舉區之選舉人負政治上責任。從而國民大會代表及立法委員經國內選舉區選出者，其原選舉區選舉人得以國民大會代表及立法委員所為言論及表決不當為理由，依法罷免之，不受憲法第三十二條及第七十三條規定之限制。」

¹⁹ 吳庚、陳淳文，憲法理論與政府體制，六版，頁 571-572（2019 年）。

²⁰ 蔡宗漢、游清鑫，政府責任與課責行為：理論與測量，台灣政治學刊，22 卷 2 期，頁 50-52（2016 年）；John Ferejohn, *Incumbent Performance and Electoral Control*, 50(1) PUBLIC CHOICE, p5, p5-7(1986)；VALDIMER ORLANDO KEY, JR. THE RESPONSIBLE ELECTORATE 10(1966).

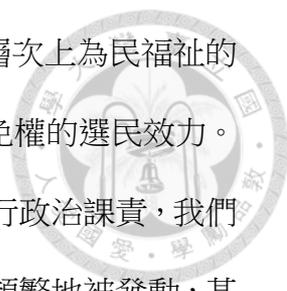


然立法委員的政治責任如何產生？又應如何課責？具體而言，他們應該能輕易地被選民罷免嗎？我國兼採自由委任與強制委任的制度，所可能存在的矛盾，在從前幾乎不成問題，由於罷免門檻較高的制度設計，使得罷免立法委員具有一定的難度，實務上立法委員被罷免的機會非常低，遂少有爭議產生。而今，這道制度的高牆已然倒下，立法院於 2016 年修正公職人員選舉罷免法部分條文，使得罷免的門檻，從提議、連署到投票，皆大幅降低²¹。也就是說，比起從前，如今立委遭到罷免的風險大大提升。罷免制度如此設計，恐怕使得立委的行動難以基於全國的利益而失去代議的功能，淪為選區的傳聲筒，黃案即凸顯了這項爭議的所在。

隨著民主化的發展，我國已躋身民主鞏固國家之林，臺灣社會卻有越來越多人民或民間團體，將直接民主奉為民主制度的萬靈丹。其認為要解決代議政府的失靈與民選官員或民意代表的失職，就得仰賴如罷免或公投等直接民主的方式，將他們去職，或者直接透過人民的意志形成法律或政策。然而，罷免在世界上多數民主國家中並非一個普遍存在的制度，且即便有，也頂多是用於輔助代議制，更少有針對中央層級民選人員之罷免²²。因為他們深知，罷免雖非「潘朵拉的盒子」，然一旦制度的設計不夠周詳或使用不慎，甚至是使用者別有居心，難保不

²¹ 該次修法重點除了取消不得宣傳罷免之規定外，還將提案門檻由選舉人總數 2%降為 1%，連署門檻由 13%降為 10%，投票通過門檻從「雙二一制」之投票率與同意票皆須過半，降低為同意票過半，且高於選舉人總數 1/4 即可。參見現行公職人員選舉罷免法第 76 條第 2 項：「前項提議人人數應為原選舉區選舉人總數百分之一以上，其計算數值尾數如為小數者，該小數即以整數一計算」；第 81 條第 1 項：「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以上。」第 90 條：「罷免案投票結果，有效同意票數多於不同意票數，且同意票數達原選舉區選舉人總數四分之一以上，即為通過。有效罷免票數中，不同意票數多於同意票數或同意票數不足前項規定數額者，均為否決。」

²² 蘇彥圖，罷免的制度窠臼與政治創新，想想論壇，2013 年 9 月 11 日，<https://www.thinkingtaiwan.com/content/1227>（最後瀏覽日：2020 年 5 月 14 日）；許有為，罷昌案 罷出什麼憲政迷思？，想想論壇，2017 年 12 月 18 日，<https://www.thinkingtaiwan.com/content/6660>（最後瀏覽日：2020 年 5 月 14 日）。



會淪為政治鬥爭及打擊政敵的工具，也可能導致理應在國家的層次上為民福祉的國會議員，受到選區意志的牽絆，而難跳脫選區，只為握有罷免權的選民效力。但在民主不斷深化的今日，定期選舉即可讓選民對立法委員進行政治課責，我們是否仍需要非常態性的罷免制度來達成？進一步說，倘若罷免頻繁地被發動，甚至是隨著門檻的下修致罷免成功率大增，原本的定期改選被迫提前，選舉期程變得不再穩定，是否有擾亂民主體制正常發展、動搖民主鞏固的可能？

本研究嘗試在公民意識風起雲湧的臺灣社會，一片倡議「還權於民」的論述中，進行深入分析、檢討。在這個研究中，不只會對現行制度與可能的走向進行反思，也會試著提出研究中認為具體可行的建議，作為未來修法參考。事實上，罷免制度之改革本應有更加多元的論述並陳，形成「罷免制度路線之爭」，期待能激盪出較妥適的改革方式，使我國相關法制臻於完善。

貳、研究目的

承前所述，公職人員選舉罷免法於 2016 年底修正，由原先頗高的罷免門檻往下調整至現制。然而，本研究欲探討現行罷免制度有無再進行調整之必要。除了從理論面出發檢視制度外，亦希望從歷來的罷免案當中，研究並分析其過程，探究降低罷免民意代表門檻可能存在的盲點。另外，本研究也想探討，是否應將「行政首長」及「民意代表」之罷免規定脫鉤？因二者在公部門中，本質上扮演完全不同的角色，所掌握的資源、權力及行使職權之方式亦不相同，難等量齊觀，可能有適用不同規定之必要。最後，再從理論與實務中爬梳，應如何設計一個合宜且符合我國憲政精神的罷免制度，並嘗試提出修法建議。爰此，本文之研究目的，分為以下三項說明：



一、立委罷免個案分析

我國歷年實際進入投票階段之立法委員罷免案共有 7 次。本研究發現，各罷免案發生於我國民主發展之不同時期、適用不同的制度，亦各自具有不同對於罷免制度之意義，皆值得進行研究分析。因此，本文擬透過對從前發生過的 7 次立委罷免案進行分析，理解其政治脈絡，包括罷免案發起人的背景、動機，發起罷免之理由，發動到成案之過程及所涉及之政治行動者，並進而觀察投票票數結果與法定門檻的關係等，以探究其對罷免制度在未來的修正上，可能帶來的啟發。

二、罷免制度之檢討

代議制，即間接民主制，是多數民主國家實踐民主的主要方式。然而，近年來臺灣社會對直接民主的嚮往日深，其中的罷免權為我國憲法賦予人民的政治權利之一。民選公職人員是罷免權要處理的對象，當中包含本質上截然不同的行政首長與民意代表，後者自然是本研究關懷的重心：若門檻一再降低，立法委員等民意代表能相對輕易地被罷免，將會對民主體制造成何種影響？本研究將以立法委員為例，分別從理論面如憲法的體系解釋、立法委員之職權、立法院合議制性質及代議制度的性格等，以及實際運作面如罷免事由及選舉與罷免票數比較，檢討罷免立法委員的制度設計。此外，本研究也會觸及有關行政首長和民意代表所存在的差異，甚至是民意代表中，立委與縣市議員、區域與不分區立委之區別，進而闡述是否應以不同的罷免制度與門檻規範各公職人員之主張。

三、提出罷免法制之修法建議



本研究希望透過立委罷免個案背景、過程與後續效應進行分析研究，檢討我國罷免制度，進而提出對現行規定之修法建議。

規範立委罷免制度之公職人員選舉罷免法經歷幾次的修法，罷免案提議、連署與投票之門檻亦是有所起伏。1994年10月，中國國民黨為保黨籍立委不被罷免，在罷免案連署期間進行公職人員選舉罷免法的修正，將原先不同於行政首長之立委罷免投票通過門檻，由「投票率高於三分之一且同意票高於二分之一」，改為不區分首長、民代一律為「投票率及同意票皆須高於二分之一」²³。而當時已連署成案之4個罷免案、1995年魏鏞案及2015年蔡案，皆因未達成投票率大於二分之一的門檻而失敗。後來，民主進步黨在2016年大選取得全面執政的權力，旋即於同年11月完成修法，降低門檻至「同意票過半且高於選舉人數四分之一」的規制²⁴，移除不得宣傳罷免的條文，並將不得綁選舉，修改為期間內有其他選舉應同時舉行投票之規定²⁵。隔年，黃氏遭提議罷免，最終投票仍未通過「同意票高於選舉人總數四分之一」的門檻。以2016年的修法為分界，從各次

²³ 參見立法院法律系統，1994年10月20日修正通過之公職人員選舉罷免法第83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。」而同法修法前第83條：「罷免案投票結果，投票人數應合於左列規定，同意罷免票多於不同意罷免票者，即為通過：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，應有原選舉區選舉人三分之一以上之投票。二、省（市）長、縣（市）長、鄉（鎮、市）長、村、里長，應有原選舉區選舉人二分之一以上之投票。投票人數不足前項規定數額或同意罷免票未超過不同意罷免票者，均為否決。」

²⁴ 2016年11月29日修正通過之公職人員選舉罷免法第90條：「罷免案投票結果，有效同意票數多於不同意票數，且同意票數達原選舉區選舉人總數四分之一以上，即為通過。有效罷免票數中，不同意票數多於同意票數或同意票數不足前項規定數額者，均為否決。」

²⁵ 參照立法院法律系統，2016年11月29日修正前之公職人員選舉罷免法第86條第3項：「罷免案之進行，除徵求連署之必要活動外，不得有罷免或阻止罷免之宣傳活動。」修正後則刪除此項；另外，修正前之第87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。」修正後改為第87條第1項：「罷免案之投票，應於罷免案宣告成立後二十日起至六十日內為之，該期間內有其他各類選舉時，應同時舉行投票。但被罷免人同時為候選人時，應於罷免案宣告成立後六十日內單獨舉行罷免投票。」

罷免立委的結果來看，修法前的門檻是否過高？修法調降後之「罷昌案」再因門檻而未通過，是否仍意味現行門檻依然太高？或實際上已然過低？



除了立委本身以外，本研究亦關注中央、地方等各級民選行政首長及民意代表，是否該以同樣的門檻一體適用？因此，本文希望能舉出二者之區別，說明何以筆者認為應該分別訂定罷免規定，進而提出對公職人員選舉罷免法有關條文之修法建議。

第二節 研究問題

本節延續前節談到的研究背景、動機與目的，進而發展出若干個研究問題，說明如下：

壹、現行立委罷免制度之檢討

- 一、我國憲法保障人民罷免權，同時卻又賦予立法委員言論免責權。若對憲法進行體系解釋，則二者之競合關係為何？大法官相關解釋有無修正之餘地？
- 二、代議制的性格，可以分成「自由委任」與「強制委任」，其中之區別與罷免立委的議題息息相關。本研究想探討：較理想的制度或較為多數國家採用的理論制度是什麼？而我國採取何者？這樣的制度可能產生哪些效應？
- 三、我國現行罷免門檻為歷來最低的版本，如此的制度是否可能扭曲立法院作為國家最高立法機關之地位，以及立法委員依全國利益思考為依歸之使命？另外，現行制度適用所有不同類型的民選公職人員，基於職位性質之不同、選

舉制度，即取得職位之方式不同，是否應以不同之門檻予以規範？



貳、實際罷免案對制度之啟示

- 一、我國至 2020 年 12 月為止，進入投票階段之立委罷免案共計 7 案，分別為擁核立委 5 案、蔡案及黃案。本研究希望了解，各案的發起人或團體是誰？各該團體的性質是什麼？其背後的動機何在？在推動相關連署及動員投票時，是否有其他勢力的參與或介入？
- 二、擁核立委 5 案、蔡案及黃案，其發生之時空背景雖有差異，卻同時存在相似之處。本研究擬觀察其中的差異與相似之處，從而提出其對我國民主發展之意義，與可能產生的影響。
- 三、擁核立委案及蔡案適用舊制之罷免門檻，最後皆因未過二分之一投票率門檻而不通過。2016 年修法後，首個適用之黃案最終仍以同意票超過有效票之一半，卻未達選舉人總數四分之一之門檻而未通過。這樣的結果，是否表示門檻仍舊過高？或者實則黃氏果真面臨遭到成功罷免的險境？其對臺灣民主政治的發展有什麼影響？另外，也會探討罷免門檻若降低到某種程度，對一位立法委員行使職權的自主性會造成何種影響？與代議制有否違逆之處？
- 四、除立委罷免案外，近年還有遭到罷免之行政首長如高雄市長韓國瑜罷免案、桃園市議員王浩宇等。希望可以透過這些案例，探討在不同公職間，適用同一罷免門檻是否有其不合理之處？

參、我國罷免制度之多元想像



- 一、我國現行罷免制度及其可能的走向，對民主體制將產生何種影響？
- 二、目前在公職人員選舉罷免法中的罷免規定，一體適用於受該法規範之公職人員，未加以區分中央與地方，以及行政首長與民意代表。然而，一體適用是否合宜？若不合宜而應該區別適用，其區別實益為何？應如何區別？
- 三、在探討完罷免制度之缺陷後，本研究將試圖提出改善之建議。對於立法委員之罷免門檻應該調整到什麼程度，才能兼顧立法院行使職權之彈性與對人民罷免權之保障或政治課責的要求？有無其他對立法院進行課責之方式可供選擇？皆為本研究希望探討之問題。

第三節 研究方法



質性研究較強調在背景與脈絡對制度與事件的影響下進行深度分析，而本研究相當重視我國政治實務之脈絡與制度發展，對罷免法制與案件之影響，並將進行個案分析。因此，本研究擬採用質性研究中文獻分析法（literature analysis method）、個案研究法（case study method）及比較研究法（comparative research method），作為主要的研究方法。

壹、文獻分析法

本研究將透過文獻分析法，對相關的文獻進行蒐集、整理、歸納及分析。文獻之來源包括學者對罷免或相關理論所做的學術論文，以及學位論文；官方出版品如立法院公報及中央選舉委員會之選舉資料庫、公告及新聞稿等，以及我國歷來立委罷免案之相關新聞報導及評論等。這些文獻資料除了可以幫助本研究更深度理解此議題的理論基礎外，亦能對個案有較全面的瞭解，並從其中萃取出本研究希望得到的解答，為罷非法制的未來走向提出諫言。

貳、個案研究法

本研究也會透過個案研究法，檢視我國歷次立法委員罷免案例，包含 1994 年林志嘉、洪秀柱、韓國瑜及詹裕仁罷免案、1995 年魏鏞罷免案、2015 年蔡正元罷免案及 2017 年黃國昌罷免案。上述這些案例的發起者、發展過程及最後結果等，都頗值得觀察，同時檢視罷免制度的演變對個案的影響，進而探討其對民主體制有何影響？應如何改善？另外，本研究也會以 2020 年韓國瑜市長案，及

韓國瑜遭罷免後所引發的「報復性罷免」縣市議員案，包括罷免已通過之桃園市議員王浩宇案，及即將舉行投票之高雄市議員黃捷，作為與立委個案進行比較之對象。



參、比較研究法

除了透過文獻與個案之蒐集與分析，了解我國立法委員罷免制度以其對民主體制的影響外，比較研究法也是本研究所採行的研究方法之一。現行公職人員選舉罷免法中的罷免制度，無論中央、地方層級與行政首長、民意代表之職務有別，更忽略選舉制度之差異，將所有民選公職一體適用同一罷免門檻。因此，本研究將嘗試結合個案與制度之比較，希望透過比較分析各個不同的公職人員，選舉制度與職務性質之差異，探討是否應採行不一樣的罷免制度或以不同的罷免門檻規範。尤其，本研究之研究主體為立法委員，將側重於立法委員，並以其比較其他公職人員，如立委與縣市長、縣市議員之比較，以及區域及不分區立法委員之比較，最後提出本研究對此議題之觀點及具體的政策建議。

第四節 研究範圍界定



壹、時間橫跨範圍

本研究在時間橫跨的界定上，將會以 1980 年選舉罷免立法至 2020 年為範圍，並將關懷的重心放在 2016 年以後。1980 年 5 月 6 日，「動員戡亂時期公職人員選舉罷免法」三讀通過，將原先已有的各式選舉罷免相關法規進行統一的立法，後又改名稱為「公職人員選舉罷免法」。該法施行至今歷經 40 個寒暑，本研究將其切分為三個時期，包含：第一，1980 年至 1991 年的「動員戡亂時期公職人員選舉罷免法」時期；第二，因應動員戡亂時期臨時條款之廢止，1991 年將法律名稱改成「公職人員選舉罷免法」至 2016 年之期間；以及第三，2016 年罷免制度進行重大變革至今。本文也將在後續，針對該法當中有關罷免制度之演變歷程，進行回顧。

現行的罷免制度，即是於 2016 年修正後的版本。該次的修法，將罷免的門檻大幅降低，適用現行法而較有名的案子，如黃案及韓國瑜市長案、王浩宇市議員案等 3 案中，就有 2 案罷免成功，即顯示出，人民希望藉由罷免權之行使，將民選公職人員去職，已不再是遙不可及的嚮往。就法律修正後實施至今之效果，以及其作為現行法制，在未來仍將持續發揮作用而言，尤其是對立法委員恐造成其他負面影響的情況下，自然是本研究關懷之核心所在。因此，本研究在時間範圍上，將著重於 2016 年修正後，現行版本的立委罷免制度之運作，對其進行檢討與批判，並提出具體的改善建議。

貳、個案選取範圍



確定了時間跨度，再來決定本研究選取所欲分析個案之範圍。本研究以「立法委員的罷免制度」為主要的研究對象，即是基於立法委員作為我國的國會議員，有別於行政首長與地方民意代表，在憲政制度與職權行使上所擁有的特殊地位。因此，本研究在個案的選取上，會以「立法委員罷免案」為主，即 1994 年的立法委員洪秀柱、韓國瑜、林志嘉、詹裕仁及 1995 年魏鏞等案，在本文中簡稱為「擁核立委罷免案」，2015 年的蔡正元罷免案，以及 2017 年的黃國昌罷免案。這些個案，除了各自在我國民主發展的不同時期與政治脈絡下發生，其所適用的選舉制度、罷免制度及門檻亦有所差異。透過立委罷免個案之深度分析，本研究希望藉此了解，立委罷免的法制演變對立委之職權行使與民主體制有何影響。

另外，本研究將觸及公職人員選舉罷免法之其他規範對象，諸如縣市長及縣市議員之罷免。透過與立法委員的罷免進行比較，探討現行罷免制度將所有民選公職人員一體適用是否合宜，並檢視現行立法委員罷免門檻有無過低之虞。具體個案之挑選，縣市長的罷免會以高雄市長韓國瑜案為主；另一方面，本研究擬以韓國瑜市長案成功之後，在各地所引發的「報復性罷免」之對象，例如高雄市議員黃捷及遭罷免去職之桃園市議員王浩宇等人作為個縣市議員罷免之個案。最後，我國立委尚區分為由全國各選區選出之區域立委、原住民立委，及由政黨名單依政黨得票率分配之不分區立委。但由於不分區立委不得為人民所罷免²⁶，而僅能

²⁶ 公職人員選舉罷免法第 75 條第 2 項：「全國不分區及僑居國外國民立法委員選舉之當選人，不適用罷免之規定。」

透過政黨開除黨籍的方式才能將其去職。這個專屬於政黨的「特權」，確實有與區域立委之罷免比較的價值，本研究也會一併檢視。



第二章 文獻回顧



第一節 議會代表之理論基礎

議會代表理論，以及民意代表與人民關係之探討，所關注的重點包括：第一，議員或民意代表，究竟應該代表投票選出他們的選區選民之利益，抑或即便議員是由特定選區的選民投票選出，其代表的利益應不限於選區選民，而是全國人民？第二，議員在議會中的職權行使，應該聽從選區選民的訓令，不得逾越或違逆，還是他們應該跟隨自己的良心，依據本身的專業與智慧判斷²⁷？上揭有關「議員代表性」的討論，在許多先進民主國家，如美國、英國及法國等，皆曾經歷制度的爭辯與選擇，在不同的政治文化與歷史發展之下，呈現完全迥異的樣貌，我國自然也不例外。議員的代表性，得依據實質代表制與實際代表制，及委任說與獨立說之標準，分為「強制委任」，以及「自由委任」，如圖 1²⁸。以下，將分別就二者進行探討。

²⁷ 薩孟武，政治學，二版，頁 237（2006 年）。政治學者薩孟武對此，提出三個具有連帶關係的問題：一、議會是人民的代表嗎？二、若是，其代表的性質如何？議員是代表整個國民，或只代表每個選區的選舉人？三、議員與選舉人的關係是命令的委任，或自由的委任？

²⁸ 張福建，代表與議會政治——一個政治思想史的探索與反省，行政暨政策學報，45 期，頁 6-22（2007 年）。

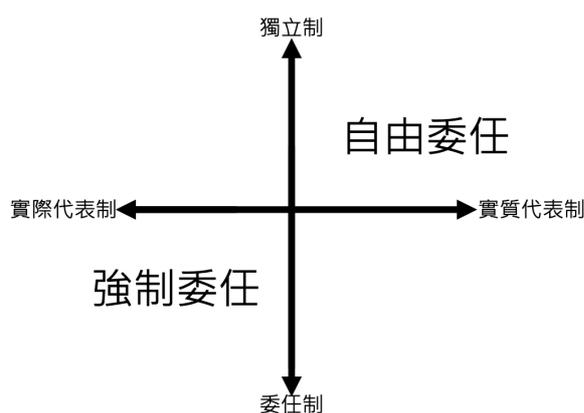


圖 1 議會代表理論之分類

資料來源：張福建，代表與議會政治——一個政治思想史的探索與反省，行政暨政策學報，45 期，頁 6-22（2007 年）；本研究製圖。

壹、強制委任

強制委任（imperatives Mandate），是一種盛行於中世紀歐洲身份制議會的政治制度及代表理論，因為當時的議會由不同的身份或階級所組成，且權力並不為國家所壟斷，而是分散在各個具有政治權力的市鎮與議會當中，議員代表其所屬階級的利益，必須依訓令行事²⁹。又稱為命令委任、委任代表說，係指議員本身並不具有自主性，其職權是受原選區之選民委託而取得，二者的關係為一種命令的委任（Das Imperative Mandat），其在議會中的議事必須代表選民的意志或依照選區的指示，即議員只需要如一面鏡子般反映社會與民意即可³⁰。分而述之，就其所代表的對象而言，強制委任屬於實際代表制，即既然議員是由特定選區裡的選民所投票選出，理應代表選民，反映選區利益，而非國家或全體國民的利益，

²⁹ 李仁淼，國會議員之罷免與議會代表制，月旦法學教室，第 191 期，頁 7（2018 年）；許志雄，全體國民之代表，月旦法學雜誌，29 期，頁 10-11（1997 年）；Massimiliano Tomba. *Who's Afraid of the Imperative Mandate?* 1(1) *CRITICAL TIMES*. 108, 108(2018).

³⁰ 吳庚、陳淳文，憲法理論與政府體制，6 版，頁 570-572（2019 年）；陳正根，國會議員之代表性與民主制度——兼論德國民主體制與我國改革之方向，高大法學論叢，11 卷 1 期，頁 243（2015 年）；呂亞力，政治學，4 版，頁 195（1990 年）。

尤其在二者產生扞格的時候，更凸顯其「實際代表」的性質；就其議事時所應採取之立場而言，則接近委任制的性質，要求議員必須遵從選區選民的訓令，所謂「受人之託，忠人之事」，即便訓令與議員的內心意思有違，議員也只能唯命是從。

強制委任，同時為罷免權的理論基礎³¹。換言之，在採行強制委任理論的代議制之下，議員的議事行為、表決立場須受到來自選區的拘束，如選民能藉由投票選舉出議員，同時亦必須具有收回民選議員職位之權利，或其他強制民選議員遵循選區意志的手段，方可能實踐強制委任之精神。若選民無強制手段，以懲戒「不符期待」的議員，則無從迫使其遵從指令並忠誠履行職責。

然實際上，強制委任與中央民意代表的職權性質可能是互相矛盾的。人民行使主權的方式是選舉出代議士，而人民的意志即是由代議士行使職權，透過立法程序形成與產生。當代議制度採取強制委任的理論時，代議士在行使職權時所考慮的，可能僅限於選區的利益；所代表的，恐怕只有選區裡握著選票或罷免票的選民。在這樣的制度下，所有代議士都代表各自選區的意志，代議機關所作成的決議或制定出的法律，便不是全體國民意志的集合，自然就難以要求人民遵守非出於國民主權意志之法規；反之，每個議員如果都代表整個國家，而不是代表其選區，多數作成的決議就是全國人民的意志³²，而人民也就有義務服從之。

因此，歐洲民主法制委員會（European Commission for Democracy through Law，又稱威尼斯委員會）在 2009 年提出的報告中指出³³，許多國家在其憲法中明白

³¹ 薩孟武，政治學，2 版，頁 242-243（2006 年）；李惠宗，罷免制度合憲性的檢討，月旦法學教室，155 期，頁 71-72（2015 年）。

³² Massimiliano Tomba. *Who's Afraid of the Imperative Mandate?* 1(1) *CRITICAL TIMES*. 108, 113(2018).

³³ 威尼斯委員會（Venice Commission）於 1990 年建立，為歐洲理事會（the Council of Europe）

揭示「禁止強制委任」，如安道爾（第 53 條）、亞美尼亞（第 66 條）、克羅埃西亞（第 74 條）、法國（第 27 條）、德國（第 38 條第 1 項）、義大利（第 67 條）、立陶宛（第 59 條）、羅馬尼亞（第 69 條）及西班牙（第 67 條第 2 項）等國³⁴。而實踐強制委任的手段，如罷免，也少見於現代國家當中，僅有委內瑞拉、奈及利亞、瑞士的 6 個邦及美國的 18 個州等國或地區而已³⁵；即便美國在 1787 年的費城制憲會議中曾討論到罷免權，隨後也被否決，正是因為強制委任的性質，與國會議員作為中央政府的一員，而非地方各州代表之性質相悖離³⁶。因此可以說，強制委任已非多數現代民主國家的憲政制度所能相容。

貳、自由委任

在「強制委任」的理論風行中世紀歐洲之後，直到 16 末世紀的英國，認為議員不是選民的代理人，而應為全體國民之代表的思想才終於出現，並且在 18 世紀逐漸發展成「自由委任」的理論。自由委任在法國大革命後漸為許多歐陸國家所採納，如法國 1791 年憲法第三篇第一章第三節第七條，即以明文規定議員為全體國民的代表，不受委任之拘束³⁷。今日的比利時憲法第 42 條、日本國憲法第 43 條第 1 項、義大利共和憲法第 67 條，皆屬於具有自由委任概念的規定³⁸；

在憲法事務上的諮詢機構，提供會員國法律意見，以建立符合歐洲與國際經驗對民主、人權及法治標準之法律與制度。該委員會目前有 62 個會員國，及 4 個觀察員國家。

³⁴ European Commission for Democracy through Law, *Report on the Imperative Mandate and Similar Practices* (June 16, 2009), p. 4.

舉例而言，西班牙 1978 年憲法第 67 條第 2 項：Los miembros de las Cortes Generales no estarán ligados por mandato imperativo.（議會成員不應為任何強制命令所拘束）；又如法國 1958 年憲法第 27 條第 1 項及第 2 項：Tout mandat impératif est nul. Le droit de vote des membres du Parlement est personnel.（選民對議員的任何強制委託均屬無效；議員的投票權在於其個人）

³⁵ 瑞士有 26 個邦，美國有 50 個州，可見罷免在其國內仍非主流。

³⁶ Massimiliano Tomba. *Who's Afraid of the Imperative Mandate?* 1(1) *CRITICAL TIMES*. 108, 108(2018).

³⁷ 薩孟武，政治學，2 版，頁 143-144（2006 年）。

³⁸ 此處提到之三國憲法條文，原文及譯文如下：「比利時憲法第 42 條：Les membres des deux Chambres représentent la Nation, et non uniquement ceux qui les ont élus（兩議院之議員代表國家，而非僅代表其選民）」；日本國憲法第 43 條第 1 項：「兩議院は、全国民を代表する選挙された議

我國則在憲法第 62 條及第 73 條中蘊含之。自由委任（Freies Mandate），或稱法定委任、法定代表說，係指民意代表雖由選區選民選舉產生，但由於「選舉區」僅是行政上的便宜措施，其所代表的，應是整個社群或全體國民，而非原選舉區的利益。其與選區選民之間存在的關係為自由的委任（Das Freie Mandat），議事行為只順從本身的良心與意志，而不受選區選民的訓令拘束³⁹。換言之，就其所代表的對象而言，自由委任屬於實質代表制；就其議事所應採取之立場而言，則較接近獨立說。

英國一位著名的哲學家兼政治家柏克（Edmund Burke），於 1774 年當選議員時所發表的演講中說道：「當一個人在布里斯托當選議員後，他就不再是布里斯托的代表，而是一名國會議員。」他認為議員的議事行為應該出於自己的判斷力、良知與信念，而非完全受選區的拘束；議會所要服務的對象是整體的利益，而非偏狹的地方利益⁴⁰。法國啟蒙運動思想家孔多塞（Marquis de Condorcet）也曾提及：「作為人民的代表，我的一切行事應該以我認為符合人民最佳利益來進行；人民選我，是要讓我表達自己的想法，而非他們的；我的意見之絕對獨立，

員でこれを組織する（兩議院由代表全體國民之當選議員組成之）」；義大利共和憲法第 67 條：「Ogni membro del Parlamento rappresenta la Nazione ed esercita le sue funzioni senza vincolo di mandato.（凡國會議員皆代表國民，其執行職務不受委任之拘束）」。其中，日本在地方層級有解散議會之制度，參照日本國地方自治法第 76 條之規定。

³⁹ 吳庚、陳淳文，憲法理論與政府體制，6 版，頁 570-572（2019 年）；陳正根，國會議員之代表性與民主制度－兼論德國民主體制與我國改革之方向，高大法學論叢，11 卷 1 期，頁 243-245（2015 年）；張福建，代表與議會政治－一個政治思想史的探索與反省，行政暨政策學報，45 期，頁 16-22（2007 年）；李仁森，國會議員之罷免與議會代表制，月旦法學教室，191 期，頁 7（2018 年）；許志雄，全體國民之代表，月旦法學雜誌，第 29 期，頁 11（1997 年）；薩孟武，政治學，2 版，頁 237-238（2006 年）。

⁴⁰ Burke, E. *Speech to the Electors of Bristol in the Works of the Right Honorable Edmund Burke*. New York: Oxford University Press(1996). 原文為：“You choose a member indeed; but when you have chosen him, he is not member of Bristol, but he is a member of parliament.”

是我向人民所盡義務的首要義務⁴¹。」上述二位自由委任的倡議者，都清楚說明民意代表基於自由委任之理論與精神，應該採取何種態度「代表民意」。



西方民主國家多肯認自由委任的理念與精神，理由除了採取強制委任並設置罷免制度，容易產生政治上的侍從主義，因而與賄選、黑金掛鉤，使公權力蒙塵外⁴²，何以自由委任較強制委任優越，以下列出部分進行說明⁴³：

一、政治事務態樣萬千，變化多端，民意代表必須時時斟酌實際情況以行使職權。

否則凡事都要聽從選區的指令，不僅緩不濟急，亦可能與當下的政治現實脫節，作出不利於國家的錯誤判斷。

二、對於一項議題，選區中不會只有一種聲音。換言之，一個選區在各式議題中，必然有分歧的民意或各式的利益，民意代表究竟應代表或反映哪一派的意見與利益？如何能找出真實的多數意見？即便遵循所謂真實的多數意見，亦可能形成多數暴力，壓迫少數的問題。

三、代議制的一項重要價值，即是在投票表決達成決議前，必須於議會內公開討論。自由委任的精神賦予民意代表在議會內自由討論、議事的空間；反觀強制委任要求民意代表只能聽從選區的意思或代表選區的利益，等於毋須經過公開辯論，由議員各自代表選區意志，直接進行表決即可。如此一來，則幾

⁴¹ Marc Van Der Hulst. *The Parliament Mandate. A Global Comparative Study*. Geneva: Inter-Parliamentary Union, p.7(2000)；吳庚、陳淳文，憲法理論與政府體制，6版，頁571（2019年）。原文為：“As a representative of the people, I shall do what I believe best serves their interests. They appointed me to expound my ideas, not theirs; the absolute independence of my opinions is my primary duty towards them.”

⁴² 吳庚、陳淳文，憲法理論與政府體制，6版，頁572-573（2019年）。

⁴³ 張福建，代表與議會政治——一個政治思想史的探索與反省，行政暨政策學報，45期，頁18-19（2007年）。

乎失去代議制度的核心理念。



綜上所述，捨棄或禁止強制委任，同時擁抱自由委任，已是現今多數民主國家之主流思潮，如德意志聯邦共和國憲法第 38 條第 1 項：「德意志聯邦議會（Bundestag）議員依普通、直接、自由、平等及秘密選舉法選舉之。議員為全體人民之代表，不受命令與訓令之拘束，只服從其良心⁴⁴。」即是相當顯著的示例。

參、我國所採理論基礎

有關「強制委任」與「自由委任」在我國憲政制度上之爭論，似已在司法院釋字第 401 號解釋及第 499 號解釋的作成下有所定見。

1994 年，民進黨立法委員廖大林等，於審查公職人員選舉罷免法部分條文修正草案時，對憲法賦予國會議員之言論免責權，包含第 32 條與第 73 條分別規範國民大會代表及立法委員，是否包含「政治責任」，以及能否以此限制人民行使罷免權，發生疑義而聲請釋憲⁴⁵。後大法官於 1996 年作出司法院釋字第 401 號解釋，解釋文提到：「國民大會代表及立法委員因行使職權所為言論及表決，自應對其原選舉區之選舉人負政治上責任。從而國民大會代表及立法委員經國內選舉區選出者，其原選舉區選舉人得以國民大會代表及立法委員所為言論及表決不當為理由，依法罷免之，不受憲法第三十二條及第七十三條規定之限制。」儘管

⁴⁴ 原文為：”Die Abgeordneten des Deutschen Bundestages werden in allgemeiner, unmittelbarer, freier, gleicher und geheimer Wahl gewählt. Sie sind Vertreter des ganzen Volkes, an Aufträge und Weisungen nicht gebunden und nur ihrem Gewissen unterworfen.”

⁴⁵ 參見司法院釋字第 401 號解釋廖大林等 54 人聲請書。

大法官未曾在本號解釋言明，然也確實顯示大法官認定我國制度具強制委任的色彩。



此外，1990 年代，國內對於國會改革也有諸多討論。國民黨主張保留國民大會之建制，但將國大的創制、複決權凍結並交由人民行使；民進黨堅持單一國會，廢除國民大會，並增加立法委員人數，以消化因修憲而「失業」的政治人物；而新黨則介於二者之間⁴⁶。1999 年 9 月 4 日，在國、民兩大黨各自盤算與聯手推動下，當時我國憲法上唯一的修憲機關——國民大會，以無記名投票方式表決通過第 5 次憲法增修案⁴⁷，內容包括國民大會改以依附立法委員選舉之全額政黨比例代表制，並且以配合選舉時程為由，延長當屆國民大會代表及立法委員之任期。然此次修憲遭譏為「國大代表自肥案」，且修憲程序上有違反公開透明原則之虞，在輿論的不滿聲浪中，立法委員以行使職權發生違憲疑義，聲請釋憲⁴⁸。

⁴⁶ 李炳南、曾建元，第五、六次修憲國會制度改革相關議題之政治邏輯與法理分析，人文及社會科學集刊，14 卷 1 期，頁 120-121（2002 年）。

⁴⁷ 參見中華民國總統府網站，憲法簡介第五次增修，<https://www.president.gov.tw/Page/326>（最後瀏覽日：2020 年 4 月 17 日）。

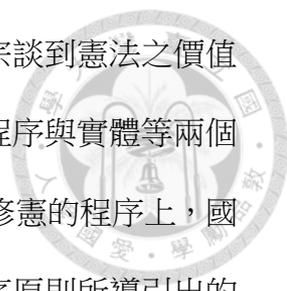
⁴⁸ 立法委員之聲請釋憲理由，參見司法院釋字第 499 號解釋理由書第 1 段：「本件聲請人立法委員對八十八年九月十五日公布之中華民國憲法增修條文，因行使職權發生違憲疑義，聲請解釋。其聲請意旨經綜合歸納有下列五點：（一）國民大會八十八年九月四日凌晨所三讀通過之憲法增修條文，其二讀會及三讀會皆採無記名投票，與現行修憲程序不符，且在二讀會增修條文修正案已遭否決，竟違反議事規則重行表決，而告通過，有明顯重大之瑕疵。（二）憲法第二十五條規定國民大會代表全國國民行使政權，因此國大代表與選民間應有某種委任關係，增修條文第一條第一項改為所謂「政黨比例代表制」，不僅與上開條文之意旨歧異，抑且使未參加政黨或其他政治團體之人民，無從當選為國民大會代表，又發生與憲法第七條平等原則不符之疑義，而立法院已有委員擬具公職人員選舉罷免法相關條文修正案，其合憲性繫於前述疑義之解決。（三）增修條文第四條第三項均有第四屆及第五屆立法委員任期之起止日期，惟總統具有解散立法院之權限，此次增修並未改變；又增修條文第一條第三項前段既規定國民大會代表任期中遇立法委員改選時同時改選，後段復將第三屆國民大會代表任期固定為至第四屆立法委員任期屆滿之日止，均不相一致，究應適用何者，滋生疑義。況立法委員之任期乃聲請人等行使職權之基礎，須明確釋示以解除聲請人行使職權之不確定狀態。（四）審議預算為聲請人之憲法上職權，增修條文分別延長國民大會代表及立法委員之任期，則業經通過之八十九年度預算如何執行，亦與聲請人等行使職權有關。（五）延長國民大會代表及立法委員之任期，係違反與選民之約定，增修條文未規定自下屆起實施，但關於報酬或待遇之增加，增修條文第八條則明定應自次屆起實施，是否兩相矛盾，乃聲請人擬依憲法第一百七十四條第二款提案修憲之前提，應有明確之解釋。」

對此，國民大會主張國會議員基於「自由委任」之地位，對於修憲採公開或不公開的表決，皆屬於憲法可以容許的方式。然而，該次修憲經大法官審理後，隔年作出司法院釋字第 499 號解釋宣告為違憲，大法官於解釋理由書第 8 段闡明：

「至於相關機關以自由委任理論為其採無記名投票理由一節，按現代民主國家固多採自由委任而非強制委任，即民意代表係代表全國人民，而非選區選民所派遣，其言論表決對外不負責任，原選區之選民亦不得予以罷免，但非謂民意代表行使職權因此全然不受公意或所屬政黨之約束，況且我國憲法明定各級民意代表均得由原選舉區罷免之（憲法第一百三十三條及本院釋字第四〇一號解釋），與多數歐美國家皆有不同，就此而言，亦非純粹自由委任，從而尚不能以自由委任作為其違背議事規則之明文規定採無記名投票之正當理由。」

簡言之，雖然事實上多數民主國家皆採自由委任制度，即民意代表係代表全國人民，而非選區選民，選區選民亦不得罷免之。但是，大法官認為，我國基於憲法中對於公職人員之罷免有明文規定，所採行之理論為「非純粹的自由委任」。由於選區選民擁有將民意代表罷免的權利，民意代表必須對其行使職權所為的言論及表決負責，國民大會在修憲中採取無記名投票就顯然不具有修憲程序正當性。

司法院釋字 499 號解釋為具有指標意義的釋憲之一，學界對該號解釋中有關「強制委任或自由委任」的內容亦曾提出見解。例如，許志雄認為，國民大會在修憲條文進行二、三讀時，採無記名投票而有違國民大會議事規則，根據國民民主權及自由民主憲政秩序之原則，該號解釋宣告其無效係「洵有道理」，並認為大



法官所謂「非純粹自由委任」之見解，「頗為可採」⁴⁹。李惠宗談到憲法之價值體系的內容，其所具有功能之一係作為修憲之界限，並表現在程序與實體等兩個面向。李氏以為，釋字 499 號解釋採修憲有界限說：在第 5 次修憲的程序上，國民大會採取無記名方式投票通過修憲案，違反基於民主正當程序原則所導引出的「對事公開，對人秘密」原則，也使得人民無法對國大代表進行課責，不符責任政治的要求；惟李氏認為議事規則之遵守與自由委任、強制委任無涉，因而仍贊同該號解釋之結論⁵⁰。然，許宗力則對釋字 499 號解釋提出諸多質疑。許氏認為，具民意基礎的國大代表在進行修憲時，已於媒體上有公開的辯論，且三讀程序確實履行，經四分之三多數表決通過，卻僅因採無記名表決而為大法官宣告修憲無效，「則大法官擴權莫此為甚。」況無記名投票是否必然違反民主原則，學界尚無定見，而許氏認為並不必然；但我國憲法對國大代表與立法委員採自由委任的理論，而無記名投票有助於維護民意代表之自由委任的地位，保障其依自由意志議事。許氏雖認同議事表決應公開，惟若公開表決會影響議員的自主投票，則公開原則就不應堅持⁵¹。

