

檢視選罷法形塑下的選舉競爭

許立倫著

- 壹、各級選舉委員主管選舉事務
- 貳、對候選人的學經歷探限制原則
- 參、選區劃分選舉委員辦理
- 肆、競經費的規範
- 伍、選舉活動的限制
- 陸、一票制的政黨比例代表制

我國在民國六十九年制訂「動員戡亂時期公職人員選舉罷免法」之前，中央與地方的公職人員選舉，並無一套統一的法規制度。該法自六十九年公布施行以來，其間為因應實際需求以及解除戒嚴、動員戡亂時期終止、修憲等憲政秩序的改變，曾歷經七十二、七十八、八十與八十一年四次的修正。每次修正除針對不合時宜的條文進行增刪之外，並且因應動員戡亂時期的終止，於八十年第三次修正時將該法名稱修改為「公職人員選舉罷免法」（以下簡稱「選罷法」）。選罷法制訂之後，歷經多次選舉的考驗，雖曾有過多次的修正，但法規範的內容與選舉活動的實際情況之間，仍然存有許多不相符合與不適用的部份。尤其是在前年（〇〇年）與去年（〇〇年）二屆國民大會代表與立法委員選舉之後，二者之間的疏離更是顯而易見。本文即針對選罷法中若干與實際不符且爭議較多的規範，將條文規定與實際現況加以比對檢討，並試圖融合學界與實務界的看法以及個人的見解，在未來修法的方向上，提出可供參考的建議，以期選罷法能為我國的選舉，形塑出更符合公平、正義原則的競爭環境。

壹、各級選舉委員會主管選舉事務

英國研究選舉的權威，麥堅西（W.J.Meckenzie）教授，在他的本著作中指出：「任何設計良好的選舉制度，均可能因辦理選舉機關的不善，而失去效用。」可見選舉行政對一場選舉成敗的重要性。（楊泰順，民78、6：p.144）依據選罷法第六條規定，「公職人員選舉，中央、省（市）、縣（市）各設選舉委員會辦理之。」據此，我國辦理選舉的機關，在中央為中央選舉委員會；在地方則為省（市）、縣（市）選舉委員會。再就各級選舉委員會的組織而言，選罷法第八條即規定，各級選舉委員會均置委員若干人，中央選舉委員會委員由行政院院長提請總統派充之；省（市）、縣（市）選舉委員會委員則分別由中央選舉委員會提請行政院長派充之，以及由省選舉委員會選報中央選舉委員會派充，而各級選舉委員會主任委員歷年來均由內政部部长、省（市）主席（長）以及縣市（市長）兼任。同條文亦規定，「各選舉委員會委員，應有無黨籍人士；其具有同一黨籍者，在中央選舉委員會不得超過委員總額五分之一，在省（市）、縣（市）選舉委員會不得超過各該選舉委員會委員總額二分之一。」並「各級選舉委員會，應依據法令公正行使職權。」

綜合以上對相關條文所做的分析，我國各級選舉機關目前仍然是處於「行政權任命之選舉機關」的地位（董翔飛，民80、6：p.3）再者，依據選罷法第十一條與第十二條的規定可知，我國各級選舉機關的第二個特色便是「選、監合一」的設計。因此，基於上述二個制度設計上的特點，許多學者便對於各級選舉委員會的公正、超然，產生了不少的質疑。就委員會的組成而言，目前各級選舉委員會委員政黨比例的分配尚無法完全適度反應政治現實，凡屬爭執性多的問題，如選區劃分的爭議（本文將再分析於後），選舉委員會的決定就不易產生公信力；其次，中央選舉委員會主任委員由內政部部长兼任，使人感到中央選舉委員會為內政部的一个附屬單位。（呂亞力，民78、6：p.142）因此，有若干學者認為，選舉委員會體系既職司選務，編制上不宜隸屬於處理日常政治事務的行政院，而應直接向總統府負責，俾能減少政治性的干擾。然而，我國總統一職向由執政黨主席擔任，為一具有實權的領袖，不同於一般內閣制國虛位元首之超然於政爭之外。故而改隸總統府之後，是否便可免於政治上的干擾，仍然相當值得懷疑，畢竟，選舉委員會的公正與超然，並不取決於它是否隸屬於行政組織之下，而是取決於其運作是否受到民意之監督與司法的審核。（楊泰順，民78、145：p.6）因此，選舉委員會體系必須，依循下列幾個了向而有所調適：一、各級選舉委員會組織應立法化，接受立法機關的監督，而不應繼續停留在「規程」的位階；二、內政部部长、行政院政務委員及其他政府官員均不得兼任委員；主任委員亦改由超黨派社會人士擔任，且明定委員任期，在期間除非法定原因或請辭，不得免除其職務。（董翔飛，民80、6：p.6）三、中央與省（市）、縣（市）選舉委員會委員，分別由總統提名經立法

