

立法院第 9 屆第 1 會期黨團協商會議紀錄

時 間 中華民國 105 年 5 月 26 日（星期四）17 時 6 分至 17 時 43 分

地 點 本院議場三樓會議室

主 席 蘇院長嘉全

協商主題 繼續研商「地方制度法第四十四條及第四十六條條文修正草案」等案

主席：跟各位委員報告，親民黨黨團李總召很快就會到現場，他傳來一個訊息，希望我們今天的協商會可以先開始。今天的協商是因應 5 月 23 日民進黨黨團建議由我來召集針對「地方制度法第四十四條及第四十六條條文修正草案」等案的協商，當天針對地方制度法的協商，我們沒有達成共識，國民黨黨團要求請有關單位做說明，所以我們今天有特別邀請內政部參與，到會的有葉部長，還有中選會劉主任委員也到了現場；至於司法院則是由張副秘書長列席；法務部是由陳明堂政務次長到現場。

等一下我們進行的程序大概還是先請各黨團的代表對條文協商的旨趣做簡短說明，之後就邀請列席的 4 個單位代表針對這個案子還有沒有什麼疑慮，包括是否違憲、對地方選舉的影響為何，表達單位的立場及見解，然後再由各黨團進行彼此之間的協商。

現在請民進黨黨團代表吳委員秉叡說明。

吳委員秉叡：臺灣在民主實踐的立場上，地方為了選舉常常有不當的力量介入，但是因為民主政治時代來臨，其實會來參與選舉的人都是民意代表，既然是民意代表，就是受人民的委託，要把他的意見充份地讓人民了解。所以在議會裡面選舉議長、副議長如果採用記名投票的方式，對他投下這一票到底投給誰做一個公開、清楚的表示，是一個負責任的做法，也可以消弭一些不必要的干擾，所以民進黨黨團非常堅持主張要把議長及副議長的選舉、罷免都改成記名投票。以上是我們的意見，謝謝。

主席：謝謝吳委員。

請國民黨黨團代表李委員彥秀說明。

李委員彥秀：主席、各位同仁。如果地方自治只有國民黨與民進黨這兩個民主政黨當然沒有問題，但是憑良心講，地方自治各縣市議會選舉正副議長的時候，還有很多無黨及小黨在。剛才講到民進黨與國民黨的民意代表對於各自政黨負責當然沒有問題，但是最近我到各縣市走了一趟，打了電話給很多無黨的議員，他們也都擔心自己下次要投國民黨或民進黨所推薦的候選人，這都要公開讓大家知道嗎？對於很多小黨的民意代表來說，他們是有壓力的，對於大的政黨來說，或許沒有問題，只要對自己的政黨負責，但是回歸到小黨他們要怎麼做抉擇，他們會有壓力，再來他們會擔心，未來如果要開放投票的話，會不會有很多人在選前就被押走了，這種事情不是不會發生，我們不能只考慮到國、民兩個比較大的政黨，還有很多無黨，甚至許多小黨，他們如何因應這個問題，對他們來說是有壓力的。

主席：請高潞·以用·巴鱒刺 Kawlo·Iyun·Pacidal 委員代表時代力量黨團說明。

高潞·以用·巴鱒刺 Kawlo·Iyun·Pacidal 委員：主席、各位同仁。剛好我們也是小黨，時代力

量從過去到現在對於國會改革就一直強調公開跟透明，所以，不只對中央立法院有這樣的想法，其實到地方的議會，我們認為也都要如此，主要的原因就是在於政治的表態部分，我們認為政治人物應該要對選民公開負責，而不是對特定的人士負責，藉由這樣的方式我們對公民負責，我們認為這是有必要的。再者，也可能擔心說透過這樣的選舉，如果是不記名的話，會不會有買票之虞？當然這樣的質疑，有可能是想太多，可是我們覺得應該要避免很多弊端，我們認為應該要秉持公開透明的原則，我們是支持這樣法案的推動，採取記名投票。

