

公職人員選舉候選人登記保證金數額訂定公聽會會議紀錄

壹、時間：108年7月8日（星期一）上午9時30分

貳、地點：中央選舉委員會10樓第1會議室

參、主持人：蔡委員佳泓

紀錄：劉菁珊

肆、出（列）席人員：如簽到表

伍、主持人致詞：

各位機關團體代表、本會主任秘書、選務處謝處長、法政處賴處長，很高興今天有這個機會主持「公職人員選舉候選人登記保證金數額訂定」公聽會。今日公聽會進行的方式，先請學者專家作意見陳述，接下來就邀請在座立法院黨團、地方議會、地方政府及地方選舉委員會代表提出你們寶貴的意見。

另外再補充兩點，第1點，有關全國不分區及僑居國外國民立法委員選舉候選人保證金發還規定，如果政黨登記10位候選人，得票超過百分之五的得票率分配到3席，其他7位候選人的保證金就不會發還，所以這個部分也是大家可以討論的。第2點，其餘公職人員選舉未當選的候選人要發還的條件是，得票數超過各該選舉區應選出名額除該選舉區選舉人總數所得商數百分之十，保證金可以發還。在地方公職人員選舉部分，保證金發還比例算蠻高的，有到8成左右，不過保證金的數額其實也關係到未來會不會發還。

另外一點，保證金門檻如果降低，可以刺激大家參選的意願，但選舉票或是相關作業成本會稍微增加，這個都請大家考慮進去。我們就先請學者專家進行第1輪的發言，規則上面是寫5分鐘，不過我想適度地延長是沒有關係的。

陸、與會人員發言摘要：

一、國立成功大學政治學系楊教授永年：

(一) 我想今天這個議題其實也有一定程度的重要性，我在來之前大概有一些簡單的瞭解，瞭解的來源就是從 Google 獲得一些資訊，當然有些資訊我並沒有很完整，所以有些部分就提供我個人的淺見給大家作參考。

(二) 我看到這個議題的來源之一，可能不是唯一，是社民黨召集人范雲希望競選臺北市長，因為 200 萬的保證金過高，沒有辦法登記。另外，我也查到一個訊息，就是說沒收的金額創新高，根據媒體的報導，去年九合一選舉總共沒收了 1.4 億元，這可能是問題所在。當然我可以體諒會議通知的內容並沒有辦法把所有資訊都提供出來，所以有些部分可以的話，建議未來再作一些深入的訊息比對，我先提出 3 點看法，再來提供這 3 個問題的解釋：

1. 第 1 點，我想要去思考的問題是保證金目的在哪裡？是為了防弊，還是為了興利？我是覺得興利比防弊重要，不是說防弊不重要，過去我們曾經有什麼樣弊端的案例嗎？有些部分我不清楚。如果過低的話，會不會去操控人頭的競選？過去好像發生的機率不高。所以按照我剛剛講的邏輯，如果是興利重於防弊，可能要調的話，應該是下修，不過保證金長久以來沒有調整，因為物價的波動，其實也等於是下修。
2. 第 2 點是目前保證金數額有沒有窒礙難行之處？看起來有些部分是有，有些部分是沒有。比較大的問題應該是在直轄市長這個部分，剛剛前面談到總統選舉金額更高，會議資料其實也談到到底多少才是合理，因為我們

看到先進國家在這裡也有作了一些簡單的比較，我們的保證金比日、韓還低，比西方先進國家為高，先進國家保證金低的原因可能是大家不太想選，臺灣如果要往先進國家的方面去走，是不是應該往下修？或者有沒有可能降低保證金發還門檻？這也是一個重要的指標。因為我們從民主參與的角度，其實理論上應該還是下修，只是下修到什麼程度，可能這裡有兩種思考，一個是鼓勵參與選舉，一個是避免干擾。就我剛剛談到的，過去有沒有案例？這是一個思考。或許過去有些案例是賄選，但是賄選跟保證金訂得高或低，其實關聯性跟干擾的討論議題好像不相關，就像保證金雖然很高，他想賄選，還是對他沒有影響。

