

立法院議案關係文書 (中華民國41年9月起編號)
中華民國105年5月18日印發

院總第 1544 號 委員提案第 18513 號

案由：本院委員黃偉哲、徐國勇、葉宜津等 22 人，有鑑於各級地方自治團體民意機關首長及副首長之推選，選風惡劣，宜以記名投票之方式為之，以示責任政治之旨。此外，此一修正，亦無牴觸憲法第一百二十九條之疑慮。職是之故，特此提出地方制度法第四十四條及第四十六條條文修正草案。是否有當？敬請公決。

說明：

- 一、各級民意機關推選首長以記名為必要，在法政策層面上具有諸多正面效益，值得支持。包括：各級民意機關首長的推選極其惡劣，時有買票情事，採用記名制，配合黨團紀律，一定程度上可收嚇阻之效，有利我國民主政治品質的提昇；選擇意向的公開揭露，可讓各級民意代表向選民明確交代對於民意機關如何組織的政治見解，有助強化責任政治；歷次民調均顯示，記名制符合民意期待，更屬新就職國會「國會改革」重點項目之一；參照各國憲法明文及憲政慣例，民意機關首長的推選，採用記名制或無記名制，各有所好，無一定成理。因此，我國法制若以貼切本土政經脈絡的方向進行設計，實屬恰當之舉。
- 二、同時，在憲法規範層面上，不論從憲法的文義解釋，或憲法第二條、第十七條的關聯意義，均無法導出第一百二十九條適用於各級民意機關首長的推選。因此，憲法第一百二十九條所定秘密選舉原則，不適用於各級民意機關首長的產生程序，立法院若修法明定各該機關首長之推選應以記名方式為之，並未牴觸第一百二十九條。綜合上述考量，特此提出本案修法。

提案人：黃偉哲	徐國勇	葉宜津		
連署人：蘇巧慧	黃秀芳	張宏陸	吳思瑤	蔡適應
	呂孫綾	鄭寶清	王榮璋	陳素月
	段宜康	陳曼麗	張廖萬堅	吳焜裕
	李昆澤	鄭運鵬	羅致政	林俊憲

地方制度法第四十四條及第四十六條條文修正草案對照表

修正條文	現行條文	說明
<p>第四十四條 直轄市議會、縣（市）議會置議長、副議長各一人，鄉（鎮、市）民代表會置主席、副主席各一人，應由直轄市議員、縣（市）議員、鄉（鎮、市）民代表以記名投票之方法，分別推選或罷免之。但就職未滿一年者，不得罷免。</p> <p>議長、主席對外代表各該議會、代表會，對內綜理各該議會、代表會會務。</p>	<p>第四十四條 直轄市議會、縣（市）議會置議長、副議長各一人，鄉（鎮、市）民代表會置主席、副主席各一人，由直轄市議員、縣（市）議員、鄉（鎮、市）民代表以無記名投票分別互選或罷免之。但就職未滿一年者，不得罷免。</p> <p>議長、主席對外代表各該議會、代表會，對內綜理各該議會、代表會會務。</p>	<p>一、修法定明各該機關首長之推選應以記名方式為之，並未抵觸憲法第一百二十九條，理由分述如下：第一為憲法文義的差異，憲法第六十六條將立法院院長、副院長的產生稱為「互選」，而非憲法增修條文第二條、第四條、第九條第一項所指總統、副總統、立法委員、縣長、縣議員之「選舉」。除立法院外，其他各級民意機關首長的產生，憲法更未有設有任何規範，至多如第一百十八條授權以法律定之。因此，僅依文義解釋，各級民意機關首長的產生過程，並非第一百二十九條所指「本憲法所規定之各種選舉」。</p> <p>二、第二為憲法第一百二十九條規範目的在保障憲法第十七條參政權，故將特定的程序原則（普通、平等、直接、無記名）明文提昇至憲法位階，以保障該等基本權利之行使不受外力干擾。因此，各級民意代表推選其所組成民意機關之首長，應否適用憲法第一百二十九條，取決於此一選擇行為是否為人民行使其參政權。基於以下兩點，答案為否定：其一為各級民意代表為公職人員，作為國家組織的成員，職掌國家立法權力的行使，並非受到國家權力統治而必須得到基本權利保障的「人民」；其二，無論憲法，或作為憲法具體化規範的公職人員</p>

選舉罷免法、地方制度法，均未將各級民意機關首長的產生，列為經由人民選舉產生或經由人民罷免而解職，故非人民參政權行使之標的。

三、第三，憲法第一百二十九條在貫徹第二條國民主權原則，國家主權屬於國民全體，為憲法第二條揭示的國民主權原則，亦即國家權力的擁有者為國民全體，而非特定個人或少數人。根據此一原則，國家事務的最高決定權應歸屬於全體國民，本屬當然。但是，現代國家治理廣大領土和多元事務，在現實條件上勢必難以達成國民主權原則的完全實現，故而有間接民主之設，由主權者選擇代表者，次由代表者代行國家事務的最高決定權，此為現今極大多數憲政國家所採行的制度，我國亦然。間接民主由代表者代行主權，為確保此一代行過程能夠儘可能地準確傳達主權者意志，而不致遭到濫用或扭曲，憲法規範必須採行若干細緻設計，特別是主權者選擇代表者的程序，必須排除外在因素的干擾，始能保證主權者乃基於真意擇定授權對象。若非如此，之後的主權代行僅由詐欺者進行，將從根本上破棄國民主權原則。因此，代表者的選擇程序，依第一百二十九條規定，必須符合「普通、平等、直接、無記名」的程序原則。憲法增修條文第二條、第四條、第九條第一項所定總統、

