

## 公職人員選舉候選人登記保證金數額訂定公聽會紀錄

壹、時間：中華民國 112 年 3 月 16 日（星期四）上午 10 時

貳、地點：中央選舉委員會第 1 會議室（臺北市中正區徐州路 5 號  
10 樓）

參、主持人：邱委員昌嶽

紀錄：陳怡芬

肆、出（列）席人員：如簽到表

伍、主持人致詞：

各位女士、各位先生，大家早安。今天中央選舉委員會舉行「公職人員選舉候選人登記保證金數額訂定公聽會」，非常感謝大家百忙之中出席今天的公聽會，我是中央選舉委員會委員邱昌嶽，很榮幸擔任此次公聽會的主持人。

公職人員選舉候選人繳納保證金制度是為避免人民恣意登記參選為候選人，目的是為節省社會資源與國家公帑。當然這樣的制度不可避免會一定程度限制人民的參政權，所以這幾年來有很多團體提到保證金制度，未來朝那個方向走，其實社會各界有很多討論。

因此去（111）年的地方公職人員選舉，也就是九合一選舉，本會為了妥適訂定候選人保證金數額，保障人民的參政權利，也舉辦了公聽會。本會參考該次公聽會中多數與會人員的意見，在直轄市長保證金部分，參酌選罷法第 41 條第 3 項直轄市長候選人競選經費最高金額計算標準方式，以固定金額 5,000 萬，乘以 3% 計算，所以去年直轄市長候選人保證金，從 200 萬元調降為 150 萬元。

至於其他包括直轄市議員、縣市長、縣市議員等保證金數額沒有進行調整。主要考量理由，一是現行的保證金制度占候選人整體競選經費的支出比例並不高，另外保證金也可以列入候選人收受政治獻金支出項目，因此其他部分沒有調整。

有關保證金議題，監察院也非常關心，於今年 2 月 2 日來函檢附調查意見，認為選舉保證金數額訂定欠缺明確的標準，難以說明訂定保證金數額的合理性，而且長久以來沒有隨著社會變遷與政治發展情形適時檢討調整，希望本會研議見復。

保證金制度在我國已實施有 40 多年，對於防止沒有相當程度政治支持者任意參選，耗費社會資源也有相當成效，但是保證金數額究竟多少為適當，並沒有學理依據。在前幾次公聽會，有立法委員提到有些國家根本沒有保證金限制，那是從跨國比較觀點來理解，其實保證金數額訂定高低，或是以連署制度取代，或以登記費方式，都是可討論的，對於用何種方式訂定保證金數額標準，各界均有不同建議。

本會在日前已經公布下一屆總統副總統及立法委員選舉將同日舉行投票，日期定在 113 年 1 月 13 日。總統副總統選舉候選人保證金在總統副總統選舉罷免法已有明文規定，就不再討論，但第 11 屆立法委員選舉候選人保證金數額，是否還是參考第 10 屆立法委員選舉候選人保證數額仍然定為 20 萬元、是否需要再調整，以及訂定保證金數額計算標準是否較為合理等問題，今日特別召開公聽會聽聽學者專家、立法院黨團及社會各界的意見。接下來請各位發表意見，我們也會彙整各位的寶貴意見，提供中央選舉委員會委員會議審議候選人登記保證金數額時的一個重要參考。

陸、與會人員發言摘要：

第 1 輪發言

一、東吳大學政治學系蔡教授韻竹：

(一) 其實這是我第 3 次參加有關公職人員保證金公聽會，之前提過一些意見，但每一次焦點不同，在上一次是調整首長選舉的保證金。保證金問題，大家都知道是一個價值的選

擇，到底是要防止參選爆炸，還是要鼓勵政治參與，其實是兩個不同的脈絡，在這兩個不同脈絡之下，也就影響保證金數額怎麼訂定。我在這幾次參與公聽會，我的想法都是一致的，因為這次公聽會是人數參與最多的，包括各個團體，各縣市政府，我想在此分享我的看法。

