

總統、副總統選舉罷免法修正方向

林騰鶴*

目 次

- 壹、前言
- 貳、總統、副總統候選人資格規定宜放寬
- 參、總統、副總統罷免規定之改進
- 肆、總統、副總統當選應採絕對多數制
- 伍、結語

中文關鍵詞：憲法、憲法增修條文、總統副總統選舉罷免法、總統、副總統選舉、罷免、立法院、國民大會、絕對多數制

Key Words : Constitution, Additional Articles of the Constitution of the Republic of China, The President and Vice President Election and Recall Law, president, vice-president, election, recall, Legislative Yuan, National Assembly, absolute majority system.

中文摘要

民國八十四年公布之「總統副總統選舉罷免法」在經過二任總統選舉的考驗後，顯示其內容條文有進一步修正之必要。本文建議未來的修正方向有三：第一是放寬候選人資格；第二是改進總統副總統之罷免規定；第三則是主張總統副總統當選應採絕對多數。

Abstract

The President and Vice President Election and Recall Law was promulgated in 1995,

* 東海大學法律學系教授。

of which some articles need to be amended based upon the experiences of 1996 and 2000 presidential elections. The article suggests the President and Vice President Election and Recall Law shall be amended and provides three points for consideration: First, the qualification of candidates shall be expanded; Second, the regulations on recall of president and vice president shall be improved; Third, president and vice president shall be elected by absolute majority votes.

壹、前言

憲法本文對總統、副總統之選舉罷免規定，非常簡略。其中，憲法第二十七條第一項第一款、第二款規定選舉罷免總統、副總統之職權屬於國民大會，而在憲法第四十五條至四十七條分別規定了總統、副總統候選人之資格，選舉之立法授權及選舉連任次數之限制。值得注意的是，憲法本文在第四十六條僅對總統、副總統之選舉規定以法律定之，但對總統、副總統之罷免則未明文以法律定之，是為立憲者之遺忘，為立法技術上之缺失。不過，國民政府於民國三十六年三月三十一日制定公佈總統、副總統選舉罷免法時（註一），則未有遺漏，而將總統、副總統之選舉罷免制定，一併加以規範，並依此法加以選出蔣中正、蔣經國、李登輝等為中華民國之總統。

中華民國八十三年進行第三階段憲法增修條文之修正時，將總統、副總統之選舉方式自中華民國第九任總統、副總統選舉時，改由中華民國自由地區全體人民直接選舉，故依民國三十六年總統、副總統選舉罷免法規定委由國民大會代表之選舉罷免總統之規定，已難以適用（註二）。因此，為了配合憲法增修條文所定總統、副總統之公民直選方式，立法院乃於民國八十四年七月二十日制定全文一百零七條，並於八十四年八月九日由總統公佈之總統、副總統選舉

（註一） 有學者認為總統、副總統的選舉，在「其他法律並無特別規定」。此為謬誤說法。參閱，陳佳吉，〈從憲法及相關法律論台灣地區政黨競爭規範法規之變更〉，《復興岡學報》第72期，頁118，民國90年6月。按以民國三十六年三月三十一日公佈之總統、副總統選舉罷免法全文共十四條，可參閱，葉潛昭主編，《中央法規彙編（一）》，台北市：彥明出版社，頁93-94，民國62年10月。

（註二） 依中央法規標準法第二十一條第四款規定：「同一事項已有新法規定，並公佈或發布施行者」法規應廢止之。民國三十六年所制定之總統、副總統選舉罷免法乃於民國八十八年十二月十五日由總統明令公佈廢止之。

罷免法，並依該法分別於民國八十五年、八十九年以直接民選方式選出李登輝、陳水扁為中華民國第九任、第十任之總統。此一法律之實施過程，曾有釋憲爭議（註三），學界之批判也不少（註四）。又民國八十九年四月二十五日第六度修正憲法增修條文時已將副總統之補選以及總統、副總統罷免案之提議與提出由國民大會行使改由立法院行使。故民國八十四年公佈之總統、副總統選舉罷免法宜作進一步之修正，以期能使我國之總統、副總統選舉罷免法制，更能日趨完善，符合直接民主之真諦。