主席：謝謝，請李委員鴻鈞代表親民黨黨團說明。

李委員鴻鈞：主席、各位同仁。上次朝野協商，我們就提過要請專家來這裡做說明。今天再談這個問題，其實也沒有什麼意義，最主要的本質就是立法院的正副院長是遵循憲法第一百二十九條，採不記名投票，如果立法院正副院長要記名投票必須要修憲，這可能會觸及憲法，可是立法院的正副院長採不記名投票，那身為立法院的委員卻要求地方的正副議長要記名投票？而我當初的質疑是在邏輯上必須要在法的行為上請相關單位做一個說明，讓此一說明來說服大家，且這個說明如果能說服得了我，我就可以了解。今天之所以會再來進行朝野協商最主要的意義就在這個地方，我建議院長，黨團的部分就不要再談了，該講的都講過了，請他們來發表意見。

主席：請內政部針對這個案子提出說明。

林委員德福：葉部長是這方面的專家，我們希望部長能根據客觀及法律的立場來講……

葉部長俊榮：主席、各位委員。謝謝院長及各位委員。從內政部的立場對於這些制度的安排，最擔心的就是會不會違憲，憲法第一百二十九條確實有規定選舉是普通、平等、直接、無記名，裡面也提到無記名，但是我們仔細了解憲法的規定，基本上其並沒有涵蓋地方正副議長的選舉，所以，如果憲法上的要求並沒有涵蓋這些的話，對於這些制度的運作其實就是立法的空間與範疇，立法院在考慮這個問題時，當然會做很多利弊的分析，無論採取記名投票和不記名投票，確實會產生不同的意義，當然不記名投票比較能夠強調個人的意志，但是政治責任比較不清楚，另外一方面，如果採取記名投票，相當程度上比較能讓投票者負起政治責任，所以從過去到現在實際運作上，我們也看到有亮票的情形，但是目前也並沒有處罰的規定，以致於實質上對於亮票也沒辦法可管。所以如果沒有違憲的疑慮，大院可以針對這樣的事情通盤考量，不管作怎樣的決定，我們內政部會予以尊重。謝謝。

主席：請中選會劉主任委員說明。

劉主任委員義周：主席、各位委員。我們看世界各國民意機構議長、副議長選舉，確實是兩種方法都有，有記名也有不記名，各有各的立論基礎，這一點應該是滿明確的。剛剛葉部長也說各有各的利弊。中選會負責的都是直接選舉，剛剛葉部長提到的各地方的議長、副議長選舉是間接選舉，間接選舉要如何處理，是立法院的職權，立法院來處理。至於地方民意代表的選舉，在地方制度法第四十四條有規定。這部分中選會尊重主管機關內政部的意見。謝謝。

主席：請司法院張副秘書長說明。

張副秘書長瓊文：主席、各位委員。針對違憲的問題，具體個案屬於大法官的權限，司法院只是司

法行政機關，也沒有辦法代表大法官來表示意見，我們只能將所瞭解到的憲法相關規定提供給大院參考。我們的想法與葉部長的想法一樣，憲法第一百二十九條的規範是指憲法所規定的選舉，但是今天討論地方議會的議長選舉，看起來並不是憲法所直接規定的選舉範圍，所以應該有解釋的空間，也就是說，並沒有那麼直接涉及到是否違憲的問題，會有解釋的空間。以上是司法院的想法。

主席：請法務部陳次長說明。

陳次長明堂：主席、各位委員。法務部就法的立場表示意見，第一，方才葉部長及幾位先進都有提到憲法第一百二十九條規定的無記名投票，但是從老一輩的憲法學者，我們有查過謝瀛洲、管歐、黃棟培、林紀東及陳世榮等等，他們的書中都特別提到，憲法第一百二十九條所謂的選舉所列舉的這四種指的是憲法規定的選舉，例如，當年的國大代表、總統副總統、立法委員、監察委員（現在已經沒有舉辦）、省民大會代表、省長、省議會議員、縣民大會代表、縣長、縣議會議員等，但是沒有提到議長的選舉，所以他們的看法是要憲法所規定的選舉，而議長的選舉並不在憲法的規範內。

第二，最高法院 104 年 9 月 1 日刑庭會議決議，也就是去年針對亮票案最後決定的那個刑庭會議決議，有關亮票案，過去大家罵檢察官濫行起訴，但現在已經都是無罪了，有關亮票無罪的理由，我稍微敘述一下，議員投票究竟圈選何人擔任議長、副議長，或故意投廢票，僅是涉及議員個人政治意向與理念，屬於議員自由行使投票權的內涵，與議長、副議長當選後所具有的職權功能，這是不同層次的事項，不能混為一談。有關於議員投票選舉議長的部分，是關於議員本身保有的秘密，不是國家保有的秘密，也跟國家政務與事務無關，後面講亮票部分就不說了。投票後如果私下告訴家人、朋友或政黨同志自己的投票情況，並不會構成洩漏國防以外機密罪，這是當初檢察官起訴的罪名。

