**對於選舉罷免法草案初稿的看法**

http://udndata.com/images/blk.gif  
本報專欄組策劃   
http://udndata.com/images/blk.gif

動員戡亂時期公職人員選舉罷免法草案初稿，昨天經內政部研究小組最後一次開會討論後，大體已經定稿。

這一法案在研擬期間，倍受各界矚目，它與未來的選舉風氣、民主政治的前途，甚至社會的安定與團結，都有極密切的關係。由於大家對它的期望非常殷切，所以本報與中國論壇社昨天特別邀請九位專家學者，就此一草案初稿之內容，交換意見。

這九位專家學者是(姓氏筆劃為序)：仲肇湘先生(立法委員)

李公權先生(立法委員)

呂亞力先生(台大教授)

吳豐山先生(國大代表)

李鴻禧先生(台大教授)

林紀東先生(大法官)

胡佛先生(台大教授、座談會主持人)

荊知仁先生(政大教授)

袁頌西先生(台大教授)

以 下是與會人士發言要點，記錄全文將由中國論壇社發表。一大進步與會人士對選舉罷免法的制定，大體上都表示支持的態度，李公權及胡佛指出，過去的選舉法規都 是行政命令，欠缺法律的基礎，選舉是人民政權的行使，能有法律為規定，也就是經過中央民意代表立法院的審議，總是一大進步。此外袁頌西等人也指出，新法將 選舉訴訟的審判裁決權歸屬法院，也是具有突破性的進步。

荊知仁認為我國目前地方自治的實施，尚無一套完整的法規，省縣自治通則還未制定，現 既然制定戡亂時期的選舉罷免法，何妨也制定一部戡亂時期的省縣自治通則，使地方自治更能合憲。李公權也強調省縣自治通則的制定，他說目前台省除掉省長及特 別市長未經選舉外，其他皆經選舉，已與憲法所指的省縣地方自治通則的精神，相差無幾。林紀東則強調完整的憲政與法律體系，他特別指出目前的省、縣政府及 省、縣議會的組織，皆仍是根據行政命令，在這樣的情況下，將選舉罷免用法的規定，會給人一種感覺，即組織的行政命令，而選舉的用反倒是法，未免有點本末倒 置。袁頌西教授曾比較草案與過去選舉行政法規的優劣，他說，有關中央民意代表增額的規定，總檢察長及選舉總事務所，可直接取消一個候選人的資格，目前的草 案則將資格取消的決定，由法院作最後的裁決，不過他覺得除此之外，新、舊規定比較起來，則無太大的差別，許多缺點仍舊保留。

與會先生對草案初稿的某些內容皆都有若干批評。吳豐山認為，這項草案大抵是就過去所頒增額中央民意代表選舉辦法及該辦法的施行細則以及地方公職人員選舉有關行政命令拼湊而成，無甚新意，予人以新瓶裝舊酒的感覺，其他人士也都從不同的角度有同樣的看法。

與 會人士認為，過去實施的選舉辦法，在性質上皆屬行政命令，並沒有具備法律的「形式條件」，但現在的主要問題，還不是在形式的要件，而在「實質內涵」的不能 符合社會大眾的政治要求；因此，新法若要較過去的辦法進步，不但在形式上應成為完整的法律，且應在實質內涵上更上層樓。若干瑕疵總括與會先生的意見，他們 認為本項草案初稿仍有若干瑕疵，希望在未來的立法程序中予以考慮：

一、胡佛及李鴻禧等教授一致指出，選舉是民主政治中最主要的活動，其基本精神在充分提供參與的機會，因此應予民眾最大的自由，愈少干涉即愈符合此一精神。但草案的某些條文，似偏重限制取締，與民主參與的精神不符。

二、仲肇湘等先生指出，法律貴在必行，法雖嚴而難行，等於無法，而終將損傷了法律的尊嚴；在草案中的若干行為規定與處罰條文，詞義不明，裁量不易，必將減低其可行性，不能不予考慮。

三、 由於目前政治社會的若干特殊性質，參與競選若的背景條件各異，因此本法應考慮這種現實的差異，而使條件背景不同的候選人，都能充分運用其「社會資源」，參 與選舉競爭。如果規定過於苛細，然後用這種苛細的規定去「公平」對待所有的候選人，則必然將對某些沒有組織條件的候選人不利，法律的公平性反而成了不公 平。