貳、總統、副總統候選人資格規定宜放寬

總統、副總統選舉罷免法上對候選人資格之取得規定甚多。其中，在第二十條第二項規定，回復中華民國國籍、因歸化取得中華民國國籍或大陸地區人民經許可進入台灣地區者，不得登記為總統、副總統候選人。此一限制規定不甚合理，恐有違反憲法上之平等原則及憲法第二十三條規定之必要比例原則。因為如此規定將使李遠哲等獲得諾貝爾獎但曾為外國人之世界知名優異學者，即使在回復中華民國國籍後，仍不得登記為總統、副總統候選人（註五）。

另外，總統、副總統候選人資格之取得，由政黨推薦者，依總統、副總統選舉罷免法第二十二條第二項之規定，必須該政黨於最近一次省市長以上選舉，其所推薦候選人得票數之總和，應達該次選舉有效票數總和百分之五以上者。此一規定，限制過嚴，且因省長、省議員選舉已因修憲而不辦理，故應修

（註三）民國八十四年十一月，登記參選第九屆正副總統之施寄青及胡月珍即曾就該法有關連署及連署保證金規定，申請大法官釋憲。經大法官作成釋字第四六八號解釋，雖認連署及連署保證金之規定並未違憲，但行政機關仍應隨社會之變遷及政治發展之情形，適時檢討改進，以符合憲法保障人民參政權之本旨。

（註四）參閱，李欽賢主持，〈總統、副總統選舉罷免法之研究〉，《憲政時代》第21卷第4期，頁3-27，民國85年4月；牧心，〈我國總統、副總統選舉罷免法連署人及保證金規定之合憲性探討〉，《律師通訊》第198期，頁56-63，民國85年3月；黃昭元，〈台灣、美國總統選舉法規對於獨立候選人登記參選限制之比較〉，《律師通訊》第198期，頁39-55，民國85年3月；陳昭禧，〈試論我國總統、副總統選舉罷免法中候選人連署制度之存廢與改進〉，《律師雜誌》第245期，頁49-60，民國89年2月。

（註五）美國憲法第二條第一項第五款雖規定，除出生而為美國國民或在採行本憲法時即為美國國民者外，不得當選為總統，但並未規定限制曾為美國人，但歸化外國後再重新回覆美國國籍者，不得當選為美國總統。

改為於最近一次民意代表或各級政府行政首長選舉，其推薦候選人得票數之和，應達該次選舉有效票數總和百分之五以上。因為，不管是縣市議員選舉、院轄市長選舉、縣市首長選舉，若政黨能達到該次選舉有效票總和百分之五以上，即有相當重要代表性而有推薦地位。故選舉之種類，不宜侷限於「省市以上之選舉」。

又總統、副總統選舉罷免法第二十三條對非屬政黨推薦之總統、副總統候選人設定選舉保證金，連署期限，連署人數目，連署人資格，連署人名冊與連署格式等限制，學者認為有違憲之虞，且對於意欲參選之小黨候選人及獨立候選人，實為嚴苛之限制（註六）。因此，總統、副總統選舉罷免法中有關連署保證金一百萬元之規定應予刪除，而仿照其他民主先進國家，只收取適當之連署登記手續費，避免損及貧窮候選人之平等參政權。另外，連署之手續亦不宜過分繁複，宜刪除候選人於連署時應附繳連署切結書及身分證影本之規定。而改由連署發起人或其代理人具結簽名，確保真實之簡化方式，替代繁複之連署證明手續。

再者，總統、副總統選舉罷免法第三十一條第一項另又規定，登記為總統、副總統候選人時，應繳納保證金，其金額為同法第三十六條所訂競選經費最高金額二十分之一，此種耗費一千五百萬元以上之巨額參選保證金之規定，將使雖有民意基礎，但不能繳交巨額參選保證金者，無法參選，實為不適當之限制方法，有違比例原則。因此，未來修正總統、副總統選舉罷免法時，應將第三十一條、第三十六條有關之參選保證金規定，刪除或大幅向下修正，因公職人員選舉罷免法中有關立委參選保證金規定亦不過區區二十萬元，故總統、副總統候選人參選保證金高達一、二千萬元之規定，即顯的非常突兀。將來亦可參考歐盟各國作法，折衷規定，在有一定人數支持時，不必繳交參選保證金；或在要求候選人提出保證金者，不再規定要求有龐大連署人數之支持。（註七）

