

論選舉罷免法草案

寒 梅

一、前言

台灣實施地方自治，辦理各種公職人員選舉，以及中央之增額民意代表選舉，三十年來，一直以省法規與中央法規為其依據。民主就是法治，而實施民主政治之公職人員選舉，竟一直未能有適當之法律，此在政府，當然有不得已之苦衷。在全國人民，則為同所關切與切盼解決的問題。茲者，公職人員選舉罷免法草案，曾經行政院通過，並送請立法院審議中。選舉立法，終於見諸行動，誠三十年來之突破，亦見政府推行民主政治之決心和勇氣，值得讚頌。然此一法案，為民主政治之大法，關係今後之選政至深且巨，當此進入立法階段，特就管見所及，就法論法，敬供立委諸公參考。

二、名稱問題

「動員戡亂時期公職人員選舉罷免法」，自從報紙透露這一法案後，我總覺得這個法案的名稱，冠上「動員戡亂時期」值得斟酌。從法律觀點言，所謂「動員戡亂時期」，是基於憲法臨時條款，沒有問題。但憲法臨時條款第六條，係明定為「訂頒辦法，充實中央民意機構。」而今這個法案所包括的公職人員選舉，依照草案第二條所定，除「中央公職人員」外，尚有「地方公職人員」，如省市議員、縣市議員及縣市長等，屬於台灣地區地方自治公職人員，已超出上述憲法臨時條款所定範圍。從政治觀點言，台灣地方自治，推行至今已三十年，向以省法規之台灣省各縣市實施地方自治綱要為依據，上述綱要第一條亦明定：「台灣省各縣市地方自治，在省縣自治通則及省自治法未公布前，依本綱要之規定實施之。」從

而依據上述綱要規定而訂立之子法——「台灣省各縣市公職人員選舉罷免規程」，據以辦理各種公職人員選舉，已成一套法統，三十年來，辦理縣市以次各種公職人員選舉共達數十屆次。今將之納入上述選舉罷免法之中，則今後台灣省縣市議員、縣市長等選舉，反成為「動員戡亂時期」之選舉，在形式上，若非將現行台灣省各縣市實施地方自治綱要亦修正冠上「動員戡亂時期」，成為「動員戡亂時期台灣省各縣市實施地方自治綱要」，即今後台灣省縣市公職人員之選舉，與台灣省各縣市實施地方自治綱要——台灣省縣市地方自治脫節。實施地方自治辦理各種公職人員選舉已三十年，反變成「動員戡亂時期」之產物，在客觀心理上，尤不無予人以「緊張」與開倒車之感。

我們推測原草案之所以冠以「動員戡亂時期」者，不外二因：一為增額中央公職人員選舉，憲法臨時條款明定為「動員戡亂時期」。二為今日台灣省之縣市地方自治，並非按照憲法所定之法統，冠以「動員戡亂時期」，以表示並非非常態，是動員戡亂時期的一種臨時措施。如果上述推測不錯，我認為實毋須在法案名稱上冠以「動員戡亂時期」字樣，而可於條文中及若干制度精神上出之，我們試擬下述甲乙兩案，建議採擇一案，予以修正：

甲案：(一)將草案名稱及第一條內之「動員戡亂時期」六字均刪除。

(二)將草案第二條修正為：「本法所稱公職人員，指左列人員：

(1)動員戡亂時期中央公職人員：國民大會代表、立法院立法委員、監察院監察委員。

(2)地方公職人員：省市會議員、縣市會議員、鄉鎮市代表、縣市長、鄉鎮市長、村里長。」

乙案：(一)將草案名稱之「動員戡亂時期」六字刪除。

(二)將草案第一條修正為：「動員戡亂時期及省縣自治通則未公布前，公職人員之選舉罷免，依本法之規定。本法未規定者，依其他有關法令之規定。」

上述甲乙兩案，甲案之設計，將「動員戡亂時期」字樣，限於對中央公職人員，完全符合憲法臨時條款的規定。至謂地方公職人員之選舉，雖然，今天省縣自治通則尚未公布，根據憲法，省縣自治通則、省縣民代表大會及省縣自治法，為一套法統。然今日事實上自有自治、有選舉，更為不爭之事，而台灣省各縣市實施地方自治綱要，不僅為省法規，且經中央函請立法院備查。處非常之時，定非常之法，以之列於選舉罷免法中，有何不可？萬一如果認為欠妥，則採乙案，乙案之設計，係於第一條中，將「動員戡亂時期」與「省縣自治通則」兩者並予點明，交代清楚，應該可符合原草案起草之心態。總之，不論採甲案或乙案予以修正，遠比在法案名稱上冠上「動員戡亂時期」之大帽，使人一看即感「緊張」為愈。

