

新聞放大鏡 ①

地制法修正「議長選舉改採記名投票」

編目：行政法

【新聞案例】^{註1}

歷年屢見地方議會選舉因亮票致議員遭訴、判刑，最後由最高法院認定亮票不構成公務員洩密罪。立法院院會昨三讀通過「地方制度法第四十四及四十六條條文修正案」，將直轄市、縣、市議會正副議長及鄉、鎮、市代表會正副主席選舉，由秘密投票改採記名投票。

二〇一〇年的直轄市議會議長選舉，藍綠陣營紛要求議員亮票自清，檢方事後以妨害秘密罪偵辦。包括新北、台中、台南、高雄等直轄市議會，共上百位議員吃上官司，多數選擇認罪換取緩起訴，但也有獲判有罪、無罪者。最高法院遂於去年九月一日駁回最高檢所提非常上訴時一併決議，認定議長選舉亮票不構成公務員洩密罪。

二〇一四年台南市議長選舉，民進黨團擁有過半席次，但在議長選舉嚴重跑票，反讓國民黨的李全教當選議長。而後引爆朝野對立，李全教也因涉及賄選被判決議員當選無效，刑事一審判決四年有期徒刑，目前停職。

民進黨立委早已在上屆提案修法，但因屆期不連續，本屆再度提出修法，將正副議長及代表會正副主席的選舉、罷免，均改為記名投票。

雖然立法院國民黨團在內政委員會審查及協商時都提出反對意見，但昨天卻在院會放棄發言。民進黨團最後挾人數優勢，以七十一比二十八票強勢表決通過修法，民進黨立委歡呼：「終結黑金政治、終結議長賄選！」

不過昨早都有參與表決的國民黨立委陳學聖與陳超明，卻在處理第四十四條時缺席。陳學聖坦言，這是有想法的，因為罷免的門檻超高，所以在第四十六條投下反對票；但選舉記名否，是可以討論的。

民進黨團書記長陳亭妃表示，由人民選出的代議士要投給誰當議長、主席，當然要向選民交代。

^{註1}引自 2016-05-28 / 自由時報 / 記者 曾韋禎、蔡文居、洪瑞琴、葛祐豪。
<http://news.ltn.com.tw/news/focus/paper/994395> (最後瀏覽日：2016/05/30)

民進黨立委林俊憲指出，二〇一四年的台南市議長選舉，就是因為李全教買票才能當選，修法改採記名投票，就是要杜絕買票歪風；況且過去對議長選舉亮票的判決都顯示，這不是一般的公職人員選舉。

民進黨立委管碧玲表示，國民黨在二二八大屠殺後，還能在地方選舉獲得八成以上的支持率，就是透過特許事業去扶植地方派系，並讓買票成為穩固兩蔣威權統治的利器。特許事業已因市場自由競爭而沒落，現在修法改採記名投票，更讓陽光照進長期黑箱的地方政治，這是台灣政治史歷史性的一刻，地方政治將從此與「黑金政治」脫鉤。

當初因李全教涉議長賄選案拒絕進入議會、引發政治風暴的台南市長賴清德高呼，正義終獲伸張，這是歷史性的一刻。

曾因亮票被判刑的高雄市議長康裕成也說，過去二十年，民進黨議員為了讓支持者了解議長投給誰，各種亮票姿勢實在很精彩，「幾乎都被起訴判刑過」，這是歷史時刻，地方黑金要再見了。

【爭點提示】

- 一、立委提案修正意旨
- 二、主管機關研析意見
- 三、學界意見

【案例解析】

一、立委提案修正意旨^{註2}

- (一)查有關中央或地方議會議長、副議長之選舉、罷免，在比較法制上，原有採記名投票及無記名投票等兩種制度。然此兩種制度並無絕對優劣，容可基於政黨政治及議會議長之功能等各種因素考量，而為立法政策之選擇。現行法係採無記名投票方式；然為健全地方制度，確保地方議會民意代表之不可收買性，並貫徹政黨政治之理念，爰將直轄市議會、縣(市)議會議長、副議長及鄉(鎮、市)民代表會主席、副主席之選舉、罷免修正為記名投票。
- (二)現行地方民意機關正、副議長(或主席)係由民意代表以無記名投票方式互選，然此選制於實務上卻成為行、收賄投票之溫床，敗壞地方政治。政黨左支右絀，事前無法貫徹其推舉之正、副議長人選，事後又因欠缺調查權而難以查明事實。現行無記名投票選制已使政黨政治難以貫徹至地方民意