（註六） 陳昭禧，前揭文，頁 55-58；黃昭元，前揭文；牧心，前揭文，頁 61-63。

（註七） 牧心，前揭文，頁 62-63。

參、總統、副總統罷免規定之改進

陳水扁總統在民國八十九年十月時與國民黨連戰主席會面結束不久，即由行政院院長張俊雄宣布停建核四，引發違憲爭議與罷免風波，從而突顯了我國總統、副總統罷免制度之缺失問題。其中最主要的有四，即：

- 一、總統、副總統之罷免究應分開罷免，或應一併罷免？
- 二、總統、副總統之罷免是否應在就職之甫一年以後，始可為之？
- 三、總統、副總統之罷免案，除了可由立法院提出以外，是否可由公民直接連署提出？
- 四、總統、副總統之罷免案，經公民投票否決後，提案之立法院應否解散？

關於第一個問題，副總統呂秀蓮在罷免陳水扁總統之風波中，即曾主張分開罷免。不過，就總統、副總統選舉罷免法第二十一條第一項：「總統、副總統候選人，應聯名登記」規定之精神以觀，總統、副總統之罷免，宜採一併罷免制度。因罷免制度屬於人民對於總統、副總統政治責任之課責與追究，而與較具司法責任性質之彈劾制度有別，故未來修法時，應將總統、副總統之罷免明白規定為一併罷免制度，以杜爭議。（註八）

關於第二個問題，乃總統、副總統之罷免，是否就職滿一年以後，始可為之？學者就立法史上分析指出（註九），當時民進黨為最大在野黨，堅認憲法本身對罷免總統既無時間限制，且總統、副總統就任一年內亦可能發生「不適任之情事」，爰主張將修正草案中就任未滿一年之規定不得罷免之規定，加以刪除。此種刪除，係指有意省略，故學者認為不得類推適用公職人員選舉罷免法第六十九條對公職人員就職未滿一年者，禁止罷免之規定（註一〇）。不過，筆者認為總統、副總統當選後未滿一年，即得加以罷免，影響憲政安定甚鉅，且在其他公職人員就職未滿一年，有禁止罷免之規定，則對總統、副總統之罷免，亦宜限於就職滿一年以後，始可為之（註一一）才能符合法理一貫之精神。

（註八） 許志雄、蔡茂賓、蔡宗珍、陳銘祥、周志宏合著，《現代憲法論》，台北市：元照出版公司，頁296，民國88年9月。

（註九） 參閱，李惠宗，《憲法要義》，臺北市：元照出版公司，頁468-469，民國90年8月。

（註一〇） 同上註，頁468。

（註一一） 許志雄、李建良，〈總統罷免案法律問題座談會〉，《月旦法學雜誌》第68期，頁99-102，2001年1月。

關於第三個問題，即總統、副總統之罷免案，除可由立法院提出外，是否可由公民直接連署提出？關於此問題，在總統改為直選，而人民可直連署提出總統、副總統候選人時，自應肯認人民可直接連署提出總統、副總統之罷免案，始符合總統民選、直接民主之法理。再者，公民若不能直接連署提出總統、副總統罷免案而將總統、副總統罷免案之提出與提議全部委由立法委員行使（註一二），總統只要透過其所屬政黨控制或影響三分之一以上之立法委員，則總統、副總統將不會受到罷免之威脅，而在有數百萬人有罷免總統、副總統之意願時，也無法提出總統、副總統之罷免案而人民對依恃少數而驕橫之總統（註一三），也將無法行使罷免之權利，且有違憲法第一百三十三條被選舉人得由原選舉區依法罷免規定之精神（註一四）。是以總統、副總統選舉罷免法修正時，應規定除了立法委員提議與提出總統、副總統罷免案外，公民亦可以連署方式提出總統、副總統之罷免案。