副總統、立法委員、縣長、縣議員的選舉，即必須符合第一百二十九條的要求。但是，憲法第一百二十九條的適用範圍，是否如文義所指，僅侷限於前述憲法明確指涉的代表者選舉？此一疑問的回答，應回歸到第一百二十九條的規範目的，即保障主權者選擇代表者的真意。所以在法理上，凡是主權者選擇代表者的程序，或至少是主權者的代表者再選擇代表者的程序，均有真意遭到干擾的風險，故皆有第一百二十九條的適用，不應僅憑文義限定在「本憲法所規定之各種選舉」。主權者選擇代表者不難理解，至於代表者再選擇代表者的意涵，舉一例即明白。例如，若干涉及主權代行的職位，性質上又不適宜由主權者親自選擇，故憲法就其選任，設有特別任命程序，由獲得主權者授權的代表者進行再選擇，包括增修條文第二、三、五、六、七條及憲法本文第一百零四條對於行政院長、大法官、考試委員、監察委員、審計長的任命或提名同意都屬於此種程序，均應適用第一百二十九條。立法院職權行使法第二十九條，即本此一意旨規定大法官、考試委員、監察委員、審計長之同意權行使應以無記名投票為之。不過，僅由總統一人為的提名或任命，在實際憲政運作上不具實質意義，亦屬當然。根據此一判斷標準，各級民意機關首長的推選

，無憲法第一百二十九條的適用，理由如下：其一，各級民意代表雖有主權者之授權，但各級民意機關首長所職掌的權限，如對外代表民意機關、主持並促使審議過程順利進行、維持機關內部紀律、推展機關行政事務，功能在保障代表者代行主權的外在環境和制度條件，扮演輔助者的角色，但與代行主權本身不存在直接關聯。因此，推選民意機關首長的程序，並非代表者的再選擇；其二，在以往實務上，各級民意機關首長具備高度的話事權，介入各項政治事務的決定過程甚深，但此一「權力」並非憲政制度下的權力，而是來自首長個人政治權威、政經資源和人際網絡的總和。此一實然面形成的非制度性權威，自不能用以反推各級民意機關首長在應然面上具備代行主權的功能；其三，各級民意機關首長必然擁有民意代表的身分為前提，其基於此一身分而參與議案投票，亦不罕見。此一投票行為在性質上，自然屬於主權的代行，但要特別區辨的是，首長是以民意代表的身分而行使主權者的授權，並非以首長的身分而在政治事務上有所決定。民意機關首長的雙重身分，使其得以一方面發揮機關首長的功能，另一方面又得以代行主權。但是，從這兩種不同身分衍生出的不同功能，可作明確區別，不應當混為一談。

第四十六條 直轄市議會、縣（市）議會議長、副議長，鄉（鎮、市）民代表會主席、副主席之罷免，依下列之規定：

一、罷免案應敘述理由，並有議員、代表總額三分之一以上之簽署，備具正、副本，分別向行政院、內政部、縣政府提出。

二、行政院、內政部、縣政府應於收到前款罷免案後七日內將副本送達各該議會、代表會於五日內轉交被罷免人。被罷免人如有答辯，應於收到副本後七日內將答辯書送交行政院、內政部、縣政府，由其將罷免案及答辯書一併印送各議員、代表，逾期得將罷免案單獨印送。

三、行政院、內政部、縣政府應於收到罷免案二十五日內，召集罷免投票會議，由出席議員、代表就同意罷免或不同意罷免，以記名投票表決之。

四、罷免案應有議員、代表總額過半數之出席，及出席總數三分之二以上之同意罷免為通過。

五、罷免案如經否決，於該被罷免人之任期內，不得對其再為罷免案之提出。

前項第三款之罷免投票，罷免議長、主席時，由副議長、副主席擔任主席；罷免副議長、副主席時，由議長、主席擔任主席；議長、副議長、主席、副主席同時被罷免時，由出席議員、代表互推一人擔任主席。

第四十六條 直轄市議會、縣（市）議會議長、副議長，鄉（鎮、市）民代表會主席、副主席之罷免，依下列之規定：

一、罷免案應敘述理由，並有議員、代表總額三分之一以上之簽署，備具正、副本，分別向行政院、內政部、縣政府提出。

二、行政院、內政部、縣政府應於收到前款罷免案後七日內將副本送達各該議會、代表會於五日內轉交被罷免人。被罷免人如有答辯，應於收到副本後七日內將答辯書送交行政院、內政部、縣政府，由其將罷免案及答辯書一併印送各議員、代表，逾期得將罷免案單獨印送。

三、行政院、內政部、縣政府應於收到罷免案二十五日內，召集罷免投票會議，由出席議員、代表就同意罷免或不同意罷免，以無記名投票表決之。

四、罷免案應有議員、代表總額過半數之出席，及出席總數三分之二以上之同意罷免為通過。

五、罷免案如經否決，於該被罷免人之任期內，不得對其再為罷免案之提出。

前項第三款之罷免投票，罷免議長、主席時，由副議長、副主席擔任主席；罷免副議長、副主席時，由議長、主席擔任主席；議長、副議長、主席、副主席同時被罷免時，由出席議員、代表互推一人擔任主席。

罷免與推選同屬各級民意機關首長產生之決定，自有相同修正理由，故一併修正本條第一項第三款，以示明確。

第一項罷免案，在未提會議前，得由原簽署人三分之二以上同意撤回之。提出會議後，應經原簽署人全體同意，並由主席徵詢全體出席議員、代表無異議後，始得撤回。

第一項罷免案，在未提會議前，得由原簽署人三分之二以上同意撤回之。提出會議後，應經原簽署人全體同意，並由主席徵詢全體出席議員、代表無異議後，始得撤回。