自由委任理論相較強制委任理論，有諸多優越之處，因而受到多數現代先進民主國家的青睞，更少有針對民意代表設置罷免制度。但是，由於我國憲法第 17 條及第 133 條之規定，以及相關解釋作成，讓我國的制度設計上朝強制委任的方向靠攏，而一定程度悖離自由委任的精神。雖然我國憲政制度所採行的議會代表理論已經暫時由大法官定調，然事實上，憲法中涉及罷免議題的相關條文，並非

⁴⁹ 許志雄，憲法保障與違憲的憲法規範—司法院釋字第四九九號解釋評析，台灣法學雜誌，11 期，頁 29（2000 年）。

⁵⁰ 李惠宗，談憲法的價值體系—評釋字第四九九號解釋及第六次憲法增修條文，月旦法學雜誌，61 期，頁 146-149（2000 年）。

⁵¹ 許宗力，憲法違憲乎？評釋字第四九九號解釋，月旦法學雜誌，60 期，頁 145-146（2000 年）。

毫無商榷之餘地。如對憲法進行「體系解釋」，不僅能夠釐清各該條文留有的解釋空間，亦得隨著政治社會局勢的演變，以另一種合憲的制度設計處理民意代表罷免制度的問題。況且，司法院大法官解釋亦非難以動搖的存在，未來或能透過作成新的解釋，修正甚至取代原有解釋所形塑的規範，正式肯認自由委任的精神所在，從而將罷免的法制導回以自由委任為主的軌道上。

第二節 直接民主與公民投票



間接民主，或言代議政治，如前所述，是多數現代民主國家的常態，也是我國自西元 1947 年行憲以來主要採行的制度。然而，隨著國內政治局勢的演變，部分人民、學者及政黨對間接民主、代議政治的不滿逐漸累積，進而開始對直接民主的實踐有更多的要求。為了矯正代議制的缺失而採取直接民主之手段，除了本文所談的罷免外，公民投票亦是為許多學者的研究相當關切的工具⁵²。部分學者從憲法揭示的共和國原則、國民主權原則及權力分立原則來看，直言憲法是否允許以法律創設全國性公民投票而不違憲，不無疑問⁵³；然而，有更多的學者則相對肯認公民投票的價值，認為我國憲法確立直接民主與間接民主的並存及相互制衡，甚至能夠發揮由直接民主約束間接民主的功能⁵⁴。

例如，徐永明認為，將代議政治視為現代民主的典型，將使得台灣民主的發展被窄化為選舉的開放，難以更進一步實踐直接民主，缺乏對於主權在民的想像⁵⁵；林水波針對我國主權者對代議政治信任門檻不足，提出十項徵候，其中幾項包括：自 2000 年政黨輪替，朝小野大的狀況下政黨彼此惡鬥，導致對被代理人的政治回應嚴重低落；政府績效不彰；制定政策目光短淺而無法未雨綢繆；政黨利益及意識形態掛帥，使專業意見淪為符號等。因而其主張以直接民主的方式，讓人民意志與對政策的偏好得以直接反映⁵⁶。另外，在陳英鈐的研究中，認為我

⁵² 林水波、邱靖鈺，公民投票 vs. 公民會議，頁 113（2006 年）；黃國昌，公投民主在台灣的實踐困境與展望——一個立基於憲法價值的考察視野，台灣法學雜誌，182 期，頁 51-55（2011 年）。

⁵³ 陳淳文，民主共和與國民主權——評司法院大法官釋字第 645 號解釋，收於：黃舒芃編，憲法解釋之理論與實務第七輯，頁 365-373（2010 年）。

⁵⁴ 黃舒芃，抗拒直接民主的公民投票法？從憲法及法學方法論觀點檢視公民投票審議委員會對台聯 ECFA 公投提案之認定，政治與社會哲學評論，37 期，頁 88-89（2011 年）。

⁵⁵ 徐永明，公投民主與代議民主的關係——以台灣經驗為例，台灣民主季刊，1(2)，頁 6（2004 年）。

⁵⁶ 林水波，臺灣代議政治的信任門檻，台灣民主季刊，1 卷 1 期，頁 121-128（2004 年）。

國憲法所形成的民主，既不是全然的直接民主，亦非純粹的代議民主或間接民主，而是混合二者的半直接民主。依陳英鈴之見，透過公民投票制度的建置，我國憲法第 2 條揭櫫的國民主權原則就能夠彰顯⁵⁷。由此可知，在許多學者的研究中，都同意公民投票是我國憲法所明白揭示，且為制度上應該追求之直接民主工具。

2003 年 11 月 27 日，在特殊的政治情境下，公民投票法於立法院三讀通過。一如先前學者對於公投可能淪為特定政黨或政治人物在政治利益上，維持優勢或扳回劣勢之手段的擔憂⁵⁸，這部公民投票法之立法過程與結果，主要各政黨的政治權謀與選舉算計幾乎是無處不見，甚或可言是處在政治權力競逐的風暴之中⁵⁹。儘管如此，仍有論者謂之為自 1996 年首次總統直選及 2000 年首次政黨輪替以來，臺灣民主發展的重大進程⁶⁰。

回顧公民投票法立法至今近 20 年來，我國的全國性公民投票已舉行 4 次，共 16 案，分別與 2004 年總統副總統選舉、2008 年 1 月之立法委員選舉及 3 月之總統副總統選舉，以及 2018 年地方公職人員選舉同時舉辦。筆者試圖從各該公投案之主文、領銜人身分、推動公投案之時機與過程及最終的投票結果等進行觀察，可以發現有學者早在公投法立法前，即已提出其對全國性公民投票所抱持之疑慮，如今看來似乎都有一定程度的應驗。例如：第一，各個議題的意見領袖及發動者仍是政黨與人民團體；第二，公投的議題通常都是相當複雜的，當政治

⁵⁷ 陳英鈴，公民投票法的制度設計，台灣民主季刊，1 卷 2 期，頁 75（2004 年）。

⁵⁸ 黃錦堂，公民投票在我國適用之檢討，問題與研究，35 卷 7 期，頁 49（1996 年）。

⁵⁹ 徐永明、蔡佳泓、黃綉庭，公民投票—台灣國家認同的新動力，台灣民主季刊，2 卷 1 期，頁 62-63（2005 年）；曾建元、黃綉庭，公民投票立法的過程及其結果，中華行政學報，4 期，頁 137-144（2007 年）；陳淳文，民主共和與國民主權—評司法院大法官釋字第 645 號解釋，收於：黃舒芃編，憲法解釋之理論與實務第七輯，頁 329-331（2010 年）。

⁶⁰ 黃東益，書評：歐洲公民投票的經驗（The Referendum Experience in Europe），台灣民主季刊，1 卷 2 期，頁 201（2004 年）。

人物將這些一時半刻難以充分釐清的議題，送入公民投票程序中，成為是與否的二元選項，難免會有過度簡化，甚至是反智的傾向；第三，公平正義不應該訴諸公投，卻被迫以公投來決定；第四，公民投票容易有民粹主義作祟，不利民主素質之提升等⁶¹。尤其，2018年與地方大選同時舉辦之公投第七至第十六案，為公投法2017年修正後⁶²，提議、連署及投票三階段門檻皆大幅降低後首次適用的案例。然該次投票，可以說是亂象叢生，除有「有關基本人權之事項以公投決定」之多數暴力的質疑外，亦被認為沒有足夠的時間讓大眾充分了解各個議題即倉促投票等⁶³。以筆者在第一線擔任選務人員的經驗，許多民眾進投票所後，從詢問選務人員的問題，到實際領票、投票等一連串行為觀察，實難謂社會大眾對各公投案之內容瞭若指掌，遑論所有投票權人投下每一張公投票都有經過深思熟慮。

上述現象，恐怕一定程度凸顯出，公投作為一種直接民主在我國的應用，非但不一定能輔助或彌補代議制的缺失，達到解決重大政治或政策僵局之目的，在制度

⁶¹ 同註 58，黃錦堂，公民投票在我國適用之檢討，頁 49。

⁶² 2017年12月12日公民投票法全文修正，內容包括：全國性公民投票之提案人數從最近一次總統選舉選舉人總數之千分之五調整為萬分之一，連署人數從上述總數之百分之五修改為百分之一點五，通過門檻則從雙二一修正為簡單多數決且有效同意票高於投票權人之四分之一。其他尚有主管機關由行政院改為中選會、投票年齡下降至18歲、公告成立起一個月至六個月內舉辦投票，期間內有全國大選「得」與改為「應」與其同時舉辦、廢除公投審議委員會並賦予行政院提案公投之權等。（公民投票法第3條第1項：「全國性公民投票之主管機關為中央選舉委員會，並指揮監督直轄市、縣（市）選舉委員會辦理之。」第7條：「中華民國國民，除憲法另有規定外，年滿十八歲，未受監護宣告者，有公民投票權。」第10條第1項：「第二條第二項各款之事項，公民投票案提案人人數，應達提案時最近一次總統、副總統選舉選舉人總數萬分之一以上。」第12條第1項：「第二條第二項各款之事項，連署人數應達提案時最近一次總統、副總統選舉選舉人總數百分之一點五以上。」第14條：「行政院對於第二條第二項第三款之事項，認為有進行公民投票之必要者，得附具主文、理由書，經立法院同意，交由主管機關辦理公民投票，不適用第九條至第十三條、第十七條第一項第三款及第十九條規定。行政院向立法院提出公民投票之提案後，立法院應在十五日內議決，於休會期間提出者，立法院應於十五日內自行集會，三十日內議決。行政院之提案經立法院否決者，自該否決之日起二年內，不得就該事項重行提出。」第23條：「主管機關應於公民投票案公告成立後一個月起至六個月內舉行公民投票，該期間內有全國性選舉時，應與該選舉同日舉行。」第29條：「公民投票案投票結果，有效同意票數多於不同意票，且有效同意票達投票權人總額四分之一以上者，即為通過。有效同意票未多於不同意票，或有效同意票數不足前項規定數額者，均為不通過。」

⁶³ 周煊惠，公投綁大選亂象多 公民團體：議題無法被認真討論，新頭殼網站，2018年11月27日，<https://newtalk.tw/news/view/2018-11-27/172560>（最後瀏覽日：2020年4月15日）；芋傳媒，2018公投綁大選亂象蒐羅，芋傳媒網站，2018年12月5日，<https://taronews.tw/2018/12/05/188615/>（最後瀏覽日：2020年4月15日）。

不完善的情況下所衍生的問題或爭議，亦亟須解決。雖然經修正後，「鳥籠公投」的惡名不再，惟修法衝過頭的後果，仍得由整個社會共同面對，而政府更必須承擔善後之責。

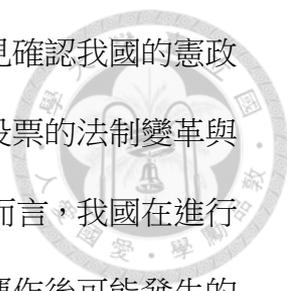


對此，2019年4月11日行政院院會通過「公民投票法部分條文修正草案」，並於同年6月17日在立法院三讀通過。修法內容包括明定「公民投票日」為8月的第四個星期六，自2021年起每兩年舉行一次，即公投年度與大選年度交錯，二者正式脫鉤，與從前的「公投綁大選」主張背道而馳；以及為了讓國民有更充分的時間討論、理解公投案，將投票日前應公告公投案之時間，由28天拉長至90天等⁶⁴。公民投票法在2年內再度修法，更顯得前次修法魯莽草率：自2003年公民投票法千呼萬喚始出來後，社會上對於「鳥籠公投」或「如何打破鳥籠」皆有諸多討論。而大力推動打破「鳥籠公投」的民主進步黨，2016年取得完全執政的權力後，主導2017年公民投票法大翻修，不僅公投之提議、連署及投票門檻大降，投票年齡也降低至18歲，並規定公投應與大選同日舉行，總算完成了「蔡公投」，即蔡同榮先生的畢生心願⁶⁵。然而，新法上路後首度舉行的2018年十項公投案，隨即產生許多倡議者及立法者原本不曾預料到，或一早即預料到卻不願意面對的問題。在這樣的狀況下，執政者也必須懸崖勒馬、亡羊補牢，遂於2019年再度修正公民投票法，被在野黨斥為將公投「關回鐵籠」⁶⁶。至此，直接民主的神話似已有所動搖。

⁶⁴ 2019年6月17日修正通過之公民投票法，第17條第1項：「主管機關應於公民投票日九十日前，就下列事項公告之：……。」第23條：「公民投票日定於八月第四個星期六，自中華民國一百十年起，每二年舉行一次。公民投票日為應放假日。」

⁶⁵ 邱垂亮，台灣公投的悲情故事——蔡公投和蘇院長，民報網站，2017年3月23日，<https://www.peoplenews.tw/news/28d3f2d1-5b4d-4d9d-a4df-fbd1c613985d>（最後瀏覽日：2020年4月15日）。

⁶⁶ 潘維庭，批公投法修惡「關回鳥籠」 藍委：民主送終，風傳媒網站，2019年6月18日，<https://www.storm.mg/article/1398243>（最後瀏覽日：2020年4月15日）。



在司法院釋字第 645 號解釋中，可以看到大法官的多數意見確認我國的憲政體制是以代議民主為主，直接民主為輔⁶⁷。然，上述我國公民投票的法制變革與實施經驗殷鑑不遠。而罷免同樣作為直接民主的一部分，客觀而言，我國在進行罷免相關法制的建立與修正，應該有更全面的考量，包括實際運作後可能發生的狀況，以及對我國民主制度所可能產生的影響，切勿重蹈公投法的覆轍。

除了以公投法制在實際運作後，產生負面影響而反覆修改，可用來作為罷免制度的借鏡外；理想上，公投與罷免制度之調整還應該存在著連動關係，原因在於，公投與罷免，皆是人民為了解決政策問題所使用的工具。2003 年公民投票法立法以前，也就是公投制度尚不存在時，人民對於政策並沒有直接決定之管道，僅能透過定期選舉或罷免之方式，表現其對政策之喜好或不滿，並藉此對民意代表施壓，以收政治課責之效。但在公投制度建置以後，甚至是現行公投門檻相對低的情況下，公投的提議、連署成案與投票通過變得較為容易，且在期間內有選舉，「應」與選舉同時舉辦投票，表示人民可以不依靠代議制度，而較輕易地透過直接民主的方式將「人民的意志」化為實際的政策或法律效果。即倘若立法院對人民在乎的議題消極不作為或在積極作為時扭曲了民意，人民得以公投的方式實現之或毀棄之，則選民基於其與選區立法委員在政策或議題立場相左之理由來發動罷免，就顯得沒那麼必要⁶⁸，或至少應提高罷免門檻。也就是說，公投的門

⁶⁷ 參見司法院釋字第 645 號解釋理由書第二段：「憲法第十七條另規定：『人民有選舉、罷免、創制及複決之權。』第一百三十六條復規定：『創制、複決兩權之行使，以法律定之。』足見憲法亦明定人民得經由創制、複決權之行使，參與國家意志之形成。在不改變我國憲政體制係採代議民主之前提下，立法機關依上開規定之意旨，制定公民投票法，提供人民對重大政策等直接表達意見之管道，以協助人民行使創制、複決權，與憲法自屬無違。」

⁶⁸ 薩孟武，政治學，2 版，頁 502（2006 年）。

檻越低或是使用得越是普遍，罷免的空間就應越限縮或門檻越高；反之亦然，呈現此消彼長的關係。



然而，罷免門檻與公投門檻先後分別於 2016 年、2017 年向下調整，加劇此消長關係的失衡。人民一方面可以更輕易地透過公投，繞過相互制衡的行政權與立法權，決定法律的制定與政策的走向；另一方面又能因個別立委對政策或議題立場與其不同，也就是認為立委消極不推動人民所喜愛，或積極促成人民不喜愛的法律政策，而罷免之。如此一來，似乎將轉變成以直接民主為主，間接民主或代議制為輔的制度，恐怕與我國憲政體制有違。儘管隨著公投法 2019 年的再修正，將公投日期固定並錯開選舉年⁶⁹，一定程度限制了公投可以揮灑的空間，惟公投之各階段門檻依舊偏低，相對地罷免立委之權仍應謹慎為之。現行門檻與公投制度尚未取得平衡，罷免制度還有調整的空間，以維持更妥適的連動關係。

⁶⁹ 參見立法院法律系統，2019 年 6 月 17 日版本公民投票法第 23 條第 1 項修正之立法理由：「為保障國民行使公民投票直接民權之權利，應固定公投日期，以利人民參與及主管機關規畫辦理；另考量我國選舉係二年一次，為使公民投票得有理性討論之時間，爰規定公民投票每二年舉行一次以錯開選舉年。」

第三節 罷免相關文獻



罷免權為世上所少見，卻見於中華民國憲法當中，乃因孫中山先生對其頗為看重，基於「有選舉就有罷免」的理念，而由制憲先賢將其入憲。隨著政治局勢之發展與直接民主的運作更為頻繁，國內社會對於直接民主或公民投票的討論，可說是日益興盛；然相形之下，或許是由於罷免權在過去並沒有太多的實際運用，許多憲法文獻對其著墨甚少。然而，在現今罷免權的行使如此頻繁且容易的情況下，對罷免權的探討及罷免制度設計之研究，已更顯重要。

許育典指出，罷免係一種「集體權」，而非「個人權」，須由集體共同行使方能實現；且為保持政局穩定，罷免權的行使在法律上有所限制，如在就職後經過一定期間方能罷免之時間限制、提議及連署之人數限制、罷免失敗後不得再罷免之限制等⁷⁰。此外，罷免通過門檻為整個制度最關鍵的限制。李惠宗認為，罷免門檻過高，將使得罷免權變得無法實質上履行，「形同廢棄罷免制度」。另一方面，李氏也表示，民意代表需要拿到多少票才能當選，就應有多少罷免同意票方能罷免，其依此觀點套用到過去立委採大選區制，「雙二一」的門檻是民代當選得票的數倍，視同廢棄罷免；而今採單一選區制，為求鄭重，「雙二一」其實並不至於過高，亦不違憲⁷¹。那麼，若為 2016 年修法後的罷免現制，李氏是否會認為其過低，不合法理呢？

對於罷免通過門檻，陳新民也主張，宜視選舉制度之不同來設計。罷免案的運作，應是由選舉時投票支持該候選人之選民，對其上任後的作為不滿，改變其

⁷⁰ 許育典，憲法，九版，頁 328-329（2019 年）；陳春生，憲法，頁 216-217（2003 年）。

⁷¹ 李惠宗，憲法要義，八版，頁 418-420（2019 年）。



原先支持的態度，而行使撤銷其職務之權利。也就是說，在現行立委以單一選區制選出，罷免通過的要件應是罷免同意票超過其原先選舉得票，代表原先投票支持該候選人的選民改變心意，欲撤銷、收回所賦予的權力，此與李惠宗氏的觀點相似。反觀，罷免對採取複數選區單記非讓渡投票制(SNTV-MMD，下簡稱 SNTV)之過去的立委或現今的縣市議員來說，相當不公平。假設某一候選人以 10%得票率當選，即便其餘 90%皆不滿之，也無法阻止其當選；然當該 90%的選民提議罷免，就算 10%原支持者仍支持該當選人，其遭罷免的機會仍然相當大，此觀點與李惠宗氏的看法差距不小。此外，陳新民氏認為，罷免實際上已沒有太大的監督制衡之效果，因為除罷免以外，尚有其他可用的手段來督促民意代表⁷²。陳春生也依上述理由直言，罷免權在複數選區中實施的意義不大，而總統副總統罷免更關乎政治之穩定，應能免則免⁷³。

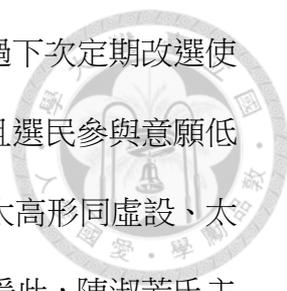
除了定期改選外，立委罷免也是院外究責機制的一環。罷免權係以強制委任為基礎，然而強制委任有諸多弊病，而與自由委任形成對抗。對此，吳庚、陳淳文歸納出兩組民意代表委任性質之聯結：「強制委任—選區利益—恩侍型議員或地方派系—賄選與黑金政治」與「自由委任—國家利益—政策型政黨—政見辯論與政見競爭」⁷⁴。本研究嘗試擴充之：前者可以再加上「罷免頻繁運作」，後者則以「罷免備而少用」補充。過去由於罷免門檻較高而不易推動，強制委任與自由委任的矛盾可能不明顯；而今制度已不同以往，代議制度恐怕會加速傾頹。

陳淑芳除從議會代表理論來看民意代表之罷免外，亦從「法政面」探討其存廢。第一，民選公職在有違法失職之情事而存在其他究責機制處理之外，難以評

⁷² 陳新民，憲法學釋論，九版，頁 282（2018 年）。

⁷³ 陳春生，憲法，頁 217（2003 年）。

⁷⁴ 吳庚、陳淳文，憲法理論與政府體制，六版，頁 570-573（2019 年）。



價其施政及問政之優劣。即便施政或問政與民意有違，只需透過下次定期改選使其落選即為負責，罷免顯然並非必要。第二，罷免甚少使用，且選民參與意願低落，卻花費極大的社會成本。第三，罷免門檻難以妥適訂定，太高形同虛設、太低則任由少數挾持多數，難以設計一個符合民主原理的制度。爰此，陳淑芳氏主張罷免制度應予廢除，其中總統副總統的罷免涉及修憲，恐難度太高；而其他公職人員之罷免制度，透過公職人員選舉罷免法修法即可廢除。陳淑芳氏並認為，由於罷免制度由立法者形成，甚至可決定是否賦予人民罷免權，因此沒有違憲之虞⁷⁵。

至於在學位論文的部分，若以「罷免」為關鍵字於臺灣碩博士論文知識加值系統搜尋，共計 19 篇。然而，當中有部分論文之年代過於久遠，其餘則多是針對整部選罷法之研究，或與本研究之主題較無關聯之論文。再者，有關之學位論文，除了許治明的「我國罷免體制之研究」一文，以其實務經驗與理論結合，客觀探究罷免制度在我國各級公職人員的應用與問題外⁷⁶，餘皆對罷免抱持正面、樂觀、肯定的看法，視罷免為直接民主的具體展現，有助提升公民意識，且能補足代議制的缺失。例如，陳威劭在其論文中將罷免權之行使看作是落實直接民權，認為代議制中的代議士常與民意脫節，甚言不應由他們形成公共意志，必須保留最終的決定權給人民，以彌補、制衡並解決代議制造成的僵局⁷⁷；另，徐佑昇雖嘗試提出其對行使罷免權的若干疑慮，例如罷免恐怕會淪為政黨為了自身政治利

⁷⁵ 陳淑芳，罷免制度存廢之探討，台灣法學雜誌，392 期，頁 8-11（2020 年）。

⁷⁶ 許治明，我國罷免體制之研究，中國文化大學政治學研究所碩士在職專班碩士論文（2006 年）。

⁷⁷ 陳威劭，我國罷免制度研究－以公職人員選舉罷免法為核心，國立臺灣大學國家發展研究所碩士論文，頁 16-21（2016 年）。

益而進行操作的工具或造成政治動盪與政黨惡鬥等，然自整體觀之，其論文大致仍肯定罷免對民主深化與提升公民政治參與的效果⁷⁸。



此外，徐氏與陳氏之論文亦缺乏明確區別「民選行政首長」（如縣市長等）與「民意代表」（如立法委員、縣市議員等）之罷免，而將二者看作是同一個層次的議題進行討論。然事實上，針對實際掌握行政資源，並且對於政策的形成、施行及預算之分配等，具有決定性影響力的民選行政首長之罷免，和針對立法院中 113 席立法委員或縣市議會中數十席不等之議員中，其中一席民意代表之罷免，自然難以一概而論，必須加以區分、個別討論。

最後，罷免門檻的高低更是討論的重點。公職人員選舉罷免法中有關罷免門檻之規定，已於 2016 年底下修。陳氏的論文作於修法之前，其主張舊法的罷免門檻過高，限制了人民當家作主的意志及罷免權的實踐，應該降低⁷⁹。徐氏的論文則在完成於修法之後，關於公職人員選舉罷免法所規定之罷免門檻，其認為調整之後「即屬適當」；相對地，在總統副總統選舉罷免法中，全國選舉人投票的門檻仍應調降，否則罷免總統副總統的規定僅是「徒具形式」⁸⁰。罷免門檻是過高、過低或適當，從不同的思維與立場出發，當然有不同的詮釋；儘管如此，罷免門檻應該提高或降低、調整的幅度大小，卻也不是漫天喊價、各言爾志，背後須有一定的論證依據可供依循。

有別於上述學位論文並未區別罷免制度的對象，且對罷免制度採較為信任的態度，本研究將問題的核心聚焦立法委員的罷免制度，並以其他公職人員之罷免

⁷⁸ 徐佑昇，我國解嚴後罷免運動與罷免制度之研究，國立臺灣大學國家發展研究所碩士論文，頁 92（2017 年）。

⁷⁹ 同註 77，陳威劭學位論文，頁 113。

⁸⁰ 同註 78，徐佑昇學位論文，頁 93。

為輔助，從我國歷來罷免案為例，檢視立委罷免制度的變革，將如何影響民主體制之發展。此外，本研究亦將試圖提出修法建議，以期提供罷免制度不同的選項。



第三章 我國罷免現制概述



公職人員選舉罷免法中，有關公職人員之罷免規定，歷經多年的實施與多次的修正，於 2016 年後成為最新版本，適用至今。現行罷免制度與過去有很大的不同，包括罷免門檻已大幅降低，罷免變得更加容易。另外，該法在制定之初，是將不同的公職人員，基於選舉制度的不同，即取得職位方式之有別，以相異的罷免門檻予以規範⁸¹：從 1980 年 5 月 6 日制定之動員戡亂時期公職人員選舉罷免法第 70 條第 1 項、第 74 條及第 83 條之規定可知，當時的立法委員，與國大代表、縣市議員等中央地方各級民意代表之罷免提議、連署與投票門檻相同，其中投票門檻為投票率三分之一以上；而縣市長、鄉鎮市長與村里長等行政首長則是各項門檻相同，投票門檻較前者高，投票率須達二分之一以上⁸²。現行的罷免制度，則是不論職位與選制，門檻一律相同。

現行數個公職人員全適用同一罷免制度的做法，其實不無爭議。以下，將就公職人員選舉罷免法所規範之對象，以縣市長及縣市議員為例，就選舉制度及職

⁸¹ 參照立法院法律系統，查詢 1980 年制定之動員戡亂時期公職人員選舉罷免法，第 83 條之立法理由：「本條規定罷免案之最低投票人數，係按各種公職人員之產生情況酌予規定。」

⁸² 參照立法院法律系統，查詢 1980 年制定之動員戡亂時期公職人員選舉罷免法，第 70 條第 1 項：「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。」第 74 條：「罷免案之連署，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，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十五以上。二、監察委員、為原選舉區之省（市）議會議員總數百分之二十以上。三、縣（市）長，鄉（鎮、市）長，村、里長，為原選舉區選舉人總數百分之十八以上。」第 83 條：「罷免案投票結果，投票人數應合於左列規定，同意罷免票多於不同意罷免票者，即為通過：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，應有原選舉區選舉人三分之一以上之投票。二、監察委員，應有原選舉區之省（市）議會全體議員之二分之一以上之投票。三、縣（市）長，鄉（鎮、市）長，村、里長，應有原選舉區選舉人之二分之一以上之投票。投票人數不足前項規定數額或同意罷免票未超過不同意罷免票者，均為否決。」

位性質，與本研究的研究主體－立法委員進行比較研究。另外，依據公職人員選舉罷免法第 75 條第 2 項，不分區立委不適用罷免之規定⁸³，也可能衍伸出何以區域立委的罷免門檻如此低，而不分區立委能自外於罷免權行使對象，或者政黨與不分區立委亦屬「強制委任」關係等問題。透過上述三者與區域立委之比較，盼能釐清各公職人員之罷免門檻應有如何之關係、立委罷免門檻應該如何設計方為合理。

第一節 縣市長與區域立法委員

自 2016 年罷免新制上路以來，兩次的罷免案先後搶盡了各大媒體的版面，也激起臺灣社會及社群網路的熱烈討論。其一為立法委員黃國昌案，其二則是高雄市長韓國瑜案，惟前者未通過同意票高於選舉人數四分之一之投票門檻，後者則順利通過，罷免成功。此外，新制之下與韓氏同樣作為行政首長遭罷免者，還有 2017 年屏東縣南州鄉壽元村村長陳明倫，以及 2020 年宜蘭縣員山鄉中華村村長許正東等。陳明倫案投票結果：同意罷免票 277 票，不同意票 24 票，雖投票率僅 30.01%，但同意罷免票高於選舉人總數 25%；許正東案之結果：同意罷免票 257 票，不同意 137 票，在投票率高達 67.75%、同意罷免票更佔選舉人總數 43.9%的情況下，雙雙通過罷免⁸⁴。這些例子明示，現行制度下罷免要通過，尤其是行政首長的罷免，已經不再遙不可及。本節將透過縣市長與區域立委之比

⁸³ 公職人員選舉罷免法第 75 條第 2 項：「全國不分區及僑居國外國民立法委員選舉之當選人，不適用罷免之規定。」

⁸⁴ 屏東縣選舉委員會，公告屏東縣南州鄉壽元村第 20 屆村長陳明倫罷免投票結果，2017 年 9 月 1 日；宜蘭縣選舉委員會，公告宜蘭縣第 21 屆員山鄉中華村村長許正東罷免投票結果，2020 年 7 月 7 日。

較分析，並輔以具體個案進行討論，以了解現行罷免制度下對二者的規範有無爭議。



首先，現行區域立法委員與直轄市及縣市首長選舉制度，皆採單一選區相對多數決。在一般兩黨制，或選區僅有兩位主要候選人的情況下，贏得選舉之一方，所獲得的票數比例經常落在五成上下。以個案而言，2016 年立委選舉，時代力量的黃氏在民進黨的「禮讓」下，獲得 51.51% 選票，大勝對手李慶華的 43.71%；2018 年地方大選，韓氏獲得 53.86% 選票，大敗對手陳其邁的 44.79%。也就是說，在此選舉制度之下，立委與縣市首長皆有機會獲得接近或超過半數之選票，具有相當之民主正當性基礎。依據現行罷免制度，罷免通過門檻「同意票數達選區選舉人四分之一且高於不同意票」，與單一選區選制下當選人之選舉得票顯失平衡。從實際的選票來看，黃氏 2016 年立委選舉得票數是 80,508 票，而罷免通過門檻為同意票高於 63,888 票，落差不小；韓氏 2018 年市長選舉得票數為 892,545 票，其罷免通過門檻更只有同意票高於 574,996 票⁸⁵，差距高達三十餘萬票。因此，單就選舉制度同為單一選區制而言，立委與縣市長之罷免門檻相當，似乎並無太大的問題，卻恐怕都有過低的疑慮。

另一方面，則可以從二個職位之性質加以檢視。立委與縣市長，分別是中央民意代表及地方行政首長，同樣作為民選公職人員，本質上卻有很大的差異。在民主選舉中，候選人多會提出政見或所謂的競選承諾，凸顯其政治理念、擘劃當選上任後的政策藍圖，以爭取選民的認同。依據公職人員選舉罷免法第 47 條第

⁸⁵ 中央選舉委員會選舉資料庫網站，第 09 屆立法委員選舉（區域）候選人得票數，<https://db.ccc.gov.tw/histQuery.jsp?voteCode=20160101T1A2&qryType=ctks>（最後瀏覽：2020 年 8 月 18 日）；同註 3。

1 項第 1 款之規定，政見還必須刊載於選舉公報上⁸⁶。而選民投票的行為，依照 Campbell 等人的研究，會受到政黨認同（party identification）、候選人取向（candidate orientation）以及議題取向（issue orientation）之影響⁸⁷，「政見」即多屬於議題取向的部分。

候選人一旦當選取得公職後，就必將受到選民的檢視，所提出的政見在其 4 年任期中是否能被履行，成為政績。對縣市長而言，尤其如此。地方制度法第 14 條：「直轄市、縣（市）、鄉（鎮、市）為地方自治團體，依本法辦理自治事項，並執行上級政府委辦事項。」而直轄市長與縣市長作為地方自治團體之行政首長，根據地方制度法第 55 條、第 56 條之規定，除了綜理縣政、市政之權力外，還擁有縣市政府一級單位主管或一級機關首長之人事任免權⁸⁸。具體而言，縣市長掌握實際權力，可以決定地方政府的政策方針，左右地方預算編製及財政收支分配，更能任免地方政府的一級官員等。有權即有責，既然縣市長有資源，有人事與人力，亦有決策之權，就有充分的理由在一定程度上必須落實其選前之政見。因此，

⁸⁶ 公職人員選舉罷免法第 47 條第 1 項第 1 款：「選舉委員會應彙集下列資料及選舉投票等有關規定，編印選舉公報，並得錄製有聲選舉公報：一、區域、原住民立法委員及地方公職人員選舉，各候選人之號次、相片、姓名、出生年月日、性別、出生地、推薦之政黨、學歷、經歷及政見。」

⁸⁷ CAMPBELL, A., GURIN, G., & MILLER, W. E. THE VOTER DECIDES(1954).

⁸⁸ 參見地方制度法第 55 條：「直轄市政府置市長一人，對外代表該市，綜理市政，由市民依法選舉之，每屆任期四年，連選得連任一屆。置副市長二人，襄助市長處理市政；人口在二百五十萬以上之直轄市，得增置副市長一人，職務均比照簡任第十四職等，由市長任命，並報請行政院備查。直轄市政府置秘書長一人，由市長依公務人員任用法任免；其一級單位主管或所屬一級機關首長除主計、人事、警察及政風之主管或首長，依專屬人事管理法律任免外，其餘職務均比照簡任第十三職等，由市長任免之。副市長及職務比照簡任第十三職等之主管或首長，於市長卸任、辭職、去職或死亡時，隨同離職。依第一項選出之市長，應於上屆任期屆滿之日宣誓就職。」第 56 條：「縣（市）政府置縣（市）長一人，對外代表該縣（市），綜理縣（市）政，並指導監督所轄鄉（鎮、市）自治。縣（市）長由縣（市）民依法選舉之，每屆任期四年，連選得連任一屆。置副縣（市）長一人，襄助縣（市）長處理縣（市）政，職務比照簡任第十三職等；人口在一百二十五萬人以上之縣（市），得增置副縣（市）長一人，均由縣（市）長任命，並報請內政部備查。縣（市）政府置秘書長一人，由縣（市）長依公務人員任用法任免；其一級單位主管及所屬一級機關首長，除主計、人事、警察、稅捐及政風之主管或首長，依專屬人事管理法律任免，其總數二分之一得列政務職，職務比照簡任第十二職等，其餘均由縣（市）長依法任免之。副縣（市）長及職務比照簡任第十二職等之主管或首長，於縣（市）長卸任、辭職、去職或死亡時，隨同離職。依第一項選出之縣（市）長，應於上屆任期屆滿之日宣誓就職。」

縣市長除了要為縣政、市政的治理成敗負責，也得為其競選時所開出的政見實現與否負責。



反之，立委在選舉時也會提出若干政見，但立法委員候選人之政見內容通常十分廣泛。依廖達琪、林福仁等人之研究⁸⁹，為建立政見資料庫而將其進行以下的分類：一、政見地域方向，分為全國性、單一地方、跨區性、兩岸、國際；二、政見性質，分為非政治性口號、政治性口號、政策意涵、個人特質；三、議題類別，如內政、憲政議題、外交國防、經濟、財政、教育文化、交通等，由此可見政見內容之繁雜程度。另，該研究也提及，臺灣社會普遍認為刊載於公報上的政見不甚重要，原因在於很少選民將其作為實際投票之根據，且多為形式意義大於實質意義之內容。本研究以 2020 年第 10 屆立法委員選舉桃園市第 5 選區，兩大黨候選人呂玉玲、蔣絜安所提政見為例，如圖 2，大致可以分為地方建設與國家議題，或與二者皆有關之政見。

⁸⁹ 廖達琪、林福仁、黃郁慈、劉子昱、李承訓，台灣立法委員政見資料庫之建置，選舉研究，19 卷 2 期，頁 131-144 (2012 年)。

拚 樂活長照
居家、社區、機構面面俱到，提供友善便利的長照環境。

拚 優質幼托
推動平價、優質、便利的幼托服務，讓年輕人勇敢生、安心養。

拚 青年適才
教育、職訓、就業一條龍，推動青年初次就業津貼每月六千元，讓青年做國家的中流砥柱。

拚 農業穩定
輔助農業發展，打造穩定的產銷平台，建立穩定的農民年金制度。

拚 建設發展
推動平鎮火車站、平鎮龍潭公車轉運站捷運橘線，帶動都市發展打造新都市。

拚 安心教育
提供優質教育環境，降低經濟負擔，提升教育品質，讓孩子安心學習。

拚 多元客家
爭取預算推廣客家文化，打造客家模範社區，讓客家人在生活中傳承。

拚 和平兩岸
穩定兩岸關係，創造和平共榮。

拚 經濟前進
督促政府解決產業五缺，打造友善產業環境，讓台灣產業走出去。

拚 觀光文創
打造觀光新景點，推動石門水庫國際觀光旅館結合文創，提供低利貸款，鼓勵青年與團體。

拚 政府效能
監督政府效率，查腐弊、絕貪賄；強力整頓國營事業人事，鼓勵企業內升、外聘符合專業學才，終結肥貓庸庸文化。



好立委 繼續拚
立法委員候選人
呂玉玲
懇請支持

平鎮快轉 龍潭更好 為客家文化傳承做長工是我的榮耀，堅持從政絕不炒地皮、不包工程；主張清廉政治，絕不屈服地方勢力威脅利誘；期待鄉親們選出能兼顧台灣安全與地方發展的立法委員；支持平鎮、龍潭大發展，懇請支持蔣絮安。

<p>一、生活真心「安」：</p> <p>1. 強化治安： ●提高員警任用解決警民比例失衡狀況。 ●強化設置警用監視系統保障居家安全。 ●推動婦女友善門診，尊重女性就醫權益。 ●爭取孩童生病陪病假照顧薪水國家出。</p> <p>2. 新富農業： ●推動客家文化創生應用元素，行銷靈三線產業品牌，活化客庄產業。 ●協助提升農產品質，</p>	<p>擴展內、外銷通路。 ●落實食品衛生安全法，排除劣質進口產品打擊本土農業。 3. 貼心「照」顧長者： ●推動銀髮族群照護責任，提高居家看護補貼預算與社工人員任用，讓銀髮族都能受到照護安排。 ●獎勵青年投入銀髮族群產業與商品開發。</p> <p>二、宜「居」城市：</p> <p>1. 爭取「第一屆世界客家博覽會」在桃園舉辦，榮耀宜居城市。</p>	<p>2. 爭取龍潭大池周邊景觀改善及水質淨化工程，改善環境品質。 3. 推動社會住宅興辦與公設停車場設立，持續租屋補貼，讓青年住得起、弱勢不被忽略。</p> <p>三、交通「新」樞紐：</p> <p>1. 加速啟用平鎮火車站設立，便利通勤。 2. 橘線捷運延伸到平鎮、龍潭。 3. 北二高國道3號銜接台66線至龍潭及設置國道交通轉運站。</p>	<p>四、樂「業」與教育：</p> <p>1. 爭取開設職業訓練教學課程，讓轉職與培養專長有更完善的學習機制。 2. 落實新課綱；推動高中職社區化，建立結合產業的學習機制。 3. 投資體育與運動人才培訓，推動國民健康與運動發展。</p> <p>4. 設置親子中心與校園共融式遊具公園，為孩童營造遊戲空間。</p> <p>五、國防科技升級：</p> <p>1. 維持台海及區域和平，落實國防自主，維護國家安全。 2. 推動國防科技轉型，加強產業合作「讓國防產業進入國際供應鏈」走向國際市場。</p>
--	--	--	--

請掃描 QR Code 加絮安為友



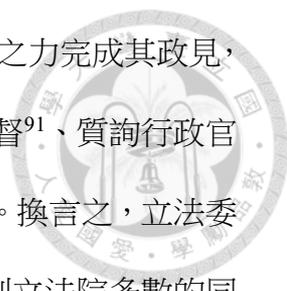



圖 2 第 10 屆立委選舉桃園市第 5 選區候選人呂玉玲、蔣絮安公報政見

資料來源：擷取自第 10 屆立法委員選舉選舉公報（桃園市第 5 選區）；此圖上半部為候選人呂玉玲之政見欄，下半部為蔣絮安之政見欄。

地方建設部分，如呂氏希望打造地方觀光產業，蔣氏則有為地方發展宜居城市的構想，以及二位候選人皆提到的「推動設立平鎮火車站」及「捷運橘線延伸平鎮龍潭」等交通建設；而立法議題方面，如呂氏的兩岸和平穩定，蔣氏的國防科技政策，以及二位候選人皆有的政見，包括發揚客家文化、教育改革及農業相關政策等。惟議題部分，相較之下，呂氏的政見論述多半顯得空泛而流於形式⁹⁰。