而關於第四個問題，即總統、副總統之罷免案，經中華民國自由地區選舉人總額過半數之投票否決後，立法院應否解散？關於此一問題，有學者舉出德國威瑪憲法第四十三條第二項及奧地利憲法第二十九條、第六十條等對總統罷免案提出複決時，倘表決是否定時，其國會應解散之規定，而認為此一規定由全體公民對總統、副總統之否決表示，寓有從新選舉意義，且有防止恣意提罷免案之效果，值得參酌（註一五）。筆者原則贊同此議，不過認為我國總統之任期不如德奧兩國，又立法委員之任期亦僅有三年，在經歷總統、副總統罷免程序後，隨即再解散國會，進行立法委員之選舉，是否會造成社會之過度動員，影響社會安定，仍宜在制度面多加衡酌。

（註一二）總統、副總統選舉罷免法第六十二條仍規定，總統、副總統之罷免案，經國民大會代表總額四分之一之提議，三分之二同意後，國民大會應為罷免案成立之宣告。此一規定與民國八十九年四月二十五日修正公佈之中華民國憲法增修條文第二條第九項：「總統、副總統之罷免案，須經全體立法委員四分之一提議，全體立法委員三分之二同意後提出」之規定有違，應於修正時更改之。

（註一三）參閱，林騰鶴，〈少數驕橫之破碎民主〉，《聯合報》，民國 89 年 10 月 18 日，第 15 版；林騰鶴發言，〈憲政的上升或沉淪--六度修憲後的定位與走向座談會〉，《聯合報》，民國 89 年 4 月 26 日，第 13 版。

（註一四）黃俊杰發言，〈「總統、副總統選舉罷免法之研究」學術研討會〉，《憲政時代》第 21 卷第 4 期，頁 18。

（註一五）李惠宗，前揭書，頁 470。

肆、總統、副總統當選應採絕對多數制

中華民國憲法增修條文第一條第一項規定：「……。總統、副總統候選人應聯名登記，在選票上同列一組圈選，以得票最多之一組為當選」。總統、副總統選舉罷免法從而於第五十六第一項明定總統、副總統候選人以得票較多之一組為當選。此即為總統、副總統之當選採相對多數制，頗為學界所詬病，認為總統、副總統候選人所得票數（註一六）若未過半數，其地位（註一七）和正當性將受到影響，民主合法性也有所欠缺。

學者認為，以目前總統職權擴張之情形，具有一定之實質行政權，故總統、副總統之當選法制應採「絕對多數制」（註一八）。所謂絕對多數制乃是總統、副總統候選人如果有兩組以上，則應採二輪投票方式。換言之，在第一次投票時，兩組以上之候選人，若其中一組得票率超過百分之五十，則由此組當選。若每一組得票率均未超過百分之五十，則以得票最高之前兩組候選人，再進行第二次投票，由取得票數較多之一組為當選。此種絕對多數當選制為法國第五共和所採取的制度（註一九），本應為我國依法國雙行政首長制度修正憲法增修條文時，所應採取之配套制度，但因特定參選人及民進黨的反對而作罷（註二〇），以致民國八十九年依相對多數制產生之陳水扁總統，受到少數總統民主正當性之質疑。因此，未來修正憲法增修條文及總統、副總統選舉罷免法時允宜將總統、副總統之選舉法制，改為絕對多數制，較能符合多數統治之原理（註二一）。否則，總統、副總統之當選採相對多數制，而其罷免採行法定數額的絕

（註一六） 許志雄、蔡茂寅、蔡宗珍、陳銘祥、周志宏合著，前揭書，頁295。

（註一七） 李憲宗，前揭書，頁467。

（註一八） 同上註。

（註一九） 一九六二年修訂之法國憲法第七條第一項規定：「共和國總統須獲經絕對多數之有效票始為當選。若絕多數無法在第一輪中獲得，則須在第二個星期日舉行第二輪投票。僅有在第一輪投票中獲票最多之兩位候選人（票數雖高而自動退出之候選人不算），始得參加第二輪投票。」參閱，張世賢編著，《各國憲法條文彙編》，中華民國公共行政學會發行，頁7，民國84年8月。