- (二) 我認為在首長層級、中央代表層級或在地方的民意代表層級的保證金，應該依據不同的思考方式。如果從政治參與觀點來看，地方民意代表層級有可能是公民想要參政的第一步，特別是青年、體制外，還沒有進入到體制之內、或是沒有任何政治資源的族群，第一步想要參與的選舉可能就是民意代表，所以我認為在思考保證金相關額度的時候，應該把這三個層級分開來思考。
- (三) 在政治學上菁英的流動，一般認為要去參選首長、中央民意代表應該會累積一些政治資歷及政治資源，不管是在資金或募款的能力上可能做了比較好的準備，而真正最辛苦的其實就是第一次參選地方民意代表的敲門磚，所以我個人覺得保證金首先要考慮的是地方民意代表這個層級。
- (四) 第二個考慮，除了依不同階層、不同職位考慮外，同時應思考繳出保證金的額度，以及退回保證金的門檻，應該怎麼訂定？目前的方向是調降保證金發還門檻，就是讓繳保證金的參選者能夠更有機會領回保證金，但每一次選舉都還是有一些參選者最終無法領回，因此這兩者應該一併考量。
- (五) 我個人不贊成用最高競選經費百分比去抓保證金的額度，因為對於資源豐厚的人來講，保證金是一個很小的數字，但是對於資源很少的人來講，他的競選經費無論如何都不可能達到最高，保證金對他還是一個壓力，而且會排擠他能夠用在宣傳的資源。所以，我覺得如果若要從促進政治

參與這個角度思考，最應該調整的應該是地方民意代表的保證金。

- (六) 另外，到底要怎麼調整保證金數額、依據什麼標準？我提議按照日後正式選上的月薪收入比例思考，可能是 1 個月或 2 個月薪額度作為保證金，這都是可以討論的。

## 二、立法院王委員婉諭：

- (一) 我認為在民主制度中，高額的保證金門檻其實非常不利於經濟相對弱勢又或者是得不到經濟支持的青年參政，我也認為這是損害民主制度中最重要的政治公平性，導致我們國家各項政策都偏向是經濟相對優勢者的方式來施行，同時也讓經濟上的不平等和政治權力分配的不對等互相做了結合和鞏固，特別是在貧富差距越來越大的情況下，參選的經濟門檻更進一步限縮經濟相對弱勢者影響政治、改善生活的機會，所以我相信身處在大家都能夠感受到這個惡性循環以及讓臺灣社會深受其害的貧富差距影響之下，已經到了必須要立刻作出改變的時候。
- (二) 時代力量一直以來非常明確主張基於保證金門檻對於民主政治負面的影響，同時也考慮到過去威權歷史留下來的政治和經濟地位的不平等，以及持續擴大的貧富差距，更為了要加強臺灣民主的深化，保證金的制度應該廢除，又或者採取與連署並行的雙軌制。短期而言，保證金也至少應該修改、調降，如果沒有辦法一步到位廢除，至少能夠朝著調降的方式施行，惟有如此，我們的公民社會才有持續進步的可能。
- (三) 另外在 2021 年中選會的委員任命的時候，時代力量也曾經針對保證金的問題來詢問四位被提名人，其中包括了許雅芬委員、許惠峰委員、陳恩民委員，都明確表示贊同應該要降低，而王韻茹委員更是直接地表示在有連署制度的

情況之下，會支持廢除保證金。顯然儘可能減少參與政治的經濟門檻已經是一個主流化的意見，也是許多中選會委員同意應該要努力的方向，我們也看到近幾年的選舉都有一些參選人試圖針對保證金的選舉制度提起釋憲。我深切地期待中選會應該要積極地採納這些意見，而且在即將面臨的大選之前就應該要提出具體的方案，不論是廢除，又或者是調降保證金，我覺得都是一個必須要思考的積極作為。

(四) 我也要再次強調，過去有許多行政機關都主張為了要避免候選人恣意登記參選，增加選務的行政和社會成本，保證金是有其存在的必要，我認為這樣的說法令人覺得非常困惑，難以認同且無法理解。因為我們其實沒有看過有太多的參選人恣意登記參選，造成無法忍耐的社會成本，反而實際上很多人擔憂看到太少人有意願來參選，願意一起來改變政治。

(五) 很多人覺得政治非常遙遠，改變很困難，吃力不討好，導致選民每每兩年遇到一次選舉時，就要在非常有限的情況下，甚至是一成不變的候選人中含淚投票，挑一個比較不爛的蘋果的方式作投票的選擇。所以，我認為行政機關很習慣地把實際看得見的工作看成是成本，卻很少意識到當選民失去了選擇的機會，更是一個巨大的損失。當我們看到成本時，不是只有實際上的工作業務，其實還要看到臺灣民主化的影響，以及選民們是否能夠透過選舉選出一個適任的、優秀的候選人。如果我們沒有辦法意識到這一點，這才是臺灣政治真正要面臨到的損失還有危機。我還是要再次強調，儘快調整高額保證金的制度絕對是有助於臺灣民主深化，政治改革的步伐也才能夠繼續前進，希望中選會能夠聆聽大家的意見且積極處理，謝謝。

