

淺談罷免制度之變革

2021. 11. 09

王亭勛（台灣地方議員聯盟智庫兼職研究員、台北大學公共行政暨政策學）

2020年6月韓國瑜成為首位遭罷免成功得縣市首長後，短短2年內，台灣就經歷了3場全國矚目的罷免案，分別是市議員王浩宇、市議員黃捷以及立法委員陳柏惟。上述這四人除了黃捷以外，皆無法躲過罷免通過的命運。隨著陳柏惟罷免案通過後，有論者認為罷免制度應該修正，至於該如何修正卻始終無法達成共識。有鑑於台灣近年來籠罩在罷免投票當道的氛圍之下，本文好奇歷年來的罷免制度為何，又是什麼原因導致近年來罷免案層出不窮。是以，本文將從1980年《動員戡亂時期公職人員選舉罷免法》開始到現在《公職人員選舉罷免法》，針對其中罷免制度的演變做詳盡的探討。最後在文末點出目前罷免制度面臨那些問題，期待將來修法時能受到正視。

回顧過往選罷法的變革，本文將其分為三個階段，分別是1994年以前，1994年到2016年，以及2016年以後。

（一）1994年以前

1994年以前的罷免制度有區分不同層級的民意代表、行政首長所適用的罷免門檻是不盡相同的，在提案門檻方面，國大代表、立法委員、省（市）議員的提案門檻為原選舉區應選出之名額除該選舉區選舉人總數所得商數百分之三以上；監察委員為原選區人數的百分之十，縣（市）議員、鄉（鎮、市）民代表，為原選舉區應選出之名額除該選舉區選舉人總數所得商數百分之五以上；行政首長則是原選舉區選舉人總數百分之二以上。

在成案門檻方面，國大代表、立法委員、省（市）議員的成案門檻為原選舉區應選出之名額除該選舉區選舉人總數所得商數百分之十二以上；監察委員為原選區人數的百分之二十，縣（市）議員、鄉（鎮、市）民代表，為原選舉區應選出之名額除該選舉區選舉人總數所得商數百分之十五以上；行政首長則是原選舉區選舉人總數百分之十三以上。

最後是投票通過的門檻，國民大會代表、立法委員，省（市）議員，縣（市）議員，鄉（鎮、市）民代表的門檻，為原選舉區選舉人三分之一以上之投票；監察委員為原選舉區之省（市）議會全體議員之二分之一以上之投票；縣（市）長，鄉（鎮、市）長，村、里長，為原選舉區選舉人之二分之一以上之投票。上述三



者皆須同意票需多於不同意票。

當時鮮少有罷免成案，多半是鄉鎮市民代表，所以受到的關注也不如預期。

(二)1994-2016 年

1994 年以後，罷免制度修改為耳熟能詳的「雙二一制」，即投票率要超過該選區的 50%，且同意票要佔有效票至少 50%才算通過，並且刪除不同層級的民意代表及行政首長應適用不同門檻的規定。然而，這樣的制度設計使得罷免通過的機率趨近於零，從 1994 年到 2016 年修法前，一共有 9 案罷免案連署成立，分別是 6 件立法委員、2 件鄉鎮市長、以及 1 件村里長的罷免案。雖然彼此之間的層級不同，但最終的結果都是相同的，皆因為未達 50%的投票門檻而未通過罷免。

(三)2016 年以後

由於 1994 年修法過後，要通過罷免案的機率是微乎其微，使得罷免制度無法發揮其作用。因此，時任立委陳其邁變推動修法，主張還權於民，希望調降罷免通過的門檻。本次修法的內容為提案人人數應為原選舉區選舉人總數百分之一以上；成案人數為原選舉區選舉人總數百分之十；通過門檻為有效同意票數多於不同意票數，且同意票數達原選舉區選舉人總數四分之一以上。