（註二〇） 其反對理由主要是認為，只要獲得最高票就可以當選，是國內各項行政首長選舉所採用。此外，若採絕對多數當選制，恐怕在社會成本或社會動員上會有很大的影響。參閱，許志雄發言，〈「總統、副總統選舉罷免法之研究」學術研討會〉，《憲政時代》第21卷第4期，頁4。

（註二一） 學者又謂改採絕對多數制，已成為共識矣！參閱：陳新民，〈中華民國憲法釋論〉自刊本，修正四版，頁420，民國90年1月。

對多數主義，將會造成當選容易，而罷免甚為困難，少數總統可以忽略甚或踐踏多數民意之情境（註二二），偏離民主政治，多數統治之基本原理。

伍、結 語

總而言之，總統、副總統選舉罷免法於民國八十四年八月九日公佈後，經過民國八十五年第九任總統選舉與民國八十九年第十任總統選舉，頗受社會爭議，認為有些條文是為特定人或黨派量身定作，非常不當。又除了上述較重要之應行修正之事項以外，關於總統、副總統選舉費用之過份龐大，競選經費之補貼不當，競選政見電視辯論之缺乏，選舉罷免訴訟仍由普通法院，而非由行政法院管轄審理之規定等（註二三），均有必要加以深入之檢討與修正。

（註二二）參閱，許志雄發言，〈「總統、副總統選舉罷免法之研究」學術研討會〉，《憲政時代》第21卷第4期，頁9。

（註二三）同上註，頁8-9。

參考文獻

一、書籍

1. 葉潛昭主編，《中央法規彙編（一）》，台北市：彥明出版社，民國 62 年 10 月。
2. 許志雄、蔡茂寅、蔡宗珍、陳銘祥、周志宏合著，《現代憲法論》，台北市：元照出版公司，民國 88 年 9 月。
3. 李惠宗，《憲法要義》，臺北市：元照出版公司，民國 90 年 8 月。
4. 陳新民，《中華民國憲法釋論》，自刊本，修正四版，民國 90 年 1 月。
5. 張世賢編著，《各國憲法條文彙編》，中華民國公共行政學會發行，民國 84 年 8 月。

二、期刊

1. 陳佳吉，〈從憲法及相關法律論台灣地區政黨競爭規範法規之變更〉，《復興岡學報》，第 72 期，頁 118，民國 90 年 6 月。
2. 李欽賢主持，〈總統、副總統選舉罷免法之研究〉，《憲政時代》，第 21 卷第 4 期，頁 3-27，民國 85 年 4 月。
3. 牧心，〈我國總統、副總統選舉罷免法連署人及保證金規定之合憲性探討〉，《律師通訊》，第 198 期，頁 56-63，民國 85 年 3 月。
4. 黃昭元，〈台灣、美國總統選舉法規對於獨立候選人登記參選限制之比較〉，《律師通訊》，第 198 期，頁 39-55，民國 85 年 3 月。
5. 陳昭禧，〈試論我國總統、副總統選舉罷免法中候選人連署制度之存廢與改進〉，《律師雜誌》，第 245 期，頁 49-60，民國 89 年 2 月。
6. 許志雄、李建良，〈總統罷免案法律問題座談會〉，《月旦法學雜誌》，第 68 期，頁 99-102，2001 年 1 月。
7. 林騰鶴，〈少數驕橫之破碎民主〉，《聯合報》，第 15 版，民國 89 年 10 月 18 日。
8. 林騰鶴發言，〈憲政的上升或沉淪----六度修憲後的定位與走向座談會〉，《聯合報》，第 13 版，民國 89 年 4 月 26 日。
9. 黃俊杰發言，〈「總統、副總統選舉罷免法之研究」學術研討會〉，《憲政時代》，第 21 卷第 4 期，頁 18。

10. 許志雄發言，〈「總統、副總統選舉罷免法之研究」學術研討會〉，《憲政時代》，第 21 卷第 4 期，頁 9。