3. 第 3 點，直轄市長的保證金可能是比較值得去討論的議題。2018 年臺南市長選舉也有候選人拿了 10% 的選票，剛剛主席也談到，也許保證金發還門檻是不是降低，這個其實也是一種考量，讓他保證金能夠拿回去。臺南市長候選人陳永和里長，後來他的選戰策略就是跟大家說，不要讓他的女兒沒有嫁妝，某種程度上也是造成一種鼓勵，所以保證金該降或該升其實還是有可以討論的空間。

(三) 立法委員的保證金 20 萬是不是太高？這部分看起來媒體的著墨不多，所以我覺得比較可能可以去對比的是為什麼立法委員 20 萬，直轄市議員也是 20 萬？理論上直轄市議員應該是要比立法委員低一點才對，因為就重要性來看的話，可能是這樣。

(四) 基於前面 3 點，我是認為應該可以調整，但是調整的過

程當中，可能也是要有有一些配套。調整到多少？減半是不是可行？比如說以立法委員 20 萬來看，減半變 10 萬，這個改變可能太大了一點，所以好像調為 18 萬是不是比較合理一點？直轄市議員可能就調成 15 萬。而地方公職人員選舉保證金要不要調整，看起來直轄市長是最需要調整的。其實如果真要算的話，或許也可以從薪資、重要性、貢獻度、物價指標等指標再進行討論。

(五) 另外，如果這是一個重要議題的話，我建議中選會可以設置一個保證金政策的專區，剛剛談到有些問題在哪裡，怎麼樣思考或形成有利的政策來發展，這可能是我們可以去思考的一個空間。

二、中央研究院政治學研究所吳研究員重禮：

(一) 為什麼要有選舉保證金？大家都知道它一定會有一些優點，一些可能的缺點，我想這也就是李俊俛委員希望提出來檢討的。為什麼要有這個保證金制度？看起來很多國家絕大多數都是有保證金制度，因為它基本上有幾個重要的優點，簡單來講，並不是所有有意參選的人都去登記，另一方面，現在選舉花費的成本越來越高，保證金制度事實上比較能夠節省行政成本。相對來講，它有些缺點，有人認為會降低政治參與動機，因為有一定的門檻，當然參與的人就會下降，但事實上更重要的是現在越地方性的選舉，沒有政黨提名還有當選的機會，層級越高的選舉愈需要政黨提名，經過政黨提名這個制度先篩選過一輪，如果沒有政黨提名先篩選過一輪，參選的人會再更多。

(二) 我並不清楚李俊俛委員提出來的合宜數額，他是希望增

加，還是降低？我猜想是降低。但是我有一個想法，其實現在花在行政作業成本已經相當高了，臺北市長選舉這一次有 5 位，上次也是 5 位，甚至還有一位老先生 2 號趙衍慶，他的得票還比馮光遠高，因為大家投票給他的理由是希望他能夠拿回保證金，持平來講，我覺得臺灣政治參與的人已經太多了，我覺得可以適時再調高一點選舉保證金。

(三) 如果我們跟亞洲國家來比，其實我們是偏低的，況且這些年來，整體來講，保證金依照選舉種類重要性跟選區人口數，目前總統副總統保證金是 1,500 萬，連署是 100 萬，直轄市長是 200 萬，立法委員、直轄市議員、縣市長都是 20 萬，這個成本真的不高。大家可以這樣設想，如果直轄市長登記保證金 200 萬的門檻拿掉，可能到時候一次就有 30 個人參選，看起來一般民眾好像有更多的選擇了，事實上政治的資訊更為紛擾，大家覺得這是一個好事，還是不好的事情？這個應該是了然於胸的，所以可以適度再提高一點選舉保證金。況且跟我們的薪資一樣，幾十年來都沒調，如果把選舉保證金往上調一定的比例，我覺得其實是合理的。