總統、副總統選舉罷免法跟公職人員選舉罷免法中所謂的亮票行為是立法上規定的，規定的目的是要維持投票的秩序，維護選舉的公正與順利，但是整體來看，其他沒有規定的部分，維護投票人跟投票的自由，賦予投票人秘密投票的保障，這意思是說不公開亮票，如果他願意把內容告訴別人，這是自願放棄秘密投票自由的行為，除了法律有明文規定外，應該是屬於個人自律問題與議會自律問題。雖然亮票的動機有可能是迎合選民監督或出於政黨要求，未必與金錢、暴力介入有關，亮票當與不當雖有爭議，但是沒有明文處罰就不應該處罰，所以基本上認為這個情形是自願放棄自己的秘密權，不當然有違法、違憲的問題。

至於大法官會議釋字第 499 號解釋文的案子是針對國民大會當年所謂的自肥案，後來被宣告違憲，裡面有提到投票行為，當年是無記名投票，只要有三分之一通過就可以改為記名，當時有三分之一的國民大會代表主張要記名投票，但是大會沒有理睬，就通過所謂的自肥案，這個解釋文認為當時已經有三分之一的代表主張要記名投票，為什麼沒有記名投票，所以認為違反程序，宣告違憲，這是大法官會議釋字第 499 號解釋理由所提。

另外，我們也參考國外的立法例，美國憲法第一條第五項的規定雖然並不是很明確，美國實

務上對於眾議院的議長選舉，法律上雖然沒有明文規定要記名，但是上面都有亮出電子看板，電子投票看板上都有列出名字，也就是說，過去學者提出美國眾議院議長的選舉是採記名方式的。而日本參議院規則第四條第二項規定，參議院的議長採單記無記名投票，同規則的第二十條第一項規定首相的選舉採單記記名投票，各位也知道日本是內閣制，其首相也是議員，選舉首相部分的規定是單記記名投票，所以是不是一定要無記名，在美國、日本有不同的立法例。

基本上，法務部認為記名投票或無記名投票，憲法學者對此各有不同的看法，現在縣市議會的議長選舉是議員互選，每位都是候選人，這種情況並不屬於憲法層次的選舉，是否要採取無記名投票或記名投票，應該是屬於立法形成的空間，法務部尊重委員的決定。

主席：我們邀請的行政單位代表針對選舉……

李委員鴻鈞：我再請教一下，我們現在是針對地方議會，立法院的正、副院長是否採取記名投票，你們怎麼解釋？

陳次長明堂：那是憲法規定。

李委員鴻鈞：因為憲法有規定，所以就採取無記名投票？立法院的正、副院長選舉就一定要照第一百二十九條的規定走就對了？

主席：我們開始進行黨團之間的溝通，各單位的說明都非常清楚了，現在就請各黨團表示意見。

林委員德福：我想我們的意見都已表達得很清楚了，立法院正、副院長就是依照憲法第一百二十九條的規定，至於地方議會的選舉，若由中央去做硬性的規範，這樣會不會牴觸地方制度法？這一點請葉部長做個比較清楚的闡述，我們自己採取無記名投票方式，但卻要求地方議會要採取記名投票的方式？我上次也曾說過這樣做各有其利弊得失，不是只有單一方向，為什麼我會說各有利弊得失而非單方向呢？假設二位候選人，我喜歡形象比較好的那位候選人，並且打算支持他，但是另一位候選人可能後台很硬、有黑道背景，我可能口頭敷衍他一下，但因為秘密投票，所以我還能保有私有的決定空間，但如果要全部亮票，雖然我是口頭敷衍答應他，但之後可能就會沒完沒了了。我講得很清楚，各有利弊得失，當然你們可能說這樣是對我自己的表態來負責，當然這也是一種想法，但是不要因為要對自己的表態負責，到時候又說這樣可以杜絕賄選，天曉得，我看說不定會拿得更多也不一定！

