

公法判解

正副議長選舉及罷免記名投票之規定，是否與憲法第129條及憲法增修條文第9條第1項之規範意旨相符？

司法院大法官解釋第769號

【實務選擇題】

下列何者並非憲法第129條所稱「本憲法所規定之各種選舉」而應以普通、平等、直接及無記名投票之方法行之？

- (A) 總統、副總統選舉
- (B) 縣長選舉
- (C) 縣議會議長選舉
- (D) 立法委員選舉

答案：C

答案：

【裁判要旨】

一、系爭規定符合憲法增修條文第9條第1項之規範意旨

有關地方自治及中央與地方如何分權，憲法第十章及憲法增修條文第9條第1項分別定有明文。其規範意旨係在：憲法有明文規定屬於中央或地方權限者（例如憲法第107條至第110條及憲法增修條文第9條第1項所規定之情形），依其規定；如屬未規定之事項，依其性質決定究竟屬於中央或地方之權限；遇有爭議時，由立法院解決之（憲法第111條參照）。是涉及中央或地方權限劃分之爭議時，首應探究憲法本文及其增修條文是否已有明文規定。

關於縣地方制度之事項，憲法第108條第1項第1款已規定：「左列事項，由中央立法並執行之，或交由省縣執行之：一、省縣自治通則。」憲法增修條文第9條第1項復規定：「省、縣地方制度，應包括左列各款，以法律定之，不受憲法第108條第1項第1款、第109條、第112條至第115條及第122條之限制：……。」足見憲法本文及其增修條文就縣地方制度事項已明文賦予中央以法律定之，無須再依憲法第111條規定判斷。

又就憲法本文與其增修條文間之適用關係而言，由於憲法增修條文第9條第

1項已經規定省、縣地方制度，以法律定之，不受憲法第108條第1項第1款之限制，爰本件解釋應以該增修條文規定之意旨而為審查及判斷。

憲法增修條文第9條第1項第3款明定「縣設縣議會」，解釋上並非僅指縣議會之設立，尚得包括與縣議會組織及其運作有關之重要事項。縣議會置議長及副議長以及其選舉及罷免之投票方式，因攸關縣議員行使投票之法定職權，以選舉產生對外代表該地方立法機關，對內綜理及主持議會立法事務之適當人選，或以罷免使其喪失資格，屬與縣議會組織及其運作有關之重要事項，是中央自得以法律規範之。就此憲法授權事項之立法，涉及地方制度之政策形成，本院應予尊重，原則上採寬鬆標準予以審查。

按縣議會議長及副議長之選舉及罷免，究應採記名或無記名投票方式，因各有其利弊，尚屬立法政策之選擇。查中央立法者考量地方議會議長及副議長之選舉實務，為彰顯責任政治，並防止投票賄賂行為（立法院第9屆第1會期第2次會議議案關係文書院總第1544號委員提案第18257號及第18525號參照），乃修正為系爭規定，將地方議會議長及副議長之選舉及罷免，由無記名投票改為記名投票方式，有其上述正當目的，且其手段與目的之達成間亦有合理關聯，並非恣意之決定，尚未逾越中央立法權之合理範圍。

綜上，系爭規定有關記名投票規定之部分，符合憲法增修條文第9條第1項所定由中央「以法律定之」之規範意旨。

二、系爭規定並不生違背憲法第129條之問題

憲法第129條明定：「本憲法所規定之各種選舉，除本憲法別有規定外，以普通、平等、直接及無記名投票之方法行之。」查憲法本文及其增修條文均無明定地方議會議長及副議長之選舉及罷免事項，是縣（市）議會議長及副議長之選舉及罷免，非憲法第129條所規範，系爭規定有關記名投票規定之部分，自不生違背憲法第129條之問題。

【爭點說明】

一、地方自治之本旨

(一)我國為單一國，憲法第10章「中央與地方之權限」卻仿聯邦制國家之體例，於第107條至第109條分別明定中央、省及縣掌理之事項，並於第111條揭示剩餘權之歸屬原則。憲法增修條文第9條第1項復規定，省、縣地方制度「應以法律定之」。惟理論上，即使屬地方自治事項，無論其是否為憲法所明定者，中央於不違反地方自治之本旨範圍內，亦得立法規範之。例如：縣公營

【高點法律專班】

版權所有，重製必究！

事業、縣稅、縣債係由縣立法並執行之事項（憲法第110條第1項第3款、第6款、第7款參照），而中央立法限制縣之舉債上限（公共債務法第5條參照），規定縣政府課徵縣稅時應遵守之事項（地方稅法通則參照），或對縣公營事業移轉民營加以規範（公營事業移轉民營條例參照），並無不可。尤其，針對必須立於國家整體之觀點，以全國性規模，採取必要對策及措施之事項，制定有關法律，更是中央責無旁貸之任務。況且，傳統公法學基於法治主義，採取「法令先占理論」，認為一旦中央法令就地方自治事項有所規定，地方自治團體即應受其拘束，不得以自治條例另為不同之規範。地方自治條例若抵觸中央法令，應屬無效。雖然，近年來學術界及實務界嘗試突破「法令先占理論」，以強化地方自治或地方分權之機能。論者或主張中央就地方自治事項僅得為框架立法，俾保留地方自主之空間與彈性；或主張應依各地方自治事項之性質，以及所涉人權之種類，在一定領域或範圍內，容許地方自治團體立法，為與中央法令不同之規範。