三、選舉機關及權責問題

選舉罷免法草案第六條規定：「公職人員選舉，中央、省市、縣市，各設選舉委員會辦理之。」此項委員會，草案中雖無明文規定為常設機關，然根據草案中並無於選舉完成後撤銷之規定，是此項委員會為常設機關無疑，亦即值得研究。按選舉罷免事務，原為政府民政主管事務，本可逕由行政機關辦理，以往縣市地方選舉或罷免，其所以設立選舉或罷免事務所者，由於選舉罷免，為政治上之競爭，辦理選舉罷免事務，不但要絕對公正公平，而且要使選舉人與候選人均能信任其為公正公平，因此更須公開。如由政府機關直接辦理，則縱然公正公平，仍難一一公開，故另行設立選舉或罷免事務所，採委員制，委員中除政府首長外，餘多為地方公正人士，如係政府首長之選舉，政府首長且不能擔任委員。一切選舉罷免之重要措施，均須提經委員會通過，公開辦理，以昭大信。此項選舉或罷免事務所，於完成選舉或罷免工作後，即行撤銷，因在意義及任務兩方面，均無長久設立之必要。茲草案規定，自中央以迄地方，均常設選舉委員

會，按現行規定，增額中央民意代表與地方公職之選舉，為六年、四年或三年始辦理一次，平時實無重要事務，故此項委員會，似仍宜參採以往增額中央民意代表及地方選舉之制度，改為臨時機構，於完成選舉或罷免後即行撤銷，此於節約國家公帑者尚在其次，主要是一個政府機關平時無所事事，勉強設立，實在不必，尤以高唱精簡組織之今日，尤非所宜。

其次，是根據草案第七條規定，鄉鎮與村里級之選舉，均由各該縣鄉鎮選舉委員會辦理，這一規定，我認為非常不切實際。按現行地方制度，鄉鎮縣轄市民代表、鄉鎮縣轄市長之選舉，均由鄉鎮縣轄市設立選舉事務所辦理，縣市議員、鄉鎮縣轄市民代表之罷免及村里長之選舉、罷免，得不另設選舉罷免事務所，縣市議員之罷免，由縣市政府、鄉鎮縣轄市民代表之罷免、及村里長之選舉罷免，則由鄉鎮縣轄市區公所辦理。上述草案規定，在理論上，將鄉鎮縣轄市級甚至村里的選舉，要由處於監督地位之縣或市選舉委員會辦理，實有失政府分設機關分級負責之義。在事實上，似亦難行，選舉人名冊之編造、候選人之登記，以及投票開票等事務，必須由鄉鎮縣轄市辦理。不第此也，以筆者瞭解，自中央以迄地方選舉罷免，選舉罷免事務，鄉鎮縣轄市，均為實際辦理事務機關，今竟將鄉鎮縣轄市及村里之選舉，反規定由縣或市級辦理，頗為費解。或謂係基於憲法規定，因憲法中無鄉鎮縣轄市一級，筆者對此說亦頗置疑。因為憲法雖無鄉鎮縣轄市一級，然憲法中亦無不得有鄉鎮縣轄市一級，規定由鄉鎮縣轄市一級某些任務，似不違憲。再者本草案第七條第三、第四兩項，既已明定有鄉鎮縣轄市及村里長之選舉，而不能規定鄉鎮市設立機關，負擔任務，豈不矛盾？