在門檻降低後，罷免案的數量有微幅上升的趨勢。被罷免人也不再侷限於民意代表或是鄉鎮市長，韓國瑜便是我國史上第一位遭到罷免成功的直轄市市長。

儘管在門檻調降後，雖然罷免案的通過數有增加，但當前的罷免度仍存有部分不合理之處，本文將點出該些不合理之處為何。首先，目前的罷免制度為一體適用，即總統、縣市首長、民意代表均適用目前的制度。然而當初透過投票決定該些候選人時，使用的選制不盡相同，卻使用相同的罷免制度，似乎有點不太合理。是以，罷免制度也該有所區隔。本文認為可以先劃分中央地方，再進一步區分行政首長與民意代表，不同層級的民意代表、行政首長應採用不同的門檻。

再者，由於我國目前選制有單一選區兩票制以及複數選區單記不可讓渡投票制(SNTV)，兩者皆無規定當選人是透過絕對多數的方式而產生的，加上我國目前兩大黨的支持率基本盤，若維持現行 25%門檻，容易流於政黨之間的惡鬥，將不利於民主政治的運作。此外，因為選制的關係，要罷免議員的票數往往是其當選票數的好幾倍。舉市議員黃捷為例，他當選的票數為 18420 票，而要通過罷免竟然需要 72892 張票，如此不合理的現象應該需要透過修法立即改正之。

總的來說，罷免制度在近幾年成為政黨在選舉之外另一個相互較勁的場合。

然而，過多的罷免，甚至是帶有情緒性的「報復式罷免」對民主政治發展而言絕非好事，未來制度該如何運作、修改，還有待朝野政黨與人民溝通，共同找到最適切的方式。

【附件一】

歷年罷免案件(僅列出有成案者)

1994 年以前

提議日	投票日	類型	選區	屆別	被罷免人姓名	第一階段提議人數	第二階段連署人數	選舉人總數	同意票數 門檻	同意票數	不同意票數	是否通過	未通過原因	投票率
1993年	1993年6月22日	鄉鎮市民代表	臺北縣汐止鎮	未知	黃錦文	未知	未知	未知	未知	未知	未知	是	不適用	未知
1979年	1979年7月28日	鄉鎮市民代表	高雄縣內門鄉	未知	游陳秋香	未知	未知	未知	未知	未知	未知	是	不適用	未知
1969年	1969年11月15日	鄉鎮市民代表	苗栗縣通霄鎮	未知	洪水木	未知	未知	未知	未知	未知	未知	是	不適用	未知
1962年	1963年1月19日	鄉鎮市民代表	屏東縣內埔鄉	未知	賴鄉春	未知	未知	未知	未知	未知	未知	是	不適用	未知
1953年	1953年9月20日	鄉鎮市民代表	臺中縣龍井鄉	未知	林成奎	未知	未知	未知	未知	未知	未知	是	不適用	未知
1953年	1953年8月30日	鄉鎮市民代表	苗栗縣苑裡鎮	未知	潘金塗	未知	未知	未知	未知	未知	未知	是	不適用	未知
1953年	1953年8月16日	鄉鎮市民代表	苗栗縣苗栗鎮	未知	郭兆才	未知	未知	未知	未知	未知	未知	是	不適用	未知
未知	1953年	鄉鎮市民代表	嘉義縣大林鎮	未知	陳朝風	未知	未知	未知	未知	未知	未知	是	不適用	未知