- (二) 憲法增修條文第9條第1項第3款明定，「縣設縣議會」屬中央之立法事項。縣議會置議長與副議長，以及其選舉與罷免之投票方式，皆與縣議會之設置有關，解釋上涵蓋於上開規定之範圍內，中央自得以法律規範之。詳細理由，見諸解釋理由書，不俟贅言。該等事項之立法，涉及地方制度之政策形成，於不違反地方自治之本旨範圍內，本院應予尊重。
- (三) 所謂地方自治之本旨，包含團體自治與住民自治兩大要素。團體自治係指國家領土內另有地域團體，其具備獨立於國家之法律人格（公法人），可依自己之意思與責任，由本身之機關處理地方公共事務。住民自治則要求，地方公共事務之處理決定過程，應有住民之參與。前者具自由主義及地方分權之意涵，後者彰顯民主主義之理念。追根究底，地方自治本旨之理解，繫於人權保障目的及國民主權（人民主權）原理。
- (四) 按地方議會議長及副議長之選舉及罷免，究採記名或無記名投票方式，本不待中央立法規範，由地方自治條例或議會議事規則定之即可。立法者基於政治環境之特殊性，為彰顯責任政治，並防止投票賄賂行為，於系爭規定明定採取記名投票方式，乃不得已之作法。此一作法，必然於某種程度內，壓縮地方自治團體之自主決定空間。若有論者因而批判系爭規定侵害地方自治，亦非難以想像之事。藉由系爭規定廓清地方政治，防止黑金侵蝕民主，不僅不會侵害地方自治之本旨，更有助於地方自治之健全發展，而符合國民主權原理之精神。

【高點法律專班】

版權所有，重製必究！

(五) 蓋地方自治團體之任務，重點在於處理住民日常生活上之現實課題，通常未涉及政治意識之取捨，按理與政黨政治之關係較為淡薄。惟我國地方選舉普遍政黨化，無論地方政府首長或議員之選舉，皆充滿政黨競爭現象；議會議長、副議長之選舉，亦不例外。地方政治政黨化，利弊得失如何，姑且不論，而議長之選舉政黨化，則有悖理之處，不得不察。議長對外代表議會，對內綜理會務，主持會議；其地位崇高，理應秉持公正中立原則，不受政黨左右或影響。因此，議長之人選應以具備公正中立之人格特質，且獲不分黨派多數議員認同者為宜。解釋理由書未納入「貫徹政黨政治之理念」一項，實乃出於此等考量。

二、憲法第129條之問題

- (一) 憲法第129條明定：「本憲法所規定之各種選舉，除本憲法別有規定外，以普通、平等、直接及無記名投票之方法行之。」解釋理由書表示：「查憲法本文及其增修條文均無明定地方議會議長及副議長之選舉及罷免事項，是縣（市）議會議長及副議長之選舉及罷免，非憲法第129條所規範，系爭規定有關記名投票規定之部分，自不生違背憲法第129條之問題。」從文義觀之，多數意見似認為地方議會議長及副議長選舉未見諸憲法條文，不屬憲法所規定之選舉，故與憲法第129條無關。反之，立法院院長及副院長由立法委員互選之，為憲法第66條所明定，則屬憲法所規定之選舉，應有憲法第129條之適用。
- (二) 憲法第17條規定「人民有選舉、罷免、創制及複決之權」，明文保障人民之參政權。憲法第12章之章名「選舉、罷免、創制、複決」，顯然與憲法第17條規定遙相呼應。該章從第129條至第136條，計8個條文。第130條至第136條，係關於參政權之要件、原則及行使方法之規定。第129條位居該章首條，具有引領之作用，當屬有關參政權之樞要規定。的確，選舉權為最基本且最重要之參政權，而憲法第129條揭櫫選舉之四項基本原則：普通選舉、平等選舉、直接選舉及無記名投票，解釋上若不定位為有關人民參政權之規定，實與事理不合。
- (三) 按國會議長之選任權，乃國會自主組織權之一環，屬於國會自律權之範疇。國會議員選任議長，係國會議員權能之行使，性質為一種議事行為。此與人民行使參政權，選舉公職人員，性質截然不同，不能相提並論。準此，立法委員選任立法院院長，乃立法委員行使國會議員之權能，並非人民行使參政權（選舉權），自始不屬憲法第12章規範之對象，應與憲法第129條無涉。換

言之，即使立法院院長之選任為憲法第66條所規定，亦不生憲法第129條之適用問題。初不問地方議會是否如國會一般，享有議會自律權，其議員選任議長，乃地方議會議員權能之行使，與國會議員選任議長之性質並無二致。同理，地方議會議員選任議長，亦非人民行使參政權（選舉權），應與憲法第129條無關。

【相關法條】

憲法第129條、憲法增修條文第9條

【高點法律專班】

版權所有，重製必究！