^{註2}參引民進黨黨團提案提案要旨，立法院第9屆第1會期第14次會議議案關係文書，討41頁至討42頁。

http://lci.ly.gov.tw/LyLCEW/agenda1/02/word/09/01/14/LCEWA01_090114_00176.doc

機關。

- (三)於無記名投票選制之掩護下，司法機關追訴、調查正、副議長(或主席)選舉之行、收賄投票犯罪，亦是困難重重，不僅勞師動眾、曠日廢時，且時而必須祭出非常手段始能釐清部分事(如：驗選票指紋)，不但滋生無謂爭議，且虛耗國家司法資源。
- (四)地方民意機關正、副議長(或主席)改採由地方民意代表以記名投票方式選舉、罷免，乃地方制度陽光法案之重要環節，與憲法亦無牴觸。蓋憲法第129條雖規定：「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。」然地方民意機關正、副議長(或主席)之選舉，並非上開憲法條文所稱之「本憲法所規定之各種選舉」，且其性質與人民直接投票產生地方民意代表之選舉亦屬有間；故地方民意機關正、副議長(或主席)之選舉、罷免採行記名投票，僅屬立法政策之決定，並未牴觸憲法規定。

二、主管機關研析意見^{註3}

- (一)地方制度法第44條「以無記名投票」之規定，係依國人長期以來對於「對人採無記名」、「對事採記名」之投票認知，並參照憲法第129條等相關規定所定，其立法目的係為保障投票權人其自由意志能免於不當干擾。
- (二)採「記名投票」固然可以使投票者負擔政治責任，並貫徹政黨政治的理念，惟欲達此目的亦可由政黨循黨紀約束或妥慎進行候選人提名等方式處理；再者，地方制度法係各級地方立法機關一體適用，而依103年選出之地方民意代表黨籍分析，鄉(鎮、市)民代表以無黨籍居多數，一律採「記名投票」，對未經政黨推薦之地方民意代表是否有其必要，似可再行考量。
- (三)本部(內政部)曾就此議題於103年7月4日召開座談會，徵詢學者專家、直轄市、縣(市)政府與議會及相關機關意見，多數與會者認為，改採記名投票尚須考量對目前查察賄選、保障投票自由等制度之衝擊，建議審慎為宜。
- (四)由於各界對直轄市、縣(市)議會正、副議長及鄉(鎮、市)民代表會正、副主席之選舉、罷免採記名投票是否可達到防堵買票之目的，抑或反而有利買票者檢驗，仍有不同意見。
- (五)憲法的意旨對於選人的部分，還是比較偏向於採無記名，讓選舉人可以有自由的意志。……地方的選舉在議員的部分比起有政黨推薦的民意代表，

^{註3}參引內政部參考意見，立法院第9屆第1會期第14次會議議案關係文書，討42頁至討43頁。

http://lci.ly.gov.tw/LyLCEW/agenda1/02/word/09/01/14/LCEWA01_090114_00176.doc

其實無黨籍反而是占多數的，所以此一部分似亦需併予考量。^{註4}

三、學界意見

(一)贊成採記名投票之意見彙整

- 1.以美國眾議院議長的選舉而言，也是改成記名投票，換言之，記名是一個趨勢，過去內政部的解釋表示，因為我們憲法第 129 條是保障投票人的不受干擾，我想這裡的保障投票人應該是指一般公民的投票而非議員選議長投票，兩者應該有所區隔，議員對選民負責，所以無論是對事或對人的選舉而言，記名是一個民主化的趨勢，當然也有許多人質疑，記名之後，像過去的亮票，假如從負面的角度來看，在黨紀不嚴謹的情況之下，期約賄選對會產生。簡單的說，這是議員、民意代表對選民負責的一種方式，如果從民主化的角度來看，走向記名投票是一個趨勢。^{註5}
- 2.關於地方議會選舉，此與憲法第 129 條所謂無記名投票的要求是不一樣的，第 129 條係指人民的參政、投票，為避免其受到外在壓力，所以憲法有規定祕密投票原則，但是地方議會正、副議長及鄉(鎮、市)民代表選舉基本上基於所謂的議會自主、議會自律原則及責任政治的要求，在設計上要求其公開是對的，因為每一位議員、代表對其投票所選出來的結果必須負責，就像讓人民知道你是如何做決定的，也就是民意代表受人民之託行使其立法權，包括：選舉正副議長，我認為人民有知道、了解及監督的必要，因此這項公開是對的，雖然記名投票可能形成人情壓力，但這是促進議會政治及杜絕議會賄選滿重要的手段，因此我認為應該可以公開投票。^{註6}
- 3.現行地方制度法規定，地方議會正、副議長選舉與罷免採無記名投票方式，該項規定的確有牴觸憲法的疑義，無記名投票無疑是妨礙民主國家責任政治與政黨政治的遂行，它是具有高度違憲性的立法，基於對民主國家責任政治之憲政原則的尊重，應該修法，改採記名投票制度：

^{註4}參引內政部陳純敬次長於 105 年 4 月 7 日立法院第 9 屆第 1 會期內政、司法及法制兩委員會「地方制度法與公職人員選舉罷免法」公聽會會議發言紀錄。
http://lis.ly.gov.tw/pubhearc/ttsbooki?N115217:0045-0048:_self