(四) 我認為現行的選舉登記保證金其實沒有什麼太大的問題，發還的規定是以各該選舉區應選出名額除該選舉區選舉人總數所得商數百分之十，正因為大家政治參與越來越狂熱，所以隨著物價指數適當調高一點登記保證金是有它的必要性。

三、東吳大學政治學系蔡教授韻竹：

(一) 臺灣的選舉是一個昂貴的選舉，基本上選舉保證金不太

是要不要參選的一個主要考慮點，因為在後續的競選開支花費更多的錢，所以其實是很少討論。但是也許我們沒有想過，是不是有很多人比如說像楊老師剛剛提到的范雲，還沒有在組織、制度內的人，因為保證金而在某種程度降低了他的參選可能性？這個是可以去想的。

(二) 關於公職人員選舉保證金跟收入的關聯性，就是年收或月收，目前首長的保證金原則上是高於他的收入許多，但是在民意代表的部分，我們應該還是在合理的範圍之內，所以關於首長的保證金，會不會一降就導致了參選爆炸？那是一個很困難的問題。

(三) 有選舉保證金的國家，大致上他們的保證金大概都不超過 2 個月的月薪，比較少的比如說像英國或者是紐西蘭，他們的保證金更是在 1 個月的月薪之下。目前臺灣的制度是保證金除了總統以外的立法委員或者民意代表的部分，其實只有說數額，但是關於保證金的數額到底是如何訂定的？沒有一個邏輯，也沒有一個說法。我想要建議是不是我們在某種程度去思考保證金數額的時候，可以跟他的月薪去作一些考慮？可能 2 個月月薪以內的數額是比較合理的。當然這還連動到一些保證金發還的標準，不過這個部分剛剛其他兩位老師說過了，我就沒有特別的意見，只是對於保證金的數額有一些想法，因為跟他的職責、相關工作內容是相互連動，他在去爭取這個職務的時候，其實就應該連帶考慮清楚他的所得跟日後應該付出的。

四、立法委員賴士葆國會辦公室李助理明：

(一) 今天開這個會，基本上是因為李俊俛委員提議，但是沒

有告訴我們是要調升或調降，對不對？建議開個會，所以這個會開完了、開過了，你也可以告訴他，我們開完了，還是這個結果，對不對？

(二) 我請教一下，像立法委員在資料裡面，為什麼從 12 萬變 20 萬，直轄市議員從 5 萬變 20 萬？今天要作個調整，總是要有個原因，當年一定有原因才會調整。今天開會已經滿足立法院決議的要求，開過會了，問題是要怎麼調整，是不是也要有個說法出來？這是第 1 點。

(三) 第 2 點，剛剛學者講說調高或是不動，也有學者說跟薪資去考量，我在立法院的觀察，薪資根本是不夠的，但是他的影響卻遠遠大於薪資。今天一個直轄市的首長，他的薪水好像跟一般中小企業、銀行高階不能比，但是他的影響力很大，市長可以作很多決策，可以影響到很多的經濟活動，所以直轄市長保證金 200 萬，目前已經實施好幾屆了，除非有什麼數據的說法，我覺得好像也還好。立法委員的保證金，我的看法也是這樣，能夠找出為什麼會調整的理由，我們去檢討它，不然的話，呼應第一位學者說的，去年九合一結餘了很多錢，可以檢討保證金是不是要全扣，或者有選到一個程度退還一半或怎麼樣，以目前的消費水準，這個錢其實不會很高。