### 三、中央研究院政治學研究所吳所長重禮：

- (一) 臺灣從國民政府在民國 38 年撤退到臺灣，39 年就開始舉行選舉，從 1950 年到 2023 年臺灣目前已經有 73 年的選舉經驗。從政治學制度選擇理論的角度來說，我認為中央選舉委員會是臺灣少數幾個獨立機關中，即使牽涉到保證金制度這麼敏感、尖銳的事務，還是能夠給一般民眾留下非常高度的政治信任，非常獨立、公正、客觀的角色。傾聽一般民眾的意見很重要，但中央選舉委員會建立下來這個形象其實是極不容易的。目前保證金是直轄市長 150 萬元、直轄市議員 20 萬、縣市長 20 萬、縣市議員 12 萬、鄉鎮市長 12 萬、直轄市原住民區長 12 萬、鄉鎮市民代表 5 萬、村里長 5 萬，目前這個金額對於其他的小黨來說，可能還是有點門檻，但整體來講，我覺得目前這個金額與一般的認知沒有太明顯的差距。制度選舉理論有這種觀點，就是除非這個制度面臨到極大的困難，否則一直調動其實未必是一件好的事情。
- (二) 若根據會議資料中以競選金額 2% 到 3% 試算出來的金額，事實上約略就等同或者甚至於高於目前的保證金數額，另有人主張應該用登記費而不用保證金，但登記費是不退還的，保證金是可發還的，所以整體來講，原來保證金的發還門檻也下降，從原來的選舉人總數的 10%，變成是現在投票人數的 10%。我個人建議這個門檻可以再調降，10% 是真的有點高，我覺得 7% 甚至 5% 是其他政黨普遍可以接受的。
- (三) 有關於連署制度，事實上若候選人不繳保證金，而是進行連署，我想其花費肯定是高過於登記費用。第二個問題是查核的問題，地方的選務人員應如何查核連署是否有造假情形？因此維持目前的保證金制度，把保證金返還標準降

到 7%甚至 5%，我覺得是比較可行的方式。

(四) 另外，日本選舉其實不怎麼花錢，但整體而言，若以臺灣的選舉花費來說，目前的保證金制度也還在合理的範圍。

#### 四、成功大學楊教授永年：

(一) 這是我第 2 次參加這個議題的討論，但這一次有一些背景因素，譬如最近有 3 個縣市的議長、議員出了狀況，首先是臺南市，再來就雲林縣、澎湖縣，讓我想到保證金跟廉政公民的關係，可以當成重要的目的或者指標去思考。回到最原始的思考，設定保證金的目的為何？就公共政策評估的角度，我認為就是公平與效率。但是公平跟效率之間會有影響，為強調效率，會影響到公平。成本是效率，但它有可能影響參政權。我沒有實證的數據或論述，只能夠從過去發生的一些現象得到參考，就是選舉保證金公不公平。保證金除了在初選過程，也會發生在競選過程。例如蘇煥智，他競選臺北市長，在競選辯論會過程他就被排除掉了，代表什麼意思呢？有些部分其實透過競選的公告，有行銷就可以吸收政治獻金的收入，所以在這個狀況下，我感覺公平性有受到影響。

(二) 回到問題的主題，到底要設定什麼樣的保證金門檻？這個門檻，如果是節省成本，到底節省了多少成本？我發現現在真的是財富很不平均的狀況，就是「窮者越窮，富者越富」，競選經費動輒百萬、千萬，因此造成貪污問題嚴重。保證金這個制度建立目的就是選賢與能，但如何選賢與能？我剛剛提供兩個重要的指標，一個是公平，一個是效率。可能有人會說把門檻降低，會造成浮濫參選，但透過門檻調降、透過更多的競爭，其實反而是可以讓行政更為透明，行政透明可能也可以納入指標，以及剛才提到的公平跟效率等，以及還可以有很多不同指標，成本也只是效

率其中一環。

- (三)我也同意連署方式，但配套要做好，但這其實也是成本，也是要花錢，但就整體財政負擔來講，可能都是少數，因此在討論保證金過程中，可能強調公平性會比效率性高一點。當然不是不重視效率性，但公平跟效率有時候會有一些影響，端看如何去思考？甚至我直覺，雖然這個直覺沒有具體數據支持，縣市長本來從 200 萬已經調降到 150 萬，為什麼不能 100 萬？