四、呂亞力等人指出、草案於內政部研擬階段，即曾受到社會各界的關心與評論，一般說來；持較保守態度者認為「基於現實政治的考慮」，應 當從嚴規定。然而，大多有識人士則認為，無論基於現實政治的考慮或未來政治發展的瞻望，本法皆應以充分發揮民主參與的精神為基本考慮。與會先生認為，有關 當局對於「現實政治的考慮」，似應就較遠大的見地來研判。

五、仲肇湘及胡佛等先生認為，本草案的立法技術顯有瑕疵，如第四十五條三款規定， 非助選員不得有「其他以使候選人當選為目的之行為」，如果廣泛解釋，則選舉人的投票行為本身即「以使候選人當選為目的之行為」，這樣說來，投票竟也違法？ 仲肇湘先生特別強調法律規定應少用「其他」二字這二字常會導致濫用與濫權的結果。另如第一○七條有關選舉訴訟審判的規定，所謂「不得提起再審之訴」，顯係 誤用法律用語，而正確的用法應為「不得是起上訴」；概二級審判之「上訴」與終局裁判後的「再審之訴」應有區別。

與會先生並曾對草案初稿的若 干規定表示意見，現歸納列舉簡述如下：處罰問題一、妨害選舉罷免的處罰問題。林紀東先生指出，選舉是民主政治的基礎，於不妨害社會秩序、選舉公正之範圍 內，應聽任自由競爭，不應置重點於限制與取締上。準是以論，草案初稿第四十四條有關候選人及助選員活動的規定，是否失之於嚴，是可以研究的。又初稿第六章 「妨害選舉罷免處罰」的規定，達廿六條之多(由第七十九條至第一百零八條)。在全稿條文中之比例上，幾乎達四分之一，內容是否失於苛細，處罰是否失於過 嚴，似應與刑法第六章妨害投票罪對照，重加考慮，以免偏差。他認為，處罰條文過多，與為民主政治基礎之本法精神，似欠符合。

對於林紀東先生 之意見，與會人士都有同感。胡佛教授特別強調目前特別法已過多，現有關選舉的罰則再以法取代刑法，實在有損刑法的完整。他另指出，草案初稿中規定，虛構事 實詆毀政府或攻評任何團體者，要處二年以下有期徒刑。事實上，刑法分則中有侮辱官署罪，可以引用，沒有必要在選舉罷免法中再作重複的規定。另外，任意誹謗 其他候選人者，也受二年以下有期徒刑的規定，但在刑法上有誹謗罪專章，如候選人或助選員確有誹謗之事實，亦可引用刑法之有關規定處理，用不著在選舉罷免法 中，再作重複之規定。

胡教授且強調，刑法上的誹謗罪屬於告訴乃論，但是選舉罷免法草案初稿中卻將這一種罪名改成逕行告發，也與刑法基本法的精神不符。

草 案初稿中其他有關處罰的規定，如果仔細與刑法分則各章相互對照，即可發現，絕大部分都可在刑法分則上找到依據。既然如此，選舉罷免法又對之作一些補充或加 重其刑的規定，豈不變成了特別刑法？捨基本法而不由，不是法治的常軌。界定須明確胡佛、呂亞力與李鴻禧教授皆指出法治的另一特徵是罪刑法定主義。一個人犯 了罪應受到什麼處罰，應依據有關法律加以裁決，裁決的事實必需非常具體，不容模稜兩可，不容定義不明確，意義不明確的法律是不符法律原理的。從刑法分則各 章即可看得清楚。但是，草案初稿中的很多規定，似與此一原則不合，尤其第四十三條各款的規定，最易引起爭論。四十三條是限制候選人及其助選員之競選活動 者，草案初稿之限制分成甲乙丙三案，究竟將擇那一案，將由行政院決定。但是不論那一案，共同有的三項限制是：(1)違背憲法者。(2)損害國家利益者。 (3)違背反共復國基本國策者。像這些規定，其範圍皆不明確。仲肇湘、荊知仁、吳豐山諸先生都指出競選國大代表或者立法委員者，其在競選活動期間，如果發 表憲法某些規定應該修改。或者提出某項符合憲法規定的立法(如全面改選中央民意代表)是不是違背憲法之規定呢？事實上，國大代表職權之一就是修改憲法，立 法委員亦有提出憲法修正案之權，如果競選這兩類公職的人不能就憲法問題提出主張，否則即視為違背憲法，而要受到取締與處罰，顯然是不合理的。因此，僅以 「違背憲法者」作為禁例，未做具體詳明之解釋，而遽以作為處罰之依據，即不符合罪刑法定主義的原則。