⁹⁰ 桃園市選舉委員會，第 10 屆立法委員選舉選舉公報（桃園市第 5 選區）。



有別於縣市長手握政策、預算與人事之權，立法委員較難以一己之力完成其政見，而必須透過在立法院之法律提案、對於行政機關所提預算之監督⁹¹、質詢行政官員、對地方建設進行會勘或其他與政府溝通協調之管道來達成。換言之，立法委員能否落實選前政見，除了立委本身的決心與努力外，還須得到立法院多數的同意或行政機關的協助配合。事實上，立法委員候選人的政見並非全無必要，因其仍有展現立委候選人對各項議題態度的作用，供選民投票時的參考；但在立委相對無決策權，且其政見多如政治口號般缺乏實質內容的情況下，亦難對其落實政見與否來進行課責。

總的來說，縣市長雖非議會之成員，倘若依前述談及的議會代表理論來說，較接近「強制委任」之理論，因縣市長候選人在選舉期間提出的政見，就如同與選民簽訂之契約一般，當選時即化成選民對他們的囑託，他們就應該信守承諾，不得隨心所欲，而須盡力完成之；反觀立委則具有「自由委任」的性質。詳言之，由於立委係集體行使職權，立法院乃合議制機關，且立委選前政見多涉及地方事務，與國會所具有議決全國性事務之屬性不同，故難因其政見落實與否而予以課責。從這個觀點出發，現行制度將二者同訂定如此低的罷免門檻，並不妥當。基於縣市首長，有清楚的政見作為具體之契約內容，而有履行契約之義務，政治責任之歸屬相對明確；而立法委員在選前的政見較偏向宣示性質，政見能否實踐除立委自身努力之外，更大程度地決定於立法院多數決議，後者的罷免通過門檻，應該高於前者。

⁹¹ 況且，根據憲法第 70 條之規定：「立法院對於行政院所提預算案，不得為增加支出之提議。」

第二節 縣市議員與區域立法委員



現行制度自 2016 年實施以來，除了有地方行政首長及立法委員之罷免案可供依循，縣市議員也已有通過之例。隨著 2020 年高雄市長韓案的通過，各地韓氏的支持者也對部分市議員發起「報復性罷免」⁹²。本節擬以適用現行法之黃案作為立委罷免個案，以已成案之黃捷罷免案（下簡稱捷案），及罷免已確定通過之王浩宇罷免案（下簡稱王案）等，作為議員罷免之個案。同樣從職位性質與選舉制度的層面，比較並分析立法委員與縣市議員的罷免制度，現行以同樣的罷免門檻規定是否妥適？應該如何設計方為妥適？

首先，從立委與縣市議員之職位差異比較，進行罷免制度之檢視。立法委員和縣市議員，同為民意代表，而分屬中央、地方不同層級。立委具有憲法上的地位，擁有憲法賦予之言論免責權；縣市議員等地方民意代表在地方制度法之規定之下⁹³，亦同樣享有言論免責權。而在代表性方面，基於自由委任之理論，立法委員在理論上應代表全國人民行使立法權，以國家整體利益為依歸，不受選區之羈絆束縛；縣市議員也具備如此特質，根據憲法第 124 條之規定，其雖基於行政上的便宜而為選區選出，議員作為縣市等整個行政區的代表，其行使職權仍應以全縣市為代表對象⁹⁴。

⁹² 鄭嫻，報復性罷免成潮流？藍委憂影響台灣民主制度，聯合新聞網，2020 年 6 月 30 日，<https://udn.com/news/story/6656/4668550>（最後瀏覽日：2020 年 8 月 20 日）。

⁹³ 地方制度法第 50 條：「直轄市議會、縣（市）議會、鄉（鎮、市）民代表會開會時，直轄市議員、縣（市）議員、鄉（鎮、市）民代表對於有關會議事項所為之言論及表決，對外不負責任。但就無關會議事項所為顯然違法之言論，不在此限。」

⁹⁴ 憲法第 124 條：「縣設縣議會，縣議會議員由縣民選舉之。屬於縣之立法權，由縣議會行之。」



然依據盛杏媛對 2005 年修憲前採 SNTV 制之立法委員的研究：在 SNTV 制之下，當立委無法顧全「選區代表」與「集體代表」的情況下，民眾傾向期許立委可以堅守國家整體代表的角色。惟基於選舉連任壓力，其他立委都致力將國家資源往選區輸送，以及相較之下，在選區比在國會更有其表現與揮灑的空間等因素，使得實際運作上立委往往反其道而行⁹⁵。同理，至今仍採 SNTV 選制的縣市議員，在行使職權時也將難以避免地向選區靠攏，在議會反映選區的利益，而非集體利益。但是，現行單一選區選制下的區域立法委員，當其在地方之「選區服務」與在中央之「立法問政」間必須有所取捨時，仍然會以選區服務為重。理由在於在單一選區下，民眾也只有一個立委可以問責⁹⁶，一旦選區服務沒有做好，就會面臨競選連任的龐大壓力。由此推論，不論是採哪種選舉制度，立委與縣市議員的職位性質相同，皆應具有自由委任之地位，即二者理論上都應該代表集體利益，然在實務上卻都選擇以選區利益優先，強調選區服務。因此，二者之職位性質與罷免制度是否應差異設計，並沒有太大的關聯。換言之，從這點來看，其罷免制度似可以不予差異設計。

其次，從選舉制度的角度切入。在我國 2005 年第 7 次修憲前，各級民意代表之選舉制度，包括縣市議員、立法委員等，皆採取「複數選區單記非讓渡投票制」，即 SNTV-MMD(single nontransferable vote under multi-member district system)。林繼文對其的定義為「每位選民只投一票給特定候選人，候選人所得的選票即使超過當選門檻也不可讓渡給其他候選人，得票最高的 m 名候選人取得 m 個席次，

⁹⁵ 盛杏媛，選區代表與集體代表：立法委員的代表角色，東吳政治學報，21 期，頁 29-30（2005 年）。

⁹⁶ 盛杏媛，再探選區服務與立法問政：選制改革前後的比較，東吳政治學報，32 卷 2 期，頁 100-102（2014 年）。

而 m 通常大於 1^{97} 」。在世界各國中，此種制度在過去僅曾為日本、南韓所採行，而我國所以採用 SNTV，也是日本殖民統治時期所留下的政治產物⁹⁸。有別於日韓已分別在 1994 年及 1988 年改行他制，我國遲至 2005 年才透過修憲，將中央之立法委員選制改成「單一選區兩票並立制」，惟至今地方縣市議員仍持續以此作為選舉制度⁹⁹。一直以來，學界及臺灣社會對 SNTV 有諸多批評，包括：加速政黨極化，議會小黨林立；地方派系猖獗，常與黑金勾結；黨內競爭激烈，弱化黨際競爭；議員素質堪憂，議事效率低落；政黨功能式微，候選人轉趨極端、偏激等¹⁰⁰。即便立委已改制，這些批評對於縣市議會及議員而言，始終如幽靈般揮之不去，難以擺脫。

在 SNTV 之下，大多數的縣市議員選舉區皆為複數選區，亦即應選名額在 2 人以上；但也有少數選區，如部分人口較少之選區或多數的原住民選區，應選名額僅 1 人，與單一選區無異。選區愈大、應選名額愈多，則當選人的得票率愈低。以 2018 年地方議員選舉為例，臺北市第 1 選區在 23 位候選人競爭高達 13 席議員寶座的情況下，最高票者張斯綱，其得票率僅 6.99%，當選者中得票率最低者為陳建銘，亦只有 4.70%，二者相差不大；但也有差距十分顯著的，如臺北市第 2 選區有 15 位候選人爭取 9 席，當選者中得票最高為高嘉瑜的 16.25%，最低為李建昌的 5.97%。相對地，在應選名額較少的選區，則當選人所獲得票將相對提高，例如臺南市第 4 選區僅選出一名議員，2018 年選舉之唯一一席市議員當選

⁹⁷ 林繼文，單一選區兩票制與選舉制度改革，新世紀智庫論壇，6 期，頁 70（1999 年）。

⁹⁸ 王中天，SNTV 的政黨失誤類型之探討、測量與運用：以台灣立法院選舉為例(1992-2004)，選舉研究，15 卷 1 期，頁 52-53（2008 年）。

⁹⁹ 王業立，單記非讓渡投票制的政治影響：我國民意代表選舉制度的探討，選舉研究，2 卷 1 期，頁 149-152（1995 年）；王鼎銘、郭銘峰，混合式選制下的投票思維：台灣與日本國會選舉變革經驗的比較，16 卷 2 期，頁 102-103（2009 年）。

¹⁰⁰ 吳重禮，SNTV 的省思：弊端肇因或是代罪羔羊？，問題與研究，41 卷 3 期，頁 50-58（2002 年）。

人獲得 45.05%，但由於有 4 位候選人，落選者中得票最高者僅 28.60%¹⁰¹。顯然，縣市議員之得票，將很大程度取決於選區大小、候選人多寡，致不同選區的當選人，得票率有很大差距。而現行罷免制度之通過門檻「同意票高於選舉人總數四分之一」，無論是在大選區或小選區，恐怕都有其不甚周延之處。

縣市議員和立法委員採取了 2 種截然不同的選舉制度，若回到本研究所關懷的罷免通過門檻來看，是不是就有設計 2 套不同的罷免制度之必要？此處以立委黃案及市議員捷案、王案進行比較。2018 年地方公職人員選舉，時代力量推出之議員候選人黃捷在高雄市第 9 選區以 18,420 票當選，得票率 9.00%，在該選區當選之 8 席中排第 6 位；而該選區選舉人總數 287,829 人，罷免通過門檻約為同意票高於 71,958 票。另，選舉當時仍由綠黨推薦，現屬民進黨之王浩宇，則於桃園市第 7 選區獲得 16,292 票，得票率 8.67%，在應選名額 11 席中排第 3 位。2021 年 1 月 16 日舉行王案罷免投票，投票結果同意罷免票 84,582 票，除高於不同意票 7,128 票之外，更高於該選區選舉人總數 327,758 人之四分之一 81,940 人，成為我國第一位遭罷免去職之直轄市議員¹⁰²。2016 年，黃國昌在採單一選區制之立委選舉中獲得 80,508 票，高達 51.51% 的選票¹⁰³，然 2017 年黃氏罷免案中，同意罷免票竟僅需要高於 63,888 票即可通過。從上述各案可以發現，黃捷與王氏

¹⁰¹ 中央選舉委員會選舉資料庫網站，107 年直轄市市議員選舉（區域）候選人得票數，<https://db.cec.gov.tw/histQuery.jsp?voteCode=20181101K2B2&qryType=ctks>（最後瀏覽日：2020 年 8 月 25 日）。

¹⁰² 中央選舉委員會選舉資料庫網站，107 年直轄市市議員選舉（區域）候選人得票數，<https://db.cec.gov.tw/histQuery.jsp?voteCode=20181101K2B2&qryType=ctks>（最後瀏覽日：2020 年 10 月 7 日）；中央選舉委員會選舉資料庫網站，107 年直轄市市議員選舉（區域）選舉概況，<https://db.cec.gov.tw/histQuery.jsp?voteCode=20181101K2B2&qryType=prof&prvCode=0>（最後瀏覽日：2020 年 10 月 7 日）；中央選舉委員會新聞稿網站，<https://www.cec.gov.tw/central/cms/110news/34883>（最後瀏覽日：2021 年 1 月 18 日）。

¹⁰³ 中央選舉委員會選舉資料庫網站，第 09 屆立法委員選舉（區域）候選人得票數，<https://db.cec.gov.tw/histQuery.jsp?voteCode=20160101T1A2&qryType=ctks>（最後瀏覽：2020 年 10 月 7 日）。

皆以不到 2 萬票當選市議員，罷免通過門檻卻分別為其選舉得票之近 4 倍及近 5 倍，然是否太高尚存有許多討論空間。相反地，黃氏獲得過半選票當選立委，罷免通過門檻卻僅不及其當選得票的 8 成。



綜上所述，立委與縣市議員由於同樣作為民意代表，皆享有言論免責權及自由委任之地位，在職位性質相同的觀點下，罷免制度似乎沒有差異設計之必要。然而，若以選制的角度出發，依現行制度而言，採取 SNTV 之縣市議員，本身即有選區大小之區別，不同選區之議員當選所需得票率差距頗大；遑論選舉制度不同之立委與縣市議員，使得二者當選所得或所需票數，也就是選民以選票所賦予之民意基礎，會有相當大的差異。若仍以同樣的罷免通過門檻規範之，將產生民意基礎較高的立法委員，相較於民意基礎較低的縣市議員，更容易遭到罷免的悖謬現象；或者在不同選區議員之間當選得票差距頗大的情況下，適用同一門檻也未必適宜；甚至，縣市議員只需要選區中極少部分選民之選票即可選出，卻能由其他大部分的選民左右其罷免之結果，說明縣市議員或許根本不應適用現行罷免制度。這些都顯示出現行制度確實有檢討及修正的必要。

第三節 區域立委與不分區立委



憲法增修條文第 4 條規定，我國立法院由 113 席立法委員組成。其中 73 席為區域立委，由全國劃分 73 個選區以單一選區選出；另有平地、山地原住民立委各 3 席，以全國為選區採複數選區相對多數制，由得票前三名的候選人當選；最後，則為全國不分區及僑居國外國民立委 34 名，根據政黨得票比例進行「封閉式政黨名單」之席次分配¹⁰⁴。值得注意的是，對於採相異選舉模式的區域立委及不分區立委，則是給予兩種完全不同的課責規範，和前二節所述情況大相逕庭。以下，本節將探討之。

我國之所以修憲將選制改為「單一選區兩票制」，一票投區域立委以外，設置另一票投政黨，以比例代表制選出全國不分區立委，最主要有以下 4 個目的¹⁰⁵，然我國實際運作的狀況卻與理想仍有段差距：

- 一、期望透過政黨拔擢專業人才進入國會，以提升國會的問政品質與議事效率。
- 二、鼓勵政黨將不擅長或不適合選舉、缺乏競選經費的優秀政治人才納入名單，使其不必透過傳統選區選舉，亦有機會進入國會施展長才；或者可以透過弱勢族群的提名，保障其參政權並增加國會多元代表性。
- 三、由於較無選區及選票的壓力，不分區立委不必費心選區服務，而能專注於國會的法案與政策審議上，並得制衡區域立委看重的選區利益，固守代表全國

¹⁰⁴ 同註 16，憲法增修條文第 4 條之規定。

¹⁰⁵ 吳東野，我國立法院全國不分區委員制度之研究，選舉研究，6 卷 1 期，頁 148-149（1999 年）；吳庚、陳淳文，憲法理論與政府體制，六版，頁 567-578（2019 年）；李文元，我國不分區立委選制之探討－立委職能表現之比較，東海大學政治學系碩士論文，頁 26-29（2013 年）。

集體利益之角色。



四、政黨得藉由不分區立委的提名培養人才，並且加強對其從政黨員與政策方向的主導與控制，促成政黨間的良性競爭，並有助於政黨之發展與政黨政治之健全。

由於不分區立委非由特定選區之選民所選出，因而不適用公職人員選舉罷免法之罷免規定，即 34 席的不分區立委無法為人民直接罷免。但也並非毫無辦法予以去職，公職人員選舉罷免法第 73 條第 2 項就清楚地規定不分區立委須受制於政黨¹⁰⁶；此外，司法院釋字第 331 號解釋解釋文更提到：「惟此種民意代表如喪失其所由選出之政黨黨員資格時，自應喪失其中央民意代表之資格，方符憲法增設此一制度之本旨¹⁰⁷。」也就是說，憑藉著政黨的提名與選票取得不分區立委的職位，無論其在政策議題上悖離政黨理念，或行為不檢破壞政黨形象等，政黨可以透過除名、開除黨籍之方式，迫使其下台，並由名單中下一順位遞補。

上述不分區立委去職的方式，即表示政黨具有強制力，要求不分區立委在立法院對黨的決議言聽計從，具有強烈的「強制委任」性格。雖然「選前提政見」對立委的意義不大，但根據公職人員選舉罷免法第 47 條第 1 項，有別於第 1 款要求選舉公報須刊載區域立委候選人之政見，第 2 款對不分區立委則無此規定，反而政黨之政見應予刊載¹⁰⁸，可以看出不分區立委較不具個人色彩，而更像是在

¹⁰⁶ 公職人員選舉罷免法第 73 條第 2 項：「全國不分區及僑居國外國民立法委員，在就職後喪失其所屬政黨黨籍者，自喪失黨籍之日起，喪失其資格，由中央選舉委員會函請立法院予以註銷，其所遺缺額，除以書面聲明放棄遞補者外，由該政黨登記之候選人名單按順位依序遞補；如該政黨登記之候選人名單無人遞補時，視同缺額。」

¹⁰⁷ 參見司法院釋字第 331 號解釋。

¹⁰⁸ 公職人員選舉罷免法第 47 條第 1 項：「選舉委員會應彙集下列資料及選舉投票等有關規定，編印選舉公報，並得錄製有聲選舉公報：一、區域、原住民立法委員及地方公職人員選舉，各候選人之號次、相片、姓名、出生年月日、性別、出生地、推薦之政黨、學歷、經歷及政見。二、

立法院代表政黨或執行政黨意志的化身。政黨透過不分區名單的擬定，可以選擇進行派系分贓、政治妥協，或者藉此將對黨忠誠且具有戰力的政治人物投入立法院，為黨辯護。或者，由於政黨在名單的提名上具有相當的自主性，也可以選擇排除政治干擾，將較難由區域選出之代表弱勢族群或具專業領域背景者放進名單，向社會傳達政黨的理念、政策藍圖，提高名單的多元與專業組成，以吸引選民的選票¹⁰⁹。舉例來說，2012 年大選，楊玉欣為國民黨提名的不分區名單當中的一大亮點，身為罕見疾病病友的楊氏，關懷老弱、失能者，並在其任內推動病人自主權利法的立法¹¹⁰；又如 2016 年大選，原擔任主婦聯盟環境保護基金會常務監事的陳曼麗，以婦女權利、環境與食安之專業背景，列入民進黨不分區立委名單而順利進入立法院¹¹¹。總而言之，政黨透過不分區名單上候選人之提名與排序，彰顯政黨的理念、價值、性格或對於未來推動政策的想像，而人民得以據此決定政黨票的去向。然而，根據包正豪的研究，以 1992 年至 2008 年的不分區名單作為研究基底，卻發現實際運作中的不分區立委提名，仍然作為政黨在區域立委參選爆炸時的「疏洪道」等政治利益交換的場域，難以發揮其原先設計的精神¹¹²。惟無論各政黨對其不分區名單的取向或定位為何，制度上不分區立委都必須對所屬政黨負責，是典型的強制委任精神。

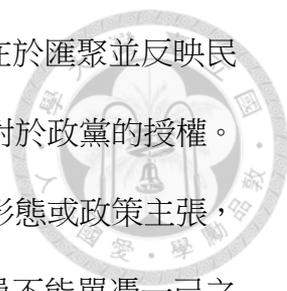
全國不分區及僑居國外國民立法委員選舉，各政黨之號次、名稱、政見及其登記候選人之姓名、出生年月日、性別、出生地、學歷及經歷。有政黨標章者，其標章。」

¹⁰⁹ 蕭怡靖，民眾對立法委員選舉之政黨不分區名單的認知與影響：以 2008 年立法委員選舉為例，選舉研究，19 卷 1 期，頁 35-41（2012 年）；吳東野，我國立法院全國不分區委員制度之研究，選舉研究，6 卷 1 期，頁 154（1999 年）。

¹¹⁰ 林思宇、郭淑媛，卸任前最後一仗 楊玉欣打得漂亮，今周刊網站，2015 年 12 月 24 日，<https://reurl.cc/A8RqVQ>（最後瀏覽日：2020 年 8 月 31 日）。

¹¹¹ 黃佳玉，「女人們一起來參與政治！」受彭婉如啟發 20 年後終於進入國會—專訪民進黨立委陳曼麗，BuzzOrange 網站，2016 年 3 月 4 日，https://buzzorange.com/2016/03/04/ddp_chenmanli/（最後瀏覽日：2020 年 8 月 31 日）。

¹¹² 包正豪，政黨政治甄補的影響因素：以 1992 到 2008 政黨不分區立委提名人選為範例，選舉評論，9 期，頁 77-78（2013 年）。



聽從黨意，就是背離民意嗎？政黨的其中一項重要功能，在於匯聚並反映民意，在各項議題中代表某部分的民意，而人民投下政黨票即是對於政黨的授權。另外，政黨在國會中扮演極為重要的角色。政黨要實現其意識形態或政策主張，就必須透過在國會中立法；而國會的合議制性質，使得國會議員不能單憑一己之力，而需要政黨的團結方能推動法案。且政黨在這層關係中居主導地位，原因在於：一、同黨的議員都必須同為法案的成敗承擔共同的責任。二、政黨可以提供議員立法所需資訊以及其他協助。三、政黨掌握議員政治生涯的生殺大權¹¹³。在自由委任的精神下，無論是區域或不分區立法委員，秉著自身專業良知與內心意志，所持的意見與立場、所為的投票與表決都應被保障，無關乎其為「黨意」或「民意」。事實上，對不分區立委而言，遵循黨意或貫徹黨的指示本身並無不妥，甚至政黨得以開除黨籍的方式強制其解職，仍屬合理。因為不分區立委在民主政治中，代表政黨向社會傳達的意念與價值。對於一個嚴重違反政黨紀律、悖離政黨政策理念或破壞政黨形象的不分區立委，政黨勢必要有反制、懲處與課責的手段。而這個手段如何斟酌使用，則考驗政黨的自律，同時接受民意的檢驗。更重要的問題在於，不分區立委之於政黨，區域立委之於選區選民，倘若都適用強制委任理論，是否與我國憲政精神有間？

在單一選區兩票制之下，我國立委資格的取得與喪失，採取雙軌制運作。一票由選區選民「選人」，直接選出區域立委，一票則透過「選黨」來選出不分區立委；並且基於「強制委任」之理論，不分區立委由政黨決定其去留，區域立委則由選民予以罷免，二者的差別只在於對誰負責。區域立委在我國的制度設計上，應傾向賦予其自由委任的地位，希望其能擺脫選區的包袱，以全國利益為議事之

¹¹³ 盛杏媛，政黨或選區？立法委員的代表取向與行為，選舉研究，7卷2期，頁38-40（2000年）。

出發點。然而，罷免制度係建立在強制委任的基礎之上，區域立委的罷免門檻愈低，強制委任的性格愈高，受制於選民的程度愈強烈。當罷免制度從高門檻變為現行的低門檻，強化了強制委任對區域立委之適用；另一方面，政黨擁有決定不分區立委去留之絕對的自由，也就是完全的強制委任。當二者皆落入十分強烈的強制委任性格，恐怕將違反憲法第 62 條立委代表人民行使立法權、第 73 條立委對院外不負責任等規定，且顯與司法院釋字第 499 號解釋有關「非純粹自由委任」之說法不符¹¹⁴，立法機關應予修正。

¹¹⁴ 司法院釋字第 499 號解釋理由書：「按現代民主國家固多採自由委任而非強制委任，即民意代表係代表全國人民，而非選區選民所派遣，其言論表決對外不負責任，原選區之選民亦不得予以罷免，但非謂民意代表行使職權因此全然不受公意或所屬政黨之約束，況且我國憲法明定各級民意代表均得由原選舉區罷免之（憲法第一百三十三條及本院釋字第四〇一號解釋），與多數歐美國家皆有不同，就此而言，亦非純粹自由委任，從而尚不能以自由委任作為其違背議事規則之明文規定採無記名投票之正當理由。」

第四節 小結



本章為我國現行罷免制度的概述。透過本研究之研究主體區域立委，與其他公職人員進行選制、職位性質與罷免門檻之比較，包含縣市長、縣市議員以及全國不分區立法委員。可以發現，現行制度將區域立委、縣市長及縣市議員等民選公職人員，以相同的罷免門檻予以規範，確有其不合理之處，而應進行檢討改善；且不分區立委與區域立委之課責模式皆以強制委任為基礎，其妥適性也同樣值得深究。

首先，就區域立委與縣市長而言，二者雖都以單一選區制選出，職位性質上卻是截然不同。在學理上，立法委員作為國會議員，宜以自由委任的理論加以保障；反觀縣市長，則具有較強的強制委任性質，顯然不適合採取相同的罷免門檻。另外，現行的罷免門檻對二者而言，與其勝選時所獲選票呈現失衡的狀況相比，都有過低之疑慮。因此，區域立委與縣市長等行政首長之罷免門檻，顯有調整的空間與必要。

其次，本章也比較了區域立委與縣市議員，二者雖同為民意代表，卻分屬中央與地方，且依兩種完全不同的選制選舉出。在 SNTV 下的縣市議員選區，有的是高達十多位應選名額的大選區，也有僅應選 1 名的小選區。在選區大小有如此顯著差別，導致各選區當選者得票率懸殊的情況下，縣市議員本身能否適用一個固定的罷免門檻不無疑問，或甚至是否應以罷免制度相繩都還有討論餘地，何況是選制不同的區域立委與縣市議員。而從職位性質來看，區域立委與縣市議員分別受憲法及地方制度法，有關「言論免責權」的保障，且雖皆由選區所選出，仍

應以集體利益為行使職權之主要考量。結合上述兩個面向的討論，本研究認為區域立委和縣市議員，應該重新設計更合宜的罷免門檻。



最後，則為區域立委與不分區立委間的探討。不分區立委的設置主要是鼓勵政黨將一些不擅長選舉而具有專業學養背景，或難以由區域選舉出的弱勢族群等人士，納入政黨名單。除了可以幫助政黨培養人才，有利政黨健全發展外，這些人進入國會後，還有增加國會組成的多元性，提升國會的立法專業與運作效率等。由於不分區立委是透過提名列入政黨名單的方式取得職位，政黨要求其在有關該黨基本理念或重要價值之法案上，按政黨的決議行使職權。並且，基於強制委任的理論，對不利於黨之不分區立委進行處分，甚或開除黨籍，尚在合理範圍，且可受公評。畢竟，政黨獲得不分區席次，代表一定程度選民對該黨價值、理念的支持，不分區立委如有悖離政黨價值或嚴重破壞政黨形象，恐怕使政黨辜負了選民。惟事實上，不分區立委的職位，已能由政黨以開除黨籍的方式，使其喪失立委資格；區域立委的罷免門檻又再降低，更容易遭到選民罷免，將使我國立委無論區域或不分區，皆具有強烈的強制委任性格，有違憲法與大法官解釋。

對我國罷免制度進行初探後，本研究發現現行制度確實存在缺失。這些缺失在於，不同民選公職間以同一標準的罷免門檻規範，不僅無視選舉制度的差異，也忽略個職位間「委任」性質的區別。然而，本研究主要是探討為區域立委的罷免制度，除了上述的比較外，下文開始將針對區域立委的部分，回顧罷免制度從過去到現在之演變，並進一步透過立委罷免個案之分析，理解現行罷免制度在區域立委的適用上，是否有不足之處？若有，要如何改善？



第四章 立委罷免制度之演變



第一節 立委罷免之憲法基礎

壹、就憲法文本來看

憲法文本中，與民意代表罷免有所涉及之憲法條文為憲法第 17 條、第 62 條、第 73 條、第 124 條及第 133 條。

從憲法第 62 條及第 124 條之規定，可以看出我國民意代表係代表集體。即儘管區域立委由全國所劃分之選區所選出，不分區立委以政黨比例代表制選出，理論上皆應代表全國人民行使立法權，而縣市議員亦代表全縣市民行使縣立法權。另外，憲法第 73 條的言論免責權，亦給予立委不受選區或其他憲政機關羈束之特權¹¹⁵。從上述條文皆可推論出，立法委員在我國憲法上所享有之「自由委任」的地位。

然而，憲法第 17 條及 133 條，明白指出人民有依法罷免其選舉區被選舉人之權利¹¹⁶，即區域立委由選區所選出，選區選民自得依法律所形塑的罷免制度罷免之。值得注意的是第 133 條當中的「依法」二字：雖然憲法保障人民有罷免民選公職人員之權，但立法權——即立法院對於罷免制度卻有相當的形成自由。從委任性質來看，若採取強制委任的理論，立法院傾向將罷免門檻往下修，使得立

¹¹⁵ 憲法第 62 條：「立法院為國家最高立法機關，由人民選舉之立法委員組織之，代表人民行使立法權。」第 124 條：「縣設縣議會，縣議會議員由縣民選舉之。屬於縣之立法權，由縣議會行之。」第 73 條：「立法委員在院內所為之言論及表決，對院外不負責任。」

¹¹⁶ 憲法第 17 條：「人民有選舉、罷免、創制及複決之權。」第 133 條：「被選舉人得由原選舉區依法罷免之。」

委行使職權必須以選區利益為最主要的考量；反之，如肯認自由委任之精神，則罷免門檻將設定一定的難度，在保障選民仍有罷免權的同時，讓立委能夠跳脫選區的框架，代表集體行使立法權。



總而言之，憲法一方面賦予選民罷免權，另一方面保留給立法者形成罷免制度之空間。立法者得以透過制度之設計，例如門檻的高低，來調整罷免制度與自由委任的消長關係。

貳、從大法官解釋來看

除了憲法文本對於罷免權之原則性規定外，因應國內政治情勢之發展，司法院大法官亦先後公布司法院釋字第 331 號、第 401 號及第 499 號解釋等，進一步形塑我國罷免制度之框架。以下分別說明之。

一、司法院釋字第 331 號解釋

1992 年，監察院就公職人員選舉罷免法有關「全國不分區民代不適用罷免」之違憲疑義，向司法院聲請釋憲。查監察院所提聲請書，稱：訂定不分區民代不適用罷免之規定，乃由於其以全國為選區，若得由人民罷免，將難以訂定合理之提議、連署人數；且全國選民皆得參與，政黨極可能介入，進而造成社會成本與資源浪費。然而其主張，政黨黨員佔全民比例低，政黨能否代表全民不無疑義；

此排除適用之規定，可能剝奪憲法賦予人民的參政權，且不符合憲法第 23 條之限制人民權利所必要者，認為應有罷免不分區民代之制度¹¹⁷。



而司法院釋字第 331 號解釋認為，所以設置不分區民代，就是希望其能擺脫選區的拘束，發揮體察全國民意，維護全國利益之功能；而政黨亦能透過不分區名單，讓才德卓著的黨員擔任中央民代。回到爭點，基於不分區民代按政黨比例產生，非由選區選民直接投票選出，即不受憲法第 133 條之規範，因此人民不得罷免之；然若其失去黨籍，則同時喪失民代資格，賦予政黨約束的權力¹¹⁸。

總而言之，此號解釋肯認不分區立委，具有強烈的政黨政治與強制委任性格。在政黨政治的基礎上，不分區立委必須代表政黨，在立法院執行政黨的意志、捍衛政黨的政策，與其他政黨在國會中相互競爭。由於不分區立委資格之取得與喪失，維繫在政黨黨籍之得失，背後即代表政黨的控制與節制。罷免，本就是以強

¹¹⁷ 司法院釋字第 331 號解釋監察院聲請書：「主旨：關於公職人員選舉罷免法第六十九條第二項規定「全國不分區、僑居國外國民選舉之當選人，不適用罷免之規定」有無與憲法之規定相牴觸，不無疑義，函請惠予解釋見復。說明：一、現行公職人員選舉罷免法第六十九條第二項規定：「全國不分區、僑居國外國民選舉之當選人，不適用罷免之規定」，係基於僑居國外國民、全國不分區選出之政黨比例代表的功能，主要在建立政黨政治，以政黨為主軸，政黨比例代表既由政黨所提名，政黨自有約束當選人就職後行為之責任，以示向選民負責，如果政黨比例代表得適用罷免，但由於政黨比例代表選舉係以全國為選舉區，其罷免案之提議人數及連署人數難以訂定適當合理之標準，而且在全國選民均得進行罷免活動之情況下，政黨極可能介入罷免活動，造成社會成本與資源之浪費，經參酌外國立法例，從而主張不適用有關罷免之規定。二、按憲法第十七條規定：「人民有選舉、罷免、創制、複決之權」，而各政黨黨員總數佔全民之比例不高，能否代表全民，不無疑義，現公職人員選舉罷免法第六十九條第二項之規定，以政黨比例代表致剝奪人民選舉罷免之權利，實與憲法保障人民參政權之規定相牴觸。三、次按憲法第二十三條規定：「以上各條列舉之自由權利，除為防止妨礙他人自由、避免緊急危難、維持社會秩序或增進公共利益所必要者外，不得以法律限制之」，公職人員選舉罷免法第六十九條第二項之規定，非但不足以構成上開法條所謂「必要」之要件，且為彰顯政黨政治更宜有罷免及遞補之規定，籍以增進政黨比例代表之功能，更為完善，始與憲法保障人民參政權之精神以及民主法治國家充分賦與人民政治權利之原則相吻合。四、復查外國之立法例亦有類似公職人員選舉罷免法第六十九條第二項之規定者，但各該國之憲法中並無如我國憲法第十七條之明文規定，其情形顯然不同，因此外國之立法例雖可供參考之用，但難以援引為立法之依據。五、依照司法院大法官會議法第四條第一項第一款規定及本年五月十二日本院第二千〇十六次會議決議辦理。院長 黃尊秋」。

¹¹⁸ 參照司法院釋字第 331 號解釋理由書。

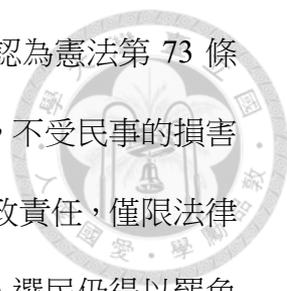
制委任為基礎，賦予人民向區域立委課責之權利；同理，政黨對不符合其要求之不分區立委開除黨籍，也是基於強制委任理論的課責制度。



二、司法院釋字第 401 號解釋

1994 年 10 月 8 日，立法委員廖大林等 54 人向司法院聲請釋憲，而其時正值擁核立委案，執政黨試圖修改公職人員選舉罷免法之際。在該情境下，國民黨主張國大代表及立法委員等民意代表，擁有的憲法第 32 條與第 73 條所賦予的言論免責權。立法委員在立法院中對公共政策所為的表決行為，對外不負責任，應包括人民的課責，得依此限制人民的罷免權。然聲請人等為在野黨立委，面對執政黨欲推動罷免法制修正以維護黨籍立委，因此主張言論免責權僅及於司法上之責任，並不包含政治責任，不得據以限制憲法第 17 條與第 133 條明文的罷免權，否則將違反憲法第 23 條，不當侵害人民基本權利¹¹⁹。

¹¹⁹ 司法院釋字第 401 號解釋廖大林等 54 人聲請書節錄：「壹、聲請解釋憲法之目的 我國憲法第三十二條、第七十三條規定，民意代表有言論及表決之免責權，依學者通說，前開之免責權係針對司法權之設計，所謂『對外不負責任』，是指不負司法上之責任，並非可擴張、引申為不負『政治責任』。再衡諸憲法第十七條明列罷免權係人民參政權之一，憲法第一百三十三條更以明文規定：『被選舉人得由原選舉區依法罷免之。』蓋『選舉』與『罷免』為相對之制度設計，憲法既已明列人民具罷免權，自為民意代表『言論及表決之免責權』非可不負『政治責任』，甚至，更難謂得以『言論及表決之免責權』為由，限制人民罷免權！故為保障人民基本權利、維持民主憲政秩序，特提本案，冀大法官會議明確解釋左列兩端問題：一、憲法第三十二條、第七十三條所規定之民意代表言論及表決免責權是否包含『政治責任』之免責？二、得否以民意代表言論及表決免責權為由，限制人民罷免權？以俾本院審查公職人員選舉罷免法部分條文修正草案，得以適從遵行，且能建立民主政治、憲政秩序之千秋基石。貳、疑義性質及經過 立法院為行使職權，適用憲法發生疑義之事項，說明如后：一、本院委員於審查公職人員選舉罷免法部分條文修正草案之際，對憲法第三十二條、第七十三條所規定之民意代表言論及表決免責權是否包含『政治責任』之免責，以及能否以此免責權限制人民罷免權之行使，發生疑義。（見附件一）二、爰而依司法院大法官審理案件法第五條第一項第三款規定：『依立法委員現有總額三分之一以上之聲請，就其行使職權，適用憲法發生疑義』聲請大法官會議解釋。參、聲請解釋之理由及對本案所持之見解 一、我國憲法第三十二條、第七十三條規定民意代表（國會議員）具表決及言論之免責權，按學者通說，此免責權係針對司法權之設計，指民意代表在院內所為之表決及言論，對外不負司法上之責任。（附件二）衡諸書牘，並無學者或學說以為前開免責權得包含民意代表言論及表決得不負『政治責任』。二、憲法第十七條明列人民參政權臚置『罷免權』，憲法第一百三十三條更加以明文規定：『被選舉人得由原選舉區依法罷免之。』蓋選舉與罷免係憲法上相



司法院於 1996 年作成司法院釋字第 401 號解釋。大法官認為憲法第 73 條的立委言論免責權，目的為保障立委行使職權所為言論及表決，不受民事的損害賠償責任與刑事上的訴追，亦不負議會內部自律規則以外之行政責任，僅限法律上責任之免除。憲法另明文保障罷免權，民代就任一定期間後，選民仍得以罷免予以檢驗，此乃政治上之責任。且大法官又再次重申，不分區立委因無原選舉區的歸屬，不適用罷免規定。

這號解釋再度確認我國國會議員所採行的議會代表制，具有相當的強制委任性格。不僅在制度設計上，不分區立委必須聽令於政黨，區域立委在國會中的議事行為，也難免於選民的制約，而透過罷免制度的存在來落實。不過，大法官也強調，包括憲法第 133 條的明文，選民如認國會議員的言論及表決不當，不受言論免責權之限制，得「依法」罷免之。亦即，將罷免制度的形成自由交給立法院：罷免制度可能必須存在，但立法院對相關細節與罷免門檻則有相當的調整空間。無怪乎 1994 年 10 月 20 日立法院將門檻上修至「投票率過半且同意票過半」，大法官隔 2 年作成此解釋時也未置一詞。

對之制度設計，係為使民意代表善盡選民所託，負其政治責任。依憲法解釋之論理解釋而言，憲法第十七條、第一百三十二條明文列示選舉權及罷免權之行使，自謂憲法第三十二條、第七十三條之民意代表言論及表決免責權不能免除其政治責任，更難謂得以言論及表決免責權為由，限制人民之罷免權。三、再者，憲法第二十三條規定，人民基本權利『除為防止妨礙他人自由、避免緊急危難、維持社會秩序或增進公共利益所必要者外，不得以法律限制之』，人民罷免權為憲法明文明示保障之基本權利，其限制自須符合憲法第二十三條之要件，遽以民意代表言論及表決免責權輕易限制人民罷免權，與上述要件並不合致，自為違憲，不當侵害人民基本權利。四、是以，茲等爰以提案聲請大法官會議解釋，以期保障人民基本權利之參政權，以及落實憲政制度及民主政治。(下略)」

三、司法院釋字第 499 號解釋

本文已在第二章第一節說明司法院釋字第 499 號解釋之背景。在本號解釋理由書第 6 段中，大法官闡明國民大會所為的第 5 次修憲之修憲程序有諸多瑕疵。其中，二、三讀的表決採無記名投票，違反公開透明原則，使得選民無法得知所選出的國大代表如何行使職權。大法官更強調，如此無法貫徹憲法第 133 條、司法院釋字第 331 號、第 401 號解釋所揭示的罷免權、政黨開除不分區立委黨籍之權。再者，本號解釋理由書第 8 段，亦確立我國所採議會代表理論，為非純粹自由委任，民意代表行使職權仍受公意與政黨之拘束。