關於權責問題，草案第七條第一第二兩項，對中央及縣市級之選舉，均明定由某一級選舉委員會主管，並指揮監督某一級選舉委員會辦理之。但同條第三項第四項所定鄉鎮縣轄市村里之選舉，則祇有「辦理之」，由何一級選舉委員會「主管」，並無規定。但同條第五項又規定「第二項至第四項之選舉，並受中央選舉委員會之監督。」當然，中央選舉委員會為各級選舉委員會的共同監督，自無疑義。然由於上述草案對鄉鎮縣轄市村里之選舉，獨缺由何一級選舉委員會「主管」，就法論法，因此就形成鄉鎮縣

轄市及村里之選舉，由縣市選舉委員會受中央選舉委員會之監督辦理之，省級選舉委員會在上述公職選舉中將無地位。此外，中央選舉委員會究受何一單位監督，草案亦無交代。

根據上述研討，我以為草案第七條宜為如后之修正：

(一) 中央公職人員及省市議員選舉，中央選舉委員會受行政院之監督，指揮監督各級選舉委員會辦理之。

(二) 縣市議員、縣長選舉，省選舉委員會受中央選舉委員會監督，指揮監督縣市選舉委員會辦理之。

(三) 鄉鎮縣轄市民代表、鄉鎮縣轄市長選舉，縣選舉委員會受省選舉委員會監督，指揮監督鄉鎮縣轄市選舉委員會辦理之。

(四) 縣市議員、鄉鎮縣轄市民代表之罷免及村里長之選舉罷免，得由鄉鎮縣轄市區公所承直轄市政府或縣市政府之命辦理，不另設立選舉委員會。

上述修正意見，在實質上，不但機關組織，層次分明，且權責明確。而在文字上，亦可避免某些選舉有「主管」，某些選舉無「主管」之瑕疵。如能採納修正，則草案第八條並應配合增訂設立鄉鎮縣轄市選舉委員會之條款，及增加各該選舉委員會均於選舉或罷免辦理完成後撤銷之規定。

四、選舉監察問題

選舉罷免法草案第十條，將「選舉罷免之監察事項」，列為各級選舉委員會之掌理事項，此為一反行之已三十年之中央與地方選舉之所謂「選監分立」制度。

查選舉罷免監察，原為行政監督，台灣實施地方自治，辦理各種公職人員選舉，創制之初，以公職人員選舉罷免，為一種政治活動，為切實做到公正公平公開，乃將選舉罷免監察工作，自行行政監督部門劃出，另行成立台灣省縣市公職人員選舉罷免監察委員會，聘請有關機關團體代表及地方公正人士擔任委員，以超然立場，負選舉罷免監察之責，形成所謂「選監分立」制度。嗣增額中央民意代表選舉亦然，按動員戡亂時期自由地區增加中央民意代表選舉辦法第三十四條規定：「增額中央民意代表之選舉

，由最高法院檢察署檢察長，督率各級檢察官，執行監察職務。」今將選舉監察工作，歸併於各級選舉委員會，在理論上，固無不可，但在實務上，選舉委員會能否負擔此一任務，尤以負責實際選務責任之縣市級選舉委員會，在原則上，首宜考慮。

其次，上述條款既將「選舉罷免之監察事項」，列為各級選舉委員會之掌理事項，則對執行此一項事所需之人力配備及其組織型態，似均屬於各級選舉委員會組織範圍，宜於各級選舉委員會組織規程中定之。但查草案第十一條竟又明定：「省選舉委員會各置巡迴監察人員若干人，並指定一人為召集人。縣市選舉委員會各設監察小組，置小組委員九人至十五人，並指定一人為召集人。……」以下並將應行監察事項，加以明文列舉。按草案第十條規定之各級選舉委員會掌理事項多達九款，獨對選舉罷免監察一款，不但未明定其組織，且明定其任務，於立法體例上既嫌突出，而將來研訂各級選舉委員會組織規程時，復受限制，權衡得失，草案第十條似宜全條刪除。