#### 五、東海大學政治學系沈教授有忠：

- (一)基本上所謂保證金制度的設計都是價值的選擇。這個價值選擇的點，剛剛楊老師也提到，就是公平跟效率的問題，換言之就是究竟是要鼓勵或活化臺灣民主政治參與，還是為了避免參選爆炸、恣意登記浪費社會公帑？我認為對於民主政治而言，最核心的應該還是在於鼓勵參與，而不是在於為了要防止成本的支出，做了過多阻礙政治參與的門檻與設計。
- (二)因此我認為保證金制度的設計如果用意是在於防止參選爆炸或恣意參選，則可否在此精神下，採行其他的替代方案，同時可以防止參選爆炸，又可以鼓勵參與？在前幾次的公聽會，以及剛才王委員也提到，是否可能用其他譬如連署方式進行。如果用連署方式，實際上可能它的支出反而會增加，對於候選人來說，甚至是對於選務機關，會造成一些其他支出的壓力，或者是人事成本的壓力。但是除了我們一般想像的書面連署，需附上身分證等文件等方式以外，有沒有可能電子化？現在是高科技進步的年代，這是一個技術性的門檻，不管是紙本或電子化，如果能夠用電子化的方式進行電子連署，未來甚至可用在不在籍投票的電子投票。過去我也參加過中選會不在籍投票的一些公



聽會，公聽會的意見其實都大同小異，但最後的結果仍然一樣，如果能夠與時俱進，在網路化的社會，用電子化的方式連署，對於機關或候選人，應可以有效降低成本，同時還能真正達到防止恣意參選的可能性。這只是技術上的問題，在臺灣電子技術獨步全球的情形下，要做到克服技術上的問題，不會出現造假的情況，或者比例很低，不會過度浪費選務機關的成本，應該是可以做到的。

(三) 另一個可能性是或許兩個制度並行，比如說多少連署可以折抵多少錢的概念。對於參選人，200 萬降低到 150 萬，對於首次參選的人來講，它畢竟是一個非常高的門檻，他或許可以承擔得起 50 萬的保證金，剩下的 100 萬如果能夠有個公式去計算，可以用多少連署來作替代，加起來達到參選的門檻，其實也是可以思考或靈活變化的方向。

(四) 另外如果保證金制度要調整，是就定額作調整，抑或以公式計算？如果無法廢除保證金，而是調降，我個人是傾向用一個公式。現在數字從 200 變成 150、120、100，都還是有一個客觀的數字在，總是要有理由說明為什麼是 100，不是 95、不是 80？如果使用客觀的公式，一方面可因應社會變局或經濟變化，用一個公式可以去計算，也不需要總是為保證金數額作說明，更不需要經常為數字的調整進行法律的修正。剛剛吳所長也有提到，法律其實不適合一修再修，對於民主政治運作的穩定性不見得是好事。

#### 六、中國文化大學行政管理學系蘇教授子喬：

(一) 第一點，我覺得保證金制度設計主要是為避免人民恣意登記為候選人，節省社會資源、國家公帑，資料上是這樣寫的，但是這樣的作法其實也會限制人民的參政權。我覺得這是公共利益與個人權利之間的權衡，這裡所指的公共利益是要節省社會資源及避免浪費公帑，這個公共利

益是非常抽象跟籠統的，到底是節省什麼樣的國家公帑以及節省什麼樣的社會資源？可是它對人民參政權的影響是非常具體而且明顯的。

- (二) 第二點，在會議資料上呈現保證金的制度，日、韓比我們高，但與西方國家比起來，西方國家其實比我們低，我們是要學日本、韓國的制度，還是要學更多數西方歐美國家的制度，這也值得思考。我想韓國是一個新興民主國家，日本是一黨獨大的國家，跟多數成熟國家比起來，到底是要學哪一邊，這個可以思考一下。
- (三) 第三點，因為在講保證金制度的時候，通常都會引到大法官釋字 468 號解釋，事實上在會議資料提及這個解釋文宣告保證金制度不違憲，但我要提醒，其實在解釋文脈絡裏要講的是總統選舉的連署保證金 100 萬並不違憲，並不是說保證金額度要怎麼設定都不違憲。而且參選總統如果要 100 萬，有百位的立法委員、幾百位的民意代表，跟近千位的鄉鎮市民代表，保證金都要有 20 萬、12 萬等等，是否符合比例原則？100 萬這個額度是為一個單一職位，有上百位的民意代表要以五分之一額度的保證金，這個額度會不會太高？另一個解釋文也可提供參考，釋字 290 號也曾說對候選人學經歷的限制並不違憲，可是後來的制度調整上，事實上認為可以廢除學經歷的限制，所以即使一個制度並不違憲，也不代表我們不能對這個制度的存廢性進行調整。
- (四) 第四點，保證金數額的計算標準可能監察院有提出這樣一個建議，可是我認為不論是提出怎麼樣的公式，其實都是會有點武斷。基本工資的 5 倍，這可能是所謂登記費，公職月薪的 2 個月，為什麼是 2 個月？這個 2 個月的立論基礎是什麼？為什麼不是 3 個月、4 個月、1 個月？競