第二節 立委罷免之法制演變



中華民國憲法將選舉權及罷免權明文規範，惟自 1947 年（民國 36 年）行憲起不到半年，我國即進入動員戡亂時期，國共內戰導致遍地烽火，自無法正常辦理選舉。國民政府遷台後，於 1960 年代開始辦理地方選舉，卻遲至 1980 年（民國 69 年）5 月 6 日才將「動員戡亂時期公職人員選舉罷免法」立法，完成相關事項的統一法制化。事實上，當時已有規範各類公職人員選舉罷免事宜之法規，本無須再統一立法，惟為因應動員戡亂時期之特殊需要並統合各種不同規定，才特別立法規範¹²⁰。因此，可以說我國有關選舉罷免事宜正式入法是源於國家的非常時期，而非常時期已然終止，其對臺灣民主化的影響與貢獻，卻也深遠地流傳至今日。自該法制定迄今 40 年來，歷經多次修正，當中關於立法委員罷免的規定也有多次的演變，本研究整理如表 1¹²¹。以下，將就立委罷免制度之變革，依時序之演進，以 1980 年制定出「動員戡亂時期公職人員選舉罷免法」，到 1991 年因應臨時條款終止，將該法之法律名稱改為「公職人員選舉罷免法」，以及 2016 年底大幅度修正罷免規定為分界，分為三個階段進行說明。

¹²⁰ 參照立法院法律系統，查詢公職人員選舉罷免法於民國 69 年制定時，為動員戡亂時期公職人員選舉罷免法。其第 1 條之立法理由：「依憲法第三十四條、第六十四條及第一百二十三條等規定之精神，中央及地方公職人員之選舉罷免，原無須統一立法，是以目前有各種選舉法規。茲為適應『動員戡亂時期』之特殊需要，及統合各種不同之規定，特訂定本法，以期適用於動員戡亂時期實施之中央及地方公職人員選舉。但本法未規定者，仍依其他有關法令之規定辦理。」

¹²¹ 參照立法院法律系統，查詢公職人員選舉罷免法之立法沿革。

表 1 立法委員罷免法制之修法演變

修法時間	總數計算方式	提議	連署	罷免通過門檻	備註或其他
1980 年 5 月 6 日 (制定)	選舉區選舉人 總數除以該選 區應選名額	5%	15%	(國大代表、立法委員、 省及縣市議員、鄉鎮市 民代表之罷免適用) 同意票高於不同意票 且原選舉區投票率超過 三分之一	「動員戡亂時期公職人員選 舉罷免法」；縣市長、鄉鎮市 長及村里長之投票通過門檻 為投票率超過二分之一；參 見第 70 條、第 74 條、第 83 條
1983 年 6 月 28 日	-	-	-	-	增訂第 79 條第 2 項不得有 罷免或阻止罷免之宣傳活動
1991 年 7 月 16 日	-	3%	12%	-	修正為公職人員選舉罷免 法；參見第 70 條、第 74 條
1994 年 10 月 6 日	-	-	-	-	第 80 條新增不得與各類選 舉同時舉辦
1994 年 10 月 20 日	原選舉區選舉 人總數	2%	13%	同意票高於不同意票 且投票率超過二分之一	參見第 70 條、第 74 條、第 83 條；不同公職人員不再細 分不同門檻，一律相同
2016 年 11 月 29 日	-	1%	10%	同意票高於不同意票 且同意票數達選舉人總 數之四分之一	參見第 76 條、第 81 條、第 90 條；第 80 條徵求連署期 間延長、第 86 條刪除不得宣 傳罷免、第 87 條改為期間有 其他選舉應同舉行投票

資料來源：立法院法律系統；本研究整理製表。

壹、1980~1991 年：動員戡亂時期公職人員選舉罷免法

1980 年 5 月 6 日所制定的動員戡亂時期公職人員選舉罷免法，是立委罷免門檻相對低的版本，罷免案各階段門檻分別是：罷免之提議門檻為「原選舉區選舉人總數除以該選舉區應選出之名額」所得商數之 5%，罷免之連署為前述所得商數之 15%，而罷免投票僅需同意票高於不同意票且「原選舉區選舉人」投票率

高於三分之一即為通過。另外，相當值得注意的是，當時的法規對於行政首長與民意代表的罷免門檻是脫鉤的，亦即有不同的規定¹²²。惟實際立法理由並非基於行政首長與民意代表之職位本質上的區別，根據 1980 年所通過之動員戡亂時期公職人員選舉罷免法第 83 條之立法理由，是由於二者選舉制度與產生方式有所不同¹²³。

1983 年 6 月 28 日，動員戡亂時期公職人員選舉罷免法第一次修法通過。與罷免有關之修正部分，除新增罷免案投票人不得亮票規定外，更新增第 79 條第 2 項：「罷免案之進行，除徵求連署之必要活動外，不得有罷免或阻止罷免之宣傳活動。」經查立法院法律系統之修法理由，並沒有對此修正加以說明¹²⁴；而在立法院公報的資料中，由於立法委員於該次修法多將重點擺在金錢與暴力介入選舉等其他事項¹²⁵，審查修正草案之過程對第 79 條增訂第 2 項幾乎沒有具體討論，僅在立法院內政、法制、司法聯席委員會召開第十四次聯席會議，進行逐條審查時，時任內政部民政司司長居伯均說明：「且在連署期間提議人徵求連署之必要活動外，不得作宣傳活動，以維持秩序¹²⁶。」由此推測，增訂限制罷免宣傳活動之理由，與維持秩序、避免製造紛爭及暴力介入罷免有關。然而，這可能僅是表面上之理由。若為維持秩序而禁止宣傳罷免，則選舉的宣傳也應一併禁止。對執政者而言，禁止罷免之宣傳應是為了降低罷免的關注度，使罷免不易通過。

¹²² 同註 82，1980 年制定之動員戡亂時期公職人員選舉罷免法第 70 條第 1 項、第 74 條及第 83 條之規定。

¹²³ 參照立法院法律系統，查詢 1980 年制定之動員戡亂時期公職人員選舉罷免法，第 83 條之立法理由：「本條規定罷免案之最低投票人數，係按各種公職人員之產生情況酌予規定。」

¹²⁴ 參照立法院法律系統，查詢 1983 年修正之動員戡亂時期公職人員選舉罷免法，第 79 條第 2 項之增訂理由僅言：「明定罷免案之進行除徵求連署之必要活動外，不得有其他罷免或反罷免之宣傳活動。」

¹²⁵ 立法院公報，72 卷 48 期，頁 6-100（1983a 年）。

¹²⁶ 立法院公報，72 卷 73 期，頁 23，居伯均司長發言（1983b 年）。

貳、1991～2016 年：公職人員選舉罷免法



1991 年 7 月 16 日，為因應動員戡亂時期臨時條款之廢止，立法院通過修正案，將動員戡亂時期公職人員選舉罷免法修正為公職人員選舉罷免法（下簡稱選罷法）。除了法律名稱外，此次修法也有一些對罷免規定之重大變革，如第 69 條增列第 2 項：「全國不分區、僑居國外國民選舉之當選人，不適用罷免之規定。」並且以「為使公職人員罷免提議人數更合理，……，以增進罷免制度功能」之理由，將立委罷免案的提議及連署門檻，由原先的 5%、15%，分別降為前述所得商數之 3% 及 12%¹²⁷。

1994 年，選罷法在一年間於立法院 4 度進行修正，其中本研究關注的是該年 10 月間的兩次修正。當時，第 2 屆立法委員林志嘉、洪秀柱、韓國瑜、詹裕仁等 4 人，因為支持興建核四廠而遭到反核團體發動罷免。眼看就要通過連署門檻正式成案，國民黨黨團緊急動員修法，於 10 月 6 日三讀，原先欲增列包括「不得以憲法保障的言論免責權之發言內容作為罷免理由」¹²⁸，惟最後僅通過「罷免不得與各類選舉之投票同時舉行」。而後，國民黨黨團再度啟動大幅度修法，立法院於 10 月 20 日三讀通過，將該法規範之所有民選公職人員，罷免各階段門檻不再區分不同的行政首長與民意代表，改為一致，總數之算法一律改為原選舉區選舉人總數，提議與連署分別修成選舉人總數 2% 及 13% 外¹²⁹，還大幅提高罷免投

¹²⁷ 參照立法院法律系統，查 1990 年 7 月 16 日通過修正之公職人員選舉罷免法第 70 條第 1 項第 1 款：「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。」第 74 條第 1 款：「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。」

¹²⁸ 游其昌、何振忠，修正選罷法 國民黨今強力動員，聯合報，1994 年 10 月 6 日 06 版。

¹²⁹ 黃信堂，罷免案門檻大幅提高，經濟日報，1994 年 10 月 21 日 03 版。據報導，以當時台北縣有 195 萬選舉人為例，罷免立委提議門檻從原先 4000 人提高至 4 萬 2000 人，連署門檻從 1 萬

票之通過門檻，改為投票率過半且同意票數高於有效票之一半¹³⁰，即俗稱的「雙二一」。這次的修法，國民黨為保護自家人而高築罷免門檻，被部分媒體評價為「因人設事，破壞法治」¹³¹。同年 11 月 27 日，臺北縣立委林志嘉、詹裕仁、洪秀柱及韓國瑜的罷免案舉行投票。投票的結果，雖同意罷免票佔有效票均在 84% 以上，仍因投票率僅約 21%，不足 50% 而告失敗¹³²。隔年初立委魏鏞的罷免案投票，投票率更只有不到一成，同樣未通過¹³³。

1994 年的修法，將罷免通過門檻上調成投票率過半且同意罷免票過半之「雙二一」門檻，使得當下正在進行的擁核立委罷免案即刻適用，結果不通過。這也讓人民望之卻步，針對立法委員的罷免可能因此沈寂許久。自此將近二十年後，才有「割闌尾計畫」發動罷免第 8 屆立法委員蔡正元等人，仍未能通過。

參、2016 年修法（現行法）

罷免立委的接連挫敗，激起部分人民與民間團體對修正罷免規定，尤其是調整「雙二一」門檻的倡議聲浪。2016 年 1 月的總統副總統暨立法委員選舉，由民主進步黨獲得勝選。新任立法委員甫於 2 月上任，民進黨佔多數的立法院即開

4000 人提高至 25 萬人。

¹³⁰ 同註 23，1994 年 10 月 20 日修正通過之公職人員選舉罷免法第 83 條。

¹³¹ 社論，通盤檢討選罷制度，聯合晚報，1994 年 10 月 13 日 02 版。該社論當中提到：「立法院日前在國民黨團強力主導下，修正了選罷法有關民意代表罷免案提案成立的程序和通過的實質要件。由於修正案通過的目的，是為了保護數位國民黨籍立委的被罷免，這一連串的修法動作因此引起了『照顧自家人』的嫌疑，其『因人設事』式的針對已發生的個案進行修法，更遭到嚴重破壞法治的抨擊。」

¹³² 詳見本文第五章第一節內容。

¹³³ 陳智華，罷免魏鏞案已遭否決，聯合報，1995 年 1 月 23 日 04 版。

始推動公職人員選舉罷免法修法，並在同年 11 月 29 日三讀，完成罷免規定的修正。自此，罷免不再「束之高閣」，以下就現行及修正前法規進行說明：



一、罷免案之提議

公職人員就職未滿一年者，不得罷免；不分區立法委員，不適用罷免之規定。罷免案由原選舉區選舉人之 1 人擔任領銜人，提議人之人數應為原選舉區選舉人總數 1% 以上。現役軍人、現役之替代役男及公務人員不得為罷免案之提議人¹³⁴。而在此修正前，領銜人之人數為 3 人，提議人須達選舉人總數 2% 以上¹³⁵。

二、罷免案之連署與成立

選舉委員會收到罷免提議，應查對提議人名冊，刪除不符規定之提議人。倘刪除後不足規定人數，須於 10 日內補提，且選委會須將刪除之提議人及其個別事由列冊。查對後提議人數符合規定，提議人之領銜人應領取連署人名冊格式，並在立法委員罷免所規定的 60 日內徵求連署，連署人應達原選舉區選舉人總數 10% 以上，送交選舉委員會。同樣地，選舉委員會應查對連署人名冊，若符合規定之人數，則宣告罷免案成立。罷免案之正反雙方可於罷免案提議後設立辦事處；

¹³⁴ 參照現行公職人員選舉罷免法第 75 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。全國不分區及僑居國外國民立法委員選舉之當選人，不適用罷免之規定。」第 76 條第 1 項及第 2 項：「罷免案以被罷免人原選舉區選舉人為提議人，由提議人之領銜人一人，填具罷免提議書一份，檢附罷免理由書正、副本各一份，提議人正本、影本名冊各一份，向選舉委員會提出。前項提議人人數應為原選舉區選舉人總數百分之一以上，其計算數值尾數如為小數者，該小數即以整數一計算。」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。前項所稱公務人員，為公務員服務法第二十四條規定之公務員。」

¹³⁵ 參照立法院法律系統，2016 年 11 月 29 日修正前版本之公職人員選舉罷免法第 76 條第 1 項及第 2 項：「罷免案以被罷免人原選舉區選舉人為提議人，由提議人之領銜人三人，填具罷免提議書一份，檢附罷免理由書正、副本各一份，提議人名冊二份，向選舉委員會提出。前項提議人人數應為原選舉區選舉人總數百分之二以上，其計算數值尾數如為小數者，該小數即以整數一計算。」

立法委員、直轄市議員、直轄市及縣（市）長之罷免活動期間¹³⁶，選舉委員會應舉辦電視罷免說明會¹³⁷。



而在此次修正前的規定如下：提議人名冊經選舉委員會查對後，其毋須將刪除之提議人及個別刪除事由列冊，且補提須於 5 日內為之。領銜人在領取連署人名冊格式後之徵求連署期間，在立委的部分為 30 日，且連署人門檻為選舉人總數之 13% 以上。無公辦電視罷免說明會之相關規定¹³⁸。

¹³⁶ 參照現行公職人員選舉罷免法第 40 條：「公職人員選舉競選及罷免活動期間依下列規定：一、直轄市長為十五日。二、立法委員、直轄市議員、縣（市）議員、縣（市）長、鄉（鎮、市）長、原住民區長為十日。三、鄉（鎮、市）民代表、原住民區民代表、村（里）長為五日。前項期間，以投票日前一向前推算；其每日競選及罷免活動時間，自上午七時起至下午十時止。」

¹³⁷ 參照現行公職人員選舉罷免法第 79 條第 2 項及第 3 項：「提議人名冊，經依前項規定刪除後，如不足規定人數，由選舉委員會將刪除之提議人及其個別事由列冊通知提議人之領銜人於十日內補提，屆期不補提或補提仍不足規定人數者，均不予受理。符合規定人數，即函告提議人之領銜人自收到通知之次日起十日內領取連署人名冊格式，並於一定期間內徵求連署，未依限領取連署人名冊格式者，視為放棄提議。前項補提，以一次為限。補提之提議人名冊，應依第一項規定處理。如刪除後，不足規定人數，應不予受理。選舉委員會應將刪除之提議人及其個別事由列冊通知提議人之領銜人。」第 80 條第 1 項：「前條第二項所定徵求連署之期間如下：一、立法委員、直轄市議員、直轄市長、縣（市）長之罷免為六十日。二、縣（市）議員、鄉（鎮、市）長、原住民區長之罷免為四十日。三、鄉（鎮、市）民代表、原住民區民代表、村（里）長之罷免為二十日。」第 81 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以上。前項罷免案連署人人數，其計算數值尾數如為小數者，該小數即以整數一計算。同一罷免案之提議人不得為連署人。提議人及連署人之人數應分別計算。」第 83 條第 2 項：「前項連署人名冊，經查對後，如不足規定人數，由選舉委員會通知提議人之領銜人於十日內補提，屆期不補提或補提仍不足第八十一條第一項規定人數，選舉委員會應為罷免案不成立之宣告，並應將刪除之連署人及其個別事由列冊通知提議人之領銜人；連署人數符合規定者，選舉委員會應為罷免案成立之宣告。」第 86 條：「罷免案提議人、被罷免人，於罷免案提議後，得於罷免區內設立支持與反對罷免案之辦事處，置辦事人員。前項罷免辦事處不得設於機關（構）、學校、依法設立之團體、經常定為投票所、開票所之處所及其他公共場所。但政黨之各級黨部及依人民團體法設立之社會團體、職業團體及政治團體辦公處，不在此限。罷免辦事處與辦事人員之設置及徵求連署之辦法，由中央選舉委員會定之。立法委員、直轄市議員、直轄市長及縣（市）長罷免活動期間，選舉委員會應舉辦公辦電視罷免說明會，提議人之領銜人及被罷免人，應親自到場發表。但經提議人之領銜人及被罷免人雙方同意不辦理者，應予免辦。前項公辦電視罷免說明會舉辦之場數、時間、程序等事項之辦法，由中央選舉委員會定之。」

¹³⁸ 參照立法院法律系統，2016 年 11 月 29 日修正前版本之公職人員選舉罷免法第 79 條第 2 項及第 3 項：「提議人名冊，經依前項規定刪除後，如不足規定人數，由選舉委員會通知提議人之領銜人於五日內補提，屆期不補提或補提仍不足規定人數者，均不予受理。符合規定人數，即函告提議人之領銜人自收到通知之次日起十日內領取連署人名冊格式，並於一定期間內徵求連署，未依限領取連署人名冊格式者，視為放棄提議。前項補提，以一次為限。補提之提議人名冊，應依第一項規定處理。」第 80 條第 1 項第 1 款：「前條第二項所定徵求連署之期間如下：一、立法委員、直轄市議員、直轄市長、縣（市）長之罷免為三十日。」第 81 條：「罷免案之連署人，以

三、罷免案之投票與通過



立法委員罷免案宣告成立之 20 至 60 日內應舉行罷免投票，期間若有其他選舉時，應同時舉行投票。罷免案投票結果，有效同意票數高於不同意票數，且同意票數達原選舉區選舉人總數四分之一以上，即為通過，反之則為否決，為以同意罷免票達一定比例而通過之「比例制」門檻設計。罷免案通過或被罷免人在罷免案進行過程中辭職者，4 年內不得為同一公職人員之候選人。罷免案遭否決者，在該被罷免人任期內，不得再對其為罷免之提議¹³⁹。

此次修法前之規定如下：罷免案宣告成立後 30 日內舉行罷免投票，且不得與各類選舉同時舉行；罷免案投票結果，投票人數不足選區選舉人之半，或同意罷免票未超過有效票數之半，均為否決¹⁴⁰，此亦屬比例制，惟是以投票率達一定比例作為門檻。

然而，該次修正之相關規定卻並非毫無爭議。現行法規定罷免案宣告成立之 20 至 60 日內有其他選舉應同時舉行，倘再依公職人員選舉罷免法第 83 條第 2 項，經查對後「連署人數符合規定者，選舉委員會應為罷免案成立之宣告」，並

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。前項罷免案連署人人數，其計算數值尾數如為小數者，該小數即以整數一計算。同一罷免案之提議人不得為連署人。提議人及連署人之人數應分別計算。」

¹³⁹ 參照公職人員選舉罷免法第 87 條第 1 項：「罷免案之投票，應於罷免案宣告成立後二十日起至六十日內為之，該期間內有其他各類選舉時，應同時舉行投票。但被罷免人同時為候選人時，應於罷免案宣告成立後六十日內單獨舉行罷免投票。」第 90 條：「罷免案投票結果，有效同意票數多於不同意票數，且同意票數達原選舉區選舉人總數四分之一以上，即為通過。有效罷免票數中，不同意票數多於同意票數或同意票數不足前項規定數額者，均為否決。」第 92 條：「罷免案通過者，被罷免人自解除職務之日起，四年內不得為同一公職人員候選人；其於罷免案進程序中辭職者，亦同。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。」

¹⁴⁰ 參照立法院法律系統，2016 年 11 月 29 日修正前版本之公職人員選舉罷免法第 87 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 90 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。」



未清楚規範選舉委員會應於一定期限內宣告罷免案之成立。從擁核立委罷免案中即可看到，分別由國、民兩黨執政之中央、臺北縣選委會，在宣告罷免案成立之日、罷免是否綁選舉等關鍵決策上各有操作，詳見本文第五章第一節。事實上，根據該法第 7 條第 1 項及第 9 條的規定，立委罷免由中央選舉委員會主管，並指揮監督地方選委會辦理¹⁴¹。換言之，中選會掌握最終決策權，一旦其可以決定宣告成案的時機與罷免投票之日期，等同賦予其決定罷免是否綁大選之大權。另外，該法第 87 條第 1 項之但書「但被罷免人同時為候選人時，應於罷免案宣告成立後六十日內單獨舉行罷免投票」，更是難以理解。倘若某立委甲 4 年任期屆滿，欲於 1 月 15 日立委選舉中爭取連任，然其於同月 1 日被宣告罷免案成立，選舉中甲順利連任並被公告當選，則自罷免案成立後 60 日內之期間是否應繼續辦理甲之罷免案？或者應於 1 月 1 日至 15 日間辦理？不無疑問。

四、其他重要規定

本次修法，各項門檻固然具有指標性意義，其他方面的改動也不容忽略。就「徵求連署期間」而言，的確是罷免案連署能否通過門檻的重點。該次修法後，徵求連署期間皆延長到 2 倍，其中立法委員之罷免從 30 日延長至 60 日¹⁴²。另外，原公職人員選舉罷免法第 86 條「禁止宣傳罷免」之規定，修法中以過度限制言論自由與罷免權為理由予以刪除。最後如前文提及，原法第 87 條規定罷免

¹⁴¹ 公職人員選舉罷免法第 7 條第 1 項：「立法委員、直轄市議員、直轄市長、縣（市）議員及縣（市）長選舉，由中央選舉委員會主管，並指揮、監督直轄市、縣（市）選舉委員會辦理之。第 9 條：公職人員罷免，由各級選舉委員會辦理，並準用第七條之規定。」

¹⁴² 同註 137，公職人員選舉罷免法第 80 條第 1 項。

投票「不得」與其他選舉同時舉行投票，現行則改為期間有其他選舉，「應」同時舉行投票¹⁴³。



肆、解散立法院制度

選民對於立法委員之監督課責，制度上可以透過定期選舉，選區選民得以每4年一次對現任立委及候選人進行綜合考量，將不適任的立委換下來；再者，人民亦得發動罷免，且通常係立委對某政策或議題之立場不符特定人民或團體利益，在其任期尚未屆滿即予去職。然而，立法院的合議制機關性質所導引出的集體課責概念，使得以政策議題作為事由，針對個別立委的罷免顯得沒有必要，更恐淪為政治鬥爭之工具。但實務上罷免立委的主要理由卻都是政策議題。對此，人民如欲對立法院作出違背多數民意之決議進行課責，在集體決議集體負責的想像下，「解散立法院」可能是一種解決方法。

然我國憲法本文並無解散立法院之制度設計，而是在修憲後於憲法增修條文中所創設，但也並非由人民來發動。根據憲法增修條文第3條第2項第3款及第2條第5項之規定，在立法院通過對行政院院長之不信任案後十日內，總統得經諮詢立法院院長後，宣告解散立法院¹⁴⁴。然而，這項總統對立法院行使之「被動解散權」，在我國幾乎沒有發生之可能，被認為形同虛設。不信任案（即倒閣）

¹⁴³ 同註 139，公職人員選舉罷免法第 87 條第 1 項。

¹⁴⁴ 憲法增修條文第 3 條第 2 項第 3 款：「立法院得經全體立法委員三分之一以上連署，對行政院院長提出不信任案。不信任案提出七十二小時後，應於四十八小時內以記名投票表決之。如經全體立法委員二分之一以上贊成，行政院院長應於十日內提出辭職，並得同時呈請總統解散立法院；不信任案如未獲通過，一年內不得對同一行政院院長再提不信任案。」同法第 2 條第 5 項：「總統於立法院通過對行政院院長之不信任案後十日內，經諮詢立法院院長後，得宣告解散立法院。但總統於戒嚴或緊急命令生效期間，不得解散立法院。立法院解散後，應於六十日內舉行立法委員選舉，並於選舉結果確認後十日內自行集會，其任期重新起算。」

要被提出或許不難，畢竟提出之門檻並不高，僅需三分之一立委連署，不失為在野黨用以政治角力的工具；但由於因選舉制度所形成的立法院「準兩黨制」組成體系，一致政府成為常態，以及立法委員本身亦不願被解散而必須重行選舉，不信任案要通過顯然是困難重重，遑論後續總統解散立法院之程序，根本沒有啟動的機會¹⁴⁵。也因此，在強調民意代表對人民負政治責任的原則下，基於選民對立委提出罷免，主要皆因政策面上的問題，若要解決立法院通過盡失人心、扭曲民意之法案，又不針對單一立委進行罷免的方式，就是直接由人民解散立法院。不僅能夠實際檢驗人民對立法院的信任，若成功解散國會，也能透過重新舉行立法委員選舉，讓新的民意展現於立法院各政黨之席次分配上。本文後續將進行說明，並提出相關的修法建議。

¹⁴⁵ 吳庚、陳淳文，憲法理論與政府體制，六版，頁 552-556（2019 年）。



第五章 歷次立委罷免個案分析



自我國行憲至今，立法委員遭到罷免提議，且進入到投票階段者有 7 位。1994 年，鑑於國民黨以席次的優勢，於立法院通過李登輝前總統力推的核四預算，反核團體因而向部分國民黨立委提案罷免。首先為洪秀柱、韓國瑜、林志嘉、詹裕仁等 4 名臺北縣立委，這也是首次有中央層級民意代表遭逢罷免；隔年則有臺北市立委魏鏞。2014 年，在國民黨執政受到重大挑戰的背景下，第 8 屆立委蔡正元遭到「割闌尾計畫」發動罷免。2017 年，第 9 屆時代力量立委黃國昌，遭安定力量質疑其不顧選區情感，推動「同性婚姻合法化」，因而提議罷免。

上述立委罷免案，發生在我國不同時期、相異的政治環境與制度等脈絡之下，包括民主轉型與民主鞏固階段、立委選制與罷免制度幾經變革，以及執政權由不同政黨掌握的背景等。因此，透過個案的探討與分析，本研究希望能了解其對現行罷免法制所帶來的啟發。以下，將分別詳細說明個案，並於第四節進行實務分析。

第一節 擁核立委罷免案

壹、背景與事由

公職人員選舉罷免法自 1980 年立法至今，我國共有 7 個實際進入投票階段的立法委員罷免案；其中，前 5 案皆在第 2 屆立法委員任內發生。1990 年代，龍門電廠（即核能四廠，下簡稱核四）的興建與否在臺灣社會產生爭議。1994 年 7 月 12 日，立法院通過 8 年 1125 億元的核四預算，引發反核團體「台灣環境保

護聯盟」試圖透過罷免部分執政黨立委的行動，展現反核的決心¹⁴⁶。當時臺北縣為一複數選區，共 16 席立委中，國民黨有 10 席，民進黨 4 席。台灣環保聯盟首波鎖定臺北縣支持核四興建之「擁核立委」林志嘉、洪秀柱、詹裕仁、韓國瑜，再進行包括臺北市南區立委魏鏞的罷免行動。該團體認為，林志嘉作為時任國民黨黨團書記長，亦即小黨鞭，是國民黨推動核四預算的主要舵手，因此在罷免名單的第一位；而詹裕仁則由於其出身鄰近核四廠址的汐止地區，亦名列其中。洪氏與韓氏，推測係由於二人鮮明的擁核態度招致罷免提議。而第二波罷免名單，包含臺北市立委丁守中及魏鏞，與作為大黨鞭的雲林縣立委廖福本及政策會執行長，台東縣立委饒穎奇等立委，當中僅魏氏進入到投票階段¹⁴⁷。尤其，臺北縣 4 案為我國實施民主憲政以來，首次最高層級民意代表遭到罷免之提議，引發頗大的關注。

1994 年，時任總統，同時身為中國國民黨黨主席的李登輝，決定要處理懸宕已久的「核能四廠」問題。核四預算送到立法院審查前，李前總統已與國民黨立委會晤，並指示核四預算應予通過。在 1994 年 7 月 12 日舉行之立法院第 2 屆第 3 會期第 36 次院會會議中，在野黨立委紛紛向執政的國民黨喊話，認為核四預算違法，應該暫緩通過。民進黨立委蘇嘉全：「今天我們在院會看到每一個國營事業預算，也將在核四之煙幕彈掩護下，輕易的表決過關。」民進黨立委洪奇昌：「雖然昨天中國國民黨主席李登輝先生宴請國民黨籍的立委，要求國民黨籍立委要貫徹核四政策。」並言討論核四已經脫離政策辯論，只是在和執政黨定調之事辯論。先前因主張「一中一台」，遭國民黨開除黨籍而後加入民進黨的立委陳哲

¹⁴⁶ 羅幸惠，你擁核我施壓 反核團體下午領表 罷免林志嘉，聯合晚報，1994 年 6 月 27 日 02 版。

¹⁴⁷ 高成炎，反核運動與罷免修法，台灣環境保護聯盟網站，2016 年 12 月 1 日，<https://tepu.org.tw/?p=15091>（最後瀏覽日：2020 年 10 月 13 日）。

男表示：「所以黨意隨時在變動，黨主席也會換人，但國民黨立法委員的姓名卻永遠記錄在國會紀錄中，你們主張興建核能電廠，有一天如果發生災變的話，台灣人民會找你們算帳。」除了民進黨立委透過發言表達反對之意，泛藍陣營的新黨立委趙少康，也對此提出意見：「當然，我們知道經過國民黨動員，今天必會表決通過核四預算，但我們仍要剴切地主張以天然氣代替核電，為的是留下紀錄，讓後人看看誰的決定是對的。」

從上述發言內容之節錄可以得知，執政的國民黨在該次會議中已決心通過超過一千億元的核四預算，且會連同其他國營事業之預算一同包裹表決通過。最後，自然在國民黨掌握立法院席次優勢下，「八十四年度國營事業預算案」在 1994 年 7 月 12 日當天照二讀內容通過三讀¹⁴⁸。

貳、過程與結果

首先，江春和、林朝義、林金和等 3 人，於 1994 年 7 月 20 日向臺灣省選舉委員會提交罷免提議人名冊，隔日轉達臺北縣選舉委員會收件¹⁴⁹。8 月 10 日召開委員會議審議，4 個罷免案之第一階段提議人數皆在法定門檻 3669 人之上，提議成功¹⁵⁰。隨後，反核團體持續推動第二階段連署，並在 9 月 22 日向臺北縣選委會提交連署人名冊，同時向中央選舉委員會遞交罷免臺北市立法委員魏鏞的提議人名冊¹⁵¹。同樣由臺北縣選委會核對，4 案之第二階段連署人數亦皆在法定

¹⁴⁸ 立法院公報，83 卷 50 期，頁 160-190，委員發言及表決紀錄（1994a 年）。

¹⁴⁹ 此處有關該四案之辦理情形與數據，均來自臺灣省臺北縣選舉委員會編印，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（1994 年）。

¹⁵⁰ 經臺北縣選委會查對後，提議人名冊中核符的人數分別為：林志嘉案 3,744 人、洪秀柱案 3,811 人、韓國瑜案 3,835 人及詹裕仁案 3,816 人。

¹⁵¹ 羅幸惠，守護一夜車隊出發罷免擁核立委連署書 遞交選委會，聯合晚報，1994 年 9 月 22 日 02 版。

門檻 14,674 人以上¹⁵²。臺北縣選委會遂於 10 月 17 日委員會議中表決通過，即確定罷免案成立。然依規定公告罷免案成立後須於 30 日內舉行投票，「為節省龐大之經費、人力及便於作業且方便投票人之投票，增加投票率」，該會決議於 11 月 4 日公告成立，擬訂於 12 月 3 日併同省議員暨省長選舉同日舉行。由此可見，尤清縣長擔任主委主導的臺北縣選委會，欲使罷免綁大選的意圖昭然若揭。然而，立法院已於 10 月 6 日通過公職人員選舉罷免法修正，明訂罷免不得與選舉投票同時舉行¹⁵³，雖然臺北縣選舉委員會開會作成罷免案成立的決議之時（即 10 月 17 日），新法尚未經總統公布（10 月 18 日公布），其做法仍不無爭議¹⁵⁴；同月 20 日立法院再通過修法（10 月 22 日公布），將罷免三階段之門檻進行修正，其中的罷免投票通過門檻大大提高。

10 月 28 日，臺北縣選委會突然接到中選會來函，說明新法已生效，其中已完成之階段適用舊法，而未完成之階段應適用新法或舊法，則須待司法院作出解釋，要求臺北縣選委會在此之前停止次一階段之進行。臺北縣選委會多數委員主張罷免案是一貫的程序，不能分割成三階段，要求中選會如欲凍結罷免程序，應由總統發布緊急處分命令始能為之，否則即非法。臺北縣選委會隨後通過表決，決議罷免程序繼續進行。

¹⁵² 連署人名冊中核符的人數分別為：林志嘉案 44,568 人、洪秀柱案 44,176 人、韓國瑜案 44,266 人及詹裕仁案 44,170 人。

¹⁵³ 1994 年 10 月 6 日修正版本之公職人員選舉罷免法，其第 80 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。

¹⁵⁴ 林靜華、李孟蓀，自治史首例罷免擁核立委案成立，聯合晚報，1994 年 10 月 17 日，01 版。報導稱：「在討論完罷免案成立後，支持反核委員在主任委員尤清主導下，未先決定公告罷免的日期，而提出將投票日與省長、省議員選舉日同日舉行的建議。不過由於此舉顯然違反新修訂的選罷法規定，勢必引發法令上的爭議。據了解，同日舉行的建議由尤清提出，尤清的看法是選罷法雖已由立法院修訂完成不得同日舉行，但並未完成由總統公告程序，還未正式成為法令，台北縣選委會不必理會，而應有自己的看法。」

11月4日，臺北縣選委會依其原先規劃，正式宣告林志嘉等4人罷免案成立，並作成決議擬以12月3日為投票日。惟投票日之決定權在中選會，中選會於11月6日召開委員會議，會中經過激辯與表決，決議林志嘉等4人罷免案未完成之程序適用新法，並訂11月27日為投票日，推翻臺北縣選委會的決定。而魏鏞罷免案則由臺北市選委會於12月29日公告成立，中選會於同日決議將投票日訂於隔年1月22日¹⁵⁵。

最終投票結果，臺北縣投票人總數為2,074,387人，被罷免人林志嘉同意罷免票367,496票，不同意罷免票65,301票，其當屆選舉得票54,957票；洪秀柱同意罷免票367,363票，不同意罷免票65,545票，其當屆選舉得票72,730票；韓國瑜同意罷免票377,822票，不同意罷免票55,541票，其當屆選舉得票81,885票；詹裕仁同意罷免票377,642票，不同意罷免票55,254票，其當屆選舉得票41,400票¹⁵⁶；然而，雖然4案之同意罷免票皆佔有效票的84%以上，惟投票率皆僅21.36%¹⁵⁷，未及50%的門檻，甚至連修法前的門檻三分之一都未達到，因而結果均為否決。對於這次的罷免經驗，臺北縣選委會於「罷免業務實錄」之結語處，特別談及該會在辦理罷免之過程中，立法院突然修正公職人員選舉罷免法相關條文。尤其在第83條的部分更涉及罷免案通過與否之關鍵，引起該會部分委員強烈反彈與不滿，認為是球員兼裁判，該文中寫道：「眼看這場球賽本身之球員快輸了，裁判趕快叫停，來修改遊戲規則，並且言明『球賽已打完的部分採舊規則，未打完的部分採新規則』，而引起爭議不休¹⁵⁸。」但從結果來看，門

¹⁵⁵ 林美玲，罷免魏鏞案 下月22日投票，聯合報，1994年12月30日04版。

¹⁵⁶ 立委當屆選舉得票，參照政治大學選舉研究中心網站，<https://web.archive.org/web/20140225172133/http://vote.nccu.edu.tw/cec/vote3.asp?pass1=B1992A000000000aaa>（最後瀏覽日：2020年10月13日）。

¹⁵⁷ 臺灣省臺北縣選舉委員會，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，頁28-29（1994年）。

¹⁵⁸ 臺灣省臺北縣選舉委員會，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

檻之修法似乎對罷免案之通過與否沒有太大的影響。隔年舉行投票之臺北市立委魏鏞罷免案，投票率更只有 8.63%，其中同意罷免票佔有效票約 87%¹⁵⁹，同樣遭到否決。



表 2 臺北縣擁核立委罷免案過程時間軸

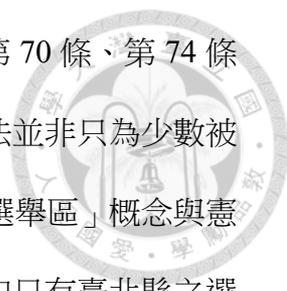
日期	事件
1994 年	
7 月 12 日	立法院通過核四預算。
7 月 20 日	反核團體向臺灣省選舉委員會提交罷免提議人名冊。
8 月 10 日	臺北縣選舉委員會宣布四案達法定提議人數。
9 月 22 日	反核團體提交連署人名冊。
10 月 6 日	立法院修正選罷法，規定罷免不得與各類選舉同時舉行。
10 月 17 日	臺北縣選舉委員會確認連署人達法定連署人數，暫未公告。
10 月 18 日	總統公布並實施 10 月 6 日修正之選罷法。
10 月 20 日	立法院修正選罷法，調整罷免三階段門檻，通過門檻大大提高。
10 月 22 日	總統公布並實施 10 月 20 日修正之選罷法。
10 月 28 日	中選會去函臺北縣選委會，要求暫停罷免程序，以待大法官認定新舊法的適用問題。臺北縣選委會決議罷免程序繼續進行。
11 月 4 日	臺北縣選委會公告四個罷免案成立，擬 12 月 3 日罷免綁大選。
11 月 6 日	中選會決議未完成程序適用新法，訂 11 月 27 日為罷免投票日。
11 月 27 日	舉行罷免投票，投票率僅 21.36%，未達 50%，皆不通過。
12 月 3 日	舉行省市長暨省市議員選舉。

資料來源：請參考上文引註；本研究製表。

此次的罷免案，執政的國民黨一次面臨到黨內 4 名立法委員遭罷免之提議。為保其黨籍立委免受罷免的威脅，罷免仍在進行當中，國民黨即於 1994 年 10 月間 2 度修正公職人員選舉罷免法之相關重要規定。1994 年 10 月 20 日，立法院

罷免案罷免業務實錄，頁 33（1994 年）。

¹⁵⁹ 陳智華，罷免魏鏞案已遭否決，聯合報，1995 年 1 月 23 日 04 版。



召開第 2 屆第 3 會期第 12 次會議，針對公職人員選舉罷免法第 70 條、第 74 條及第 83 條進行討論及表決。會中，國民黨立委劉光華稱，修法並非只為少數被罷免委員的權益，也關乎國家利益。他認為，該三條文的「原選舉區」概念與憲法第 133 條的「原選舉區」概念不同，即由臺北縣選出之立委如只有臺北縣之選民能予罷免，形同我國立法委員是採「強制委任制」。惟此論點到最後並未被採納入法。另外，國民黨立委王天競也提出想法，認為核四預算是立法院 50 多位立委共同的決策，何以只選擇幾位立委來罷免？立委只是依照民意行使職權，並貫徹黨與政府的決策，在野黨或環保團體應該去罷免總統或令行政院長下台，而非拿立委開刀。至於在野黨立委，也紛紛藉由發言表達反對修法之意，認為國民黨為了黨內幾位立委，大幅提高罷免門檻十分不當。最終，經過討論、表決，在一日內完成三讀程序。雖與最初委員提案不盡相同，仍一定程度增加罷免的通過難度¹⁶⁰。這些因應實際罷免案所為的修法，包括門檻及不得綁大選之規定，施行 20 餘年間不僅罷免案量少，即便有也無任何一案通過，可說是「罷免寒冬」；直到 2016 年再次修法，才展開新一波的「罷免熱潮」。

¹⁶⁰ 立法院公報，83 卷 67 期，頁 38-62，議案討論及表決紀錄（1994b 年）。

第二節 蔡正元罷免案



壹、背景與事由

上節回顧 1990 年代，由反核團體針對擁核立委提出之罷免案。雖然 5 個案子都未能通過，但由於其直接促成的罷免門檻上修，深遠地影響著我國民主體制。自 1995 年魏鏞案罷免失敗，除 2003 年雲林縣林內鄉之國民黨籍鄉長陳河山，因鄉內焚化爐興建議題，遭到時任民進黨雲林縣立委蘇治芬、縣議員尹伶瑛及蔡文陀等 3 人領銜提議罷免而曾進入投票階段外¹⁶¹，一直要到 2014 年才再出現對立法委員所提出之罷免提議。

2014 年 3 月發生太陽花運動後，不滿馬英九政府與國民黨立法委員的民意接近沸騰，並引發後續「割闌尾計畫」的展開。割闌尾計畫的名稱來自人體中一個醫學上被認為無用的器官——闌尾，並取其諧音「藍委」（國民黨籍立法委員）及「爛委」。顧名思義，該團體人士認為部分國民黨籍立法委員不僅無用，甚至已經發炎，必須予以割除方能挽救國家性命，而蔡正元、吳育昇及林鴻池等人即是所謂的「闌尾」。其中，除蔡案順利通過提議、連署而舉行罷免投票外，其餘各案皆未進入最終階段。蔡正元為第 8 屆臺北市第 4 選區（內湖、南港）中國國民黨籍立法委員，其自 2002 年起擔任立法委員，任內言行屢遭議論。尤其在太陽花運動時，被認為是「只有黨意，沒有民意」，因而成為割闌尾計畫的首要目標之一。由割闌尾計畫的沈慧娥、趙尹旋及鍾春德領銜，提議、連署先後通過，進入投票階段，為 1995 年以來首度有立法委員遭遇罷免投票的挑戰。筆者根據