五、選舉權取得問題

選舉罷免法草案第十三條規定：「中華民國國民，年滿二十歲而無左列情事之一者，有選舉權。」所謂左列情事，即「(一)褫奪公權尚未復權者，」(二)受禁治產之宣告尚未撤銷者。」草案第十四條又規定：「有選舉權人在其本籍，或在各該選舉區繼續居住六個月以上，為公職人員區域選舉各該選舉區之選舉人。」上述兩條文，有兩個問題：其一為選舉權之取得積極資格須有時間與空間的問題，蓋選舉為一項權利，有權利則應有義務，選舉權之取得，必須有時間與空間的關係，行政區域為空間的關係，六個月即為時間的關係。因地方自治之基本精神，為同盡義務，共享權利。本籍之採為空間關係之一，其用意亦即在此。國父說：「其本為土著而外出者，其家屬當為之代盡義務，回家時乃能立享權利。」可見空間關係為取得選舉權的要件。日本地方自治法第十八條規定：「三個月以上繼續在市町村區域內有住所者」，始有選舉權。美國居民對選舉權之取得，各州規定，雖不盡相同，然大多數規定為「在該州建立住所滿六個月以

上居住滿三個月者，始有選舉權。」我國國民大會代表、立法院立法委員選舉罷免法施行細則、縣各級組織綱要、鄉鎮組織暫行條例、動員戡亂時期自由地區增加中央民意代表名額選舉辦法、及台灣省各縣市（台北市）實施地方自治綱要等法律或法規，幾乎一致規定時間與空間關係，為取得公民資格——選舉權條件之一。亦即選舉權取得之積極資格應包括年齡、居住時間與空間。因之，上述草案將選舉權取得之積極資格之二之年齡規定於第十三條，而將積極資格之一之居住時間與空間規定於第十四條，大有斟酌。因就法論法，具備第十三條資格者，應已「有選舉權」，但事實上，此權選舉什麼？非兼有第十四條之條件，始獲區域選舉選舉人。可知草案第十三條、第十四條兩者，本為一事，今一事而硬為分列兩條，此在立法技術上固不無瑕疵，而在解釋上亦將更大成問題。

次者，為第十四條規定「或在各該選舉區居住六個月以上者」，此於中央選舉固無問題，但本草案係包括地方選舉。地方選舉中縣市議員與鄉鎮縣轄市代表之選舉，雖劃有選舉區，但選舉人——公民積極資格之一之空間範圍，係採用行政區，台灣省各縣市實施地方自治綱要第十條規定，為「在各該行政區域內繼續居住六個月以上」。上述自治綱要條文，以往原規定為「一定區域」，並將「一定區域」解釋為選舉區，法學家薩孟武教授並因此項解釋而以「為什麼我沒有選舉權」為題，為文發表於三十九年十月八日的中央日報。嗣修改法規，乃將「一定區域」修改為現行的「在各該行政區域」，亦即縣市議員的選舉，當然以縣市行政區域為取得公民——選舉人資格之一的空間範圍，鄉鎮縣轄市代表之選舉，當然以鄉鎮縣轄市行政區域為取得公民——選舉人資格之一的空間範圍。茲上述草案第十四條，一律規定「或在各該選舉區」，按地方選舉之選舉區，係由選舉監督於縣市或鄉鎮縣轄市內，斟酌人口分布情形，臨時劃分為若干選舉區，且依規定須至當任公職人員任期屆滿前四個月至五個月內，始行公告，並非固定。如上述草案條文完成立法，則縣市議員選舉，同一縣市之居民，甲鄉鎮或區遷入乙鄉鎮或區，如不滿六個月，其選舉權與被選舉權，勢將喪失，當年法學家薩孟武教授，「為什麼我沒有選舉權」之呼喊，勢將歷史重演。

基上二端，草案中本為一事之第十三條第十四條，似宜合併修正為：「中華民國國民，年滿二十歲，在其本籍或在各該選舉區或各該行政區內繼續居住六個月以上，而無左列情事之一者，有選舉權。」（左列情事一、二兩款仍照草案原文，及第十四條第二項亦仍保留，成為第十三條第二項。）至上擬修正條文中將「選舉區」與「行政區」並列，何種選舉適用選舉區，何種選舉適用行政區，則可於施行細則中定之。