1994 年-2016 年

提議日	投票日	類型	選區	屆別	被罷免人姓名	第一階段提議人數	第二階段連署人數	選舉人總數	同意票數 門檻	同意票數	不同意票數	是否通過	未通過原因	投票率
2016年11月28日	2017年2月4日 ^[19]	村里長	屏東縣東港鎮大鵬里	20	王騰士 ^[19]	未知	24	90	45	33	2	否	投票率未達50% (舊制)	38.89%
2016年5月25日	2016年8月27日	鄉鎮市長	宜蘭縣南澳鄉	17	薛秋花 ^[20]	110	981	4,249	2125	591	26	否	投票率未達50%	14.66%
2014年9月26日	2015年2月14日	立法委員	臺北市第四選舉區	8	蔡正元 ^[21]	6,665	49,949	317,434	158,717	76,737	2,196	否	投票率未達50%	24.98%
未知	2003年9月20日 ^[22]	鄉鎮市長	雲林縣林內鄉	14	陳河山 ^[23]	未知	2,805	15,174	7,587	5,266	338	否	投票率未達50%	36.93%
1994年7月15日	1994年11月27日	立法委員	臺北縣選舉區	2	詹裕仁 ^[24]	3,816	44,170	2,074,387	1,037,194	377,642	55,254	否	投票率未達50%	21.36%
1994年7月15日	1994年11月27日	立法委員	臺北縣選舉區	2	林志嘉 ^[24]	3,744	44,568	2,074,387	1,037,194	367,496	65,301	否	投票率未達50%	21.36%
1994年7月15日	1994年11月27日	立法委員	臺北縣選舉區	2	洪秀柱 ^[24]	3,811	44,176	2,074,387	1,037,194	367,363	65,545	否	投票率未達50%	21.36%
1994年7月15日	1994年11月27日	立法委員	臺北縣選舉區	2	韓國瑜 ^[24]	3,835	44,266	2,074,387	1,037,194	377,822	55,541	否	投票率未達50%	21.36%
1994年7月15日	1995年1月22日	立法委員	臺北市第二選舉區	2	魏錫 ^[24]	3,820	20,435	914,623	457,312	68,239	10,009	否	投票率未達50%	8.63%



2016 年以後

提議日	投票日	類型	選區	屆別	被罷免人姓名	第一階段提議人數	第二階段連署人數	選舉人總數	同意票數 門檻	同意票數	不同意票數	是否通過	未通過原因	投票率
2021年2月8日	2021年10月23日	立法委員	臺中市第二選舉區	10	陳怡惟 ^[4]	3,744	36,073	294,976	73,744	77,899	73,433	是	不適用	51.72%
2020年9月14日	2021年2月6日	直轄市議員	高雄市第九選舉區	3	黃瑾 ^[5]	3,401	30,498	291,566	72,892	55,261	65,391	否	同意票數未達門檻，且不同意票數大於同意票數	41.54%
2020年11月19日	2021年1月16日	村里長	新北市新店區明城里	3	楊基生 ^[6]	32	303	3,055	764	312	244	否	同意票數未達門檻	18.20%
2020年8月11日	2021年1月16日	直轄市議員	桃園市第七選舉區	2	王浩宇 ^[7]	3,439	33,362	327,758	81,940	84,582	7,128	是	不適用	28.14%
2020年11月6日	2020年12月12日	鄉鎮市民代表	花蓮縣秀林鄉第一選舉區	21	連一龍 ^[8]	61	718	6,209	1,553	320	50	否	同意票數未達門檻	6.06%
2020年11月6日	2020年12月12日	村里長	花蓮縣秀林鄉美村	21	金治雄 ^[8]	17	183	1,674	419	55	7	否	同意票數未達門檻	3.76%
2020年10月16日	2020年11月28日	村里長	嘉義縣六腳鄉工廠村	21	黃江正 ^[9]	3	24	200	50	40	99	否	同意票數未達門檻，且不同意票數大於同意票數	71.50%
2020年10月15日	2020年12月19日	村里長	南投縣信義鄉東埔村	21	伍金鑾 ^[10]	10	99	968	242	166	369	否	同意票數未達門檻，且不同意票數大於同意票數	56.10%
2020年9月3日	2020年12月12日	村里長	臺北市士林區福安里	13	謝文加 ^[11]	42	465	4,284	1,071	515	1,666	否	同意票數未達門檻，且不同意票數大於同意票數	51.14%
2020年6月29日	2020年11月28日	鄉鎮市長	花蓮縣富里鄉	18	陳榮聰 ^[12]	89	942	8,607	2,152	974	82	否	同意票數未達門檻	12.65%
2020年10月6日	2020年11月21日	村里長	臺南市新營區大北里	3	王獻彰 ^[13]	22	228	1,664	416	380	541	否	同意票數未達門檻，且不同意票數大於同意票數	55.95%
2020年3月29日	2020年7月4日	村里長	宜蘭縣員山鄉中華村	21	許正東 ^[14]	8	165	586	147	257	137	是	不適用	67.77%
2019年12月26日 2017年6月20日	2020年6月6日 2017年12月16日	直轄市長 立法委員	高雄市 新北市第十二選舉區	3 9	韓國瑜 ^[5] 黃國昌 ^[16]	28,560 2,637	377,662 25,120	2,299,981 255,551	574,996 63,888	939,090 48,693	25,051 21,748	是 否	不適用 同意票數未達門檻	42.14% 27.75%
未知	2017年8月26日	村里長	屏東縣南州鄉壽元村	20	陳明德 ^[17]	未知	108	1,033	259	277	24	是	不適用	31.01%