主席：各個黨團想要表達的理由在上次會議應該都已經充分表達了……

林委員德福：我剛才有要求葉部長針對我提到的那一點做個闡述。

主席：這不是質詢，只是請他們來說明。

李委員彥秀：我先問部長一個問題，誠如剛才親民黨李委員鴻鈞所說，立法院是最高民意機構，而議會就像是地方的立法院，既然立法院是採取無記名投票，舉重以明輕，法律應該要一致才對。法院判決無罪是認為議員可以自動放棄秘密投票，但是修法改為記名投票就等於剝奪秘密投票的權利，這是我對法的認知，針對這二點，請部長在解釋時一併說明。

許委員淑華：剛剛內政部的報告也說明得很清楚，其中建議一、二、三點就說得特別明白，包括他們在 103 年也到地方召開過多次座談會，很多地方的意見都不一致，在這種不一致之下，我覺得我們不適合強制人家一定要採取公開的作法。在立法院這個層級，我們公開亮票都有我們的

政治責任，但是地方議會、代表會很多不是這樣的狀況，所以我覺得還是要參考內政部提供的資料。

吳委員秉叡：那份報告是陳威仁擔任部長時的報告，不是現在的報告，所以你不要拿到這裡說。我就直接了當的講清楚，今天就是因為這樣，所以我們才要用法律明定採取記名投票，這就是立法的目的，你贊成與否是關於投票的表達，機關都已經把法律理由與原理講清楚了，你們一再表達的是反對民進黨黨團的法律修正案，這是今天如果不能達成共識，留待將來表決時的表態，所以我覺得這個部分也沒有再往下談的空間了，既然大家的意見相差這麼多，今天就無法達成共識了。

主席：稍後葉部長回應之後，如果還是沒有共識，因為每一次的協商不一定都能有共識，上次大家對此也都有共同的想法了，但是在相關單位說明之後，至少能把一些問題釐清，如果之後有共識，大家就朝共識一齊來共同努力，如果沒有共識，就交由院會處理。我覺得今天這樣的溝通也很好，大家非常理性的談論國家未來的長遠制度，這也是一件好事。

現在請葉部長回應委員的提問。

葉部長俊榮：主席、各位委員。在我們的憲法設定下，我們並不是聯邦國家，而是單一國家，單一國家對於中央與地方的各種制度及立法權的行使，都有相當明確的規定。為什麼我們會有地方制度法？又為什麼在地方制度法中會有這些相關的規定？其實中央立法對於地方的這些制度，確實為了統合，本來就有權限做這樣的規定，所以在這樣的意義之上，立法院確實可以透過地方制度法內涵的賦予，對各種地方的制度尋求一致的制度規定，基本上是這樣思考下的東西。

主席：針對這個議題的協商，如果大家覺得彼此之間的歧見還滿大的，那當然就沒有共識，因為這麼多人這裡，一直重複講同樣的問題也沒有必要，我們現在……

林委員德福：院長，我們今天邀請他們，就是要讓他們來說明，他告訴我們，當然站在立法院的立場，我們要受到憲法第一百二十九條的規範，至於地方也有自治權，我們不能剝奪地方的自治權，硬性規範一定要亮票，講實話這樣實在有一點很扯。

柯委員建銘：同樣的話我們上次都講過，但這次還是要講一下。第一個，你上次講的反對理由是黑道可以因此恐嚇議員，法律不會去處理這個東西，那是要另外處理的。這是地方陽光法案，剛才葉部長也講到我們是單一國家的統合法域概念，如果照你這個邏輯觀念，我們不要干涉地方議長、副議長選舉，但整個地方制度法還是在規範地方的問題，這是我們中央立法機關要去處理的問題嘛！本來有沒有違憲？是沒有違憲。若說立法院可不可以這樣處理？其實大家都很清楚，立法院院長選舉都是亮票啊！還是亮票啊！

李委員鴻鈞：我們不曾亮票，都是你在亮票。

柯委員建銘：沒有啦！大家都在亮票，比如拿給電視媒體照一下等等，這種作法大家都有啦！所以我們不要在這種事情上爭辯，這是政治理念、政治責任的問題。今天在這個地方大家討論的這麼清楚，包括秘密投票權等等，甚至上次大法官釋字第 499 號解釋認定國大延任自肥案的修憲案違憲，大法官解釋文的主張是該記名而未記名就是違憲，此事何其重大，但大法官認為該記名而未記名就是違憲，因為有三分之一的國大代表提案不記名投票。大家已經把各自的想法都