院同意後任命；以及中央選舉委員會提名經省（市）、縣（市）議會同意後任命，且委員的政黨與非政黨比例應充份反映政治現實。

其次再就選、監合一的制度設計而言，在常設的選舉委員會成立之前，我國的選舉事務與選舉監原本分由二個機構負責。前者是由臨時組成的「選舉事務所」負責；而後者則由檢察長率全國各級檢察官執行監察職務。而常設的選舉委員會成立之後，選舉監察併入選舉委員會為其業務的一環。此一合併，使得選舉委員會自己既辦選務，又要遴聘監察人員監察自己，在邏輯上相當不合理，有些學者因此指出，這是在民主國家中絕無僅有的「笑話」。民主政治強調「任何人均不得為其自身行為之裁判」，選、監合一明顯破壞了此一原則。（楊泰順，民78，6：p. 148）因此，為了早日建立選舉委員會公正、超然的地位，除了在委員組成方面需要有所調之外，並且應該落實選、監分制的主張，意即建立獨立於選舉機關之外，更為中立的選監體系。

貳、對候選人的學經歷探限制原則

依據選罷法第三十二條的規定，分別針對參選國民大會代表、立法委員、縣（市）長、鄉（鎮、市）長以及各級地方民意代表的候選人，做了不同的學歷與工作經驗的限制。而社會各界對於候選人的學經歷是否應有或者不同的限制規定，看法仍然相當分歧。主張應當保有有限制規定者普遍認為，民選公職人員不僅是代表人民而已，還有一些事情需要相當學識能力才能辦理，因而必須有相當的學歷或經歷。（馬起華，民80，6：p. 8）再者，候選人的當選當否，完全是取決於所得選票之多寡，若不採取一些限制，因此可能選出低學歷或沒有學經歷的人，屆時不能保證選出的人一定能勝任愉快。而反對有所限制者則有不同的看法。事實上，參酌現行西方各民主國家選舉制度中，候選人之資格鮮有以學歷做限制者，其原因，主要基於民主國家多元化社會體系中，能力之肯定除了可以用民意基礎加以選擇之外事實上無法以單純之學經歷，尤其無法以單純之學校文憑得以證實。（姚立明，民79，1：p. 35）其次就憲法的角度言之，憲法第一百二十九條規定，行使選舉權應以普通、平等、直接及無記名投票方式行之。上述條文之所以明文揭示「普通原則」即是要禁止立法者以教育等其他政治、經濟或社會理由，排除

某些人或某些團體行使選舉權與被選舉權。然而憲法所規定之普通選舉原則，並非即謂任何人均可行使選舉權、被選舉權而絕無限制之意。立法機關在制訂有關選舉權法律時，仍然可基於某些重要利益之考慮而對人民選舉權與被選舉權附以一定條件的限制。此一限制，必須有絕對必要之理由始為憲法所允許。世界各國選舉法，大多公認下列之限制對選舉權之行使具有絕對必要之理由，例如：候選人年齡規定、心神健全未為禁治產之人、未受褫奪公權之宣告者等（如選罷法第三十一條、三十三條之規定）。顯然地，學經資歷的限制並未包括在上述必要理由的範圍之內，因此，選罷法對候選人學歷限制已嚴重剝奪了眾多人民的參政權。（董保城，民78，12：p、26）