再如「損害國家利益」一項來說，情形亦 復如此，何謂損周國家利益，一千個人可能有一千種說法，到底那一種說法才算數，也應該詳細列明，才能避免爭執，否則你說違背國家利益，我說並不違背，誰是 誰非，就很難認定了。要避免這種情形現出，應該將應受處罰的項目，加以明確的界定，以符罪刑法定主義的原則。

吳豐山先生指出，候選人不能攻 訐任何團體，其界說也很不明確。譬如省議員或縣市議員候選人，對於地方農會之不當措施當然應該加以批評，以爭取農民選票，這種的批評是否被允許呢？是否可 以視之為攻訐某團體而受到取締呢？所以像這種很難界定範圍的規定，不但容易滋生紛擾，而且也很難執行。

仲肇湘先生指出，刑法的基本精神不在 處罰的輕重而在有犯行的必罰，像選舉罷免法草案初稿中若干處罰的規定，看起來很重，但是否能有效行之，是很值得考慮的。他認為，選舉罷免法中有關處罰的規 定，如能達到明確、從寬的原則，就是很合理的立法，否則，模稜兩可、缺乏可行性，縱使罰則很重，仍不符當前國家需要。

胡佛教授再從憲法的角 度檢討，認為憲法對人民的自由權採直接保障主義，即原則上除人民的自由違反他人的自由及公序良俗外，法律也不得限制。目前對人民自由權的限制與處罰規定刊 在刑法，如刑法不作規定，人民的行動皆屬自由，現草案對非候選人的一些助選行為定有罰則，假如這些行為並不牴觸刑法的規定，那都是個人的自由，受到憲法的 保障，怎麼能加以取締與處罰呢？訴訟問題二、再談到選舉罷免訴訟的問題。

草案初稿對於選舉罷免訴訟的審級，由於各方意見不一致，作成甲乙兩案，甲案以一審終結為原則，但准許於一定期間內提起「再審之訴」，俾於法院判決有重大誤失時，得獲救濟。乙案則規定一審結案，不得提起「再審之訴」。

與會人士一致認為，為了確保候選人的權益，選舉訴訟之審級以採甲案為宜，使候選人對於審判結果能夠心服口服。

呂 亞力先生指出，內政部在研擬草案初稿規定，一審終結，不得提出再審之訴，可能是為了確保政治的安定，其實這種說法有商榷的餘地，如果輕率的對於候選人的權 益作了不利的決定，而又無再審的機會，表面上平息了下去，好像確保了政治的安定。事實上，由於候選人自己認為他不公，理未得直，反而心生怨憤，長期來看， 與確保政治安定的原則，恰恰背道而馳，因此，選舉訴訟如能增加一個審級，不但可以確保候選人的權益，而且也有助於政治的安定。範圍與限制三、有關選舉活動 的範圍與限制問題：

吳豐山先生指出，草案第四十條有關競選宣傳的規定，其中一款指出候選人及其助選員可使用宣傳車輛及播音器，但是在第四十 四條中復規定候選人及其助選員的競選活動不得任意叫囂或使用擴音器，既然前已規定可以使用播音器，為何又說不得「任意使用」，而所謂「任意使用」又如何裁 量，亦乏準據。第九十二條中更對此種行為加以處罰，規定處一千元以下罰鍰。在競選活動中，候選人為了將政見公諸於世，勢必使用宣傳工具，而宣傳車與擴音器 更不可少，草案條文中既規定可以使用，就沒有妄加限制的必要。

草案四十四條還規定候選人及助選員不得燃放爆竹或其他火器，以免影響行人安全 或有引起火警之虞，此款顯然忽略了民情風俗；我國向例在喜慶節日燃放爆竹，表示慶祝，在選舉中，老百姓為了表示支持候選人，往往於宣傳車所到之處燃放爆竹 以表歡迎，這已經成了選舉活動中的一項特色，屆時將如何區別那些爆竹是選民所放？那些又是候選人及助選員所放？

草案第三十六條有關競選活動 期間的規定，如國大代表、立法委員的競選活動期間為十五天等，證諸過去的選舉，從來未能受到遵守，應在新法中重新考慮。吳豐山認為，不如將所謂的「競選活 動期間」明文訂為如舉辦政見發表會、張貼海報、使用宣傳車的期間，對於其他活動則不宜禁止，而事實上亦不可能禁止，以使此一規定更切實際，而免紛擾。