講清楚了，我們也尊重各個政黨的意見，你們說要協商，希望邀請中選會、法務部等相關部會的首長都列席，我們也一再尊重各位的要求，所以此案是否明天就照程序處理？

吳委員秉叡：照程序來處理啦！

柯委員建銘：處理前大家要發言，我們都沒有意見，我們就面對選民的抉擇嘛！政治人物本來就是要負責任的嘛！

李委員鴻鈞：我們都沒有意見啦！反正我們只是提醒你們而已。真的我都没意見，我只是就事論事，不論誰要如何，反正院長、議長都不會輪到我們，也不會輪到你們。

柯委員建銘：有機會啦！這個很難說啦！

李委員鴻鈞：憑良心講，立法院正副院長選舉採不記名投票是憲法所保障的，如果議會正副議長選舉要記名投票，為什麼代表會主席的選舉不一起規範？所以這個還是會……

黃委員昭順：代表會選舉也包含在內。

李委員鴻鈞：這個案有包含代表會主席選舉嗎？

柯委員建銘：有啦！都納入了！

李委員鴻鈞：代表會主席選舉也納入了？

柯委員建銘：地方層級都納入了。

李委員鴻鈞：要把大家都弄死就對了？

柯委員建銘：不會死啦！

李委員鴻鈞：反正我們沒什麼意見，你們……

吳委員秉叡：我舉個例回答林德福委員，我們是個統合性的國家，你說地方制度法不應該限制地方的自治權，那為什麼我們中央立一個農會法，要求地方的農會必須遵守農會法的規定呢？所以，剛才我們討論的爭點正是我們今天要處理的問題啊！如果今天處理的議題無法取得大家的共識，那就送院會處理，就是這樣子嘛！

林委員德福：那就多數暴力就好啦！對嗎？

黃委員昭順：院長以前也當過委員，以前如果是這樣，桌子恐怕都讓柯建銘委員翻完了。你請坐，我還沒有講完。我們那天在質詢時就講過，因為地方議會的議員有超過百分之三十幾都是無黨籍的，你剛才講要陽光法案，我覺得這都 OK，可是這到底是不是在保障金錢和暴力？我覺得值得檢討，以前我們都在地方議會待過，大家都很清楚，你們也有很多人在屏東。所以，到底怎麼做才能真正讓大家照自己的意願，而且是陽光的投票，其實大家心裡都有底。但是現在柯總召的意思，反正民進黨人多，就照制度走，弄一弄就來表決了。

柯委員建銘：不是這樣！

黃委員昭順：講白了，就是這樣子嘛！

林委員德福：本來就是這樣子啊！

黃委員昭順：這樣的講法真的讓我們聽不進去啦！這其中利弊得失，部長應該同意我的講法，有 30%都是無黨籍，我們用這種方法，這到底是幫忙他們買票還是怎樣，我覺得我們要用良心負責，因為我們都歷經過那些選擇，今天只是要更坦白地把它講得更清楚而已。反正我再怎麼講，

你們最後還是要表決就是啦！

柯委員建銘：我沒有這樣，這是講責任政治，不是政黨政治，有很多是無黨籍，我們不是在講兩大黨所有黨員的政黨政治，這是責任政治，讓每個議員選出來都可以對選民負責，這才是責任政治。

林委員德福：你說是責任政治，立法院也是……

柯委員建銘：立法院……

林委員德福：憲法要求規定要這樣……

柯委員建銘：這個法案是 3 月 28 日出委員會，照道理講，4 月 28 日就可以表決，我們也說大家要協商，所以中間也有協商過，但沒有結論。到今天事實上已經超過一個月，其實在兩個禮拜前就想要表決，但我們最後還是認為不要直接表決，請院長再來召集協商。上次院長說要來協商，你們說不行，因為內政部長和部會首長沒有來說明，所以還要再進行一次，而且他們說明要清楚，今天他們所講的，你們應該都聽得懂。所以，實際上我們並不是時間到了就要怎麼樣，坦白講，對於你們的要求，我們也一再認為儘量以和諧為主，都是抱持這種觀念，我現在所講的是責任政治，不是政黨政治。