¹⁶¹ 雲林縣選舉委員會，鄉鎮市長罷免案統計表。

中央選舉委員會於 2015 年 1 月 22 日之公告，整理割闌尾計畫提議罷免蔡正元之罷免理由，如表 3¹⁶²；同時，也將蔡氏所提答辯書之完整內容，置於本文附錄處以供參閱。



表 3 蔡正元罷免案之罷免理由

1	擔任立法委員 8 年期間，脫黨投票次數為 0，完全喪失民意代表的職責 ¹⁶³ 。
2	無視兩岸服務貿易協議漏洞與反服貿訴求，只問黨意，不問民意 ¹⁶⁴ 。
3	力挺國家暴力，無視太陽花學運期間，警察對學生違法施暴 ¹⁶⁵ 。
4	力挺媒體壟斷，護航財團，以政治手段打壓公共言論空間 ¹⁶⁶ 。
5	對新住民的言論缺乏性別意識及充滿種族歧視 ¹⁶⁷ 。
6	無視負面之社會成本，亟欲推動本島開放賭場之設置 ¹⁶⁸ 。

¹⁶² 中央選舉委員會，公告第 8 屆立法委員（臺北市第 4 選舉區）蔡正元罷免案之投票日期及投票起、止時間、罷免理由書暨答辯書等事項，2015 年 2 月 2 日。

¹⁶³ 罷免蔡正元理由第 1 項之說明：「民意代表職責為反應人民聲音，但根據過去兩屆立法委員投票紀錄，蔡正元脫黨投票的投票次數為 0 次，可見蔡立委僅是黨可見蔡立委僅是黨意代表，完全喪失民意代表之職責。意代表，完全喪失民意代表之職責。」

¹⁶⁴ 罷免蔡正元理由第 2 項之說明：「民意代表本應為民喉舌，然蔡正元不但無視反服貿民眾的訴求與擔憂，甚至還反諷『無知果然是白癡之本』，更聲稱『服貿有剎車器』，扭曲服貿協議第十七條明定：『調整後結果不得低於磋商前特定承諾的總體開放。』之事實。代議士推動有疑慮之法案，本應為民眾釋疑並爭取最大利益，但蔡正元在此項議題明顯只問黨意，不問民意。」

¹⁶⁵ 罷免蔡正元理由第 3 項之說明：「太陽花學運期間，多名學生在行政院被鎮暴警察打到頭破血流，但蔡正元無視警察執法之比例原則，看到明顯過當的驅離行動完成後，竟表示十分欣慰，立即在臉書 PO 文，『能以這麼輕的代價完成任務，警察辛苦了！』顯然，蔡正元並未檢討政府缺失，反而是力挺國家暴力。」

¹⁶⁶ 罷免蔡正元理由第 4 項之說明：「2012 年中，蔡正元因不滿推動反媒體壟斷運動的中研院研究員黃國昌，竟藉由質詢中研院長翁啟惠時，以預算權做為威脅之手段，侵害公共論政自由。當反媒體壟斷已成為台灣公民社會之共識，蔡正元竟表示：『人家商業競爭干你甚麼事？』『黃國昌若繼續這樣，明年中研院法律所預算砍一半。』蔡正元為護航財團，公然濫用言論免責權，打壓異己，迫使知識分子噤聲，顯然有失立法委員之高度。」

¹⁶⁷ 罷免蔡正元理由第 5 項之說明：「2012 年蔡正元於社福衛環委員會質詢時，出言不遜表示『如果沒有政府的協助，新移民的第二代，就會是未來治安的隱憂』。此等偏頗言論受到相關團體嚴正譴責。蔡正元在沒有公開相關數據支持的情況下做出此等發言，不啻是缺乏性別意識、充滿種族歧視之表現。」

¹⁶⁸ 罷免蔡正元理由第 6 項之說明：「據行政院經建會 97 年的『台灣發展觀光賭場策略規劃報告』指出，有 44.8% 的受訪者不贊成設置觀光賭場。該報告也提及，觀光賭場將付出的社會成本，包括犯罪、破產、自殺、家庭問題、詐騙、政府貪污等相比較，賺 34 元卻需付出 190 元的社會成本，遠遠超過經濟效益。然 2013 年，蔡正元罔顧民意，與陳根德聯手推動本島賭場。在蔡正元提出的修訂觀光賭場管理條例草案版本中，除了依離島條例外，另增加『其他法律規定』。陳根德則是新增『國際機場園區發展條例』增加設置觀光賭場活動區域，前文化局長謝小韜指出，這兩個法案的配合，就是為了把賭場引進台灣桃園航空城。」

7	無視反核民眾擋車抗議，反而加速使民眾趴臥引擎蓋，過程中更逆向行使、闖紅燈，罔顧公共安全，事後還追究被害人 ¹⁶⁹ 。
8	逼迫業者「登陸」前須宣傳 ECFA，否則應駁回其申請 ¹⁷⁰ 。
9	公督盟評鑑指出，蔡正元出席率、質詢率吊車尾，為待觀察立法委員的常客 ¹⁷¹ 。

資料來源：中央選舉委員會，公告第 8 屆立法委員（臺北市第 4 選舉區）蔡正元罷免案之投票日期及投票起、止時間、罷免理由書暨答辯書等事項，2015 年 2 月 2 日；本研究整理製表。

貳、過程與結果

2014 年 9 月 26 日，由「割闌尾計畫」沈慧娥、趙尹旋及鍾春德等 3 人領銜，提議蔡正元罷免案，並提交提議人名冊。經查對後核符人數不足，再於 10 月 21 日補提提議人名冊，至 11 月 10 日中選會召開委員會議，確認人數通過第一階段提議門檻¹⁷²。割闌尾計畫在第二階段連署，採取的策略是與當年地方九合一大選同步，於投票所之 30 公尺外設攤，提供市民連署罷免案，因此在短時間內得到數量龐大的連署書¹⁷³。罷免方於 12 月 15 日送交連署書至臺北市選委會¹⁷⁴，2015 年 1 月 6 日由臺北市選舉委員會完成查對，確定通過第二階段連署門檻，並通知

¹⁶⁹ 罷免蔡正元理由第 7 項之說明：「日前，蔡正元為離開立法院，無視反核民眾之擋車抗議，竟要求司機加速駛離，意外讓民眾趴臥在引擎蓋上，並行駛 1.2 公里遠，且並無停車之意；座車行車過程中更是逆向行駛，闖紅燈等，罔顧民眾安全，險象環生。隨後雖遭其他開車民眾制止，但蔡正元竟反控對方毀損，亦控訴趴車民眾擊破擋風玻璃。蔡正元身為立法委員，不顧民眾安全，雖擋車之行為之正當性有待討論，但蔡正元之處置顯然反應過度，缺乏立法委員身為民意代表，對民眾應有的同情心。」

¹⁷⁰ 罷免蔡正元理由第 8 項之說明：「蔡正元曾在財委會提出臨時提案，要求金管會審批金融、保險、證券業赴中投資時，應將業者是否主動宣傳 ECFA 對台灣的好處做為標準，不符者應駁回申請。但前行政院長陳冲直言，這套標準很難訂出來，大公司預算比較多，可以花比較多錢宣傳，對中小公司明顯不利。」

¹⁷¹ 罷免蔡正元理由第 9 項之說明：「公督盟 2014 年 3 月底公布立委評鑑報告指出，在上個會期蔡正元的出席率僅有 54%，為全體委員中最低者，而其質詢率也僅有 5%，甚至比離島的委員更低，被評為離立法院『最遠』的委員。從 2008 年以來，共有十二個會期，而蔡正元有十個會期都被列入公督盟之待觀察立委，可以明顯看出其問政品質之低落。」

¹⁷² 鍾麗華，蔡正元罷免案 中選會通過提議門檻，自由時報網站，2014 年 11 月 10 日，<https://news.ltn.com.tw/news/politics/breakingnews/1153558>（最後瀏覽日：2020 年 3 月 31 日）。

¹⁷³ 羊正鈺，「我們做到了！」割闌尾：蔡正元罷免連署 一日達陣 4 萬份！，關鍵評論網網站，2014 年 11 月 29 日，<https://www.thenewslens.com/article/9773>（最後瀏覽日：2020 年 3 月 31 日）。

¹⁷⁴ 蔡佩芳，罷免蔡正元 連署書送選委會，聯合晚報，2014 年 12 月 15 日 A2 版。

中選會¹⁷⁵。中選會在同年 1 月 19 日發出新聞稿並公告，第 8 屆立法委員選舉，臺北市第 4 選區之選舉人總數為 299,572 人，連署人數應達 13%，即 38,939 人。沈慧娥等 3 人所提交之蔡正元罷免案連署人名冊共 59,892 人，經依法刪除 9,943 人後，符合規定人數 49,949 人，超過法定連署門檻，宣告罷免案成立，並訂於 2 月 14 日舉行罷免投票¹⁷⁶。

蔡正元罷免案的投票結果，依中央選舉委員會之公告，該選區選舉人總數為 317,434 人，投票人數為 79,303 人，投票率僅 24.98%。投票人數不足原選舉區選舉人總數二分之一以上，即 158,717 人，投票結果為不通過。儘管同意罷免票達 76,737 票，佔有效票比例逾 97%，壓倒性領先不同意罷免的 2,196 票，罷免案終究是不通過¹⁷⁷。惟值得注意的是，蔡氏於 2012 年立委選舉之得票高達 111,260 票¹⁷⁸，相較同意罷免票仍然是高出許多。

其後，尚有適用此罷免門檻之個案，包括 2016 年 8 月舉行罷免投票的宜蘭縣南澳鄉第 17 屆鄉長薛秋花罷免案，以及 2017 年 2 月舉行罷免投票的屏東縣東港鎮大鵬里第 20 屆里長王鵬生罷免案。其中，雖然後者之投票日落在 2016 年

¹⁷⁵ 一般報導，罷免蔡正元通過連署門檻 2 月 14 日投票割藍委，自由時報網站，2015 年 1 月 7 日，<https://news.ltn.com.tw/news/politics/breakingnews/1198896>(最後瀏覽日：2020 年 3 月 31 日)。

¹⁷⁶ 中央選舉委員會，有關立法委員蔡正元罷免案工作進程序，中央選舉委員會網站，2015 年 1 月 19 日，https://www.cec.gov.tw/central/cms/news_104/17805(最後瀏覽日：2020 年 4 月 10 日)。

¹⁷⁷ 中央選舉委員會，第 8 屆立法委員(臺北市第 4 選舉區)蔡正元罷免案罷免投票結果清冊(2015 年)。

¹⁷⁸ 中央選舉委員會選舉資料庫網站，<https://db.cec.gov.tw/histMain.jsp?voteSel=20160101A2>(最後瀏覽日：2020 年 10 月 13 日)。

新法上路後，惟因提議的時間點在新制三讀修正前，因此適用投票率 50% 之門檻¹⁷⁹。最終，此 2 案也並未通過¹⁸⁰。



表 4 蔡正元罷免案過程時間軸

日期	事件
2014 年	
9 月 26 日	沈慧娥、趙尹旋及鍾春德領銜，提交罷免蔡正元提議人名冊。
10 月 21 日	經查對後提議人數不足，補提提議人名冊。
11 月 10 日	中選會確認，提議人數達門檻，第一階段提議通過。
12 月 15 日	割闌尾計畫向臺北市選委會提交連署人名冊。
2015 年	
1 月 6 日	臺北市選委會查對完成連署人名冊，通知中選會。
1 月 19 日	中選會公告蔡正元罷免案成立，訂 2 月 14 日為罷免投票日。
2 月 14 日	舉行罷免投票，結果：投票率 24.98%，未達 50%，不通過。

資料來源：請參考上文引註；本研究製表。

蔡案的失敗，讓質疑罷免門檻不合理的聲浪再起。馬政府後期執政疲弱不振、民怨四起，終使得國民黨於 2016 年大選，不僅總統大選大敗，國、民兩黨在立法院的席次亦重新洗牌，從 2012 年第 8 屆選後的 64 席比 40 席，翻轉成第 9 屆的 35 席比 68 席。此外，割闌尾的對象中，除了蔡正元、林鴻池可能因歷經罷免案而放棄競選連任外，吳育昇、張慶忠則皆在立委選舉中落敗，未能如願連任¹⁸¹，可以見得「罷免」的後續效應十分顯著。在 2016 年全面政黨輪替後，掌握行政

¹⁷⁹ 葉裕乾，東港大鵬里長罷免案未過關，中華日報新聞網，2017 年 2 月 4 日，http://cdns.com.tw/news.php?n_id=0&nc_id=143310（最後瀏覽日：2020 年 9 月 8 日）。

¹⁸⁰ 宜蘭縣選舉委員會，宜蘭縣南澳鄉第 17 屆鄉長薛秋花罷免投票結果清冊，2016 年 8 月 27 日；屏東縣選舉委員會，公告屏東縣東港鎮大鵬里第 20 屆里長王鵬生罷免投票結果，2017 年 2 月 10 日。

¹⁸¹ 中央選舉委員會選舉資料庫，第 09 屆立法委員選舉（區域）候選人得票數，<https://db.cec.gov.tw/histQuery.jsp?voteCode=20160101T1A2&qryType=ctks>（最後瀏覽日：2020 年 9 月 8 日）；中央選舉委員會選舉資料庫，第 08 屆立法委員選舉（區域）候選人得票數 <https://db.cec.gov.tw/histQuery.jsp?voteCode=20120101T1A2&qryType=ctks>（最後瀏覽日：2020 年 9 月 8 日）。

權及立法權的民進黨政府，隨即著手進行修法，將公職人員選舉罷免法規範的罷免門檻下修至現行制度。而以下要介紹的黃國昌罷免案，即是第一個，也是至 2020 年 12 月為止，唯一適用現制的立法委員罷免案。



第三節 黃國昌罷免案



壹、本案重要性

一、罷免新門檻之首例

黃案乃 2016 年罷免門檻下修至今（2020 年 12 月），首次且唯一適用現行法的立委罷免案。尤其，黃委員及其所屬之立法院時代力量黨團，皆是公職人員選舉罷免法下修罷免門檻規定之重要推手。甚至該黨團更曾提出法案，欲將罷免投票門檻改採簡單多數決¹⁸²，時任時代力量立委徐永明還在院會中發言稱：「所以時代力量認為通過不需要門檻，只要靠簡單的多數決就可以，這是最常用的選制。」但同時，親民黨立委陳怡潔認為，罷免門檻過低會陷入選輸的一方不斷提罷免的惡性循環，藍綠惡鬥將更加嚴重，對民主選舉制度造成嚴重傷害；民進黨立委李俊俤亦表示，存在罷免制度的國家越來越少，多用定期選舉來取代罷免，要收回權力應有民意基礎，故主張罷免須至少有基本的門檻¹⁸³。依黃案投票結果，即同意罷免票高於不同意票來看，如當初採時代力量黨團之版本修法，姑且不論制度會影響動員與選民的投票行為，例如無門檻設計可能激起更多反對罷免者出門投票，黃氏相當有可能被成功罷免，因此「不需要門檻」的提議頗有「搬石頭砸自己的腳」之意味。再者，黃氏在 2016 年以 80,508 票之過半得票（51.51%）當選立法委員，然依罷免門檻規定，同意罷免票僅需 63,888 票且高於不同意罷免票便能通過，亦即成功罷免黃委員的票數，可以遠低於其在當選時所獲得的票

¹⁸² 立法院，立法院第 9 屆第 1 會期第 6 次會議議案關係文書，院總第 1044 號，委員提案第 18669 號，頁 167-178（2016a）。

¹⁸³ 立法院，立法院公報，105 卷 92 期，陳怡潔委員及李俊俤委員發言，頁 147-149（2016b）。

數，甚至低於選舉對手李慶華所獲得的票數 68,318 票¹⁸⁴。這樣的現象不禁使人感到疑惑，現行的低門檻對我國民主制度會產生如何的影響？



二、黃國昌的特殊性

黃氏在擔任立法委員前，是一位長期投身抗爭運動的學者。從學生時代即接觸各項社會議題，到近年來參與反媒體壟斷運動、太陽花運動等，除了在中央研究院法律研究所任職，並於大學執教鞭的學者身份之外，更能在街頭上看到黃氏拿著麥克風發表其對各個議題所持立場的身影，被盛讚為「學運戰神」。隨著太陽花反服貿抗爭凝聚力量，時代力量也乘著這股風潮，於 2015 年宣布成立。黃氏亦在隔年披上時力的戰袍，參與新北市第 12 選區立法委員選舉，並在民進黨未參選此區的情況下擊敗國民黨籍候選人贏得選舉，正式從街頭走入體制內。黃氏作為新科立委，少了兩大黨的政治包袱，在立法院內的表現亮眼，部分媒體封為「立院戰神」。其與時代力量皆是直接民主的擁護者，先後推動罷免與公投門檻的降低，卻在任期內面臨遭到罷免的危機。

三、罷免過程受政治與宗教等勢力介入

本次罷免案，從醞釀、提議、連署，到成立、投票的過程，各種政治勢力參與其中，始終不曾停歇。黃案的主要推動者為「安定力量」，一個由教會系統所發起的政治團體，現已為政黨¹⁸⁵，對婚姻平權持堅定反對的立場，也因此黃氏對

¹⁸⁴ 中央選舉委員會選舉資料庫網站，第 09 屆 立法委員選舉（區域） 候選人得票數，<https://db.ccc.gov.tw/histQuery.jsp?voteCode=20160101T1A2&qryType=ctks>（最後瀏覽：2020 年 4 月 9 日）。

¹⁸⁵ 安定力量為 2017 年 3 月依人民團體法立案之全國性政治團體。惟其雖為「政治團體」，本質上則是以宗教及教會為號召。同年底立法院通過政黨法，該法第 43 條第 2 項：「本法施行前已依人民團體法立案之政治團體，應於本法施行後二年內依本法規定修正章程轉換為政黨。」依前述規定，安定力量已於 2019 年 7 月完成備案，轉換為政黨。參見內政部政黨資訊網網站，

婚姻平權的態度就成為最主要的罷免事由。安定力量憑著教會的串連與動員，成功地在位處山海之間的東北角 7 區，短時間累積大量連署書；除此之外，國、民兩黨也各自有所盤算，國民黨中央表態支持罷免，民進黨則曾表態反對罷免，地方人士不分黨派亦有選票上的考量，皆動作頻頻¹⁸⁶。這些種種皆顯示出，此次罷免案並非只有認為黃氏的「立委」做得好或不好等兩派意見對峙，更多了藍綠對決、挺同與反同、世俗與宗教等因素摻雜其中。

貳、背景與事由

黃國昌為 2016 年大選，於新北市第 12 選區（金山、萬里、汐止、平溪、瑞芳、雙溪、貢寮）當選之時代力量第 9 屆立法委員，同時也是該黨之時任黨主席。黃氏原為法律學者，因反媒體壟斷運動、參與罷免吳育昇及擔任太陽花運動領袖，漸從學術研究幕後走到社會運動幕前。總統馬英九的執政，在第 2 任期時遭逢重大的挑戰，社會運動如雨後春筍般接連發生，尤其在太陽花抗爭運動後，質疑執政黨執政正當性的聲音更加強烈。在政黨「時代力量」成立後，黃氏亦以時代力量推薦的身份參與 2016 年立法委員選舉。在中國國民黨聲勢低落，且民主進步黨於該選區不推派候選人的「禮讓」下，以超過百分之五十的得票率，打敗具現任優勢的國民黨立委李慶華¹⁸⁷，可謂之從社運領袖搖身一變，成為政壇新星。再

<https://party.moi.gov.tw/pgms/politics/home!index.action>（最後瀏覽日：2020 年 4 月 9 日）。

¹⁸⁶ 林怡廷，罷免黃國昌的三股力量：教會、家長、國民黨，天下雜誌網站，2017 年 11 月 9 日，<https://www.cw.com.tw/article/article.action?id=5086072>（最後瀏覽日：2020 年 4 月 1 日）。

¹⁸⁷ 中央選舉委員會選舉資料庫網站，第 09 屆 立法委員選舉（區域） 候選人得票數，<https://db.cec.gov.tw/histQuery.jsp?voteCode=20160101T1A2&qryType=ctks>（最後瀏覽日：2020 年 4 月 9 日）。

者，黃氏所帶領的時代力量，更一舉囊括區域及不分區共 5 席立委，成為當時的國會第三大黨。



然而，部分人士對黃氏擔任立法委員的表現不甚滿意，包括朝野審查前瞻計畫時不見其蹤影、審查一例一休時疑似假哭¹⁸⁸、豪雨期間在選區勘災時不撐傘遭質疑作秀等¹⁸⁹，甚至有部分選區民眾認為黃氏不顧在地利益、不接受選區民眾陳情，且在同婚議題上以兩面手法愚弄選民¹⁹⁰。支持者則反駁，認為黃氏在立法院監督政府、推動法案甚至揭發弊端的表現優異，不應拘泥於檢視其選區服務。事實上，不論一個政治人物如何作為，總有擁護與厭棄的兩派民意。政治團體「安定力量」發動黃國昌罷免案，乃罷免門檻降低後之首次立法委員罷免案。有關安定力量罷免黃氏之理由，以其對同性婚姻的立場及選前選後態度不一為最主要因素¹⁹¹，筆者彙整如表5¹⁹²。經查黃氏2016年參選立委時，於選舉公報登載之政見，如圖3所示，以及其所提出之「幸福的十二項宣言」¹⁹³，確實並未提到推動同婚等政見。對此，黃氏於答辯書中反駁：「罷免理由認為我『隱瞞婚姻平權修法理念』，更是無稽之談；支持婚姻平權政策是時代力量在選前就承諾、表態的主張，更是我作為一個法律人的人權信念，而大法官的解釋也已經確認這樣的憲政價值。」

¹⁸⁸ 胡宥心，戰神累了嗎？細數黃國昌的國會爭議錄，聯合新聞網，2017年5月16日，<https://theme.udn.com/theme/story/6773/2464651>（最後瀏覽日：2020年3月31日）

¹⁸⁹ 鍾孟軒，昨勘災沒撐傘被批作秀 黃國昌：比較方便，新頭殼網站，2017年6月3日，<https://newtalk.tw/news/view/2017-06-03/88320>（最後瀏覽日：2020年3月31日）

¹⁹⁰ 汪江恩，觀點投書：黃國昌被罷免，是因為犯了這個大忌，風傳媒網站，2017年11月9日，<https://www.storm.mg/article/355744>（最後瀏覽日：2020年3月31日）。

¹⁹¹ 王敏旭，反同婚媽媽 當初投黃國昌 現在罷免，聯合報，2017年4月9日 B2版。報導中稱：「北北基安定力量主席孫繼正說，安定力量只是一群老百姓，從一開始只有13人一路走到現在，罷免黃國昌則是因認為太陽花運動、挺同婚造成社會混亂。」可知黃氏挺同為罷免之主要理由。

¹⁹² 中央選舉委員會，公告第9屆立法委員（新北市第12選舉區）黃國昌罷免案之投票日期及投票起、止時間、罷免理由書、答辯書、罷免活動期間之起、止日期及每日罷免活動之起、止時間等事項，2017年11月16日。

¹⁹³ 幸福的十二項宣言電子書，https://issuu.com/kcwin2016/docs/npp__dm_3-ol.compressed?fbclid=IwAR2aTUGvb_cyG92rf4XHO0wMvmkGIJGIA-qlgZKqIDnO8x-8urAx4H2M59E（最後瀏覽日：2020年10月15日）。

透過積極立法，實踐憲法保障的基本權利，是所有立法委員責無旁貸的工作。」

參見本文於附錄處呈現黃國昌所提答辯書完整內容。



表 5 黃國昌罷免案之罷免理由

1	公開主張還權於民，私底下卻踐踏民意、羞辱選民 ¹⁹⁴ 。
2	選前隱瞞對同性婚姻的態度，選後力推卻未對鄉親說明，不適格為選區民代 ¹⁹⁵ 。
3	攸關民眾權益之我日漁權爭議，黃氏竟不為選區漁民發聲；日本核食進口表決，時代力量委員竟棄權 ¹⁹⁶ 。
4	昔日批評黑箱密室，卻在「一例一休」修法時密會蔡總統；東窗事發後反而假哭，罵民進黨無恥，是表裡不一的立法委員 ¹⁹⁷ 。
5	面對自身道德瑕疵，如師生戀及岳父在對岸經商的政治獻金問題，閃爍其詞 ¹⁹⁸ 。

¹⁹⁴ 罷免黃國昌理由第 1 項之說明：「去年 11 月 30 日，一群汐止的市井小民只是為了同婚修法的爭議及關心下一代的教育，前往黃國昌立委汐止服務處陳情，沒想到其中一名陳情者的全名被黃國昌公開在個人臉書上，任由他的粉絲肉搜霸凌。本應為民喉舌的民意代表，不單沒有傾聽、尊重民意，僅是因為立場與他不同，就被如仇人般的對待。諷刺的是，就在陳情的前一日，媒體報導立院三讀通過《公職人員選舉罷免法部分條文修正案》，黃國昌把寫有『還權於民第一步』的手舉牌，交給立法院長。在媒體前公開主張還權於民，私底下卻踐踏民意、羞辱選民。如此前後不一、自相矛盾的反差行為，要如何代表民意？」

¹⁹⁵ 罷免黃國昌理由第 2 項之說明：「黃國昌在選前針對選區民眾提出的 7 大政見訴求、12 項幸福宣言中，並沒有包括推動同性婚姻修法暨子女收養。選後，黃國昌還有許多政見尚未付諸實踐，卻力推同婚修法，甚至送出草案，如此攸關國家社會未來國力消長，傳統家庭文化習俗的顛覆，瓦解當今大多數穩定的家庭結構，如此有重大爭議尚無社會共識的重大法案，事先並未向選區內的選民說明，選區民眾反對的聲音不僅漠視，更於媒體多次強硬表態噙聲『他個人支持同性婚姻的立場態度決不動搖』如此傲慢強硬的態度，因一己之私念造成國家社會的對立分裂，以身為一位民意代表的如此言行，實為不當。可見，黃國昌在此議題上只想貫徹自我的主張，無視選區內的民意反應，不適格成為本區民意代表。」

¹⁹⁶ 罷免黃國昌理由第 3 項之說明：「當年所謂太陽花行動，以公民不服從為訴求煽惑年輕人佔據立法院，以暴力破壞攻佔行政院，當時站在街頭上義正嚴詞抨擊政府不聽民意背離人民，認為政府賣台，行政黑箱，兩岸關係讓台灣喪權辱國等等。而今，時代力量的主席團大老馮光遠退黨，他公開說：時代力量已是國運昌隆黨，意思是該黨已背離當初的精神，背離民眾的聲音。再者，日本多次在島礁的漁權爭議上侵害台灣漁民權益，卻不見黃國昌為金山萬里選區的漁民出個聲說句話，不僅國土主權淪喪，漁民權益更是蕩然無存。該黨其他委員甚至多次親日媚日的發言，日本核災食品進口表決，這攸關全民健康的議題，竟然在贊成或反對進口的表決中，以棄權方式來表態，完全附和日本強力要求進口的態度。重己利益、輕乎民意，不適任民意代表。試問，為何要棄權？」

¹⁹⁷ 罷免黃國昌理由第 4 項之說明：「黃國昌昔日曾痛批黑箱作業，要終結密室協商，但自己卻在一例一休法案中，私下密會蔡英文總統，被揭發後又痛罵民進黨『無恥』，並上演假哭戲碼。民進黨團總召柯建銘曾於 2016 年 12 月 19 日在臉書 PO 文：『318 太陽花運動時，密會馬政府總統府副秘書長蕭旭岑被曝光，又私下求見王前院長被拒。』檯面上說一套，私底下又是另一套，典型的表裡不一致，如此政客無法被人民所信任，更遑論代表民意。」

¹⁹⁸ 罷免黃國昌理由第 5 項之說明：「身為經常指謫要求別人高道德標準的民意代表，自然也要接受別人對他的檢視，例如當年的師生戀，有無利用老師的權勢欺騙學生的單純感情，有無更超越道德的情慾關係，更甚者每每遇到內心暗黑之處，常常避而不答或是閃爍其辭。他要求別人的自

6	選前主張廢死，卻在反廢死民意高漲後撇清，稱廢死不在原先政見中，顯示黃氏一切都只以選票考量 ¹⁹⁹ 。
7	黃氏在詐欺犯遭遣送中國時，痛批馬政府，卻在李明哲事件中只敢批中國，未見其監督執政黨，顯然是兩套標準，失去監督執政黨功能 ²⁰⁰ 。

資料來源：中央選舉委員會，公告第9屆立法委員（新北市第12選舉區）黃國昌罷免案之投票日期及投票起、止時間、罷免理由書、答辯書、罷免活動期間之起、止日期及每日罷免活動之起、止時間等事項，2017年11月16日；本研究整理製表。

一、改善就業環境，提升勞動條件

1. 制定最低生活工資專法，保障勞工生活水準
2. 貫徹周休二日，不當過勞之島
3. 創造公共就業，增加青年就業
4. 建構友善勞工的權利救濟機制

二、落實年金改革，讓下一代有未來

1. 建立全民基礎年金，保障銀髮生活品質
2. 逐步縮小不同業別間的所得替代率
3. 打造收支平衡、不債留子孫的年金制度

三、實現人民作主的新政治

1. 調降罷免權及公民投票權的門檻，還權於民
2. 推動憲政改革，強化人權保障，落實責任政治
3. 制訂「吹哨者保護法」，鼓勵人民揭弊

四、打造透明專業的新國會

1. 黨團協商公開透明化，建立以委員會為中心的專業審查，終結密室協商
2. 強化立法院監督職權，建立國會聽證制度
3. 建立國會頻道，強化公眾監督
4. 依太陽花運動的民間版原則，建立兩岸協議監督機制

五、建構永續生活環境

1. 立即廢止核四，核一、核二如期除役，反對核廢料露天貯存於北海岸
2. 強化空氣、水及土壤污染管制，建立空污總量管制
3. 制定「環境稅法」，貫徹「污染者付費」原則，協助產業升級轉型

六、健全交通運輸、提昇生活品質

1. 改善汐止及社后地區交通，增設聯外道路橋樑
2. 要求行政院儘速核定民生汐止線，加速台鐵捷運化
3. 打造「瑞平雙貢」環狀交通路網
4. 人口密集區及觀光景點增設停車場

七、創造新北市七星區「在地經濟、在地就業、在地生活」

1. 連結汐止及南港、內湖科技園區，創造在地經濟
2. 修改過時法令，活化金山、萬里及四鄉鎮觀光產業，鼓勵年輕人在地就業
3. 重現文化風華，打造在地休閒

圖 3 第 9 屆立委選舉新北市第 12 選區候選人黃國昌公報政見

資料來源：第 9 屆立法委員選舉選舉公報（新北市第 12 選區）；本研究製圖。

潔誠信完全不適用在他身上。包括岳父大陸經商暴富，有無接受他的政治獻金或是金錢援助，更是含糊帶過，卻口口聲聲說人賣台黑金，戴紅抹黑鬥臭！」

¹⁹⁹ 罷免黃國昌理由第 6 項之說明：「黃國昌原支持廢死，在內湖女童命案發生後，反廢死的民意高漲，黃立即撇清，說明時代力量在選前『針對 14 個重要政策議題提出政見，在裡面並沒有所謂推動廢死的政策。』此舉還引發了時力創黨發起人劉繼蔚律師質疑：『你們就這樣說不推廢死，對得起一路支持你們的群眾嗎？』但黃國昌選前提出的七大政見、12 項幸福宣言中，同樣也沒有要推動『同婚修法』，卻在選後力推且提出草案，並揚言：支持婚姻平權的立場不變。可見，政見並未包含廢死之說，只是黃國昌的狡辯，他的主張隨時可以跟著輿論風向轉變，一切只是選票考量，缺乏核心價值，為了選票可以棄守初衷，如何對起初支持他的選民負責？」

²⁰⁰ 罷免黃國昌理由第 7 項之說明：「肯亞的台灣詐欺犯被遣送中國大陸時，黃國昌痛批馬政府；但近期的李明哲事件，黃只敢批中國大陸蠻橫，卻未見對執政當局嚴厲的督促批判，幾乎噤聲。從他種種的行徑可以看出，兩種態度、兩套標準，沒有原則就是他的最高原則，為了政治前途，已失去了一名立委所被賦予監督政府的角色。」

參、過程與結果



根據中央選舉委員會的新聞稿，黃案由「安定力量」的孫繼正領銜，於2017年5月19日正式提出罷免提議，同時遞交提議人名冊。由新北市選舉委員會查對名冊，確認符合規定者有2,637人，達法定之選區選舉人總數251,191人的1%，即2,512人的門檻，於6月12日通知領銜人，自次日起10日內領取連署人名冊格式，且依法須於60日內完成連署。6月20日，中央選舉委員會召開委員會議，通過提議人名冊查對結果追認案²⁰¹。8月21日，新北市選委會受理孫繼正所提連署人名冊，惟查對後符合規定人數僅24,827人，不足25,120人，即選區選舉人總數10%之法定門檻。孫氏遂於10月6日補提，並由新北市選委會於10月20日完成查對，連同先前所提連署人名冊，符合規定人數共26,745人，確認達前述法定連署門檻，並交由中選會宣告成立與否²⁰²。10月31日，中選會宣告罷免案成立，將投票日訂在同年12月16日²⁰³。

此次罷免所適用之新法，已不再限制罷免之宣傳活動，且動員的力量不限於罷免人與被罷免人雙方，藍綠陣營在整個罷免過程中也未曾缺席。根據黃案的結果清冊，原選區選舉人總數255,551人，同意罷免票必須高於選舉人總數之四分之一，即63,888票，且高於不同意票方能通過。惟投票結果顯示，同意票48,693票

²⁰¹ 中央選舉委員會，中選會委員會議討論通過孫繼正先生領銜提出之第9屆立法委員黃國昌罷免案提議人名冊查對結果追認案，中央選舉委員會網站，2017年10月16日，<https://www.cec.gov.tw/central/cms/news-106/26274>（最後瀏覽日：2020年4月12日）。

²⁰² 新北市選舉委員會，新北市第12選舉區立法委員黃國昌罷免案補提連署人名冊完成查對，新北市選舉委員會網站，2017年10月20日，<https://www.cec.gov.tw/tpccc/cms/1061216/26541>（最後瀏覽日：2020年4月12日）。

²⁰³ 中央選舉委員會，有關立法委員黃國昌罷免案工作進程序，中央選舉委員會網站，2017年10月31日，<https://www.cec.gov.tw/central/cms/news-106/26552>（最後瀏覽日：2020年4月12日）。

雖高於不同意票21,748票，卻因不足前述門檻，罷免黃國昌的行動仍告失敗²⁰⁴。

表 6 黃國昌罷免案過程時間軸

日期	事件
2017 年	
5 月 19 日	安定力量孫繼正領銜，遞交罷免黃國昌提議人名冊。
6 月 12 日	經新北市選委會查對後，通過提議門檻，通知領銜人領取格式。
6 月 20 日	中選會通過追認案，確認第一階段提議通過。
8 月 21 日	新北市選委會受理連署人名冊，惟查對後未過門檻。
10 月 6 日	孫繼正補提連署人名冊。
10 月 20 日	新北市選委會查對完成連署人名冊，通知中選會。
10 月 31 日	中選會宣告黃國昌罷免案成立，訂 12 月 16 日為罷免投票日。
12 月 16 日	舉行罷免投票，結果：同意票不足選舉人總數 25%，不通過。

資料來源：參考上文引註；本研究製表。

在黃案以未通過收場後，主要發起的安定力量表示，團隊不會解散，在未來也會持續凝聚具有相同價值的人民²⁰⁵。而在 2020 年大選中，安定力量已然成為政黨，推出區域立委候選人並提名不分區名單，同樣主打「守護婚姻與家庭」。惟選舉結果一無所獲，全國不分區政黨得票僅獲 94,563 票，約 0.67%，區域立委部分亦全軍覆沒²⁰⁶。另外，前文也曾提到，2016 年在修公職人員選舉罷免法時，各黨團皆有不同意見；其中，黃氏所屬的時代力量黨團主張採無門檻相對多數決。倘若依此修法，恐怕黃氏早已成為新罷免制度下的首位罷免通過者。由此可知，

²⁰⁴ 中央選舉委員會，第 9 屆立法委員(新北市第 12 選舉區)黃國昌罷免案罷免投票結果清冊，2017 年 12 月 16 日。

²⁰⁵ 魏翊庭、王敏旭，安定力量：不解散 續監督，聯合報，2017 年 12 月 17 日 A3 版。

²⁰⁶ 中央選舉委員會選舉資料庫網站，<https://db.cec.gov.tw/histMain.jsp?voteSel=20200101A2>(最後瀏覽日：2020 年 10 月 13 日)。安定力量於 2020 年大選，在全國共 9 位區域立委候選人，包括臺南市第 5 選區李伯利、第 6 選區李晉豪、彰化縣第 4 選區陳志傑、臺北市第 3 選區田方宇、第 4 選區錢一凡、新北市第 4 選區陳俊憲、第 7 選區朱盛興、第 8 選區李國憲，以及黃國昌所在的新北市第 12 選區孫繼正，選舉結果無一當選。

罷免應謹慎為之，勢必要設有一定的門檻，方不致使罷免的通過變得太過容易，讓少數人而非多數人決定公職人員的去留，成為一種政治攻防的工具。



而黃案也進一步凸顯出時代力量與民進黨間互動關係之微妙變化。時代力量向來被稱作「小綠」，或被視為民進黨的「友黨」。這層競合關係，始於太陽花。集結對執政黨的不滿所發起的太陽花運動，使民進黨及以學運人士為主組成的時代力量，聲勢皆可謂水漲船高。2016 年大選，甚至在與民進黨合作下，時代力量拿下 3 席區域立委，包括黃國昌、洪慈庸、林昶佐，及 2 席不分區立委。然而，由於時代力量在進入國會後，屢屢和執政的民進黨在政策上採取不同的意見，尤其是勞基法的修法等，造成雙方的嫌隙日漸加深。關係已然生變，民進黨時任秘書長洪耀福表示，對於黃案，黨內仍有許多雜音；甚至有民進黨立委認為，兩黨只會漸行漸遠，成為選舉上的競爭對手，因為兩黨是根本上的政治理念不合。從民進黨對黃案原本的反罷免態度轉趨模糊，恐怕也不難想見²⁰⁷。

2020 年立委選舉，原先被認為有意角逐黃氏選區之民進黨前新北市議員沈發惠，決定放棄爭取，民進黨似有意再度禮讓。然而，或許是由於罷免案風波與時力路線紛爭等內憂外患，黃氏決定不爭取連任，改推其辦公室主任賴嘉倫出戰，自己則名列該黨不分區名單第 4 位²⁰⁸。民進黨擔心黃氏不參選而改派賴嘉倫，將會使民進黨與時代力量在 2016 年拿下的選區拱手讓給國民黨，因此徵召賴品好參選，形成時力、民進黨、國民黨對抗之局面。最終，在「泛綠」分裂的情況下，賴嘉倫僅獲得 7.29% 的選票，國民黨李永萍也以 43.87% 之得票率，敗給 45.36%

²⁰⁷ 周佑政，時力天天罵 綠委：心寒 民進黨、時力盟友關係恐生變，聯合晚報，2017 年 12 月 16 日 A3 版。

²⁰⁸ 胡瑞玲，黃國昌不選是為「它」？最邪門選區 立委抓的抓關的關，聯合新聞網，2018 年 8 月 16 日，<https://theme.udn.com/theme/story/6773/3991983>（最後瀏覽日：2020 年 10 月 13 日）。

的賴品好²⁰⁹。從今日的發展來看，時力與民進黨的關係，在短時間內恐怕難以破鏡重圓。時代力量內部經歷「親綠派」、「國昌派」路線之爭，又有黨內高層把持黨務、黨內民主未被落實的質疑，乃至於黨籍立委涉嫌貪污等爭議，先後引發一波波明星黨員或黨內公職的退黨潮²¹⁰，也讓時代力量面臨創黨以來最大的危機。

²⁰⁹ 中央選舉委員會選舉資料庫網站，<https://db.cec.gov.tw/histMain.jsp?voteSel=20200101A2> (最後瀏覽日：2020年10月13日)

²¹⁰ 郭采彥、陳柏論、謝其文、陳奐宇、許政俊，時力頻見退黨潮 茶壺內風暴 2022 最大挑戰，公視新聞網，2020年8月27日，<https://news.pts.org.tw/article/492080> (最後瀏覽日：2020年9月14日)。