【附件二】

罷免制度之變革：

一、1980 年

(一)罷免案之提出

第七十條：罷免案應附理由書，以被罷免人原選舉區選舉人為提議人，其人數應合於左列規定：

1. 國民大會代表、立法委員，省（市）議員，縣（市）議員，鄉（鎮、市）民代表，為原選舉區應選出之名額除該選舉區選舉人總數所得商數百分之五以上。
2. 監察委員，為原選舉區之省（市）議會議員總數百分之十以上。
3. 縣（市）長，鄉（鎮、市）長，村、里長，為原選舉區選舉人總數百分之二以上。

前項罷免案，一案不得為罷免二人以上之提議，但有二個以上罷免案時，得同時投票。

(二)罷免案之成立



第七十四條：罷免案之連署，以被罷免人原選舉區選舉人為連署人，其人數應合於左列規定：

1. 國民大會代表、立法委員，省（市）議員，縣（市）議員，鄉（鎮、市）民代表，為原選舉區應選出之名額除該選舉區選舉人總數所得商數百分之十五以上。
2. 監察委員、為原選舉區之省（市）議會議員總數百分之二十以上。
3. 縣（市）長，鄉（鎮、市）長，村、里長，為原選舉區選舉人總數百分之十八以上。

（三）罷免投票

第八十三條：罷免案投票結果，投票人數應合於左列規定，同意罷免票多於不同意罷免票者，即為通過：

1. 國民大會代表、立法委員，省（市）議員，縣（市）議員，鄉（鎮、市）民代表，應有原選舉區選舉人三分之一以上之投票。
2. 監察委員，應有原選舉區之省（市）議會全體議員之二分之一以上之投票。
3. 縣（市）長，鄉（鎮、市）長，村、里長，應有原選舉區選舉人之二分之一以上之投票。

投票人數不足前項規定數額或同意罷免票未超過不同意罷免票者，均為否決。

二、1991 年

（一）罷免案之提出

第七十條：罷免案應附理由書，以被罷免人原選舉區選舉人為提議人，其人數應合於左列規定：

1. 國民大會代表、立法委員、省（市）議員，為原選舉區應選出之名額除該選舉區選舉人總數所得商數百分之三以上。
2. 監察委員，為原選舉區之省（市）議會議員總數百分之十以上。
3. 縣（市）議員、鄉（鎮、市）民代表，為原選舉區應選出之名額除該選舉區選舉人總數所得商數百分之五以上。
4. 縣（市）長、鄉（鎮、市）長、村、里長，為原選舉區選舉人總數百分之二以上。