五、中央選舉委員會莊主任秘書國祥：

每次選舉保證金的訂定都是由選舉委員會決議，選舉委員會委員所提意見都會影響當屆的調整，總統選罷法的部分因為是法律定的，所以目前法律訂定是兩種不同情況。

六、中央選舉委員會法政處賴處長錦玠：

(一) 立法委員選舉候選人保證金數額的調整，主要應係第 2

屆的時候全面改選，結果造成參選爆炸，才會在下一屆（第 3 屆）時金額做了調整，包括以計算公式來訂了競選經費最高限額。至於保證金之制，主要用意是要保證參選者都是真心誠意來參選的。

（二）保證金制度其實由來已久，36 年第 1 屆中央民意代表的選舉，沒有所謂「保證金」，參選途徑僅有二端，一個是政黨提名推薦，另外一個就是連署，地方自治的選舉也一樣，沒有所謂「保證金」，除了政黨推薦外，都要去連署，這個（連署）會造成擾民、勞師動眾，另外還有一點，求人連署完，選舉時還要再求人投票，會有社會債的問題，就是說要還二次的人情，所以後來才改成保證金的制度。包括早年的總統間接選舉也是 100 個國民大會代表來連署，沒有保證金。另外，還有考慮到成本的問題，像直轄市長當年為什麼訂 200 萬？因為當時要用三台無線電視臺辦理政見發表會，辦 1 場需要 150 萬的時段費用，所以訂直轄市長保證金 200 萬。後來總統改為直選，其保證金則以省長、二直轄市長之保證金各 200 萬，合計已 600 萬，總統是以全國為選舉區，所以才訂 1,500 萬。

（三）至於保證金之制在法制面來講，在於是不是符合比例原則、是不是有造成參選障礙這方面的考慮，就此，以往相關的訴訟甚多，包括早期的施寄青認為參選總統連署保證金 100 萬不合理，經判決敗訴後聲請釋憲，結果作成釋字第 468 號解釋，認為連署保證金並未逾授權之範圍，亦與總統選罷法規定不相牴觸。在此之前則有釋字第 340 號解釋認為政黨提名的候選人保證金可以減半，

事屬違憲，選罷法並已配合修正。另外，最近則有施明德以及 103 年地方公職人員選舉時有未成年人，挑戰保證金的制度提出訴訟。到目前為止，尚沒有一個案子是勝訴的，法院均認為我們目前的保證金尚符合比例原則。

七、中央選舉委員會莊主任秘書國祥：

(一) 我再補充 2 點，第 1 點是保證金怎麼調，像省市長為什麼保證金那麼高，是因為最早省跟縣是不同地方層級的制度，早期直轄市長跟臺灣省第 1 屆省長選舉，以下是縣，當然保證金要有差別，但是精省之後，當初是想說縣(市)跟直轄市的層級要拉平，所以現在雖然直轄市、縣(市)層級比較近，但是保證金以原來最早政府層級關係是有比較大的差距。

(二) 第 2 點是保證金的變動，像早期公職人員選舉，除了村(里)長外，都要繳交保證金，最早村(里)長無薪資且事務費很低，後來臺北市調高至 4 萬 5 千元之後，臺灣省也跟進，所以造成參選爆炸，因此地方都建議村(里)長要收保證金，後來選罷法修法規定，村(里)長也要收保證金，原本保證金數額不一，有 3 萬或 5 萬，現在合併選舉後村(里)長全部收 5 萬，這一部分的調整是這樣考慮。

八、立法委員徐永明國會辦公室陳助理宥竹：

徐委員在第 7 會期的時候針對保證金這個部分有提過公職人員選舉罷免法的修正草案，對於保證金的概念是希望能夠換成「登記費」，就是不要發還，希望登記費是像規費的方式，因為選舉需要很大的支出費用，有心參加選舉，要繳納的是登記費，以填補選舉事務的龐大支出。其中我們