第四節 罷免實務分析

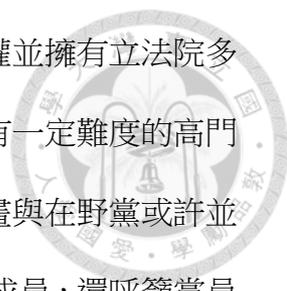


從前述 7 個罷免實例來看，不論罷免制度之演變與門檻之高低，罷免實務運作呈現以下 3 個特質。

壹、在野勢力挑戰執政者之工具

隨著國內要求政治改革的呼聲越來越高，在結束長達 38 年的戒嚴統治後，1990 年代初，動員戡亂時期臨時條款亦正式廢止，國會全面改選，終結「萬年國會」的局面。自此，臺灣的民主化腳步逐漸開展。然而，長期執政的國民黨依舊掌握國家權力，即便在野的民進黨能取得部分的國會席次，卻尚無實力促成政黨輪替。在這樣的情況下，除定期選舉之外，「罷免」成為在野黨或其他親在野勢力、組織用來挑戰執政黨權威、獲取政治聲量的工具。

1994、1995 年第 2 屆立法委員罷免 5 案，為公職人員選舉罷免法自 1980 年立法以來，首度有中央民意代表遭到罷免之提議。由臺北縣選出之立法院第 2 屆立委洪秀柱、韓國瑜等 4 人，及臺北市立委魏鏞，因支持核四之興建，在立法院中對核四預算案投下贊成票，遭到反核團體依法提議罷免。前 4 案在順利通過第一階段提議及第二階段連署門檻後，國民黨挾著立法院多數席次的優勢，將罷免各階段門檻進行調整，並明訂不得與選舉同時舉辦，已如前所述。其中第三階段投票的投票率門檻，究應適用舊法的三分之一或新法的二分之一，成為民進黨掌握的臺北縣選委會與國民黨所在的中選會之攻防焦點，亦能從雙方對罷免投票日設定不同調的情形中看出，罷免的運作仍難以脫離藍綠對決。

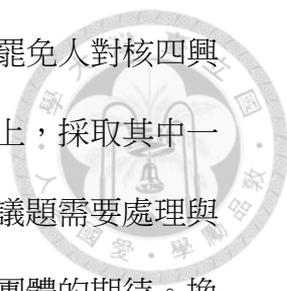


同樣地，蔡案亦發生於 2008 年到 2016 年國民黨掌握行政權並擁有立法院多數的時期。儘管 2014 年時，我國已實現兩次政黨輪替，且在有一定難度的高門檻之下，罷免立委的嘗試仍有機會對政局產生影響。割闌尾計畫與在野黨或許並無直接的關聯，然時任民進黨主席蔡英文除曾會面割闌尾計畫成員，還呼籲黨員與支持者前往投票²¹¹，顯示此罷免案依然有政黨著力的痕跡。而黃案發生於民進黨完全執政時期，以黃氏與時代力量「偏綠」的政治屬性，且在罷免案進行的過程中，仍擺脫不了藍綠在當中暗自較勁，因此可以說黃案亦屬之。蔡、黃二案終以失敗收場，然依本研究的觀察，罷免在實際運作上較常為在野勢力所使用，是一種挑戰執政者，同時汲取政治能量的有效工具。

貳、聚焦特定政策議題

民主政治就是政黨政治，政黨力量對罷免案的介入似乎難以避免。然而，歷次立委罷免案的實際運作，同時還透露出，罷免制度適用於民意代表，所存在的一個問題：立法委員在國會中要處理的，是國家會面臨的所有問題。而各個議題對於政府的施政而言，往往是牽一髮而動全身，需要民意代表以全盤、整體而宏觀的角度思考。反觀，罷免制度卻允許在特定政策議題中，抱持特定立場的利益團體或組織，得因立法委員在該議題持相反之立場而發動罷免。

²¹¹ 林瑋豐，割闌尾赴綠中常會報告 蔡英文籲踴躍投票，風傳媒網站，2015 年 2 月 11 日，<https://www.storm.mg/article/41741>（最後瀏覽日：2020 年 6 月 11 日）。內文中提到：「罷免台北市港湖區立委蔡正元本周六（14 日）即將投票，今（11）日民進黨中常會邀請割闌尾團隊以及正在連署罷免藍委蔡錦隆的台中『罷免行動』報告，黨主席蔡英文高度肯定推行罷免爛立委的公民團體，也表示民進黨將全力推動選罷法不合時宜的修法，並籲黨員及支持者不論投下贊成或反對，都應站出來表達意見。」



擁核立委案由反核團體發動，最主要的罷免理由，即是被罷免人對核四興建的支持態度。反核團體本身，可能僅是代表環保及能源議題上，採取其中一個立場的團體；而立法委員作為國會議員，絕對不是只有一項議題需要處理與面對，遑論在任何議題所持的立場，都能迎合特定選民及利益團體的期待。換言之，立委不論擁核或反核，甚至在所有公共政策的態度上，勢必是滿足一方，而與其他方有所對立。

類似的情形，也出現在黃案當中。黃案之主要發起者為安定力量，一個以教會為系統、以宗教為號召的政治團體，其核心理念可以從針對支持婚姻平權的黃國昌發動罷免及推動愛家公投等政治行動中看出，即「守護家庭價值」、反對同性婚姻等²¹²。黃氏對於婚姻平權的鮮明立場，自然成為安定力量提議罷免的主要因素。然而，黃氏雖為區域選出的立委，選民所付託其行使之職權，卻是以國家整體為範圍，要處理的議題更是難以計數。何以能允許在一項公共政策上與立委持對立想法的團體，用低門檻罷免立委？

上述的擁核立委案及黃案，同樣作為因單一公共政策抱持特定立場被發動罷免，雖皆未通過，卻是在不同罷免制度下進行，值得比較。在罷免制度的設計上，倘若罷免的通過有一定難度之門檻，即便以一個議題作為發動罷免的事由，要通過也需選區多數民意的支持，則問題可能不大。反之，如罷免門檻調整得過低，使得特定團體僅需要透過動員對某政策持不同意見者，或得到主要政黨之奧援，就能將行使職權之領域包羅萬象、範圍廣袤無邊的立委罷免，恐

²¹² 參見安定力量官方網站，<https://sftaiwan.org/site/home>（最後瀏覽日：2020年6月19日）。

怕是對民主體制的一種傷害。因此，罷免門檻設置得高或低，也就成為立法委員是否容易被各種強勢而具有組織動員能力的利益團體所箝制的關鍵。

另外，本文曾提到公投與罷免之消長關係。我國人民的參政權分為對「人」的選舉、罷免，以及對「事」的公民投票，但罷免通常皆以「事」，也就是立委對政策議題之立場或實際參與推動、表決之作為，作為其罷免事由，如擁核立委擁核而對預算投下贊成票、黃氏自始挺同婚的立場。在過去沒有公投制度，無法讓人民直接決定或否決法律及國家重大政策的情況下，僅能透過民意代表在議會中加以推動，若民代對民意之所趨消極不作為，或其作為違反民意時，罷免就成為選民向上表達對政策喜惡的重要方式，因此罷免尚有存在之需要。然在今日，公投法已通過多年，更在 2017 年下修各項門檻。人民已能夠繞過代議制度，以直接民主的方式決定政策的實現與立法，則罷免制度之存在理由變得薄弱，尤其是針對立法委員通常以政策議題為主要事由之罷免，降低門檻更無正當性可言。

參、選舉的延長賽或前哨戰

現代民主國家通常是透過定期選舉，執政的政黨及政治人物必須為任期中的作為負責，在野的一方則持續監督政府，同時提出政見，雙方都接受民意的檢驗以落實責任政治。倘若定期選舉即已足夠落實之，罷免則另外提供在定期選舉中落敗的在野陣營，於下次選舉到來前，一個在任期中提前將對手拔除的機會，也就是本研究所稱的「選舉的延長賽」。而「選舉的前哨戰」，則是指在定期改選之前提出罷免案，無論罷免成功與否，不僅可能重挫現任者的政治聲望，還能藉此操兵練將、汲取政治知名度，為下一次的選舉預作準備。例如，割闌尾計畫中

的蔡案與其他藍委罷免案，以過程而言，如選舉的延長賽；就結果來看，則是選舉的前哨戰。



一、選舉的延長賽

延長賽，係指本應分出勝負而結束的比賽，因故在正規賽之外所進行的比賽。割闌尾計畫針對蔡正元及其他立委所發動的罷免案，從過程看如選舉的延長賽。第 8 屆立委於 2012 年選出上任，2014 年爆發太陽花運動，割闌尾計畫也在同年啟動，針對執政的國民黨籍立委蔡正元、吳育昇、張慶忠及林鴻池等人提出罷免，頗有延長賽的意味。尤其是最終進入投票階段的蔡案，投票日期為 2015 年 2 月 14 日，距離該屆任期之始已過三年，彷彿打了三年的延長賽。

另外一個典型的例子，是高雄市長韓國瑜罷免案。韓氏在 2018 年年底大選中，擊敗對手陳其邁，翻轉高雄原先綠大於藍的政治版圖，並於同年 12 月 25 日上任，成為高雄市市長。從就職到遭罷免提議，僅短短一年，即是依法得罷免的時間²¹³。在這一年當中，高雄市政府的施政表現與韓氏的一舉一動成為媒體放大檢視之「新寵」，在野勢力對韓氏的攻擊更可以說不曾間斷。韓案於 2020 年 6 月 6 日舉行投票，結果以同意罷免票 939,090 票超越選舉人總數 25% 通過，甚至高於其選舉得票 892,545 票，成為我國首位遭到罷免之直轄市市長。在韓氏去職後，依據地方制度法第 82 條第 3 項之規定²¹⁴，須於 3 個月內舉行補選。而毫無懸念地，高雄市市長補選，由原先於 2018 年敗北的陳其邁，以 671,804 票大勝

²¹³ 依公職人員選舉罷免法第 75 條之規定，就職未滿一年者，不得罷免。吳賜山，罷韓啟動！3 公民團體今 9:30 遞交 32 箱罷免提議書，新頭殼網站，2019 年 12 月 26 日，<https://newtalk.tw/news/view/2019-12-26/345748>（最後瀏覽日：2020 年 6 月 15 日）。

²¹⁴ 地方制度法第 82 條第 3 項：「直轄市長、縣（市）長、鄉（鎮、市）長及村（里）長辭職、去職或死亡者，應自事實發生之日起三個月內完成補選。但所遺任期不足二年者，不再補選，由代理人代理至該屆任期屆滿為止。」

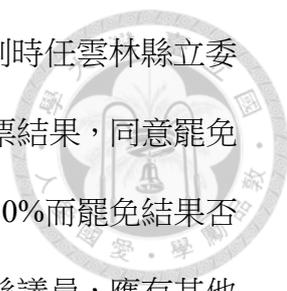
國民黨所推出的候選人李眉蓁所得的 248,478 票²¹⁵，風光當選。從如此的結果看來，確實是選舉的延長賽：選舉已然結束，對當選人卻仍以選戰模式持續攻擊，當法定的就職一年內不得罷免之限制一過，即提出罷免提議；在成功於定期改選前拉下對手後，原先落敗的候選人於補選中高票當選，失而復得。

二、選舉的前哨戰

前哨戰，是指雙方在正式交戰前，於前線所進行的小規模戰事。選舉如同打仗一般，發起的一方可以透過前哨戰，提前了解敵我實力，甚至削弱對方、提升我方戰鬥能力。前文提到，蔡案的投票日距其上任已逾三年，也就是任期屆滿僅剩不到一年，顯然已經成為下次選舉的前哨戰。2016 年大選，割闌尾計畫所針對的幾位立委中，除蔡氏可能受罷免案之影響而放棄競選連任，而其選區仍由國民黨勝選外，林氏未競選連任，但其選區由民進黨取得勝選；張氏及吳氏則競選連任雙雙失利。在黃案當中，安定力量罷免黃氏雖未成功，卻也在罷免案進行的過程中，匯聚並反映「反同婚」的民意，培養政治人才並建立組織動員的能力。隨後也依政黨法從政治團體轉為政黨，於 2020 年大選推出區域立委候選人及不分區立委政黨名單²¹⁶。至於黃氏，則恐怕也受到罷免案之部分影響，而未於原選區爭取連任。從上述例子，可以看到罷免作為下次選舉的前哨戰，對選舉確實有相當的影響力。這或許也同時意味著，定期改選已能充分讓政治人物負起政治責任。

²¹⁵ 中央選舉委員會網站，高雄市第 3 屆市長補選結果新聞稿，2020 年 8 月 15 日，<https://www.cec.gov.tw/central/cms/109news/33924>（最後瀏覽日：2020 年 10 月 14 日）。

²¹⁶ 安定力量網站候選人專區，<https://sftaiwan.org/site/candidate>（最後瀏覽日：2020 年 6 月 15 日）。



另外，前文曾提到 2003 年雲林縣林內鄉鄉長陳河山，遭到時任雲林縣立委蘇治芬、縣議員尹伶瑛及蔡文陀等 3 人領銜提議罷免。最終投票結果，同意罷免票 5,604 票，不同意罷免票 253 票，而因投票率 36.93% 不足 50% 而罷免結果否決²¹⁷。蘇氏作為雲林縣所選出之民進黨立法委員、尹氏也身為縣議員，應有其他監督縣政、鄉政之管道。且罷免事由全然是對焚化爐興建的指控，包括官商勾結、危害鄉民健康及違背競選諾言。然陳河山所提答辯稱，若涉瀆職，應向檢調機關舉證檢舉，且焚化爐興建由雲林縣主導，連陳前總統也說是中央的政策，以此理由罷免鄉長完全是找錯對象²¹⁸。從此案可以看到，蘇氏利用「罷免」的方式，以人民之姿向鄉長對鄉內建設問責，顯然是以政黨的力量所動員的罷免案。其後於 2005 年參選雲林縣縣長選舉，成功突破國民黨長期在雲林縣執政之態勢，一舉成為首位民進黨籍的雲林縣長。該次由蘇氏等人所發起的罷免案雖未成功，後續的效應卻也呈現出罷免所蘊含選舉的前哨戰性格。

三、小結

罷免，在實際的運作下，皆難以免除政黨等勢力的介入，並不會全然聚焦於被罷免人是否真正適格。由於罷免發生在民選公職人員任期中，亦即兩次選舉之間，自然和前後兩次選舉的結果都脫離不了關係。對選輸的一方而言，選舉選輸了，罷免可以再提供一次機會。若罷免成功，則敗選者將能再次挑戰，而有機會上位；若罷免失敗，也能一定程度打擊在任者的聲望，為下次的選舉提供養分。從罷免成為選舉之延長賽或前哨戰的角度來看，罷免的門檻實不宜過低，方不至

²¹⁷ 同註 161，雲林縣選舉委員會，鄉鎮市長罷免案統計表。

²¹⁸ 雲林縣選舉委員會，2003 年林內鄉鄉長陳河山罷免案罷免理由書、答辯書。

於在原本已有責任政治性格的定期選舉之間，使罷免成為人民課責公職之常態與必然，擾亂民主政治的正常發展。





第六章 立委罷免制度之檢討



第一節 從理論層面檢討

壹、言論免責權與憲法體系解釋

憲法第 17 條：「人民有選舉、罷免、創制及複決之權。」明確指出人民除了選舉公職人員與被選舉的權利外，尚有將其不信任的民選公職人員依法解職之罷免權；憲法第 133 條則更進一步說明罷免權之行使：「被選舉人得由原選舉區依法罷免之。」在此所指被選舉人，即民選公職人員，包括總統及副總統、立法委員、縣市首長及縣市議員等中央到地方各級人員²¹⁹。然而，憲法第 73 條賦予立法委員言論免責權：「立法委員在院內所為之言論及表決，對院外不負責任²²⁰。」對此，大法官於司法院釋字第 401 號解釋針對爭點「選民得因立法委員之言論及表決不當而予以罷免？」提出見解，內容已在前文敘述。大法官允許選民，在選區之立法委員行使職權所為之言論及表決，違反選民意志、侵害地方的利益或未積極向中央爭取資源及地方建設時，予以罷免；即便該立委的行動皆以全國利益為出發。如此一來，立法委員會不會因畏懼遭到罷免，而凡事都只跟隨選區的意見，只想著如何討好選區選民，致使立法院成為各地方選區的利益瓜分戰場？

²¹⁹ 參見公職人員選舉罷免法第 2 條：「本法所稱公職人員，指下列人員：一、中央公職人員：立法院立法委員。二、地方公職人員：直轄市會議員、縣（市）會議員、鄉（鎮、市）民代表會代表、直轄市山地原住民區（以下簡稱原住民區）民代表會代表、直轄市長、縣（市）長、鄉（鎮、市）長、原住民區長、村（里）長。」

²²⁰ 在立憲之初，依憲法之原意，國民大會、立法院、監察院共同相當於民主國家之國會，參見司法院釋字第 76 號解釋。而憲法第 32、73 及 101 條分別賦予國大代表、立法委員及監察委員「國會議員言論免責權」。惟歷經修憲，監察院已非我國之國會，監察委員之言論免責權亦不再適用，可參照憲法增修條文第 7 條之規定；國民大會更已不復存在，可參照憲法增修條文第 1 條第 2 項之規定。

憲法的體系解釋，係指從特定的憲法條文來檢視，其在整部憲法中的地位及相關條文之間的關係，以了解規範意旨，得出一個不自為矛盾的結論²²¹。本研究試圖從憲法第 17 條、第 73 條及第 133 條進行「體系解釋」，探求並釐清罷免立法委員的權利在憲法中的規範概念。

國會議員享有之言論免責權，其概念源自英國的議會傳統，而為美國、法國及德國等民主國家所承繼²²²，例如德意志聯邦共和國基本法第 46 條第 1 項：「議員不得因其在聯邦議會投票或發言，對之採取法律或懲戒行為，亦不對聯邦議會以外負責。但誹謗不在此限。」我國則在憲法第 73 條中展現，希望立法委員能夠「於無所瞻顧及無溝通障礙之情境下，暢所欲言，充分表達民意，反映多元社會之不同理念，形成多數意見，以符代議民主制度理性決策之要求，並善盡監督政府之職責²²³。」具體而言，保障國會議員言論免責權之目的有二：一是使國會的運作不受到其他國家機關的攪擾，讓國會能夠順利而充分發揮其應有功能；二為基於自由委任之精神，使國會議員議事時能依其良心²²⁴。其中第二項，與本研究探討之問題較為相關。在我國憲法所保障之言論免責權，就其範圍而言，保障之對象為立法委員。有學者認為縣市議會之議員也同樣受到言論免責權的保障²²⁵，然司法院釋字第 165 號解釋直言：「地方議會議員在會議時就有關會議事項所為之言論，應受保障，對外不負責任。但就無關會議事項所為顯然違法之言論，

²²¹ 參見黃錦堂，權力分立之憲法解釋—兼評釋字第 520、585、613、633、645 號解釋，法令月刊，61 卷 9 期，頁 6（2010 年）。該文之註 5 說明何謂體系解釋：「一說簡單界定為上下文之觀察，而指系爭規範之在整部憲法中的位置以及與其他相關條文之一併觀察。此種見解過於狹隘，通說認為應指解釋時必須考量系爭法條在法典中之地位，以及自法秩序之整體構造加以理解，希望得出一個價值判斷上無矛盾之結論。」

²²² 吳庚、陳淳文，憲法理論與政府體制，六版，頁 569-570（2019 年）；李建良，國會議員言論免責權之理論與實務，法令月刊，51 卷 10 期，頁 174-176（2000a 年）。

²²³ 參見司法院釋字第 435 號解釋理由書第一段。

²²⁴ 李建良，國會自律與國會議員免責權之基本概念，臺灣法學會學報，17 期，頁 505（1996 年）。

²²⁵ 李鴻禧，議會自律權之比較憲法底研究（上）—兼談地方議會議員之免責特權，國立臺灣大學法學論叢，20 卷 1 期，頁 23-28（1990 年）。

仍難免責。」似乎有所限縮，地方制度法訂有相關規範²²⁶。就保障之行為及場所，李建良認為，言論免責權是為保障國會議員之職務地位，因此立法委員在立法院內所為之與執行職務有關之言論及表決，才能受到免責權保障²²⁷。惟如何區別院內外？何謂言論、表決？如何認定是否與執行職務有關？不無爭議。過去尚有「相對保障」與「絕對保障」等兩種論點，前者認為保障範圍以與議事有關之不法言論為限，後者則主張有關或無關難以二分，應以絕對保障來確保立委能暢所欲言²²⁸。就司法院釋字第 435 號解釋解釋文之一部來看，乃採取相對保障說的衡量準則²²⁹：「為確保立法委員行使職權無所瞻顧，此項言論免責權之保障範圍，應作最大程度之界定，舉凡在院會或委員會之發言、質詢、提案、表決以及與此直接相關之附隨行為，如院內黨團協商、公聽會之發言等均屬應予保障之事項。」

理解第 73 條立委言論免責權在憲法中的地位與價值，再來看憲法第 133 條的「被選舉人」，其概念原應包含民選行政首長及民意代表，然依據憲法的體系解釋，或可解釋為：由於立法委員享言論免責權，除了保障其不因行使職權所為言論負民事賠償、刑事訴追及行政責任外，亦應包含至少一部分的「政治責任」之追究。因此「得由原選區罷免之被選舉人」，可能有機會剔除立法委員之適用，或者至少可以採與行政首長相異的罷免方式，以及相較之下更高的罷免門檻。不過，這樣的解釋和大法官的多數意見當然形成對抗。從前的門檻雖然較高，卻已

²²⁶ 參見地方制度法第 50 條：「直轄市議會、縣（市）議會、鄉（鎮、市）民代表會開會時，直轄市議員、縣（市）議員、鄉（鎮、市）民代表對於有關會議事項所為之言論及表決，對外不負責任。但就無關會議事項所為顯然違法之言論，不在此限。」第 51 條：「直轄市議員、縣（市）議員、鄉（鎮、市）民代表除現行犯、通緝犯外，在會期內，非經直轄市議會、縣（市）議會、鄉（鎮、市）民代表會之同意，不得逮捕或拘禁。」

²²⁷ 李建良，國會議員言論免責權之理論與實務，法令月刊，51 卷 10 期，頁 177-185（2000 a 年）；李建良，憲法理論與實踐（二），頁 472（2000b 年）。

²²⁸ 林子儀、葉俊榮、黃昭元、張文貞，憲法—權力分立，三版，頁 296-297（2016 年）。

²²⁹ 李惠宗，憲法要義，八版，頁 615-616（2019 年）。

能回應政治責任的要求而不致影響民主體制正常運作；如今降低後，立法委員如何能無所瞻顧，成為全國人民的代表？



貳、立委職權與選舉制度

憲法第 62 條規定立法院由民選的立法委員組成，代表人民行使立法權²³⁰；憲法第 63 條進一步列出立法委員的職權：「立法院有議決法律案、預算案、戒嚴案、大赦案、宣戰案、媾和案、條約案及國家其他重要事項之權。」而在立法院職權行使法當中，各章的標題清楚列舉出立法委員的法定職權為何，例如第二章議案審議、第二章之一聽取總統國情報告、第三章聽取報告與質詢、第四章同意權之行使等²³¹。上開規範，彰顯出組成全國最高立法機關之立法委員，所代表的人民應為全國人民，非僅有選區選民。若針對立委從事法定職權外之選區服務有怠惰情事，以體制內的罷免制度予以制裁，恐非一項妥適的制度設計。

然而，選民對於立法委員在選區之服務、在立法院為選區利益發聲或將補助帶回選區，期待仍然非常高。倘若達不到選民的期待，還有被罷免的可能。Lancaster 的研究指出，選舉制度確實會影響議員將利益帶回選區之意願²³²：在單一選區下，選民非常容易找到課責對象，因此議員有較高的動機將分配政策帶回選區；相反地，在複數選區之中，由於選民難以分辨利益是誰帶回來的，議員間也存在搭便車的問題，因此議員較無動機進行肉桶立法。羅清俊也有類似的研究

²³⁰ 憲法第 62 條：「立法院為國家最高立法機關，由人民選舉之立法委員組織之，代表人民行使立法權。」

²³¹ 其餘尚有第五章覆議案之處理、第六章不信任案之處理、第七章彈劾案之提出、第七章之一罷免案之提出及審議、第八章文件調閱之處理、第九章委員會公聽會之舉行、第十章行政命令之審查、第十一章請願文書之審查、第十二章黨團協商。

²³² Thomas D. Lancaster, *Electoral Structures and Pork Barrel Politics*, Vol. 7 No. 1 INTERNATIONAL POLITICAL SCIENCE REVIEW (1986).

233：在過去修憲前的立法委員選制採複數選區，有大選區與小選區的差別，小選區又可再細分立委員額 2 至 4 人之選區及 1 人之單一選區。羅氏發現，小選區之選民對立委帶著補助利益回選區確實有較高的期盼，而小選區中員額僅有 1 位立委的單一選區，其選民的感受則更加強烈，例如他們除了透過選舉挑選對地方利益著想的立委外，還有更高的動機以罷免的手段懲罰不照顧地方的立委。我國於 2005 年完成第 7 次修憲，規定自第 7 屆立法院，即 2008 年立委選舉起，席次減半為 113 席，立法委員選舉制度由複數選區單記不可讓渡投票制（SNTV）改為單一選區兩票制（single-district two-votes system）²³⁴。依照上述 Lancaster 與羅清俊的研究，在立委選制的如此變革下，選民對自家立委照顧選區的要求將會變高，若立委達不到選民要求，除了任期屆滿尋求連任之路可能受阻，甚至在任期中被罷免的風險亦將提高。

立法委員將利益帶回選區之形式，有許多種態樣。有些屬於前述提及的法定職權範圍，如在立法院提案或推動有利於選區民眾的法案及預算項目；有些則非屬之，如在選區提供民眾法律諮詢服務、接受民眾陳情處理案件，或要求中央及地方政府對選區進行特定建設。無論立法委員如何利用其職權，如在立法院中提出有利選區之法案或質詢行政機關；或以非屬法定職權之作為，如其他常見選區服務，來達成選民對立委照顧選區的要求。事實上，「定期選舉」已是一項對立法委員具有拘束力的制度。我國立法委員每 4 年改選一次，亦即每 4 年接受一次來自選區選民的檢驗。任期中無論是對國家或對選區，所有的作為與不作為，都是選民在下次選舉投票時的判斷依據。換言之，將利益帶回選區，自然可以作為

²³³ 羅清俊，小規模立法委員選區的分配政治—選民對於補助利益的期待，臺灣民主季刊，5 卷 4 期（2008 年）。

²³⁴ 同註 16，憲法增修條文第 4 條之規定。

立委為了選舉連任，在法定職權之外所提供。畢竟以臺灣的政治與選舉生態來說，立委有「里長化」的趨勢，民眾除了希望平時能夠看到立委勤走基層的身影，有要事陳情也常透過立委出面協助，或要求各式各樣的選區服務。然而，一旦罷免的門檻太低，選民能更輕易地在立委任期中間強制解職，則立委行使職權無論法定內外的一切作為，都將難以跳脫選區，必然成為選區的傳聲筒了。

選舉與罷免制度的變革，除了上述影響外，尚存在選舉與罷免票數失衡的問題。詳言之，以蔡正元為例，從前的 SNTV 選制之下，選上一位立法委員所需得票並不高。2004 年第 6 屆立委選舉，應選 10 名的臺北市第 1 選區中，蔡氏順利當選，而其得票率僅 7.54%。修憲改為單一選區制後，臺北市分為 8 個選區，2008 年第 7 屆立委選舉，蔡正元在第 4 選區之得票數 105,375 票，得票率高達 62.25%，2012 年第 8 屆立委選舉連任之得票數為 111,260 票，得票率 48.22%²³⁵；而他在第 8 屆任期內面臨罷免，如前所述之雙二一門檻，假設投票率剛好過半，即約 15 萬人出門投票的情況下，只需要不到 8 萬同意票便能成功罷免，相比於當選得票，足足少了 3 萬餘票。也就是說，罷免門檻是過高或過低，應循著選舉制度的脈絡觀察。李惠宗認為²³⁶：在修憲前的 SNTV 選制下，「雙二一」的罷免門檻確有過高之疑慮；而今已改行單一選區，一位立委須有多少票才能當選，則罷免同意票也應有約略相同的數目，依此而言，「雙二一」門檻並不會過於嚴苛。

然而，現行罷免制度之門檻已非「雙二一」，而是改為「同意票數高於選民總數四分之一且高於不同意票數」。以黃案為例，黃氏於 2016 年以 80,508 票，得票率 51.51%當選第 9 屆立委。任期中面臨罷免之提議，依照該案適用之現行

²³⁵ 中央選舉委員會選舉資料庫網站，<https://db.cec.gov.tw/histMain.jsp?voteSel=20160101A2>（最後瀏覽日：2020 年 4 月 21 日）。

²³⁶ 李惠宗，罷免制度合憲性的檢討，月旦法學教室，第 155 期，頁 72-79（2015 年）。

門檻，在沒有投票率門檻的情況下，同意罷免只需要 6 萬餘票便能成功罷免，亦即低於其當選的票數。這樣的門檻，恐怕與學者所言背道而馳：「選出一位民意代表需要那麼多票，沒理由讓罷免變得如此簡單²³⁷。」



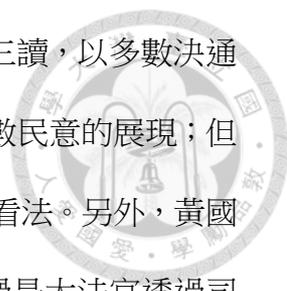
參、立法院為一合議制機關

依憲法增修條文第 4 條之規定，立法院由 113 席立法委員組成。作為一個合議制機關，不論是法律案或預算案，都必須經由立法委員開會審議，並以多數決通過後方能成案。即便是個別委員提出之法案，亦須有其他委員的連署，絕非單一立法委員就能決定國家政策的走向。換言之，從某個選區選出來的立法委員，在國會的殿堂裡也不過是 113 席的其中之一，一個法案的通過與否，應由全體立法委員為之負集體的責任，或者至少不能只歸咎於單一立委。

再者，立法委員不若行政首長，不僅沒有單獨掌握政策准否的權力，手中更無可供其分配運用之預算經費、行政資源或文官人力任其差遣。即使部分選民不認同立委對特定議題的立場與所提出來的政見，這些立場或政見的實現，都需要立法院多數同意，也就是一定程度的全國意志才有可能。如果選民可以因為某項政策的通過或不通過，甚至僅憑立委個人對議題的立場宣示、關懷展現，以罷免的方式要求其選區的立委負責，恐怕太看重單一立法委員的影響力，有權責不均的疑慮。

從個案來看，也能看出具有合議性質的立法院，現行制度上僅針對單一立委實施低門檻的罷免，確有不合理之處。例如，擁核立委案中，當年的核四興建為

²³⁷ 李惠宗，罷免制度合憲性的檢討，月旦法學教室，第 155 期，頁 78（2015 年）。



國民黨政府的既定政策，而立法院僅以一日的時間，從一讀到三讀，以多數決通過包含核四在內的國營事業預算。依照代議制的理論，這是多數民意的展現；但相反地，也可能是立法院扭曲了真實多數臺灣人民對於核四的看法。另外，黃國昌則因為其挺同立場鮮明，而遭致罷免。若撇除同婚法案的通過是大法官透過司法院釋字 748 號解釋所促成，其在理論上亦為多數民意的展現，反之則是立法院違反多數人民的意志。無論是何者，對於「核四預算通過」、「同婚法案通過」的決議，基於自由委任理論，選擇支持核四或貫徹黨意的諸位國民黨立委以及選擇推動同婚並投下贊成票的立委，固然有其政治責任須承擔，惟對選民負責的形式可以是罷免，也能是下次立委選舉。然而，若立法院作出的核四及同婚之決議果真扭曲了民意，立法院應集體同負其責，惟現行除了總統可以被動解散立法院以及每 4 年一次的定期改選外，並沒有其他集體課責機制。因此，既然人民基於立法院通過核四預算或同婚法案，而要求立法委員必須為此負責，則由人民所發動之解散國會就成為一種可能的辦法。相對地，對單一立委的課責，則不宜設定太低的門檻，方能避免罷免成為針對特定立委所使用的政治工具。本研究亦將在後續提出相關的修法建議。

肆、民意分歧且難以探求真實

「民意如流水」，常用來形容民意流動快速，執政者必須時時體察、調整步調，以防失去民心。同樣的道理，亦適用於立法委員的選區。以強制委任理論為基礎的罷免制度，要求立委必須遵照選民的指示做事，不論在選區服務或立法職權上皆然。因此，立委勢必要了解各個議題之中，選區內多數人的想法為何。但此事真的能做到嗎？第一，立委要解決的議題既廣又多，如何能夠在所有問題上都先徵得多數選民的意見？第二，民調或許能作為參考，卻不一定能真實反映民



意的分歧情形，即便立委跟著民調走，也不見得為多數選民的心聲。第三，立委在選區走動、接觸選民的過程中，會接收到來自許多選民的政策建議，或者是特定利益團體的拜會、遊說。但這些建議，可能僅為少數選民一面之詞，或只照顧特定偏狹利益，不見得能代表整體或多數選民對各項議題的傾向。第四，就算立委真實反映了多數意見，卻也可能與立委的內心意思有所出入，或違反其競選承諾，甚至不利國家的整體發展。若罷免門檻過低，仍有機會面臨罷免的威脅。

若選民以立法委員對特定議題之態度，或行使職權之立場違反選區之民意為由發動罷免，將會使立法委員陷入困境。因為在任何選區中，選民對一項議題的立場必然有所分歧，幾乎不會有完全的共識，也就是存在著多數與少數。對立委而言，其應該聽從哪一方的意見？如何探求真實的多數民意？資源充足、凝聚力強並掌握話語權的利益團體，是否會成為表面上，而非實際上的多數？若立法委員本身之理念恰好與選區之多數相左，而選民能予以罷免，是否會形成民主政治中常見的多數暴力問題？

以黃案為例。黃氏遭到罷免提議之最主要原因在於，部分選民認為黃氏並沒有在選前將推動同性婚姻納入政見，當上立委卻未向選民充分說明，即任意妄為。經查黃氏 2016 年參選立委時，的確並未將婚姻平權、同性婚姻等納入政見，然而實際上，黃氏與時代力量支持或友善同婚的立場，一直都是客觀存在的事實。另，根據 2016 年選舉前後之「同婚」民意調查，如表 7 所示：除 TVBS 於 2016 年所執行之民調，呈現反同婚略勝挺同婚外，可以看出臺灣社會對此議題可能是多數持贊成意見，且領先幅度不小。由此可以推測，即便當時黃氏所處選區之選民，不如該民調所呈現贊成大於反對，卻也不至於是反對遠勝贊成²³⁸。正因選區

²³⁸ 然而，新北市第 12 選區於 2018 年全國性公民投票，有關同性婚姻之 3 案結果如下：第 10 案

的真實民意難以一探究竟，且立委推動同婚，無論是出自自身良心，或基於全國民意之所趨，在自由委任的理論下都應予以保障。因此，罷免門檻設計不宜過低，避免少數人即可罷免立委。何況，司法院於 2017 年 5 月 24 日作成司法院釋字第 748 號解釋²³⁹，而立法院也在該號解釋公布後 2 年內完成「司法院釋字第七四八號解釋施行法」之立法。顯見同婚的通過，絕非黃氏一人所能為，而是經過司法院的釋憲以及立法院之審議與多數議決。回到立法院的合議制性質，應該對此法案之通過負起政治責任者，不僅僅是黃氏，而是立法院全體立委。

「你是否同意民法婚姻規定應限定在一男一女的結合？」：同意 94,395 票，不同意 38,660 票；第 12 案「你是否同意以民法婚姻規定以外之其他形式來保障同性別二人經營永久共同生活的權益？」：同意 78,116 票，不同意 53,383 票；第 14 案「您是否同意，以民法婚姻章保障同性別二人建立婚姻關係？」：同意 44,692 票，不同意 85,592 票。其中，第 10 案及第 12 案被視為反同公投，第 14 案為挺同公投。此結果乍看之下，呈現出該選區之民意多數為「反同婚」；惟仔細觀察該 3 案之主文，可以發現多數人民並非反對保障同性婚姻，而僅代表其希望以民法以外之制度予以規範。因此，公投之結果不能解讀為該選區之選民以反對同婚為多數。參照中央選舉委員會，107 年公投（各投開票所）得票數一覽表，2018 年 12 月 3 日。

²³⁹ 司法院釋字第 748 號解釋解釋文：「民法第 4 編親屬第 2 章婚姻規定，未使相同性別二人，得為經營共同生活之目的，成立具有親密性及排他性之永久結合關係，於此範圍內，與憲法第 22 條保障人民婚姻自由及第 7 條保障人民平等權之意旨有違。有關機關應於本解釋公布之日起 2 年內，依本解釋意旨完成相關法律之修正或制定。至於以何種形式達成婚姻自由之平等保護，屬立法形成之範圍。逾期未完成相關法律之修正或制定者，相同性別二人為成立上開永久結合關係，得依上開婚姻章規定，持二人以上證人簽名之書面，向戶政機關辦理結婚登記。」

表 7 同性婚姻合法化民調 (2012 年至 2016 年)

民調發布單位	調查時間	贊成	反對
TVBS	2012 年 4 月 19 日	49.0%	29.0%
旺旺中時	2012 年 8 月 23 日	56.2%	31.3%
中研院	2012 年	52.5%	30.1%
聯合報	2012 年 12 月 3 日	55.0%	37.0%
伴侶盟	2013 年 8 月 6 日	53.0%	37.0%
世新大學	2014 年 12 月 8 日	54.0%	44.6%
中研院	2015 年	54.2%	37.1%
台灣智庫	2016 年 11 月 10 日	47.8%	41.7%
TVBS	2016 年 11 月 20 日	42.0%	43.0%
國民黨	2016 年 11 月 28 日	51.7%	43.3%

資料來源：張童恩，反同婚民意暴漲？問卷題目「就這家最特別」，yam 蕃薯藤新聞網站，2016 年 12 月 30 日，<https://n.yam.com/Article/20161230035464>（最後瀏覽日：2020 年 9 月 18 日）；本研究整理製表。

立法院為一個多元民主的殿堂，其決策的模式本為協調與妥協的機制。一旦具有強制力的罷免能輕易而頻繁地發揮作用，迫使立法委員唯選區之命是從，便再也不需要任何討論與審議，任何法案都可以直接訴諸表決。立法委員唯一需要做的，只有探求選區不見得真實的多數民意，並將其原封不動地在表決中展現。如此一來，立法院恐將失去其作為國會的核心價值。

伍、我國已為民主鞏固國家

我國歷來 7 次立委罷免案，皆發生於單一政黨掌握行政權及立法院多數之時期，且除了黃氏為時代力量黨籍立委之外，另 6 案之被罷免人皆為國民黨籍立法委員。尤其，1990 年代的臺灣正值民主轉型之初，雖已解除戒嚴，國民大會及立法院亦全面改選，萬年國會終結。然而此時國家的權力仍掌握在長期執政的國民

黨手中，在野黨尚未有撼動政權的實力，遑論預見政黨輪替的發生，「罷免」就成為在野黨或組織用以挑戰執政黨威信、爭取政治資源的工具。1994 年的擁核立委 4 案、1995 年的魏鏞案，即可看作是該時空背景下所衍生的產物；2015 年蔡正元案同樣是執政黨的立委遭逢罷免之例。另外，基於黃國昌與時代力量的「偏綠」屬性，2017 年的黃案亦能歸類於此。

美國著名智庫自由之家 (Freedom House) 自 1996 年起，因我國首度舉行「自由而公平」的總統選舉，完成民主轉型，而將臺灣評列為自由 (Free) 的國家²⁴⁰。杭亭頓 (Samuel P. Huntington) 提出的雙翻轉理論 (two-turnover test)，說明在民主轉型時期贏得最初選舉的政黨，能在隨後的選舉失利時將政權和平轉移。而從該選舉中取得執政權的政黨，復於下次選舉落敗時，將權力順利地交接予勝選的政黨，如此的民主體制就會被認為已經鞏固²⁴¹。2000 年第 2 次總統直選，由於泛藍陣營的分裂，民進黨的陳水扁、呂秀蓮贏得勝選，完成我國首次政黨輪替。惟陳水扁政府 8 年期間，立法院多數黨仍是國民黨，為朝小野大的少數政府局面。2008 年立委選舉由國民黨持續掌握立法院多數，而總統副總統選舉則由國民黨的馬英九、蕭萬長勝選，再度實現政黨輪替，符合上述杭亭頓的理論，我國自此成為民主鞏固的國家。甚至到後來，2016 年民進黨總統候選人蔡英文贏得總統大選，該黨更首度取得立法院多數席次。除了是我國第 3 次總統所屬政黨之

²⁴⁰ FREEDOM HOUSE, FREEDOM IN THE WORLD: THE ANNUAL SURVEY OF POLITICAL RIGHTS AND CIVIL LIBERTIES, 1996-1997 475-477 (1997); 李西潭，臺灣民主化經驗與中國未來的民主化——以杭亭頓的理論架構分析之，遠景基金會季刊，8 卷 4 期，頁 2 (2007 年)。

²⁴¹ SAMUEL P. HUNTINGTON. THE THIRD WAVE: DEMOCRATIZATION IN THE LATE TWENTIETH CENTURY 266-267(1st 1991).