前項罷免案，一案不得為罷免二人以上之提議。但有二個以上罷免案時，得同時投票。

(二) 罷免案之成立

第七十四條：罷免案之連署人，以被罷免人原選舉區選舉人為連署人，其人數應合於左列規定：

1. 國民大會代表、立法委員、省（市）議員，為原選舉區應選出之名額除該選舉區選舉人總數所得商數百分之十二以上。
2. 監察委員，為原選舉區之省（市）議會議員總數百分之二十以上。
3. 縣（市）議員、鄉（鎮、市）民代表，為原選舉區應選出之名額除該選舉區選舉人總數所得商數百分之十五以上。
4. 縣（市）長、鄉（鎮、市）長，為原選舉區選舉人總數百分之十三以上。
5. 村、里長，為原選舉區選舉人總數百分之十八以上。

(三) 罷免投票

第八十三條：罷免案投票結果，投票人數應合於左列規定，同意罷免票多於不同意罷免票者，即為通過：

1. 國民大會代表、立法委員，省（市）議員，縣（市）議員，鄉（鎮、市）民代表，應有原選舉區選舉人三分之一以上之投票。
2. 監察委員，應有原選舉區之省（市）議會全體議員之二分之一以上之投票。
3. 縣（市）長，鄉（鎮、市）長，村、里長，應有原選舉區選舉人之二分之一以上之投票。

投票人數不足前項規定數額或同意罷免票未超過不同意罷免票者，均為否決。

三、1994 年

1994 年共經歷了三次修法，第一次是在該年 7 月，刪除監察委員罷免之規定；第二次是該年 10 月，規定罷免案之投票，應於罷免案宣告成立後三十日之內為之。但不得與各類選舉之投票同時舉行。

第三次也是同年 10 月，並對罷免制度做了重大的改變：

(一) 罷免案之提出

第七十條：罷免案應附理由書，以被罷免人原選舉區選舉人為提議人，其人數應為原選舉區選舉人總數百分之二以上。

前項罷免案，一案不得為罷免二人以上之提議。但有二個以上罷免案時，得同時投票。

(二) 罷免案之成立

第七十四條：罷免案之連署人，以被罷免人原選舉區選舉人為連署人，其人數應為原選舉區選舉人總數百分之十三以上。

(三) 罷免投票

第八十三條：罷免案投票人數不足原選舉區選舉人總數二分之一以上或同意罷免票數未超過有效票數二分之一以上者，均為否決。

四、2016 年

(一) 罷免案之提出

第七十六條：罷免案以被罷免人原選舉區選舉人為提議人，由提議人之領銜人一人，填具罷免提議書一份，檢附罷免理由書正、副本各一份，提議人正本、影本名冊各一份，向選舉委員會提出。

前項提議人人數應為原選舉區選舉人總數百分之一以上，其計算數值尾數如為小數者，該小數即以整數一計算。

第一項提議人名冊，應依規定格式逐欄詳實填寫，並填具提議人國民身分證統一編號及戶籍地址分村（里）裝訂成冊。罷免理由書以不超過五千字為限。

罷免案，一案不得為二人以上之提議。但有二個以上罷免案時，得同時投票。

罷免案表件不合第一項、第三項、前項規定或提議人名冊不足第二項規定之提議人數者，選舉委員會應不予受理。

中央選舉委員會應建置電子系統，提供提議人之領銜人徵求提議及連署；其適用罷免種類、提議及連署方式、查對作業等事項之辦法及實施日期，由中央選舉委員會定之。

採電子提議及連署者，其文件以電磁紀錄之方式提供。

(二) 罷免案之成立

第八十一條：罷免案之連署人，以被罷免人原選舉區選舉人為連署人，其人數應為原選舉區選舉人總數百分之十以上。

前項罷免案連署人人數，其計算數值尾數如為小數者，該小數即以整數一計算。

同一罷免案之提議人不得為連署人。提議人及連署人之人數應分別計算。

(三)罷免投票

第九十條：罷免案投票結果，有效同意票數多於不同意票數，且同意票數達原選舉區選舉人總數四分之一以上，即為通過。

有效罷免票數中，不同意票數多於同意票數或同意票數不足前項規定數額者，均為否決。

(智庫成員發表之言論不代表本會任何立場，目的只是希望引導大家交流討論，也竭誠歡迎回饋：Star89037@gmail.com)