^{註5}參引東吳大學人文社會學院謝政諭院長於 105 年 4 月 7 日立法院第 9 屆第 1 會期內政、司法及法制兩委員會「地方制度法與公職人員選舉罷免法」公聽會會議發言紀錄。
http://lis.ly.gov.tw/pubhearc/ttsbooki?N115217:0004-0006:_self

^{註6}參引台北大學公共行政暨政策學系陳耀祥助理教授於 105 年 4 月 7 日立法院第 9 屆第 1 會期內政、司法及法制兩委員會「地方制度法與公職人員選舉罷免法」公聽會會議發言紀錄。
http://lis.ly.gov.tw/pubhearc/ttsbooki?N115217:0009-0012:_self

- (1)無記名投票方式會讓選民無從知道他們所選出來的議員對正、副議長選舉與罷免究竟是採取什麼樣的投票立場，此會阻斷作為議員權力正當性來源的選民在追究議員政治責任的困難度，根據大法官會議第401號解釋文，雖然是針對國會議員言論表決免責權的範圍到底有無涵蓋政治責任來做解釋，但事實上，該解釋文也適用地方議會民意代表在做投票時政治責任的追究，該解釋文最終提到民意代表的言論表決免責權是不包括政治責任，也就是說，民意代表在投票時所應負的政治責任還是要追究的。
- (2)在政黨政治下，作為政黨在議會代表的黨籍議員，本來就負有一種義務，即依照其政黨政策指令而投票，並且對其所屬政黨負政治責任，可是現制採無記名投票方式，使政黨根本無從知道他的黨籍議員就正、副議長的選舉與罷免究竟是採取什麼樣的投票立場，因此，也會阻斷在政黨政治下政黨追究違反政黨意志之黨籍議員政治責任的可能。
- (3)議員的投票，本質上是行使選民依代議民主制度所授予而由他代為行使的權利，或是以政黨代表的資格代表其所屬政黨投票，性質上並非屬於權利，而是比較傾向於履行依選民或政黨指令而投票的義務。^{註7}

(二)反對採記名投票之意見彙整

- 1.買票與否和記不記名間並無太大關係，充其量只不過是在彰顯政黨政治，以及政黨對於黨籍議員的控制力罷了！進一步說，亮票只會更加鞏固買票的結果，因為亮票對代表真的有投，反之，若採秘密投票，無記名投票，還比較無法彰顯買票結果。對於政黨是否採取這種方法來控制議員，我認為大家不妨思考，到底政黨政治追求的是什麼？區域黨籍立委或議員雖由政黨提名，但託付權力的卻是選區選民，因此究竟是對選民負責，還是對黨負責？或許維持無記名投票會比較妥適。^{註8}
- 2.地方政治基本上無黨籍的比例非常高，在這種情況之下，有沒有必要落實政黨對於黨員的控制？選舉方面是不是要用法律來協助它？似乎沒有

^{註7}參引勤益科技大學基礎通識教育中心法政組周宗憲副教授於105年4月7日立法院第9屆第1會期內政、司法及法制兩委員會「地方制度法與公職人員選舉罷免法」公聽會會議發言紀錄。http://lis.ly.gov.tw/pubhearc/ttsbooki?N115217:0017-0020:_self

^{註8}參引中國文化大學法學院吳盈德副教授於105年4月7日立法院第9屆第1會期內政、司法及法制兩委員會「地方制度法與公職人員選舉罷免法」公聽會會議發言紀錄。http://lis.ly.gov.tw/pubhearc/ttsbooki?N115217:0012-0014:_self

特別的必要，不需要特別去保障政黨。無記名投票有助於避免政黨過度強勢，導致慢慢走向實質上變成民主集中制這樣的風險。^{註9}

3.對於人的選舉採取無記名投票，比較能夠避免利益上的衝突，以及人情世故的壓力，這是比較適當的。但是這個部分應該也給予每個縣市的地方政府一個彈性，當每一屆地方議會選出來之後，讓他們有更多的自主權能夠決定議長怎麼選舉，如果他們有這樣的自主權決定如何選舉的話，還是以無記名投票是比較適當的。^{註10}

^{註9}參引真理大學人文與資訊學系陳俐甫助理教授於105年4月7日立法院第9屆第1會期內政、司法及法制兩委員會「地方制度法與公職人員選舉罷免法」公聽會會議發言紀錄。

http://lis.ly.gov.tw/pubhearc/ttsbooki?N115217:0020-0023:_self

^{註10}參引高雄大學法學院廖義銘院長於105年4月7日立法院第9屆第1會期內政、司法及法制兩委員會「地方制度法與公職人員選舉罷免法」公聽會會議發言紀錄。

http://lis.ly.gov.tw/pubhearc/ttsbooki?N115217:0028-0031:_self