政黨輪替，更實現首次的國會多數黨之政黨輪替，相當具有指標意義，顯示我國民主體制已然成熟²⁴²。



在民主體制鞏固成熟的國家，民選公職人員的課責機制，往往透過定期改選來落實。然而，在經歷 30 餘年民主轉型，民主已然鞏固的臺灣，當政黨輪替成為我國民主政治的常態，在野黨得以透過定期選舉取得執政的權力，是否仍需仰賴「罷免」以充實其政治實力與獲得政治聲量？罷免通過門檻倘若過低，政治人物任期中遭罷免通過而須重行選舉的可能性提高。如果罷免更加頻繁被發動，將導致選舉經常地提前，原本的定期改選不再「定期」，形同破壞之。民主鞏固之可貴在於政權的和平轉移，但政局的穩定亦維繫於選舉期程的穩定。更甚者，還可能破壞定期改選時所形成的政黨輪替，具體案例如高雄市長韓案。高雄市於 1994 年舉行首次市長選舉，除該年由國民黨的吳敦義當選及 2018 年韓氏當選，其餘選舉皆由民進黨籍人士當選高雄市長；舊高雄縣甚至從 1985 年到 2010 年縣市合併升格為止，都是所謂的「綠地」²⁴³。然而，本該伴隨定期改選而發生，並象徵著民主發展深化的政黨輪替，卻在罷免之後遭到破毀，在下次改選前，即恢復原先由一黨長期執政的情況。如此一來，在選民結構長期由一黨領先的選區，如出乎意料地出現政黨輪替，該黨就能利用罷免來持續維持其於該選區之優勢地位。另外，在立法委員的層次也有可議之處。在立委選舉後，立法院將依照新的

²⁴² 2020 年，民進黨的蔡英文總統再度連任，並維持該黨在立法院的多數黨地位。然而，我國未來民主政治如何發展，例如政黨輪替是否仍會持續發生，非本研究能輕易預測；惟我國目前已然實現兩次以上的政黨輪替，依據雙翻轉理論，我國的民主體制仍可謂成熟。

²⁴³ 1994 年，國民黨吳敦義當選首任民選高雄市長。1998 年，民進黨謝長廷當選，並於 2002 年成功連任。2005 年，謝氏被提名為行政院院長，而先後由陳其邁、葉菊蘭由行政院派任高雄市代理市長。2006 年市長選舉由陳菊當選，並在 2010 年當選高雄縣市合併升格後首任市長，復於 2014 年連任。2018 年，陳菊履職總統府秘書長，由民進黨籍許立明代理市長，直到同年底選舉由國民黨韓氏當選，為 20 年來首次高雄市長寶座的政黨輪替。另，1985 年的高雄縣縣長選舉由無黨籍余陳月瑛當選。隔年，民進黨成立，余陳月瑛成為民進黨籍。其後又歷經余政憲、楊秋興等二位民進黨籍縣長，直到 2010 年高雄縣市合併，楊秋興卸任末代高雄縣縣長。

民意形成各政黨之組成比例。然當兩大黨的國會席次接近或皆未過半時，其中一黨將可能透過發動罷免，將席次差距拉大，甚至是出現國會多數黨換位的情況，在定期改選前促成「政黨輪替」。為避免政黨間以罷免作為政治鬥爭的工具，以維持民主體制之穩定發展，罷免通過門檻之調整，尤其是向下修正，勢必需要審慎檢討。

第二節 從實際運作檢討

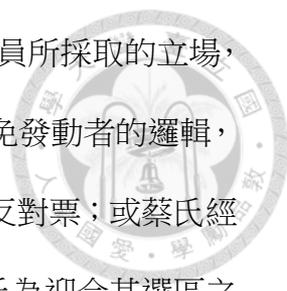
壹、立委罷免案之罷免事由

一、不聽從民意

在歷年 7 個立委罷免案當中，都以「不聽從民意」為主要的罷免事由。從最初的擁核立委罷免案，最主要之罷免事由即是認為國民黨立委無視反核的民意，執意為核四的預算背書，投下贊成票使其通過。而在蔡案的罷免事由中，第 1 項理由稱蔡正元從未脫黨投票，第 2 項則以蔡氏無視反服貿的訴求指出其「只問黨意不問民意」²⁴⁴。黃案的罷免事由，則在第 2 項中指出黃國昌選前隱瞞對同婚的態度，選後大力推動而未事先說明，漠視選區的反對民意²⁴⁵，與安定力量之基本理念牴觸。也就是說，從這些罷免案當中，皆能看到發動罷免方要求立法委員將民意之趨向奉為推動政策的圭臬。然，究竟什麼才是罷免發動方所說的「民意」？是選區中多數選民的意見，還是全國多數人民的意見？少數的意見是不是民意？抑或者，若聚焦特定政策議題，不論在選區或全國，達到完全的「共識」幾乎是

²⁴⁴ 同註 163、164，蔡正元罷免事由第 1、2 項。

²⁴⁵ 同註 195，黃國昌罷免事由第 2 項。



毫無可能，一定有支持與反對的民意分居多數或少數。而立法委員所採取的立場，勢必也代表某一方，而與其他方對立。在這些個案當中，依照罷免發動者的邏輯，假設國民黨立委在核四預算表決時，不顧黨下達的指示，投下反對票；或蔡氏經常脫黨投票，違抗所屬政黨，發表反對服貿協議之言論；或黃氏為迎合其選區之民意，違背其真實的意志，消極不推動甚至積極反對同婚立法等等，不也正表示其雖反映了罷免方的訴求，卻無法代表另一方的民意，甚至是辜負了原先投票授權這些立委的選民，他們同樣得以不聽從民意而為不適格之立法委員作為理由罷免之？何況，由其發動之罷免正當性更高。

另外，如本文前述所提，一位「不聽從民意」的立委，不過就是 113 席當中的微渺存在。光憑這一位立委行使職權，發表言論及參與表決，若為一人之言或所謂異端邪說，無法說服其他立委，就根本對國家的法律或政策難起波瀾；而若有許多「不聽從民意」的立委行使職權，共同推動特定法案等，就難謂為「不聽從民意」。因為在代議制之下，經過立法院多數同意通過之決議，自然是全國人民意志的展現，民意之所趨。故，若以此作為發動罷免的事由，實則沒有任何情況是罷免不被發動，只有由誰發動的差別，立法委員行使職權也會變得綁手綁腳，難以伸展。

二、私領域道德瑕疵

在黃案的罷免事由中，其中一項是關於黃氏的私領域之事，而非針對公共政策領域的指控²⁴⁶。然而，私領域的問題應否屬於政治課責的範圍？我國傳統文化強調人倫綱常，家長須以身作則，教師該為人師表，政治人物作為公眾人物，當

²⁴⁶ 同註 196，黃國昌罷免事由第 5 項。

然應有「該有的樣子」，私底下不宜有違反道德之行為。事實上，政治人物欲成為民意代表皆必須面臨到選舉的考驗，其形象之經營確實十分重要。因為除了具備足夠的能力及專業外，勢必也要有良好的「形象」，才能有更高的勝選機會。因此，在強調品格、美德的臺灣社會，以及從選舉「選人」的性質來看，私領域成為政治課責的範疇之一，似乎是難以避免。

然而，私領域要如何來進行課責？私德的標準虛無飄渺，人民心中對於政治人物道德操守、感情關係等等之要求更是各有一把尺。同樣一個行為，在有著獨特生命經驗、各異價值觀的人們眼中，可能給予完全不同的評價。在多數民主國家中，人民可以透過選舉，以定期檢驗並決定是否賦予權力的方式，達成課責之目的。而我國卻在制度上另外提供罷免，以非定期、非常態之剝奪權力的方式課責。現行制度以低通過門檻的罷免來處理私領域問題真的妥適嗎？若罷免門檻太低，彷彿是宣告政治人物各個都必須是聖人，在任期中須無時無刻不戰戰兢兢，容不得有半分道德上的污點。反之，若罷免門檻在一定難度之上，倘立法委員還是遭到罷免，顯示其私領域的問題已經逾越大部分人民的道德底線，甚至可能影響其於公領域上的表現，為多數選民所厭棄。從罷免應該謹慎為之的觀點來看，後者會是較妥適的制度設計。

回顧過去所發生的民意代表私德事件，以罷免來制裁其實並不常見。2002年，已婚的民進黨立委鄭余鎮與其辦公室總召集人王筱嬋傳出婚外情，甚至拋家棄子遠赴美國登記，同年遭民進黨決議開除黨籍²⁴⁷。事件落幕後，鄭余鎮加入無黨團結聯盟，參與2004年第6屆立委選舉，不幸落選；後又加入健保免費連線，參

²⁴⁷ 周佩虹，天上掉下來的禮物！ 鄭余鎮重出選立委，ETtoday 新聞雲，2011年11月5日，<https://www.ettoday.net/news/20111205/10816.htm>（最後瀏覽日：2020年10月20日）。

加 2012 年立委選舉，再度落選。其子鄭余豪受台灣團結聯盟提名參選 2008 年立委，同樣敗選²⁴⁸。現任臺北市議員王世堅，曾分別於 2006 年擔任第 6 屆立委期間及 2014 年競選連任市議員期間，8 年內二度遭週刊爆料與同一名助理有婚外情²⁴⁹。惟儘管如此，王氏的從政生涯仍是屢戰屢勝，自 1998 年至 2020 年，已擔任 5 任市議員及 1 任立委。另外還有前臺北市議員童仲彥，2017 年由於長期對伴侶家暴而遭民進黨開除黨籍，隔年又因酒駕大損形象，主動退出臺北市議員選舉²⁵⁰。現任立委羅致政，在 2017 年也曾有過婚外情。其原本有意角逐隔年新北市長選舉，因此提前出局²⁵¹；然 2020 年立委選舉羅氏仍然成功連任。從上述案例可以發現，對於所謂私領域有瑕疵之民意代表，以發動罷免來懲罰並不常見；反而更多依靠政黨的作為，或從定期改選來達成優勝劣汰。總而言之，私領域難以避免地納入政治課責的範圍；然事實上，定期選舉已足夠讓民選公職為自身道德行為負責，罷免就顯得沒那麼必要了。

三、公督盟評鑑

割闌尾計畫以公民監督國會聯盟之評鑑作為罷免事由之一，認為蔡氏在立法院之質詢率與出席率墊底，12 個會期中有 10 個會期被列為待觀察立委²⁵²。然而，以此作為罷免理由，其實不無問題，公督盟及其評鑑指標並非沒有爭議。以立法

²⁴⁸ 中央選舉委員會選舉資料庫網站，<https://db.cec.gov.tw/histMain.jsp>（最後瀏覽日：2020 年 10 月 20 日）。

²⁴⁹ 蘋果日報，王世堅偷情 8 年 道歉不退選 又被拍到上摩鐵 身邊仍是前女助理，蘋果新聞網，2014 年 9 月 4 日，<https://tw.appledaily.com/headline/20140904/GATU6CGHPCLBLFQYFHDEI6XL4Q/>（最後瀏覽日：2020 年 10 月 20 日）。

²⁵⁰ 曾慧仔，酒駕風波退選！北市議員童仲彥從政爭議不斷，新頭殼網站，2018 年 8 月 13 日，<https://newtalk.tw/news/view/2018-08-13/135083>（最後瀏覽日：2020 年 10 月 20 日）。

²⁵¹ ETtoday 新聞雲，形象重挫！羅致政攜助理上摩鐵 傳與妻已協議離婚，ETtoday 新聞雲，2017 年 7 月 26 日，<https://www.ettoday.net/news/20170726/974803.htm#ixzz6bQnGtF60k>（最後瀏覽日：2020 年 10 月 20 日）。

²⁵² 同註 171，蔡正元罷免事由第 9 項。

委員的提案數、出席率及質詢率等數據評鑑立委，並不能呈現立法委員工作表現的全貌，似乎否定了立法委員在這些評鑑指標與數字以外其他的作為。以提案數作為指標，可能導致立法委員為了衝高提案數，而將法律條文略為修改即提案，甚至胡亂提案。而出席率及質詢率高也未必表示立委盡心盡力地行使職權，例如出席開會卻無仔細聆聽，上台質詢卻似在與官員閒話家常、問不到政策的核心問題，甚至護航行政部門等。反之，出席率及質詢率不高，也有可能代表立委時而利用消極不出席開會、不參與表決等方式，抗議法案或拒絕為政策背書等。

2020 年，立法院爆發貪污醜聞，數名現、前任立委疑似於第 9 屆任期間收賄。同年 9 月 21 日，臺北地檢署宣布立委集體收賄案偵查終結，並依貪污治罪條例起訴各主要政黨立委，包括現任（第 10 屆仍在任）立委，民進黨蘇震清、無黨籍趙正宇、國民黨廖國棟及陳超明，以及已卸任立委之時代力量徐永明等人²⁵³。其中，蘇氏、廖氏、陳氏 3 人遭到羈押，並有桃園的公民團體要求趙氏請辭立委，否則將發起罷免²⁵⁴。立委利用職務之便收受賄款並依照廠商指示辦事，已經遠遠逾越私領域道德標準，將嚴重影響其行使職權之公正判斷，危害公共利益甚鉅。在公督盟的評鑑中，分為優秀、一般以及待觀察等 3 種等級。以第 9 屆為例，徐永明獲得 8 個會期優秀立委之殊榮；趙正宇有 2 個會期被評選優秀立委，6 個會期為一般立委；蘇震清收賄金額為當中之最，逾 2 千萬，8 個會期中有 1 次優秀立委，其餘為一般立委；陳超明拿了 8 個會期的一般立委；最後，廖國棟有 1 次被列入待觀察名單，另 7 個會期則為一般立委²⁵⁵。從此案可以看到，立委

²⁵³ 賴佩璇，立委集體收賄案偵查終結 4 現任立委 1 前立委共 12 人被起訴，聯合新聞網，2020 年 9 月 21 日，<https://udn.com/news/story/121558/4876049>（最後瀏覽日：2020 年 9 月 21 日）。

²⁵⁴ 張珮慈，確定羈押三個月！廖國棟、陳超明不服羈押抗告失敗，新頭殼網站，2020 年 9 月 28 日，<https://newtalk.tw/news/view/2020-09-28/471853>（最後瀏覽日：2020 年 10 月 21 日）；陳熙文、蔡佩芳，趙正宇涉貪 民團嗆罷免，聯合報，2020 年 10 月 21 日 B2 版。

²⁵⁵ 公民監督國會聯盟網站，<https://ccw.org.tw/>（最後瀏覽日：2020 年 9 月 21 日）。

的表現有許多種面向可以給予評價，而其中「清廉」恐怕是公督盟的指標難以測量與呈現，卻是作為政治人物非常重要的一環。



回到公督盟對蔡、黃二人的評價：蔡正元在擔任第 7、8 屆立委共 16 個會期接受公督盟，共有 3 會期被評為一般立委，其餘 13 個會期皆為待觀察立委；而黃國昌則在第 9 屆 8 個會期中，獲得 1 次一般立委，7 次優秀立委。如此來看，蔡氏似乎是相當失職的立委，但也可能是蔡對公督盟本就嗤之以鼻，認為其立場偏頗、所提供資料虛偽不實，而不願隨之起舞、迎合其評鑑指標所致²⁵⁶。客觀而言，公督盟對立委表現之評價，雖有其意義與價值，然而被評為優秀的立委未必真的鶴立雞群，待觀察的立委也難直接斷言為尸位素餐。

四、小結

本節從各案例的部分罷免事由進行討論，並非要否定罷免方所提出的這些論點作為罷免事由的正當性；而是藉此說明，罷免事由與門檻高低應該存在某種關係：在現行制度下，既無對罷免事由進行限制，罷免通過門檻又低，即是問題之所在。

對罷免事由以法律限制，可行性不高，且司法院釋字第 401 號解釋理由書稱：「選舉人得就其言行操守、議事態度、表決立場予以監督檢驗，用示對選舉人應負政治上責任。至提議罷免之理由，自無限制之必要。」可以看出，大法官認為道德操守與政策立場皆屬選民得以罷免檢驗立委的依據。事實上，在選舉當

²⁵⁶ 參見本文附錄一蔡案答辯書內容：「太陽花頭子和提供資料的公督盟都是一丘之貉，公督盟是吳淑珍發起的，常以非常扭曲的做法評鑑國會表現，太陽花頭子又引用其不實資料，可說居心不良，黨同伐異，完全是惡意抹黑。」

中，選民對於投給哪位候選人的標準本各有志；同樣地，罷免也就難限制僅能基於特定事由方能發動。況且，若要設定法定罷免事由限制，就必須對罷免提議加以審查，而賦予主管機關介入個案實體，甚至決定准否之權力，則將產生主管機關依其政黨屬性或喜好恣意而為的問題。如此一來，只能從罷免通過門檻來討論。

若罷免門檻過低，只要能動員政黨或其他組織的力量，即可將一位立委罷免，罷免的成敗，與發動方提出之罷免事由、被罷免人所提的答辯書內容，以及其實際表現絲毫無涉。也就是說，如果罷免相當容易通過的話，一位立委會不會被罷免，和其做得好或不好可以毫無關聯，只需要透過政黨或特定利益團體動員即有機會辦到。反之，只要罷免通過門檻在一定程度之上，則罷免的事由必須足夠堅實而為選區內多數人民所認同，選擇投下罷免同意票，將真正不得民心的立法委員罷免，才是較為理想的制度。

因此，在沒有任何罷免事由之法定限制的情況下，罷免通過門檻必須提高，方不致使罷免頻繁出現，淪為訴諸激情的政治鬥爭，或者僅因立委對政策之立場，違反特定、非多數人之利益就遭到罷免。

貳、選舉與罷免投票率懸殊

選舉乃民主國家的常態。透過定期選舉，使各政黨之政治人物及所有民選公職人員，不論是現任者或挑戰者，得依其推動政策的表現或所端出之政見，接受民意的檢驗。換言之，定期選舉已經能夠發揮政治課責的功能²⁵⁷。然而，罷免並

²⁵⁷ 蔡佳泓，選舉課責：以 2009 年台灣縣市長選舉為例，社會科學論叢，6 卷 2 期（2012 年）；Joy Marie Moncrieffe, *Reconceptualizing Political Accountability*, Vol. 19 No. 4 INTERNATIONAL POLITICAL SCIENCE REVIEW, 387-406(1998).

非常態性或普遍性的政治課責機制，且參與罷免之選民通常不在多數。如表 8 所示，以歷次立委罷免投票率，與該立委當選時之選舉投票率進行比較，可以發現罷免的投票率不高，皆未超過 30%；甚至在適用移除過半投票率門檻的黃案中，可能造成選民消極不投票的一項制度誘因不復存在，其罷免投票率亦僅有 27.75%。反觀，所有被罷免人當選公職時之選舉，投票率則悉數在 60% 以上。以現行區域立法委員選舉制度而言，在投票率高達六、七成以上的情況下，蔡、黃二人皆獲近半甚至過半的得票當選立委。而其中，蔡案適用 1994 年所修訂公職人員選舉罷免法之罷免舊制，由於有一定比例之投票率作為門檻，或許較能確保罷免要成功，必須為多數民意之展現；黃案則適用 2016 年新制，在沒有投票率限制，而僅有同意罷免票數高於選舉人總數 25% 的情況下，幾乎可以說，最低只要四分之一的選民即可罷免黃氏。

表 8 歷次立委罷免投票率及立委當屆選舉投票率

立委／選區	當屆選舉選區投票率	罷免投票率	罷免通過之門檻
林志嘉／臺北縣	72.56% (1992 年)	21.36%	投票率達 50%
洪秀柱／臺北縣	72.56% (1992 年)	21.36%	投票率達 50%
韓國瑜／臺北縣	72.56% (1992 年)	21.36%	投票率達 50%
詹裕仁／臺北縣	72.56% (1992 年)	21.36%	投票率達 50%
魏鏞／臺北市南區	67.64% (1992 年) *	8.63%	投票率達 50%
蔡正元／臺北市 4 選區	77.98% (2012 年)	24.98%	投票率達 50%
黃國昌／新北市 12 選區	63.74% (2016 年)	27.75%	同意票高於總數 25%

*為臺北市全市立委選舉投票率。

資料來源：新北市選舉委員會，第二屆立法委員選舉選舉概況表，2006 年 11 月 30 日；中央選舉委員會網站，<https://www.ccc.gov.tw/>（最後瀏覽日：2020 年 9 月 22 日）；詹三源，北市最低黨選票數 台澎地區倒數第二，聯合報，1992 年 12 月 20 日 14 版；本研究整理製表。

進一步觀察 2016 年新北市第 12 選區立法委員選舉，當選人黃國昌最主要的對手為中國國民黨的李慶華，其得票數為 68,318 票，高於黃氏面臨罷免時的同

意罷免票門檻 63,888 票²⁵⁸。這意味著，6 萬多張原先不支持黃氏的選票，在選舉時雖無法將李氏送入立法院為其發聲，倘若經過政黨或其他組織的強力動員，使得這些選民願意再次起身，踏入投票所投下罷免同意票，便能將依循著常態管道取得立委職位，亦即在定期選舉勝選的黃氏去職。如此的制度設計，在未來的運作上，恐怕陷入前文曾談到的，選輸的一方以罷免作為最後一搏的手段，使得本該定期的選舉不再定期，延長賽不斷加開的情況，此對我國民主體制之發展無疑是一大傷害。

參、不同職位宜採不同制度

自公職人員選舉罷免法於 2016 年底修法，新罷免制度施行以來，已有數個罷免案相繼提出並進入投票階段，包括屏東縣南州鄉壽元村村長陳明倫、立法委員黃國昌、高雄市市長韓國瑜、宜蘭縣員山鄉中華村村長許正東及桃園市議員王浩宇等。當中僅有作為立委的黃案，結果為否決，陳明倫、韓國瑜及許正東等行政首長罷免案及王浩宇案皆順利通過²⁵⁹。本研究嘗試以適用同一罷免制度之黃國昌立委案、韓國瑜市長案及黃捷、王氏等作為市議員之例進行比較分析，進而檢討立委罷免制度設計。

首先，可以從選舉制度來觀察。現行制度下之區域立委與縣市長同為單一選區相對多數決制所選出，其當選之得票多接近五成或者過半；而縣市議員則為 SNTV，在大小選區的議員當選人得票率差距大，有的必須拿超過三成甚或四成

²⁵⁸ 中央選舉委員會選舉資料庫網站，<https://db.cec.gov.tw/histMain.jsp> (最後瀏覽日：2020 年 5 月 4 日)。

²⁵⁹ 屏東縣選舉委員會，公告屏東縣南州鄉壽元村第 20 屆村長陳明倫罷免投票結果，2017 年 9 月 1 日；宜蘭縣選舉委員會，公告宜蘭縣第 21 屆員山鄉中華村村長許正東罷免投票結果，2020 年 7 月 7 日。

選票方能取得議員資格，有的竟不到一成即可當選市議員，如黃捷僅獲 9%得票²⁶⁰。純粹從選舉制度進行檢視，以同樣的罷免門檻，規定兩種完全不同選制之民選公職人員，顯有失當。前文曾提及，在 1994 年 10 月 20 日三讀修正前之公職人員選舉罷免法第 83 條中，不同類型的民選公職人員，基於「產生方式不同」，也就是選舉制度不同，所適用的罷免門檻的設計有所差異²⁶¹。由於當時的區域立委選制仍與縣市議員等民代同樣採 SNTV 制，因此立委罷免門檻亦與其他民意代表相同，投票率須高於三分之一。而縣市長等行政首長則是以單一選區相對多數決制選舉產生，其罷免投票之通過門檻為投票率達二分之一。然而，現行立委與議員選制已然不同，罷免通過門檻相同妥適嗎？

黃國昌之選舉得票約 8 萬票，罷免門檻為同意票高於 6 萬 3 千多票，而黃捷在 2018 年選舉時的得票數是 18,420 票，罷免門檻則為同意票須高於 71,958 票²⁶²。亦即前者的罷免門檻低於選舉得票，後者的門檻卻是其選舉得票之近四倍，落差之大，則顯然有檢討制度之必要。客觀而言，縣市議員的罷免門檻看似可能遠高於其選舉時的得票，但並無過高的問題，甚至應否再調高都還有討論空間。原因在於，依照地方制度法之規定，地方縣市議員也受言論免責權概念之保障，已於前文說明；且由 SNTV 制選出，在大選區下得票本來就低，以當選所需票數

²⁶⁰ 以高雄市議員黃捷為例，2018 年黃捷於高雄市第 9 選區獲得 9%得票率當選議員，而該選區以最低得票率當選議員者僅獲 6.26%得票。中央選舉委員會選舉資料庫網站，<https://db.cec.gov.tw/histQuery.jsp?voteCode=20181101K2B2&qryType=ctks>（最後瀏覽日：2020 年 7 月 16 日）。

²⁶¹ 同註 22，1994 年 10 月 20 日修法前公職人員選舉免法第 83 條：「罷免案投票結果，投票人數應合於左列規定，同意罷免票多於不同意罷免票者，即為通過：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，應有原選舉區選舉人三分之一以上之投票。二、省（市）長、縣（市）長、鄉（鎮、市）長、村、里長，應有原選舉區選舉人二分之一以上之投票。投票人數不足前項規定數額或同意罷免票未超過不同意罷免票者，均為否決。」

²⁶² 中央選舉委員會選舉資料庫網站，<https://db.cec.gov.tw>（最後瀏覽日：2020 年 7 月 16 日）。2018 年選舉，高雄市議員第 9 選區鳳山區之選舉人總數為 287,629 人，投票率 72.91%，而黃捷所獲選票為 18,420 票，得票率 9.00%；該選區市議員之罷免，以上述選舉人總數為例，同意票門檻為其四分之一，即 71,958 票。

和罷免所需票數相比並不實際，若罷免門檻再下探，選舉的延長賽恐怕會接連上演。倘若議員的罷免門檻都不至於過高，依此反向推論，顯見立法委員的門檻確實存在過低的疑慮，應予以修正。



而縣市長與立委選制相同，罷免門檻也可以相同嗎？這個問題則應從職位之不同來看。我國民選公職人員可分為「行政首長」及「民意代表」，前者如直轄市長、縣市長、鄉鎮市長及村里長等，後者則有立法委員、縣市議員及鄉鎮市民代表等，悉數皆適用選罷法之罷免規定。行政首長如縣市長，握有一個行政區內的行政權，常被形容為「地方父母官」，管理縣市大小事。在選舉時，縣市長候選人會端出政策牛肉與政見，希望吸引選民將選票蓋給他們。而選上後，縣市長將掌握實際的決策權與可供分配之資源，除了有地方政府局處首長等一級主管之人事任命權以外，對於地方政府的預算編製、財政分配、各項政策之擬定、決策與執行等，都有相當程度的影響力，在地方上可以說是位高權重；同時，他們也必須運用所擁有的權力與資源，實現其所提出的政見，以兌現對選民的承諾，履行雙方所簽契約。也因此，縣市長必須為地方政府的施政成敗負最大的責任。

高雄市長韓國瑜，作為地方父母官，為其所提出的政策與對市民的承諾負責，選民用罷免的手段令其下台，雖門檻的設計不無討論餘地，卻並非全然不合理；反觀時任擁核立法委員韓國瑜，或適用現行規定之立法委員黃國昌，遭到選民以特定政策的立場不符期待為由發動罷免，則門檻實不宜過低。因為立委作為國會議員，具有自由委任的地位，並享有言論免責權。制度上應該保障立委在立法院內所為的一切言論，包含質詢、表決、行使同意權等，某種程度上不受院外究責，甚至可能涵蓋選民的罷免權。再者，如前文所述，由於立法院為合議制機關，且立委選區內之實際民意難以探知。為了不使立委面對本就存在的民意分歧無所適

從，制度上應保障他們行使職權時得以無所瞻顧、從其良心，適切地扮演好立法院中 113 席之中每一個關鍵角色。



總而言之，立法委員、縣市長與縣市議員，不論是基於選舉制度的不同，或行政首長與民意代表的性格差異，實不宜適用相同的罷免門檻，也就是現行制度有反省的必要。尤其罷免立委之門檻在如此低的情況下，更可能扭曲立法委員作為國會議員的職責所在。

第七章 結論

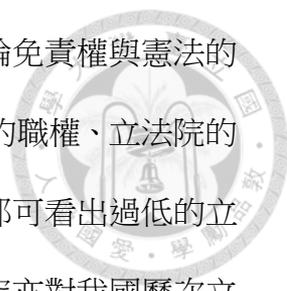


第一節 研究發現

中華民國憲法明文保障人民的參政權，除有投票選舉公職人員，也就是賦予權力的選舉權外，還有將其所選出公職人員的權力收回之罷免權。經大法官相關解釋認為我國採取「非純粹的自由委任」之議會代表制，雖立委有言論免責權，其行使職權仍須對選民負政治責任，而不分區立委則對政黨負責。

從前「雙二一」的罷免門檻，通過罷免案有一定難度，包含擁核立委案、蔡正元罷免案等都因此遭否決。有論者質疑該門檻剝奪人民的權利，而主張修法；最終門檻因修法而被調降。但從另一個角度來看，相對高門檻的舊法實際上是體現了罷免權本應備而少用，且要通過應有高度民意支持的本質。再者，憲法本就將罷免制度之形成交予立法院裁量。也就是說，罷免制度雖應存在，罷免門檻的高低仍可由立法院予以修正，以調整罷免制度與自由委任的距離。

罷免立法委員正當合理的理由，宜以違背其作為國會議員，應為全國人民服務之自由委任精神而定，而非凡事皆應遵從選區選民意志的強制委任性格。然民進黨於 2016 年全面執政後，隨即修法降低罷免門檻：除提議、連署門檻皆調降外，在罷免第三階段投票通過門檻也下修，只要同意票高於選舉人總數 25% 且高於不同意票即為通過。2017 年黃國昌罷免案，成為首度適用該門檻的立委罷免案，雖然罷免的結果為不通過，其他行政首長罷免案如韓國瑜市長案等的接連通過，顯示此門檻的通過機會已然大幅增加。



本研究試圖由各個面向探討立法委員罷免制度設計，從言論免責權與憲法的體系解釋、自由委任與代議制度的理論與制度意義、立法委員的職權、立法院的合議制性質、罷免投票率低及民主鞏固理論在我國的適用等，都可看出過低的立委罷免通過門檻對民主體制可能產生的負面影響。再者，本研究亦對我國歷次立委罷免案之背景與過程進行分析，發現針對立委的罷免多以立委對特定政策議題之立場作為主要罷免事由。而公投與罷免可視為是天秤的兩端，人民既已可透過公投直接對法律與政策等「事」指手畫腳，則對「人」的罷免，尤其是立委的罷免就不宜輕易動用。然在現行法制下，卻是二者皆可運用而致生制度衝突。且這些案例皆呈現出，罷免已不僅是用來監督權力的手段，而更常作為在野勢力挑戰執政者的工具，顯現其具選舉之「延長賽」或「前哨戰」性格，嚴重者恐破壞正常民主課責機制，使選舉不斷提前，定期改選不再定期。另外，本研究也將立委罷免與其他公職人員之罷免案例、制度加以比較，亦發現罷免立委的權利應更為謹慎地使用，且宜針對不同選制或職務之公職人員，差別訂定罷免制度與門檻。

最後，本文嘗試提出修法建議，包括針對罷免門檻，如恢復從前的投票率門檻，以確保多數人的參與方能促成罷免，或將罷免門檻改為必須隨著當選得票浮動等。抑或者，罷免不針對個別立委，改由全國人民對確實扭曲民意的立法院行使解散權等。另外，也應針對不同的公職人員，訂定相異的罷免制度及門檻，以達到權責相符之原則。本研究期盼未來儘早修改罷免法制，在保障人民罷免權的同時，尚能盡量降低罷免立委對民主體制帶來的負面效應。

第二節 修法建議



中華民國憲法明文保障罷免權，本文嘗試以體系解釋說明立法委員有排除適用罷免制度的可能性，甚至有學者直接主張應排除適用立委²⁶³。然而依現行制度，若逕行修法排除，恐有牴觸司法院前引相關解釋之虞。因此依目前的憲政框架內，為改善現行立法委員罷免制度之缺失，並降低其對民主體制造成的影響，本研究提出若干修法建議。

壹、調整立委罷免門檻

現行立法委員罷免門檻，為各選區選舉人總數之 1%以上提議，10%以上連署，以及同意罷免票高於總數之 25%且高於不同意罷免票。區域立委目前採取單一選區相對多數決制，當選立委者大多至少需獲得近五成的票數，而罷免通過門檻卻僅為總數之四分之一；加上參與罷免的選民較選舉少，等同讓少數人可能決定多數人所選出立委的去留。另外，我國參政權可分為「對人」的選舉、罷免，以及「對事」的公投。如果人民可以透過公投直接決定政策，且目前公投之門檻亦被降低，則立委罷免的門檻就應該相應地提高。從議會代表制的角度看，我國不分區立委採強制委任，制度上使得不分區立委必須聽令政黨。而區域立委在強制委任與自由委任間游移擺盪，罷免門檻太低，則接近前者；門檻提高，則會向後者靠攏。大法官稱我國非純粹自由委任，當然更非純粹強制委任，若不分區立委已屬強制委任，則區域立委就應被賦予更強的自由委任性格，以保障其代表全

²⁶³ 李仁焘，國會議員之罷免與議會代表制，月旦法學教室，第 191 期，頁 9（2018 年）。

國人民行使立法權。基於上述，若要減輕現行罷免制度對立委職權行使的影響，及對我國民主制度的衝擊，勢必得從調整立委罷免門檻著手。



罷免投票門檻的設計方式，可分為固定制、浮動制及比例制。固定制為不論政治人物當選時的票數，只要投票超過某特定票數即通過罷免；浮動制，指罷免成功的門檻，應至少高於政治人物當選時所獲得的票數；比例制，則是指投票率在一個比例或同意罷免票在一個比例以上，方能通過罷免²⁶⁴。我國目前採行的門檻為比例制，而本文認為有調整之必要，爰提出以下 2 種可行的修法建議：

一、維持比例制：恢復投票率門檻

首先，其中一個辦法為恢復投票率之門檻，至於該數額應為多少，則容有討論空間。立委罷免投票之投票率普遍偏低，從前有 50% 的投票率門檻，尚能確保罷免投票若要成功，必須有選區內多數人的參與方有可能；而今僅存「同意罷免票高於選舉人總數 25%」的門檻，表示最少只需要 25% 的選民就能決定一位立法委員的去留，與選舉時動輒高於 60% 投票率顯然失衡。設有一定比例之投票率門檻，並不會全然地剝奪人民所擁有的「罷免權」。因為罷免作為對選舉的反動，使用起來本應更謹慎小心；再者，其能夠降低政黨對立激化或其他勢力的影響，確保有多數人民對於立法委員的適格與否作出判斷方能發生效力。因此，制度上應可嘗試恢復 2016 年修法前存在的投票率門檻設計，確保人民參與罷免投票達一定比例才能夠罷免立委，而不至淪為少數選民即可推翻定期選舉之多數決結果。

²⁶⁴ 李惠宗，罷免制度合憲性的檢討，月旦法學教室，第 155 期，頁 78（2015 年）

二、調整為浮動制：權力如何賦予，就應如何收回



以往「投票率 50%」之罷免門檻，多年來屢遭詬病，為剝奪憲法保障人民罷免權之規定。事實上，罷免門檻如採浮動制的設計，也能夠有效改善現行制度的缺失。一般來說，定期選舉乃民主國家正規性、常態性的政治課責機制，而罷免則否。立法委員的權力如何取得，或經由多少人民投票囑託而當選，理應有約略相同的罷免票數方能收回，才屬恰當。依適用現行制度之黃案而言，黃國昌在 2016 年大選以 80,508 票贏得一席立法委員，然僅 63,888 票的同意罷免票即可通過罷免，除有不對等的權利行使外，也會衍生不利於立委以全國利益為基準行使職權之問題。況且，更將由原本就未投票給黃氏之選民即決定其去留，而不是在選舉中投票授權黃氏，後續反悔而欲藉罷免收回權力的選民。公職人員選舉罷免法可以將浮動的規定納入罷免門檻當中，即立法委員罷免投票除了同意罷免票高於不同意罷免票外，也必須至少高於其當屆選舉時所獲得的票數。如此一來，可以使罷免之權利行使與選舉對等，亦更具有正當性。

貳、由人民解散立法院

現行立委罷免制度為各選區之選民，針對從選區選出之個別立委發動。罷免為一種責任政治的展現，從歷來發生之案例來看，最常見的罷免事由為立委無視選區民意，推動或支持某政策議題。然單一立委基於自身理念，推動特定議題之相關法案，法案能否如願實現，卻也不是該立委一人就能決斷。首先，立委若將理念化為議案，尚需一定數額之其他立委共同連署。且立法院為合議制機關，議案要成為法律、政策，更必須被排入議程，並在委員會審查後，於院會中經立委表決多數同意。再者，若肯認「自由委任」的概念與精神，立法委員皆以全國

的利益為議事行為的基礎，而不僅是為了選區的利益，則全體立法委員應為立法院多數決所作成之決議，共同對全體國民負起政治責任²⁶⁵。



另外，現行立委罷免制度僅適用於區域及原住民立委，並不及於全國不分區立委。雖然依照憲法的規定，不分區立委並非依「選區」所選出，卻也是全國人民的政黨票所分配的結果。我國將人民罷免區域立委之門檻，調降到如此低；對不分區立委，卻除了政黨開鎚，喪失黨籍即喪失立委資格之外，無其他體制內的手段向其問責。換言之，倘若不分區立委基於強制委任，行使職權皆從政黨利益考量，而扭曲了全國民意所趨，但政黨並不會予以制裁，人民卻也束手無策。這樣的制度與做法，賦予政黨如此高的權力，恐怕對其抱有太大的期望。同樣作為立法委員，雖然選舉制度迥然不同，在立法院中所行使之法定職權卻並無二致。立法院的決議由全體立委共同作成，何以面對選民的課責，區域立委與不分區立委的命運卻有著雲泥之別？

然而，現行要求立法委員負集體政治責任之「解散立法院」機制，在我國的政治現實下，卻毫無施展的可能。根據憲法增修條文第 3 條第 2 項第 3 款及第 2 條第 5 項之規定，總統擁有對立法院的「被動解散權」，即當立法院通過對行政院院長之不信任案後，總統能在諮詢立法院院長後，解散立法院。基於立法院通常為準兩黨制，國會多數經常與總統所屬政黨一致，且立法委員亦通常不願玉石俱焚，好不容易選上立委，不到 4 年就得下台重選，種種因素使得不信任案根本毫無通過可能。實務上，更多的是在野黨明知不會通過，象徵性地提出以博取政

²⁶⁵ 周繼祥，政治學－21 世紀的觀點，初版，頁 304（2005 年）。

治關注²⁶⁶。該機制被認為形同虛設，無法發揮作用，因此，若要對立委課責，除了原有針對單一立委的罷免制度外，由人民解散立法院就成為一種想像。

綜上所述，本研究提出公職人員選舉罷免法之修法建議，如基於責任政治與憲法的規定，立委罷免的制度必須存在，或許得另外創設立法委員罷免專章或制訂新法，將罷免修改成由全國人民對全體立法委員發動解散權。從歷來的立委罷免案來看，選民多因立委在政策議題上之立場與期待不同，而發動罷免，如擁核立委對核四預算案投下贊成票、蔡正元護航國民黨政府的服貿協議、黃國昌推動同性婚姻法案等。然由立法院以多數決所通過的政策及法律，理論上是全國民意的依歸，當然不能歸咎於單一立委。需要對此負起政治責任者，顯非一人，而是全體立委共同承擔。由人民解散立法院具體的作法，可以回歸到「要求立委對政策負責」的概念。因此制度可以設計成，依據公民投票法第 2 條第 2 項之規定²⁶⁷，將立法院通過之決議交付全國性公投，進行法律及重大政策之複決。當最終為否決之結果時，表示該立法院之決議嚴重與民意脫節，或扭曲了多數人民之意志，不再能代表全國人民，即直接啟動解散立法院之程序。如此一來，不僅能夠讓立法院全體委員為所通過之決議集體負責，符合權責相符原則，更能透過立法院的全面改選，讓新的民意得以展現在新一屆立法院的政黨席次分配上。