爲了確保民意代表與公職人員問政的品質，要求候選人應具有一定的學經資歷的確有其必要，惟並不應以學歷文件爲唯一認定的方法。候選人學經資格的檢核與認定的標準應有更爲彈性但不失客觀公正的作法。雖然限制的規定仍然保留，但因規範的排他性並非毫無權變，而大大降低因過份剝奪人民基本參政權所產生的違憲之虞。除此之外，選罷法三十五條對學生所做的除外規定，亦應基於參政權的保障而放寬原有的限制。

參、選區劃分由選舉委員會辦理

選區重劃在實行比較多數制的單一選區，是個相當棘手的問題，因爲透過重劃，政黨的勝負情勢，可能因而逆轉。（楊泰順，民78，6：p、148）若就前年（80年）二屆國民大會代表與去年（81年）二屆立法委員選舉選區均較以往爲小，且若干地區成爲只選一名的情況看來，其競爭性已與單一選區相去不遠。而依據選罷法第四十二條的規定，我國各類選舉的選區劃分是屬於各級選舉委員會的職權，劃分的結果並以「行政命令」的方式於公布選舉公告時公告。在選舉委員會的公正、超然尚未完全獲得普遍的肯定之前，將攸關選戰勝敗關鍵之一的選區劃分，以上述的制度設計來因應我國日漸朝向單一選區發展的趨勢，其應有的公信力與妥適性將面臨挑戰。由於選區劃分關係著政黨勢力的分配，讓執政黨可以控制的選舉委員會來處理此一問題，其有欠當至爲明顯。（同前文：p、148）再加上選舉區之劃分，非以法律定之，亦未經過立法院審議，全由各級選舉委員會主導，而選舉委員會的中立性、超然性即有問題，再加上以行政命令公布，極易任意劃分，使選舉區有利於執政黨。再者，選舉區

劃分法定主義為各民主先進國家之潮流，吾國之選舉區劃分尚以人治色彩濃厚之行政命令定之，實屬落後，且啟人疑竇。（莊勝榮，民80、7：p. 9、10）因此，為避免產生不正地劃分選舉區（gerrymandering）（黃國鐘，民80、6：p. 21）的窘況，又選舉區既然關係選民態度的傾向、票源的分布，以及政黨、候選人的成敗至為深鉅，如能改由立法途徑，由立法院立法，應可收到更大的政治益效。（董翔飛，民80、6：p. 14）

肆、競選經費的規範

我國對於競選經費的監督，並未立專法加以規範，僅於選罷法第四十五條之一、之二、之三、之四、之五等條文加以規定，雖然不能說是完全付之闕如，但其週延性仍有待進一步加強。檢討上述各條條文與實際情況不符者，舉其要者如下：一、競選經費限額之規定不切實際。（劉淑惠，民81、1、7：p. 10）依據選罷法第四十五條之一的規定，「各種公職人員競選經費最高限額，應由選舉委員會訂定，並於發布選舉公告之日同時公告之。」然而熟悉選情的人士皆知，除了少數候選人的競選費用是在選舉委員會所公告的限額之內，絕大多數候選人的競選費用皆高出限額很多，從過去的經驗，以及選委會目前無足夠的人力進行查核的前提下而言，這些超支經費的候選人是不會據實申報的。如此一來，此項規範形同具文，不僅對遵守限額的候選人不公平，同時也污蔑法律的尊嚴。因此，不妨考慮取消限額的規定，只須嚴格要求候選人據實申報經費即可，換言之，只要求候選人完成必備之申報程序，至於其經費使用之多寡則交由人民自己去公評。（同前文：p. 10）二、選罷法第四十五條之三，並未明文列舉候選人競選經費收支帳目必須載明之項目，而委由選舉委員會自行公布使用競選收支結算申報表來填報，如此將影響競選經費帳目的詳實性和人民知的權利；此外，條文未明定選舉委員會必須公開刊登或提供人民閱覽之程序，無法保障人民公開討論和監督之權利。（劉淑惠，民80、4、2：p. 10）