六、投票方法問題

選舉罷免法草案第六十條規定：「選舉之投票，由選舉人於選舉票圈選欄上，以製備之圈選工具圈選一人。」此為參採台灣省地方選舉行之多年之制度，固無可議。

但是，此項圈選制度，困擾至多，比如圈在應行圈選欄之外而在整個候選人姓名格之內，圈在候選人姓名欄之外而不能辨識為圈選何人，圈在二候選人中偏左或偏右，圈二圈以上，圈後因摺疊而複印成兩圈等等，是否應認為有效票抑或應作為廢票？可以說圈選制度本身，已問題甚多。辦理公職人員選舉，自公告選舉開始，全般工作，可以說都是為辦一次公民投票而忙，選舉之是否做到公正公平，投票開票是一個重點，若干人士建議要求指派專人監視投票開票，及主張由大專學生辦理投票開票工作，都在於加強他們對選舉投票開票工作公正的保證與信任。

基上論列，使用機器投票，應該是我們考慮的範圍。誠然機器投票也有其缺點，如停電問題，投票人能否人人熟悉使用問題，機器故障問題，以及數量龐大的投票機器平時保管問題等，這都是值得考慮的問題。但使用機器投票，不但在實務上，解決了上述圈選的困擾，而且在政治上，更一掃若干人對政府辦理選舉投票開票是否公正的疑慮，機械是固定的，決無益於張三或損於李四。至於上述問題，我認為為都可用人力來克服，其中數量龐大的投票機器平時保管一項，我以為可以改變一下我們現行全省同日投票的規定，即可解決，採用台灣省實施地方自治辦理各種公職人員初選的辦法，改為分期投票，同日就職，這樣我們就可以以投票所最多的一個選舉區或一個縣市為標準，購買投票機，循環使用。而且，在投票開票

人力上，更可相互支援，我們以超然立場大才小用的方法，甲縣選舉，我們指派乙縣對法令熟悉具有處常應變能力的高級人員，進入投票所，負責投票開票工作，乙縣選舉，我們則以同樣標準指派丙縣人員來辦理事務，一舉將數得矣。因此，我認為上述第六十條條文，似不宜硬性規定為「圈選」，似可修正為「選舉之投票，由選舉人於規定之選舉票上選舉一人。其選舉方法，由中央選舉委員會定之。」這樣則不採用機器投票，亦無問題，較具彈性。

七、無效案要件問題

選舉罷免法草案第一〇二條規定：「當選票數不實足以影響選舉結果者」，為構成當選無效實質要件之一。同草案第一〇五條又規定：「罷免案之通過或否決，其票數計算不實足以影響投票結果者，選舉委員會、檢察官、被罷免人或罷免案提議人，得於罷免案投票結果公告之日起十五日內，以罷免案提議人或被罷免人為被告，向管轄法院提起罷免案通過或否決無效之訴。」

上述規定，無論在理論上或事實上，均值斟酌。在理論上，選舉或罷免之開票計票，為選務機關所掌理，計票果有不實，不問出諸疏失或有意違法，均應由選務行政機關負責，應屬於草案第一〇〇條之選舉或罷免無效範圍。對候選人、罷免案提議人或被罷免人，甚或為被害人，何能課以責任而處以當選或罷免通過或否決無效之處分。在事實上，萬一開票人員有所偏袒，故意將某一候選人之得票計算不實或罷免案「同意罷免」「不同意罷免」票計算不實，而造成當選無效或罷免案通過或否決無效，是不啻為不守法人員開違法舞弊之門。故上述計票不實的規定，似宜改列於草案第一〇〇條於「選舉委員會辦理選舉罷免違法」之下，增列「或計票不實足以影響投票結果者」一句，似較適宜。