草 案第四十二條，規定自辦政見發表會，每一候選人每天不得超過兩場，每場以兩小時為限等，且規定其時間、地點及主要內容應於辦理三日前函報選舉監察機關核 准，選舉監察機關並應派員監察。如此一來，對政見發表會的時間、地點、場數人員都有限制，尤其還要經過報備核准，報備尚不致有問題，問題出在必需經過核 准，選舉監察機關將以什麼為核准的標準？

關於草案第七十五條選舉監察員的問題，吳豐山先生建議加設巡迴選舉監察員。由候選人自行推派監察 員，分成兩類，一類固定在希望能監票的投票所監票，這類投票所的投票區可能為其票源所在，一類則可機動巡迴其他投票所監票。在多數候選人都無法找到足夠的 監察員的情況下，巡迴監察可增加此一制度的可行性。賄選問題與會人士對賄選問題也發表了看法，刑知仁教授指出，在過去的選舉糾紛中，發生最多的是行賄事 件，但是據統計只有一件被判決取銷資格，原因在於法律對行賄人與受賄人皆規定處罰，使受賄人不敢作證。關於此項問題，荊教授建議法律是否只規定或加重處罰 行賄人，而不罰受賄人或對處罰減輕，使人民敢於出面取締競選賄賂事件。

袁頌西教授對賄賂問題則提出了根本防治辦法，他認為應對選舉經費作一 規定，尤其今日台灣經濟發展迅速，利益團體增加，有能力者可能以財力支持候選人從事選舉活動，譬如去年選舉中就有候選人以餐會方式幕集選舉經費，對於此類 捐助款項可以考慮用開收據的方式，一方面可以將收據交付有關機關審查，一方面捐贈人可以用收據做為扣除所得稅的根據。如此一來，既有助於弄清楚候選人的收 支帳目，復因事關捐贈人的權益，不會有以多報少的情況發生。但是對於此種捐款，不允許有任何相對允諾的情事發生，候選人不得允諾於當選後為協助者謀利。

荊知仁教授表示我國在競選前對競選經費已有規定，但規定的數目偏低，候選人無法於規定的選舉經費中完成競選活動，因此，今後對選舉經費的規定應該基於現實可行的考慮。

胡佛教授指出美國總統競選的初選中，政府對候選人採取相對補助的辦法，即先訂出一個最高額，如候選人自籌半額，政府則補助另半額，另規定每筆捐款的最高額為二百五十美元，避免受財團操縱。此種規定也可作為一個參考。選務與監察四、有關選舉事務及監察機構的問題：

李公權委員對選舉的公正性很強調，他認為選舉事務所的設置，應考慮容納若干社會公正人士，以提高此一機構的超然地位與公正性。

林紀東等人指出，本法中規定的選舉事務機構，皆由各級行政單位組成，而其權責範圍不小，新法對於此類機構的組成及權責，宜再作縝密的考慮，不使影響本法的客觀精神。

總括而言，與會先生一致認為本法在未來的立法程序中，應考慮社會常識的現代化發展及民主政治的正確道路，不能反其道而行之；他們主張，在完成立法程序之前，有關當局宜一本公開態度，繼續察聽各方的反應，而立法院亦當在通過該法前，邀請夠資格人士，舉行聽證會。

與 會先生一致認為，由於新法草案與過去的選舉法則並無太大出入，而照過去的選舉法規的施行經驗，本法應以可行性為主要考慮，否則仍然會發生糾紛，而且不受候 選人及民眾的尊重，法的威信就不能建立，徒然成為具文，其效果將一如過去。李公權委員說，從過去的選舉情況看來，法規雖嚴，但無法執行，整個社會實際上在 選舉中獲得了很大的參與，但在「名義」上法規對參與的種種限制大彈反調，他說，「這等於是明明送給人家的東西，反而讓人家覺得是借給他的」，這句話頗值制 定本法的有關機構三思。

吳豐山先生意味深長地表示，在世界各種政治體制中，最好的體制應是經常辦理公平開放的選舉。無疑的，選舉罷免法對我國未來選舉活動之成敗攸關，要辦好選舉，也就得朝盡量放手的方向進行，如此才能獲得選舉制度的優點，而避免其困擾，選舉罷免法似宜以此一觀點為立法的基礎。

(本報記老陳祖華、黃年、陳秀玲紀錄整理)

【1979-09-06/聯合報/05版/】