林委員德福：沒有關係啦！如果你們什麼都要用這種方式處理，我們也會對預算好好處理。

黃委員昭順：我們在委員會協商時就不和諧了啦！他說我們就是要這樣，你記得嗎？

林委員德福：是啊！

黃委員昭順：那天我們是退席抗議，現場就是這樣，我們可以把當天的錄影調出來給大家看。因為有超過 30% 的確都是無黨籍，我們用這個東西來綁住……

柯委員建銘：那個不重要，現在我們在這裡講話比較重要。

黃委員昭順：實在是不理想啦！

主席：以後大家在一起的時間至少還有 3 年多……

林委員德福：如果你們什麼都要爭到贏，也沒有關係，未來 3 年大家就慢慢搞、慢慢弄！既然是大家協商，如果你們什麼都要爭到贏，好啊！那就看著辦啊！

主席：我們這樣好了……

黃委員昭順：院長，你待過地方議會、當過國大代表，你非常清楚，尤其是在屏東……

柯委員建銘：記得以前你們說要表決，我們沒有路，最後也都參加表決了。

黃委員昭順：哪有？

柯委員建銘：我在這裡表決二十多年，沒有贏過，今年是第一次贏，以前都沒有贏過。

黃委員昭順：我們做了多少退讓，對不對？相信你最清楚，部長應該知道，鄭太吉選議長，這是最明顯的案例，在這種情況下，你還逼大家都要表態，這是幫黑道還是幫賄選者？我真的要打上一个大問號。

柯委員建銘：鄭太吉是什麼案子？那是他們自己……

主席：我想這樣好啦！我們今天……

柯委員建銘：那是個人極端行為，和法沒有關係，法不可能處理個人極端的行為！

徐委員永明：對不起，我現在趕回來了，因為聽說後來還是有一些爭議，不過本席在此要奉勸，我們其實是按照立法院職權行使法來召開這個協商會議，協商有可能成功也有可能不成功，之前沖之烏礁事件的協商成功，也有協商不成功的時候，像 WHA 這個案子就不成功。我覺得不需要在那邊互相放狠話，因為我們都是按照這個遊戲規則在走。之前國民黨黨團要求請部長們來進行報告……

林委員德福：專家沒有來。

柯委員建銘：你沒有看到專家在這裡嗎？

徐委員永明：我覺得我們真的要互相，儘量做到可以，像上次協商紅十字會法的時候你們後來也就離席了。我的意思是說，這些都是協商的過程，不要又牽拖到以後審查預算的時候要來報復。我們現在協商都有錄音、錄影，大家都看得到，所以我覺得大家就是就事論事，如果要部長來報告，部長就來說明他們的法理見解，我們就可以完成程序。

許委員淑華：徐委員，剛剛我們討論的時候你沒有來，所以你沒有聽到嘛！

徐委員永明：我回去會好好看。

主席：這樣討論下去，大家的火氣會愈來愈大，本案的確已經協商了兩次，但到現在我們還是沒有共識，今天晚上大家可以好好想一想，如果明天早上有共識，也可以來完成這個共識，但是這就不是協商了。現在親民黨黨團好像不是很有意見，你們是認為都可以嗎？

李委員鴻鈞：我的意思就是要記名投票，就從立法院開始。

主席：好，時代力量黨團是支持修正案……

李委員鴻鈞：時代力量黨團跟我的看法一樣。

主席：對民進黨黨團的提案，國民黨黨團是反對。

柯委員建銘：全部照你的，立法院上個禮拜已經討論了，把選舉辦法改為記名投票。

主席：今天的協商並沒有達成共識，我們就依照 5 月 23 日的結論，到 5 月 27 日依院會的程序來進行，謝謝各位。

黃委員昭順：院長，本席要提出抗議，如果我們每一次的協商都要講這些一樣的話……

林委員德福：那就不需要了。

黃委員昭順：那你就乾脆講反正就用多數暴力嘛！對不對？用多數暴力就好了嘛！不可以每次都這樣講嘛！

主席：像沖之烏礁就協商很成功，我們都支持啊！

現在散會。

散會（17 時 43 分）