八、選舉訴訟再審問題

選舉罷免法草案第一〇八條規定：「選舉罷免訴訟，設選舉法庭採合議制審理，並應先於他種訴訟審判之。以一番終結。但得於裁判書送達後

二十日內之不變期間內，提起再審之訴。」

選舉訴訟，國民大會代表選舉罷免法、立法院立法委員選舉罷免法、監察院監察委員選舉罷免法及台灣省地方自治各種公職選舉，均採一番終結制度。對於此一制度，頗多爭議，台灣省地方自治法規五十九年第六次檢討修改時，曾作專題研究，其最後結論，認為「台灣省實行地方自治，已歷有年所，法院受理選舉訴訟，向較其他案件審慎，其判決結果，亦多能使當事人折服。年前雖因某一案件，引起各方討論，該案縱有可以研究之處，亦屬偶然事件。在經三審確定判決之案件，尚不敢擔保其絕無絲毫差錯，自亦不能因此一偶然事件，貿然改變行之多年之一審終結制度。」亦即研究結果，仍維持一番終結制度。今上述草案規定，增加再審之訴，個人並不反對，惟其再審理由，並無明定，是必依草案第一〇九條規定：「選舉罷免訴訟程序，除本法規定者外，準用民事訴訟法之規定」之規定，依民事訴訟法第五編「再審程序」辦理，其第四九二條規定，再審之訴，須有下述情事之一，始得提起：(一)判決法院之組織不合法者，(二)法律或裁判應迴避之推事參與裁判者，(三)當事人於訴訟未經合法代理者，(四)當事人知他造之住居所指為所在不明而與涉訟者，但他造已承認其訴訟程序者，不在此限，(五)參與裁判之推事關於該訴訟違背職務犯刑事上之罪者，(六)當事人之代理人或他造或其代理人關於該訴訟有刑事上應罰之行為影響於判決者，(七)為判決基礎之證物係偽造或變造者，(八)證人鑑定人或通譯就為判決基礎之證言、鑑定或通譯被處偽證之刑者，(九)為判決基礎之民事或刑事判決及其他裁判或行政處分依其後之確定裁判或行政處分已變更者，(十)當事人發見就同一訴訟標的在前已有確定判決或和解調解或得使用該判決或和解調解者，(十一)當事人發見未經斟酌之證物或得使用該證物者，但以如經斟酌可受較有利益之裁判者為限。」

就上述十一款規定中，於選舉罷免訴訟而言，除極少數條款外，其餘均甚少有此類情事，亦即如照草案規定，選舉罷免訴訟，雖可再審，然在程序上，甚難合於規定，故我以為此項再審，誠有名無實。補救之道，似宜於上述草案第一〇八條中或另設條文，將適合於選舉罷免訴訟之再審理由，明文列舉，以排除民事訴訟法第四九二條之規定，則選舉罷免訴訟增

加再訴程序，名實相符矣。

九、結 語

我國公職人員選舉，制定法律，雖早有國民大會代表選舉罷免法、立法院立法委員選舉罷免法及監察院監察委員選舉罷免法等，但全面性包括地方公職人員在內公職選舉之法律，以此項選舉罷免法為首創。由於包括增額中央選舉與地方各種公職選舉，而選舉中又有直接選舉與間接選舉，自政策以迄實務，牽涉問題，自至廣泛。若干政策性之問題，如學生應否禁止為候選人等，報章論列已多，篇幅有限，筆者僅就法論法，一得之愚，用作芹獻。

實踐三民主義，
光復大陸國土；
復興民族文化，
堅守民主陣容。

英美學生學中文

芮秀芝 著

Chinese for the English-Speaking Student

平裝本 二八八元
精裝本 定價 三六〇元

中國文字真的很難學嗎？真如某些外國笑話所說，祇適合藝術家去研究嗎？

本書作者芮秀芝女士持其二十年的教學經驗，尤其她初在美國賓州印地安那大學開課，學生不過二人，現已超過百，可見自有獨到之處的教學法。

為了針對外國學生畏難之病，在書中強調不要問中國字型為什麼如許排列，因為千千萬萬中國人會讀會寫，卻從不會問為什麼就具有了能力，何況中國文法較諸英文容易而又規則的多。至於某些學過中文的外籍學生認為中文難，作者認為祇有二難：一為難寫難記，一為句型結構和英文習慣大異。

因此，本書包含了十六課，前七課針對口語對話，次七課說明中國字的源流，發展以及讀寫應有的技巧，末二課是全書總複習。如果能將本書研讀清楚，其中文程度應已具備高中程度，並可進階研讀芮女士為大學程度外籍生準備的「英美學生學中文第二冊」。

臺灣商務印書館發行