三、選罷法第四十五條之四對候選人與政黨接受個人或營利事業的捐贈，亦各有不同的限額規定。但是對於違法者並無有效之罰則相呼應，同時亦未要求政黨必須申報或公開其競選帳冊，使得選舉活動中相當重要的主體——政黨，不能受到適當的規範。據此，為了確實要求政黨的負責性，黨員和人民皆有權利了解政黨的競選經費，因此，有必要儘速將政黨應公開其競選

經費之規定納入規範中。（劉淑惠，民81、1、7：p. 10）四、除了選罷法第四十五條之五所定對競選經費的直接補貼之外，倘若政府能再以間接公費補助的方式，提供相關的競選軟硬體優惠（如郵寄費折扣等），則必能適時減輕候選人的財力負擔。（同前文：p. 10）

伍、選舉活動的限制

選罷法自頒布實行迄今，已接近十二年。其間曾通過數次實際選舉考驗，並歷經四次修正。其中若干不適用條文雖已參酌實際情況予以修訂，但針對若干已極為明顯而不適用的條文，雖曾多次為學界及實務界提出檢討，但迄今仍未見更動，結果造成競選期間候選人不是竭盡心智突破規章限制，就是完全漠視選罷法的權威，以致造成選監人員在取締上的進退兩難。例如選罷法第四十六條規定，每位候選人只能設置一座辦事處；又如同法第五十一條則規定競選之宣傳品，除由選委會提供或指定地點外，不得張貼；同條中又規定，候選人懸掛或豎立標語、看板、標幟、布條等廣告物，以競選辦事處三十公尺內之範圍為限。第五十二條則限制縣（市）選區候選人的宣傳車不得超出三輛。上述從選罷法中引證的諸項條文，見諸實際競選實況，不僅未受候選人尊重，甚至已形同具文。再者，競選期前活動的限制更早已形同具文。候選人在選前所進行的造勢活動，並不亞於正式競選期間的熱鬧，這已使選罷法第五十五條，對候選人不構成任何約束。（中國時報社論，民81、12、11：3）再看選罷法第四十六條等規定唯有助選員才可以從事特定助選活動的條文，此種規定限制一般民衆的政治參與自由。助選員制度，在民主國家十分罕見，一般人民均有權利為自己理想的候選人助選，非助選員不得在政見會上發表演說，剝奪言論自由。選罷法應該廢除助選員制度，只禁止公務員不得從事助選活動即可。（林嘉誠，民80、4、2：p. 2）

體察選罷法針對競選活動所訂上述規範的本意，或在於照顧若干財勢較弱的候選人，使其能在公平的競爭環境中競選。然而在實際的競選活動中，以目前我國的「複數選區」制，加上選區遼闊，選民大體上選人不選黨的傳統取向等因素，候選人如認真完全依照選罷法規定活動，必然處處受限，動輒違法。從實際運作的角度來審視現行的選罷法對競選活動的規範不僅未能達成照顧弱勢候選人的美意，反而鼓勵候選人竭盡心智去突破選罷法所加諸的限制，進而使選罷法的尊嚴受到損傷。（中國時

報社論，民81、12、11：3）在過去，有關部門或許能以戒嚴時期、動員戡亂時期尚未終止為由，在選罷法中多加管制性的規定，如今解除戒嚴、動員戡亂時期亦告終止，選罷法對於選舉活動的規範，沒有理由再做任何不合理的限制。