也提到希望登記費的最高金額不超過公告時候的基本工資 5 倍。這是我們比較新一點的概念，希望真的能夠給予有心參與政治，想要成為被選舉人的年輕人這樣子的機會。

九、內政部民政司蔡科長明謙：

- (一) 選罷法有關保證金制度，動員戡亂時期公職選罷法在 69 年立法的時候，就已經有定明「候選人於申請登記之同時，應繳納保證金；其數額由選舉委員會視實際需要預計，先期公告」，立法理由在會議資料也有提到是避免選舉人輕率登記為候選人。司法院釋字第 468 號解釋也有提到保證金的數額，可以由選舉委員會審酌社會變遷跟社會發展情形來調整，順應時代的變遷，本部立場也是這樣。
- (二) 因為保證金制度是作為一個登記參選的條件，目前一般的民主國家都已經普遍採行，我們主要是認為各項選舉的辦理都要耗費大量人力、物力還有社會成本，而且參選是涉及到公益的事項，一方面要考量避免輕率登記為候選人耗費資源，另外一方面也要考量到參選以後貿然退選也會損及到社會公益，所以兩方面都要去衡平，保證金制度應該還是有維持必要。當然連署可能後面又會涉及到一些查對問題，所以我們還是認為以保證金這個制度維持應該是比較可行。至於數額的調整是選舉委員會的權責，本部沒有特別的意見應該要怎麼調整。

十、臺北市府民政局莫科長祥雲：

針對於里長的選舉，如同莊主秘講的，里長的事務費已經調到 4 萬 5 千元，所以每每在選舉的時候，其實大家都會講里長的福利有多好，現在里長選舉都有參選人爆炸的情

況。為了要讓選舉品質可以提升，有里長建議里長的保證金可以提高到 10 萬，因為參選人大爆炸其實也蠻浪費行政資源的。

十一、主持人：

補充一下，村(里)長在去年有 1 萬 4,960 位候選人，但是沒有發還的人數只有 6.86%，所以其實蠻多人都還是把保證金 5 萬元拿回家的。

十二、臺北市選舉委員會余副總幹事淑娟：

臺北市選舉委員會其實也是要呼應臺北市政府的意見，如果里長的部分能夠適度調高，我想這也是一個可以思考的方向。

十三、新北市選舉委員會黃副總幹事堯章：

依照目前保證金的數額，最近幾次在執行上都沒有特別的問題，而且考量目前薪資所得並沒有明顯特別增加，以及辦理選舉所需要的成本相當高，所以建議保證金維持目前的數額。

十四、彰化縣選舉委員會王組長榮煌：

因為彰化縣這一次五合一選舉候選人總共加起來 1 千 6 百多人，至於沒有達到發還保證金的人數並不多，所以我覺得目前所訂的額度還算合理。

十五、宜蘭縣選舉委員會林副總幹事聰敏：

(一) 以宜蘭縣來講，保證金不予發還的比例在 15% 以下，地方公職人員選舉部分，村(里)長、鄉(鎮、市)民代表不予發還在 5% 以下，立法委員跟縣長部分，上一屆立法委員是 8 位候選人，除了兩個政黨推薦的候選人之外，其餘都不予發還，縣長也是一樣，在 107 年 5 位縣長選舉候選人當中，

有 3 個人保證金不予發還。當然候選人越來越多的情況是不是因為保證金，這個我們就不瞭解，就整體而言，我們認為目前保證金還是可以再繼續維持，地方沒有特別有什麼反應。

- (二) 另外，因為現在保證金只規定得票數未達選舉人數除以應選名額所得商數百分之十不予發還，依規定候選人登記之後不能撤回，但是重複登記的話，保證金反而可以退還，此部分可能跟今天的議題不相關，可是不曉得其他縣市會不會有這樣的現象？

十六、中央選舉委員會選務處謝處長美玲：

針對剛才宜蘭縣選舉委員會林副總幹事提到重複登記保證金的問題，在去年 12 月行政院函送立法院審議的公職人員選舉罷免法修正案，這個部分已經納入修法，於修法草案規定重複登記之候選人所繳納之保證金不予發還。未來如果完成立法，在候選人有重複登記的情況，兩邊所繳納的保證金都不予發還。