²⁶⁶ 我國歷來有過三次在野黨提出不信任案，包括 1999 年民進黨與新黨提出、2012 年民進黨與台聯所提以及 2013 年民進黨與台聯再提。

²⁶⁷ 公民投票法第 2 條第 2 項：「全國性公民投票，依憲法規定外，其他適用事項如下：一、法律之複決。二、立法原則之創制。三、重大政策之創制或複決。」

參、各公職宜差異規定



不同的公職人員，如縣市長、立法委員及縣市議員，可能都必須以不同的罷免制度予以規範。也就是在現行制度之下，三者無論選制有別，亦不分職位性質，罷免門檻皆同，其實不無爭議，內容整理於表 9。

表 9 區域立委、縣市長、縣市議員罷免相關比較

	區域立委	縣市長	縣市議員
職位性質	中央民意代表	地方行政首長	地方民意代表
選舉制度	單一選區相對多數決	單一選區相對多數決	SNTV
委任性質	偏自由委任	偏強制委任	偏自由委任
政見落實	除地方建設外，政見偏向立場宣示，落實尚需其他委員支持。	雖受議會牽制，掌握政策、預算、人事決定權，應落實與選民契約。	除地方建設外，政見偏向立場宣示，落實尚需其他議員支持。
現行制度	現行罷免門檻皆有過低之疑慮		
修法建議	針對個人之罷免宜提高門檻，或增設立院集體負責制度。	應提高罷免門檻，否則現行罷免同意票之門檻仍可能遠低於當選得票。	現行罷免門檻過低，甚至依縣市議員之選制，其是否適合適用「罷免」不無疑問。

資料來源：本研究之研究發現；本研究整理製表。

具體而分別論之：立委與地方議員皆屬於民意代表，且都具有自由委任精神，選舉制度卻是完全不同。選制不同，將導致二者所得到的民意基礎高低有別。若人民要予以罷免，理當要以不同的標準作為門檻。至於行政首長如縣市長與立法委員，即便都是以單一選區制所選出，卻也應以不同的罷免門檻予以規範。縣市長作為地方政府之民選行政首長，較偏向強制委任性質。因握有實際的行政權力，不僅可以掌握人事任命權，主導政策走向及預算編列等決策，還必須肩負政策與預算的執行，為施政成敗負責；反觀立法委員，具有自由委任的地位，負責監督

行政權的表現，並在立法院中以合議制的方式決定法案或預算的通過與否。若接受選民罷免權之行使，是公職人員對選民負政治責任的方式之一，則無疑地，行政首長必須為執政成果的優劣承擔更多的責任。



綜上所述，在不同民選公職之中，基於選制或職位的性質，應更細膩地分別訂定罷免通過門檻，以符合責任政治的原則，建立一個權責相符的罷免制度。

參考文獻



中文部分：

一、 書籍

- 吳庚、陳淳文（2019），憲法理論與政府體制，六版，臺北：作者自刊。
- 呂亞力（1990），政治學，四版，臺北：三民。
- 李建良（2000b），憲法理論與實踐（二），臺北：學林。
- 李惠宗（2019），憲法要義，八版，臺北：元照。
- 周繼祥（2005），政治學—21世紀的觀點，臺北：威仕曼。
- 林子儀、葉俊榮、黃昭元、張文貞（2016），憲法—權力分立，三版，臺北：新學林。
- 林水波、邱靖鈞（2006），公民投票 vs. 公民會議，臺北：五南。
- 陳春生（2003），憲法，臺北：作者自刊。
- 陳新民（2018），憲法學釋論，九版，臺北：作者自刊。
- 薩孟武（2006），政治學，二版，臺北：三民。

二、 期刊論文

- 王中天（2008），SNTV 的政黨失誤類型之探討、測量與運用：以台灣立法院選舉為例(1992-2004)，選舉研究，15 卷 1 期，頁 51-72。
- 王業立（1995），單記非讓渡投票制的政治影響：我國民意代表選舉制度的探討，選舉研究，2 卷 1 期，頁 147-167。
- 王鼎銘、郭銘峰（2009），混合式選制下的投票思維：台灣與日本國會選舉變革經驗的比較，選舉研究，16 卷 2 期，頁 101-130。
- 包正豪（2010），政黨政治甄補的影響因素：以 1992 到 2008 政黨不分區立委提名人選為範例，選舉評論，9 期，頁 49-82。
- 吳東野（1999），我國立法院全國不分區委員制度之研究，選舉研究，6 卷 1 期，頁 143-174。
- 吳重禮（2002），SNTV 的省思：弊端肇因或是代罪羔羊？，問題與研究，41 卷 3 期，頁 45-60。
- 李仁焘（2018），國會議員之罷免與議會代表制，月旦法學教室，191 期，頁 6-9。
- 李西潭（2007），臺灣民主化經驗與中國未來的民主化——以杭亭頓的理論架構分析之，遠景基金會季刊，8 卷 4 期，頁 1-47。

- 李建良（1996），國會自律與國會議員免責權之基本概念，臺灣法學會學報，17期，頁 488-522。
- 李建良（2000a），國會議員言論免責權之理論與實務，法令月刊，51卷10期，頁 172-189。
- 李炳南、曾建元（2002），第五、六次修憲國會制度改革相關議題之政治邏輯與法理分析，人文及社會科學集刊，14卷1期，頁 111-173。
- 李惠宗（2000），談憲法的價值體系—評釋字第四九九號解釋及第六次憲法增修條文，月旦法學雜誌，61期，頁 142-156。
- 李惠宗（2015），罷免制度合憲性的檢討，月旦法學教室，155期，頁 70-83。
- 李鴻禧（1990），議會自律權之比較憲法底研究（上），國立臺灣大學法學論叢，20卷1期，頁 23-63。
- 林水波（2004），臺灣代議政治的信任門檻，台灣民主季刊，1卷1期，頁 119-141。
- 林繼文（1999），單一選區兩票制與選舉制度改革，新世紀智庫論壇，6期，頁 69-79。
- 施正鋒（2019），歐洲國家的公投制度，台灣國際研究季刊，15卷1期，頁 1-31。
- 徐永明（2004），公投民主與代議民主的關係—以台灣經驗為例，臺灣民主季刊，1卷2期，頁 1-25。
- 徐永明、蔡佳泓、黃綉庭（2005），公民投票—台灣國家認同的新動力，臺灣民主季刊，2卷1期，頁 51-74。
- 張福建（2007），代表與議會政治—一個政治思想史的探索與反省，行政暨政策學報，45期，頁 1-34。
- 盛杏媛（2000），政黨或選區？立法委員的代表取向與行為，選舉研究，7卷2期，頁 37-73。
- 盛杏媛（2005），選區代表與集體代表：立法委員的代表角色，東吳政治學報，21期，頁 1-40。
- 盛杏媛（2014），再探選區服務與立法問政：選制改革前後的比較，東吳政治學報，32卷2期，頁 65-116。
- 許志雄（1997），全體國民之代表，月旦法學雜誌，29期，頁 10-11。
- 許志雄（2000），憲法保障與違憲的憲法規範—司法院釋字第四九九號解釋評析，台灣法學雜誌，11期，頁 21-34。
- 許宗力（2000），憲法違憲乎？評釋字第四九九號解釋，月旦法學雜誌，60期，頁 141-145。

- 
- 陳正根（2015），國會議員之代表性與民主制度－兼論德國民主體制與我國改革之方向，*高大法學論叢*，11 卷 1 期，頁 235-314。
- 陳英鈴（2004），公民投票法的制度設計，*臺灣民主季刊*，1 卷 2 期，頁 73-93。
- 陳茂雄（2017），由黃國昌罷免案評析台灣選民特質，*新世紀智庫論壇*，第 80 期，頁 86-89。
- 陳淑芳（2020），罷免制度存廢之探討，*台灣法學雜誌*，392 期，頁 7-11。
- 陳淳文（2010），民主共和與國民主權－評司法院大法官釋字第 645 號解釋，收於：黃舒芃編，*憲法解釋之理論與實務第七輯*，頁 325-382，臺北：中央研究院法律研究所籌備處。
- 曾建元、黃綉庭（2007），公民投票立法的過程及其結果，*中華行政學報*，4 期，頁 133-155。
- 黃東益（2004），書評：歐洲公民投票的經驗（The Referendum Experience in Europe），*臺灣民主季刊*，1 卷 2 期，頁 201-204。
- 黃國昌（2011），公投民主在台灣的實踐困境與展望－一個立基於憲法價值的考察視野，*台灣法學雜誌*，182 期，頁 51-62。
- 黃舒芃（2011），抗拒直接民主的公民投票法？從憲法及法學方法論觀點檢視公民投票審議委員會對台聯 ECFA 公投提案之認定，*政治與社會哲學評論*，37 期，頁 75-126。
- 黃錦堂（1996），公民投票在我國適用之檢討，問題與研究，35 卷 7 期，頁 47-55。
- 黃錦堂（2010），權力分立之憲法解釋－兼評釋字第 520、585、613、633、645 號解釋，*法令月刊*，61 卷 9 期，頁 4-25。
- 廖達琪、林福仁、黃郁慈、劉子昱、李承訓（2012），台灣立法委員政見資料庫之建置，*選舉研究*，19 卷 2 期，頁 129-158。
- 蔡佳泓（2012），選舉課責：以 2009 年台灣縣市長選舉為例，*社會科學論叢*，6 卷 2 期，頁 35-67。
- 蕭怡靖（2012），民眾對立法委員選舉之政黨不分區名單的認知與影響：以 2008 年立法委員選舉為例，*選舉研究*，19 卷 1 期，頁 33-67。
- 蔡宗漢、游清鑫（2016），政府責任與課責行為：理論與測量，*台灣政治學刊*，22 卷 2 期，頁 47-102。

三、學位論文

- 李文元（2013），我國不分區立委選制之探討－立委職能表現之比較，東海大學政治學系碩士論文。

徐佑昇（2017），我國解嚴後罷免運動與罷免制度之研究，國立臺灣大學國家發展研究所碩士論文。

許治明（2006），我國罷免體制之研究，中國文化大學政治學研究所碩士在職專班碩士論文。

陳威劭（2016），我國罷免制度研究—以公職人員選舉罷免法為核心，國立臺灣大學國家發展研究所碩士論文。

四、 其他

中央選舉委員會（2015），公告第 8 屆立法委員（臺北市第 4 選舉區）蔡正元罷免案之投票日期及投票起、止時間、罷免理由書暨答辯書等事項。

中央選舉委員會（2015），第 8 屆立法委員（臺北市第 4 選舉區）蔡正元罷免案罷免投票結果清冊。

中央選舉委員會（2017），公告第 9 屆立法委員（新北市第 12 選舉區）黃國昌罷免案之投票日期及投票起、止時間、罷免理由書、答辯書、罷免活動期間之起、止日期及每日罷免活動之起、止時間等事項。

中央選舉委員會（2017），第 9 屆立法委員（新北市第 12 選舉區）黃國昌罷免案罷免投票結果清冊。

中央選舉委員會（2020），公告高雄市第 3 屆市長韓國瑜罷免投票結果。

立法院（1983a），立法院公報，72 卷 48 期。

立法院（1983b），立法院公報，72 卷 73 期。

立法院（1994a），立法院公報，83 卷 50 期。

立法院（1994b），立法院公報，83 卷 67 期。

立法院（2016a），立法院第 9 屆第 1 會期第 6 次會議議案關係文書，院總第 1044 號，委員提案第 18669 號。

立法院（2016b），立法院公報，105 卷 92 期。

宜蘭縣選舉委員會（2020），公告宜蘭縣第 21 屆員山鄉中華村村長許正東罷免投票結果。

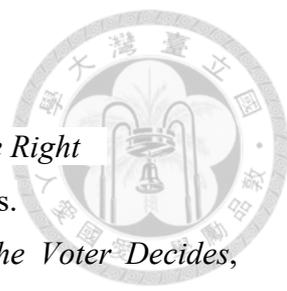
屏東縣選舉委員會（2017），公告屏東縣南州鄉壽元村第 20 屆村長陳明倫罷免投票結果。

桃園市選舉委員會（2020），第 10 屆立法委員選舉選舉公報（桃園市第 5 選舉區）。

新北市選舉委員會（2016），第 9 屆立法委員選舉選舉公報（新北市第 1、11、12 選舉區）。

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。

英文部分：

- 
- Burke, E. 1996. *Speech to the Electors of Bristol in the Works of the Right Honorable Edmund Burke*. New York: Oxford University Press.
- Campbell, Angus, Gerald Gurin and Warren E. Miller. 1954. *The Voter Decides*, Evanston, Ill.: Row Peterson. European Commission for Democracy through Law.
2009. *Report on the Imperative Mandate and Similar Practices*. Strasbourg: European Commission for Democracy through Law.
- Ferejohn, John. 1986. Incumbent Performance and Electoral Control, *Public Choice* Vol. 50 No. 1:5-25.
- Freedom House. 1997. *Freedom in the World : The Annual Survey of Political Rights and Civil Liberties, 1996-1997*. New York: Freedom House.
- Huntington, Samuel P. 1991. *The Third Wave: Democratization in the Late Twentieth Century*. Norman and London: University of Oklahoma Press.
- Key, Valdimer Orlando, Jr. 1966. *The Responsible Electorate*. New York: Vintage Books.
- Lancaster, Thomas D. 1986. *Electoral Structures and Pork Barrel Politics*, *International Political Science Review* Vol. 7 No. 1:67-81.
- Marc Van Der Hulst. 2000. *The Parliament Mandate. A Global Comparative Study*. Geneva: Inter-Parliamentary Union.
- Massimiliano Tomba. 2018. Who's Afraid of the Imperative Mandate? *Critical Times*. Vol. 1 No. 1:108–119.
- Moncrieffe, Joy Marie. 1998. Reconceptualizing Political Accountability, *International Political Science Review* Vol. 19 No. 4:387-406.

附錄



附錄一 蔡正元罷免案答辯書²⁶⁸

為沈慧娥、趙尹旋及鍾春德等人提出罷免本人立法委員職務一案，茲依據公職人員選舉罷免法第 84 條之規定，提出答辯如下：

這是太陽花頭子所推動的罷免案，其九點理由，荒唐失據，罔顧公理是非，無異自暴其短；本罷免案的推動者，既無知於民主國家政黨政治精神；復昧於立法院議事運作程序；引用錯誤資料，故意扭曲事實，顛倒黑白真相；闇於意識形態，專以伐異為能事；刻意選擇性攻擊，抹黑人身；更遑論其藐視台北市市民智的論述，本不值得一駁。然而為捍衛公理正義，釐清是非真相，豈可任令「黃鐘毀棄，瓦釜雷鳴」，為無負港湖鄉親的殷殷負託，蔡正元不得不言，特詳細說明並駁斥如下：

（一）描述立法院像妥協交換的「菜市場」有何不對？

立法院程序委員會及各個委員會本即協商、談判之場所，普天之下絕無一致的「公眾利益」是民主政治的基本認識。在多元社會中，公眾利益必歸於多元，多元就必須協商妥協、交換支持，取得全體和諧，完成立法和決議。因此，在立法院程序委員會，各政黨就法案談判各出奇招，無不以討價還價或條件交換來達成共識，已成為全世界國會運作的通例及代議政治的常態。太陽花頭子無視於「妥協交換」是為謀求社會最大公約數，也是各政黨交換意見，平衡各方利益，求取最終共識的捷徑；太陽花頭子專斷地以自我的意見為唯一的民意，汙名化本人描述立法院如「菜市場」的本意，殊不知「菜市場」正是多元民主發源的溫床。以蔡正元形容立法院如「菜市場」的論述作為罷免理由，無啻於阻斷協商討論的空間，其獨斷心態更是違反民主的逆流，這種罷免指控不叫做荒唐蠻橫，甚麼才是荒唐蠻橫？

尤其蔡正元推動內湖南港的重大建設，爭取基隆河、內溝溪、大坑溪整治預算，使港湖不再淹水；爭取台電輸配電預算拆除港湖高壓電塔及街道電桿；爭取在港湖蓋展覽館、流行音樂中心、高鐵設站、國家生技園區、捷運板南線東延段、文湖線、民汐線、東湖支線等捷運預算，皆賴蔡正元運用議事技巧妥協交換而得。試問：蔡正元描述立法院是妥協交換的「菜市場」有何不對？

（二）黨意、民意都應受到專業思考的檢視！

民主政治是一個眾聲喧嘩的場域，「黨意、民意都應受到專業思考的檢視！」

²⁶⁸ 中央選舉委員會，公告第 8 屆立法委員（臺北市第 4 選舉區）蔡正元罷免案之投票日期及投票起、止時間、罷免理由書暨答辯書等事項，2015 年 2 月 2 日。

這是蔡正元從政以來始終堅持的信念；而「專業意見的決策」更是蔡正元念茲在茲、不敢或忘的思慮。

在此原則下，蔡正元經由「缺席投票」的手段，表達不同於黨意的投票，並坦然承受國民黨團的罰款，金額名列前茅，案例不勝枚舉。舉如蔡正元以聯合國未釐清瘦肉精標準為由，反對瘦肉精美牛進口；以國家信賴保護原則尚待釐清為由，反對刪除軍公教退休慰問金；反對以國家財政困難為由，增加軍人自行負擔保險費的金額；蔡正元主張要以同一標準檢視立委津貼，因此提案刪減立委 9A 津貼；蔡正元主張國家特許權優於契約的原則，要求懲罰不願降低電價的民營電廠；蔡正元更堅持黨中央不應不顧歐債風暴，強行開徵劉憶如版證所稅；蔡正元秉持專業及反映民意，與黨中央意見相左，眾多事例見諸媒體，歷歷可證。足證其「只有黨意，沒有民意」的指控，完全是子虛烏有！

太陽花頭子所持「脫黨投票紀錄是零，即是黨意代表，就要罷免」的認知，不但混淆專業、民意與黨意的取捨判斷，其狹隘的從片面著眼，反映對實際現況的無知；更矛盾可笑的是，倘以其所言，用以檢核其他政黨，那麼民進黨立委無人「脫黨投票」，何以不見太陽花頭子提出質疑？且全數提出罷免？足見太陽花頭子操弄民粹是在背叛民主，而不是鞏固民主！

（三）台灣經濟豈可邊緣化？

太陽花頭子給兩岸服貿協議扣上「黑箱服貿」的黑帽子，是因無知而反對，為懼怕而反對，不敢迎接挑戰，不肯開創新局；這並不能完成台獨，只會完封台灣，終將迫使台灣走向邊緣化的境地。

這批罷免團體僅在網路上擷取謠言，道聽塗說，沒有能力分析「兩岸服貿協議」對台灣經濟的影響；也不能平心靜氣評估國際局勢下台灣的優劣勢；更不知如何統合台灣的總體戰力，齊心殺出血路，開創新的經濟局面；這不僅是啃光上一代的老本，扼殺這一代的生機，更斬斷下一代的命脈。蔡正元作為受過嚴謹專業訓練的財經立委，仔細研究兩岸服貿協議的內容。這協議不但優於台灣任何對外簽署的協議，其條件之優，更遠比中國大陸對外簽署的其他協議，還要好得多。蔡正元身為選民託付的專業財經立委，在這專業判斷的議題上，肯定簽署兩岸服貿協議的必要性，不宜以政治理由荒廢擱置。如今中國大陸與韓國已達成簽署 FTA 的共識，如果兩岸服貿因為無知、畏懼而橫遭杯葛擱置，台灣的經濟前途將無可避免會遭受巨大傷害。

（四）國家要前進，更須有堅定的法治！

太陽花頭子黃國昌、陳為廷等人強佔立法院，攻佔行政院，妨礙公權力的行徑，放諸全世界民主國家沒有不以警力強勢驅離的。太陽花頭子只會要求警察驅離時，要符合他們自訂的「比例原則」；但他們發動群眾違法抗爭，卻不知也應遵守抗爭活動的「比例原則」。中正分局方仰寧分局長及執勤的警察們依法驅離，

所承擔之辛苦與忍辱負重，維護台北市的法治與安寧，大家眼中可見，心中可感，又豈是太陽花頭子一句「國家暴力」所能誣蔑的。尊重法治的準則是建立先進國家的起點，違犯法治的行徑是敗壞現代社會的惡因。身為台北市立委，蔡正元支持警察，維護法治的立場，才是國家能穩定前進的正確軌道。

（五）黃國昌立場偏頗，豈可不受監督？

黃國昌、陳為廷等人假藉反對媒體壟斷之名，介入媒體集團間的商業競爭，豈可不受監督？尤其黃國昌領納稅人的薪水，何以能不受檢驗？黃國昌等人如係真的反對媒體壟斷，何以只反旺中？不反自由時報？不反三立、民視？不反蘋果、年代、壹電視？尤其當頂新集團取代旺中收購中嘉媒體時，黃國昌等人的反對聲音何在？何以噤聲不語？何以不再發動學生群眾抗爭頂新？可見黃國昌等人偏頗的意識型態，只是刻意地針對特定媒體發動抗爭。況且黃國昌作為中央研究院雇員，領公家薪水、閃避公務員身分，介入前述媒體的競爭關係，為何可以自認為不必接受立法院的監督？

（六）變造紀錄，誣指歧視新移民，其心可誅！

太陽花頭子操弄的罷免團體，扭曲變造蔡正元為外配子女爭取兒童服務經費的質詢全文，惡意貼上種族歧視的黑標籤，其心可誅。蔡正元的質詢重點節錄於下，以昭公信，另可參閱立法院 101 年 3 月 15 日質詢原文(立法院公報第 101 卷第 11 期 P125-128)。

明眼人查看原文即知，這段質詢是蔡正元根據警方資料，用心替外配子女爭取更多兒童服務經費。太陽花學運頭子卻斷章取義，誣指蔡正元歧視新移民作為罷免理由，完全是扭曲事實，顛倒是非，以汙衊為能事！

（蔡正元的質詢重點節錄）

蔡正元：「本席從警界那邊獲得一些資訊，他們擔憂外籍配偶所生之兒童及少年目前的處境，如果我們在這段時間沒有積極努力、如果我們沒有花心思、如果我們沒有花預算、如果我們的政府沒有伸出一雙溫暖的手，在 10 年或是 15 年後，他們可能成為台灣社會犯罪最大宗的來源。」

李鴻源：「沒錯，這就是我 5 年前到台北縣服務時的施政重點」……

蔡正元：「外籍配偶所生之兒童的服務經費為 624 萬 2,000 元，總共只辦了 30 個專案，一年才服務 900 個人，這與你剛才所講的 50 萬人是否差距太大？」

李鴻源：「確實是不符比例原則」……

（七）主張引進新加坡式國際觀光賭場，也是罷免罪狀？

蔡正元多年前主張在桃園航空城設置新加坡式國際觀光賭場，藉以提升觀光業產值，提高服務業的年輕人起薪。這個想法已在韓國採用。韓國政府在仁川機場籌設觀光賭場，發揮經濟效益，擴大觀光產值。太陽花頭子竟然以此為罷免理由，令人驚異莫名。觀諸在現有產業架構下，台灣的大學生就業機會越發困難，

就業起薪越發低迷。尤其現有服務業即將進入飽和的寒冬期，而服務業中的觀光業也面臨低產值、低起薪的困境。這正是新加坡、韓國、日本無不積極規劃國際觀光賭場的本意，希望觀光賭場所附帶的會議、遊樂、購物等中心，可創造更高起薪的就業機會。

新加坡在 1965 年建國後，一直以道德國家自居，並嚴厲禁止賭場，李光耀曾說過：「新加坡要開賭場，除非等到我死了。」然而其子李顯龍所領導的新加坡政府卻積極引進外資，進軍被稱為新型綠色環保的產業，即「觀光賭博業」。難道新加坡政府無視於所謂的「負面成本」？新加坡觀光賭場高達 200 多公尺的空中游泳池，已是新加坡向全球招商攬資的國際地標。蔡正元提出與新加坡相同的見解，增加高起薪就業機會，也可以成為太陽花頭子的罷免理由，可見其無知短視，見解淺薄的程度，實在令人驚訝！

（八）暴民的挾制行為，豈可美化？

暴民挾制蔡正元，並非從街頭趴車開始，而是在監察院門口就開始糾眾圍堵，進行連續的暴力追擊，攔人、打人、圍車、砸車、趴車。社會暴力事件往往由小而大，其中又以群眾暴力盲目而無理性，靡然成風，勢必嚴重危害社會秩序。這些暴民糾眾挾制蔡正元，其挾制人身，妨礙自由、擊毀擋風玻璃、糾眾圍堵，均屬暴力行為，豈能目中無法，輕易美化？在太陽花頭子攻佔行政院之後，暴力行為率爾為之，其後更出現包圍立法院長座車，以異物堵塞立委座車排氣孔企圖燒毀汽車等情事，目無法紀，莫此為甚。

該林姓暴民糾眾在監察院前，挾制蔡正元，出拳攻擊肩背，阻擋上車。蔡正元在隨扈警察協助下儘速離開，林姓暴民又糾眾攻擊敲打車體，阻擋車輛前進，再爬上引擎蓋擋車，其所糾暴民更持不明工具砸毀擋風玻璃，陷車內司機、隨扈警察、蔡正元三人於險境。蔡正元座車在隨扈警察引導下，勢需脫離暴民攻擊，前往派出所尋求協助。途中該林姓暴民不願下車，還對車內做鬼臉示威，皆有錄影帶為證。當見到有媒體和更多群眾前來圍攏時，林姓暴民刻意放下雙腳，演出驚聲尖叫戲碼，製造出其遭車輛推行之意象，以作為綠色媒體偏頗報導之用。當時眾多暴民攀上車頂、車蓋，攻擊車後窗，座車司機在隨扈警察引導下進行緊急處置，趕赴派出所求助，乃屬正當的自衛。何況途中有多次下車機會，林姓暴民都拒絕下車，抵達警所後，卻立刻下車，跑得不見蹤影。其挾制人身、妨礙自由、擊破車窗，糾眾圍堵，均屬暴力行為，太陽花頭子的罷免團體毫無法治觀念，以此為罷免理由，無疑是「暴行有理、暴力無罪」的幫凶。

（九）林榮三左手批 ECFA，右手賺人民幣，豈可接受？

ECFA 對台灣金融業的發展有很大益處，基於使用者付費並承擔責任的原則，舉凡金融業者及從業人員皆應積極向全民說明 ECFA，讓到處抹黑 ECFA 的人無所遁形。因此，蔡正元要求金管會規定，凡是不贊成 ECFA，不宣傳 ECFA 的金

融業者，不應輕易准許從事兩岸金融生意。但是 ECFA 推動期間，只見政府積極宣傳，金融業者保持靜默者姑且不論，有的甚至還抹黑 ECFA。就像自由時報大肆抹黑 ECFA，但自由時報老闆林榮三所經營的聯邦銀行又大賺人民幣生意。林榮三這種行為可以被太陽花頭子接受，但豈可被全體人民接受？

(十) 扭曲出席率資料，比秦檜還可惡！

太陽花頭子故意引用錯誤資料，惡意扭曲蔡正元在立法院的出席率，蔡正元已在臉書公布第八屆任期各個會期的出席率和質詢率。蔡正元平均出席率是 85.5%，不是太陽花頭子的罷免理由所說的 54%；蔡正元的質詢率是 76%，不是太陽花頭子所扭曲的 5%。在 2014 年 12 月底前，蔡正元的出席率都在 86% 以上，只有在第四會期的出席率是 68.4%，因為該會期恰逢張安薇被綁架事件，蔡正元出錢出力全力營救，不克出席會議，畢竟營救選民比去開不重要的會議，來得更重要。太陽花頭子和提供資料的公督盟都是一丘之貉，公督盟是吳淑珍發起的，常以非常扭曲的做法評鑑國會表現，太陽花頭子又引用其不實資料，可說居心不良，黨同伐異，完全是惡意抹黑。舉如林佳龍在本會期出席率只有 42.8%，潘孟安只有 54.5%，兩人質詢率則皆 0%，卻未見太陽花頭子和公督盟有何嚴詞責備，亦無罷免行動，可見太陽花頭子所持的罷免理由，是欲加之罪，何患無辭。其行動是針對性的惡意攻擊，遑論其徒眾採用去頭式的謾罵，抬棺叫囂宣傳，不但毫無正當性可言，更成為玷汙民主的最壞示範。下附統計表以供參閱：

第八屆各會期出席率及質詢率統計表

會期	委員	委員會	應到	實到	出席率	質詢數	質詢率
(六)	林佳龍	教育	14	6	42.8%	0	0%
(六)	潘孟安	經濟	11	6	54.5%	0	0%
(六)	蔡正元	財政	20	17	85.0%	17	11.8%
(五)	蔡正元	財政	15	13	86.7%	1	7.7%
(四)	蔡正元	財政	19	13	68.4%	3	23.1%
(三)	蔡正元	財政	15	13	86.7%	5	38.5%
(二)	蔡正元	財政	26	24	92.3%	7	29.2%
(一)	蔡正元	財政	22	20	90.9%	15	75.0%
小計		財政 其他	117	100	85.5%	33 42	33.0%
合計				100		76	76.0%

*附註：

1、第六會期從 103/9/17 統計到 103/12/31，但林佳龍統計到 11/21；潘孟安統計

到 11/28。

2、質詢數以口頭質詢為準。

3、蔡正元於第四會期因發生張安薇綁架事件，忙於解救人質，故出席率較平均值低。

4、蔡正元在其他委員會質詢次數合計 43 次，其中：內政 10 次；國防 5 次；經濟 8 次；教育 5 次；交通 6 次；司法 3 次；社環 6 次。公督盟故意不計算其他委員會的質詢次數是錯誤的作法。

5、本表質詢率是以實到數為分母計算。若以應到數為分母，可以質詢率乘以出席率就是改以應到數為分母計算；因為每次開會質詢次數並無限制，用實到數或應到數作為分母計算都可以，也都可能超過 100%，這只是一個相對性指標而已。去爭論用什麼做分母沒有意義，何況不是每個委員會開會次數或時數都一樣。

（十一）結語

綜上所述，蔡正元依法提出答辯，依法不做正宣傳、反宣傳；蔡正元的立場是堅持對罷免案不予理會，也不會去投票。因為蔡正元認為不予理會是對「無知」最簡單的否定，而蔡正元相信不去投票是對「無理」最有力的駁斥。台灣社會需要讓 沉默成為巨大的力量，洗淨抹黑汙穢、排除異己的黑暗陰影。



附錄二 黃國昌罷免案答辯書²⁶⁹

為孫繼正安定力量提出罷免本人第 9 屆立法委員職務一案，茲依據公職人員選舉罷免法第 84 條之規定，提出答辯如下：

這份答辯書是要向人民頭家報告，我進入立法院六百多天以來的工作總結。

2016 年 2 月，國昌懷抱著改革的熱情，承載著人民的託付，從中央研究院走入新國會。我與時代力量的夥伴們一直沒有忘記，我們當初為什麼要投身政治，更不敢忘記，我們對自己與對台灣人民曾經許下的承諾。我們誓言，要將新政治的價值，實踐在我們的國會問政中，讓台灣的公共場域，能有更多基於客觀事實的理性論辯，並且在這個基礎上，讓我們的台灣發展得更好。

孫繼正先生等人所提出的罷免理由書及文宣廣告，內容完全是悖離事實的刻意曲解。與其逐項駁斥這些惡意誹謗與抹黑攻擊，國昌要向人民頭家提出事實說明，同時向大家報告一直以來的政治理念與國會表現，也籲請人民頭家，以良知與理性，主持民主公道。

（一）真相只能基於事實

孫繼正先生等人反覆向媒體及公眾宣稱，本人在「安定力量」前來汐止服務處陳情時，「肉搜霸凌」選民。這樣的指控，不僅是無的放矢，更對我服務處的同儕極不公平：

1. 這次陳情並未事先告知，卻在我於立法院會務繁忙之時，堅持要求我當下立即在服務處會見陳情人，甚至在我提出另約時間地點、當面討論之後，繼續對服務處同仁叫囂，要求當下會晤。相關陳情人在我服務處無理取鬧，事後卻又拒絕表明身分、不願參與對談，更不斷散佈「沒有三千人，我就不見」這種離譜的謊言，令人難以苟同。
2. 孫繼正先生等人不約訪陳情對象、不尊重服務人員、不負擔言論責任，最後更不基於事實發言，這樣的行為，究竟是對議題的意見交換，還是針對性的鬧場之舉，國民自有評價。「安定力量」日前因為政治宣傳，竟滋擾我私人住所家人之事，更是讓人無法接受。
3. 此外，罷免理由認為我「隱瞞婚姻平權修法理念」，更是無稽之談；支持婚姻平權政策是時代力量在選前就承諾、表態的主張，更是我作為一個法律人的人權信念，而大法官的解釋也已經確認這樣的憲政價值。透過積極立法，實踐憲法保障的基本權利，是所有立法委員責無旁貸的工作。

（二）做為國會議員的責任

²⁶⁹ 中央選舉委員會，公告第 9 屆立法委員（新北市第 12 選舉區）黃國昌罷免案之投票日期及投票起、止時間、罷免理由書、答辯書、罷免活動期間之起、止日期及每日罷免活動之起、止時間等事項，2017 年 11 月 16 日。

觀諸孫繼正先生等人所提之罷免理由，其言詞空洞不實，無助於政策理念的實質討論，而其相關文宣，亦以大篇幅著墨於對我個人不滿的謾罵，根本欠缺公共論述的基本品質。與其動用更多的公眾資源去深究辯駁，國民更希望知道的是，我究竟對新政治懷抱甚麼樣的理念與期待，以及作為一個民選代議士，應該如何實踐這些價值。

1.首先，作為一名立法委員，我深知自己應盡的職責，因此我與國會辦公室的夥伴，從法案的撰寫、政策的研究、質詢的準備到預算的審查，總是兢兢業業，全力以赴。就這樣努力了三個會期，所達成的整體成績如下：

- (1)無論是出席率或質詢率，都是百分之百；
- (2)法律主提案綜計 106 筆，其中陽光公益法案相關者有 39 筆；
- (3)預算審查的合理增刪金額，是所屬的財政委員會中最高者；
- (4)每個會期的質詢表現，皆獲得公民評鑑的最高分；
- (5)連續獲得公民監督國會聯盟「財政委員會優秀立委」的肯定。

2.雖然人力有限，我和國會及地方團隊的每位夥伴，均分工合作，希望能盡力兼顧國會議事及地方服務。在國會進行時間，我以國會議事為主，在晚間及週末就盡力到地方和大家見面。團隊裡的每位第一線工作同仁都兢兢業業，努力服務，從來不曾忽略在地的聲音。在跨越 572 平方公里的選區中，「汐止」、「金山萬里」與「瑞芳四鄉鎮」三個地方服務處的同仁，總在與時間賽跑，辛勞處理地方的大小事務，成為我最堅強的後盾。無論是親身了解地方需要，持續向主管機關爭取合理的建設，或解決居民遭遇的實際困難，每一個環節，都希望做到最好。

3.截至目前為止，針對長期困擾汐止的交通問題，我們邀集交通部、台北市及新北市政府組成了「汐止交通跨政府平台」，歷經多次會議及質詢，作成了提升台鐵第三軌使用率的決議，努力推動民生汐止線，並獲賀陳旦部長承諾，儘速進行在社后地區增設高速公路入口匝道。同時也爭取汐科站月台拓寬及台鐵隔音牆，保障行人安全，減緩居家噪音。而在瑞芳車站周邊，除了完成了拆除造成數次重大事故的花台，使當地交通更安全外，也爭取了評估鐵路高架化的經費，更讓十幾年未補修的台二丁線終於重新鋪設完成。對於長期受核四影響發展的貢寮地區，也堅守廢核價值並同時推動貢寮再生，包括場址用地回歸鄉親及觀光便民措施，如車站簡易升降梯、海邊鏽蝕路燈汰換和龍門橋拓寬等。此外也積極處理金山治水問題，包括台二甲線與玉爐路周遭排水困難，以及磺溪匯流口改善工程會勘，更協助新北市政府取得中央補助的城鄉發展經費，提昇金山溫泉的觀光價值。就長期為財團不法佔用壟斷的翡翠灣沙灘，取回為全體居民所使用。

4.服務處同仁如此付出，有心人卻惡意中傷他們不認真，我必須為他們多講幾句話。尤其許多地方工作非常細微周到，無法在此一一列舉，詳細內容，請大家看我們首創的，於每個會期結束後出刊的「向人民報告」，裡面有三個會期以來，

國會及地方團隊工作成果的完整紀錄。報告連結如下：

《向人民報告 1》<https://goo.gl/UGZjeM>

《向人民報告 2》<https://goo.gl/YVS695>

《向人民報告 3》<https://goo.gl/ex3ptY>



5.我認為，要建立社會對於政治人物的信任感，進而提升有效的公共參與，政治人物就必須以身作則，對於自身的理念與價值，以及基於這些所提出的政治承諾，應該認真看待並努力實踐。因此，對於時代力量在選前公布的七大政策，以及我在選區提出的十二項幸福宣言，至今都是我努力實現的目標。

（三）時代力量在國會的工作

1.即便作為五席小黨，無法決定議案審查及議程安排，基於理念與政見，我們仍積極提出各項重要法案，將所有價值立場清楚揭示，供社會大眾共同檢視。例如，推動國家正常化的三項憲改提案；落實兩岸協議監督法制化的「我國與中華人民共和國締結協議處理條例」；解決低薪過勞、捍衛勞工權益的「最低工資法」及「國定假日法」；實現民主深化及轉型正義的「政黨及其附隨組織不當取得財產處理條例」、「真相與和解促進條例」（促進轉型正義）等相關法案；落實直接民權的「公民投票法」及「選罷法」修正；有利揭發各種藏污納垢與官商勾結的「公益揭弊保護法」等諸多陽光法案。

2.同時，我們也積極配合政府推動年金改革、司法改革、租稅改革及婚姻平權等重大改革的時程，並本於時代力量的政治理念，參酌學者專家及公民朋友的意見，提出時代力量的法案版本。我們自我期許，因為我們的存在，能讓改革的腳步更堅定一些，能讓最終的法案結果，在現實與理想的折衝之中，更往理想的目標多移動一些。每一分努力，都值得堅持。

3.當然也有許多課題，是我進入國會後，才意識到必須加緊改革之處。例如金融弊案頻傳，造成消費者權益嚴重損害，因此提案修正「金融消費者保護法」，並主張在金管會下設立「消費者保護局」；見證金融監理因「金融幫」盤據而效能不彰，因此提出「金融旋轉門條款」以破除近親繁殖的惡劣環境等等；為了強化納稅者保護，也提出「納稅者權利保護法」，在整個立法過程中，設置許多重要的保護機制。

要徹底解決這些弊端，必須透過制度性的結構改革，才能辦到。但無論是體制的僵化和既得利益者的反彈，都是我們不得不面對的阻力，也是時代力量基於理念和價值，退無可退的重要訴求。

4.此外，過去一年多來台灣爆發了許多重大弊案，包括 TRF 一條龍案，樂陞坑殺股民案，兆豐反洗錢防制規範遭罰 57 億元案，永豐金違法超貸案，慶富獵雷艦案等，每一次都出現主管機關未善盡管理責任，未對主事者進行應有究責，更可惡的是這些數以億計的鉅額損失，最後都要叫全民買單。身為立法委員，不僅有

義務將這些弊端都揭發出來，更要督促政府積極求償，才能建立真正公平而有效率的金融秩序。

這一路上，為了推動上述的諸多工作，包括我在內的時代力量夥伴們，常常被貼上「過度理想」或「搶鎂光燈」的標籤。我可以很負責地說，雖然時代力量的成員確實普遍年輕，許多政治工作的環節仍在學習，但他們每一位都是很認真地進行調查研究，並且務實地反覆討論可行的方案。這些年輕的熱情與投入，絕不能輕易地被一些廉價的政治標籤所抹煞。

我可以無愧地說，自己在國會的問政表現，絕對可以經得起檢驗。

我們更願相信，在地的朋友定能區辨事實與謊言，區辨改革的努力與惡意的攻訐。因此，即便安定力量動員大量資源與心力，無所不用其極地製造社會衝突、混淆居民視聽，他們的說詞與話術終究無法取代我們所堅持的進步價值與改革理念。守舊勢力與權貴結構，運用各種不合理的手段，要逼迫我們低頭退卻，但是，我們絕對不會退卻。因為，推動改革，正是我走進立法院的使命與任務。

我深信，獲取政治位置的目的，是要去實踐理念，而不是為了保存政治利益，而去犧牲價值，更不應為了和稀泥，與不義的謊言妥協。

堅持信念，推動改革，直道而行，無怨無悔。

誠懇地邀請所有的朋友，再次共同展現我們推動改革的意志與力量。站出來投票，讓我們再贏一次！