陸、一票制的政黨比例代表制

為因應國家統一前之需要，於國民大會代表與立法委員選舉之中，除保留原有的僑居國外國民代表之外，另保留若干名額設置全國不分區代表，且上開二類代表均採政黨比例方式選舉之。審視選罷法第六十五條關於全國不分區、僑居國外國民代表選舉當選名額分配的規定，學界與實務界的通說皆認為，我國所採行的政黨比例選舉方式，是異於其他多數採行此制的民主國家，所謂「一票制」的政黨比例代表制。若先不論此一制度設計的其他的部份，光就「一票制」或是「二票制」的爭議而言，就為原本應是我國選舉制度上的一大突破，招致了許多責難與批評。

經過前年（80年）二屆國民大會代表與去年（81年）二屆立法委員二次重要選舉的考驗，一票制的制度設計似乎已經呈顯出弊多於利的態勢。主要的是，單一選票將喪失政黨比例代表制的真諦。此一制度不僅無法籍以改善選民之政黨認同，反而矮化全國不分區（僑居國外國民）代表之地位，蓋斯者能否當選，完全依賴區域選舉的得票數或當選席次之多寡而決定，而且會更加疏離了選民與全國不分區代表之間的關係；另外，以國人長期選舉多採候選人取向之投票行為模式，一票制不允許分裂投票，等於是漠視選民政黨認同之權利，亦頗有違反選舉之自由平等原則的嫌疑；再者，期以政黨比例比表制降低選票不合比例性，非但毫無機會，更可能因為計算公式的不合理，而再次擴大不公平之效果。（江大樹，民80、4、2：p. 6）再者，採用所謂的一票制，因為選民沒有機會直接投票給政黨，不僅對推動以政黨為主軸的責任政治，效果將更有限；對選風、議事等問題之解決，作用不大，且在一票制下，全國選區所選出之民代，其當選與否既然取決於較小選區（區域）所選出者之得票數，因此，前者難免予人有「次等民代」之感，多少會影響議事和諧。（謝復生，民80、9：p. 81）

綜合以上所述，儘管「一票制」亦有例如：「投票及計票作業簡單化」、「選舉活動單純化」（謝瑞智，民80、7：p. 10）符合國人「一種選舉一種選票」的投票習慣等優點，但面對國人對政黨比例代表制概念的日漸熟悉、分裂投票傾向的確實存

在，以政黨政治發展的需要等趨勢，朝向「二票制」的方向進行制度的改良，應是較為符合未來需求的思考。

參考資料

- 楊泰順，「中央選舉委員會的結構與功能」，國家政策季刊，2期，民78·06，頁144—148。
- 董翔飛，「我國選舉制度之問題及其展望」，行政學報，23期，民80·06，頁1—17。
- 呂亞力，「選務機構的改革」，同前，頁142—143。
- 馬起華，「選罷法第三次修正之研析」，法律評論，57卷09期，民80·06，頁2—8。
- 姚立明，「從七十八年公職人員選舉檢討現行選舉制度」，理論與政策，04卷02期，民79·01，頁33—39。
- 董保城，「選罷法對候選人學歷限制之探討」，同前，55卷12期，民78·12，頁25—28。
- 莊勝榮，「選舉罷免法修正之評析」，律師通訊，142期，民80·07，頁8—12。
- 黃國鐘，「政黨政治與選舉制度 寫在立法院審議選罷法之前」，同前，民80·06·141期，頁9—25。
- 劉淑惠，「另一種金錢遊戲 談二屆國代競選經費問題」，國家政策雙週刊，25期，民81·01·07，頁9—10。
- ：「對選罷中競選經費規範之檢討」，國家政策動態分析，05期，民80·04·02，頁9—11。
- 中國時報社論，「徹底檢討不合時宜的選罷法」，民81·12·11·03版。
- 林嘉誠，「對選舉活動的立法建議」，同前，頁2—3。
- 江大樹，「政黨比例代表制」，同前，頁5—7。
- 謝瑞智，「一票制或兩票制」熟優？熟劣？，中央月刊，24卷07期，民80·07，頁8—10。
- 謝復生，「『比例代表制』一票制乎？兩票制乎？」，選舉改革研討會論文集，民80·09，頁77—81。

（本文作者現為台大三民所研究生）