十七、中央選舉委員會莊主任秘書國祥：

我再補充以上有關修法問題，保證金現在有兩個重點，一個是訂定的標準，一個是發還的門檻，現在選罷法規定得票數不足選舉人數除以應選名額所得商數百分之十就不予發還，當選的不在此限。這以前有兩種情況，像臺北市戶政事務所所在地的里很多逕遷人口，該里的選舉人數都 3 千多人，但是因為逕遷人口投票率很低，所以修法前候選人保證金常被沒收。另外一種情況就是離島，金門雖然是 10 幾萬人口，但是投票率經常 3 成多，選舉人數比如說是 11、12 萬，變成要 1 萬多票才會發還保證金，如果 3、4

個人選，每個人得票數可能都 1 萬票上下，當選人因為法律規定當選可以發還，未當選的得票 8,000 多票、9,000 多票還是不予發還。最典型的是陳滄江，兩次票數都蠻高的，可是最後保證金還是不予發還。所以後來選罷法修正，除了剛剛處長講的「搓圓仔湯」，兩邊重複登記的保證金不予發還之外，另外就是保證金發還的門檻，把原來先前得票不足選舉人數百分之十改成投票人數的百分之十，將來發還門檻會稍微寬鬆一點。

十八、立法委員林德福國會辦公室王秘書介正：

- (一) 首先跟內政部請教，政治獻金可以運用的方式，有沒有包含立法委員的登記費用，或者是一些公職人員選舉登記費用？因為據我瞭解，這一次政治獻金可以開始收受的時間是從 108 年 4 月 1 日，候選人登記的時間是今年 11 月 18 日，換言之，當你有心要去參與選舉的時候，當然是希望能夠有人來支持你，要來支持你的方式，很多候選人會訴諸小額捐款一人 100 元，這樣子點點滴滴累積起來，不見得都是從自己的財產裡面拿出來去做登記。換言之，各種選舉的登記費用是不是會造成參選困難？我覺得可能有待商榷，畢竟現在是有政治獻金法的這個制度在運行，透過政治獻金的方式，可以幫助各擬參選人來參加政治活動。
- (二) 當然你獲得民眾支持的時候，你有感召力的時候，我們就願意來支持你，一瓶礦泉水、一碗滷肉飯或者是三隻小豬等等訴求來支持一個素人的政治人物或者是一些尋常百姓參與政治活動。當他有其他外力來幫助的時候，我認為相對來說，由於登記費阻礙他往政治這條路邁進的影響程度沒有那麼高，真正困難的是他到底能不能夠當選。

(三) 其實說明白了一點，一些政治人物投身登記參與政治選舉的時候，他的目的也不是真的要獲得當選，可能是要尋求媒體的聚焦或者是議題的風向引領，或者是一些政治對話的機制，我們沒有辦法揣測他是什麼樣的一個心態要去參與這個選舉，但是站在國家的立場，站在行政機關的立場，我們如何能夠幫助想要來參與政治活動的人能夠得到一個適當的機會？我覺得這個東西似乎目前法令運作上面沒有太大的困難，畢竟現在也有 YouTube 那麼多的免費宣傳手段或頻道能夠去獲得一些號召力，讓它轉變成比如說是政治獻金的支持。據我理解應該是可以，可能要再請內政部確認一下這個事情。

十九、內政部民政司蔡科長明謙：

目前擬參選人收受的政治獻金，是可以作為參選登記保證金之用的。

柒、主持人結語：

感謝各位在百忙之中來參加今天的公聽會，本會委員會議決定保證金數額的時候，各位發言都會作為我們訂定的參考。我們今天公聽會就到此為止，謝謝各位的參與，謝謝各位的發言，謝謝！

捌、散會（上午 10 時 40 分）