選經費最高的 2%、3%，為什麼是 2%、3%？為什麼不是 4%或 5%？它的立論基礎其實都很難講清楚，所以我覺得定這個標準都可能有點武斷。如果定這樣的標準，保證金的數額其實會慢慢增加，因為基本工資提高，競選經費最高金額也不太可能降低，會提高，公職的月薪也不可能降低，所以定這樣的標準，不論門檻怎麼定，一旦採取此種公式，將來保證金大體的趨勢是會增加的，與我們現在想促進人民參與的考量是不太一致的。

- (五) 第五點，一個更直白的問題，為什麼繳不出 20 萬保證金的經濟弱勢者就不讓他去參選直轄市議員或立法委員？20 萬繳不出來，就認為他的政治能力就比較低嗎？他就沒有為民服務的能力嗎？若是考量避免沒有一定政治支持者的候選人參選，難道經濟弱勢者就沒有一定的政治支持者嗎？所以我的結論是認為或許可以考慮廢除保證金制度，廢止保證金制度就不用考慮退還門檻的問題，或至少要把保證金的數額降到更低。

#### 七、台灣民眾黨立法院黨團謝助理毅弘：

主席、各位大家好，因為我們黨團在立法院第 10 屆第 4 會期有提出選舉罷免法的修正草案，黨團的意見就是覺得現在保證金的制度過高，高額的保證金無法鼓勵小黨、青年跟素人參政，所以我們當時提了這個修正草案，內容就是保證金應該要降低，把最高限度限在基本工資的 5 倍以內去作調整，另外針對根本沒有辦法負擔的，我們也希望跟連署制並行，也可以推動電子連署的方式來進行。這是本黨團所提法案的立場。

#### 八、小民參政歐巴桑聯盟江主席敏榕：

- (一) 我們是一個 2019 年正式成立的政黨，叫做「小民參政歐巴桑聯盟」，我是黨主席江敏榕。我們想要對這個議題發

聲，這場會議其實是我們期待而且促成很久的。小歐盟從 2018 年就開啟了保證金過高的行政訴訟，一直到去(111)年提出了大法官的解釋，在去年跟今年兩案陸續都被駁回了，我們也在去年同時聲請了監察案，所以有了今天這場的公聽會。我們覺得今天非常難得，因為中選會能夠邀請到我們實際參與的青年政治工作者來現場發言，是一件非常重要的事，因為這在思考整體的制度修正上會更貼近而且具體，我們認為這也是主管機關對與時俱進的體制改變上面一個責無旁貸的承擔。今天我會針對我們在參與地方選舉中，提出現行保證金制跟民主政治多元發展的影響，也會提出我們在研究議題中對於這個選制的疑問，以及最後我們的主張。

(二) 平權參選及小民需要參政的訴求是我們小歐盟從 2018 年參選時候提出的一個大主張及政策，也成為我們政黨正式成立的名字。在當年，小歐盟推出全臺 21 位媽媽參選地方的市議員，另外還有 2 位無法繳出保證金的候選人。我們所有的候選人都是來自街頭還有在地方倡議非常多年，我們都是來自一般普通的背景，完全沒有任何政二代或是就職公職的背景。我們是平均 35 歲的全職媽媽們，我們想要進入體制，為生活中的公共政策跟困境發聲，我們有很多年倡議的經驗跟動能，可是我們沒有高社經的背景。說我們是一群社會的政治工作者其實都不為過，不過現在的參選規則是必須要拿出 20 萬的保證金，還不包括競選經費，地方選舉都是動輒上百萬元，也成為了常態，即便中選會其實有訂定出參選經費的上限，但是因為根本沒有實際的約束跟配套，所以目前的參選結構及機制就是成為金錢跟權勢資源的比拼。

(三) 在先前我們提出的行政訴訟兩次的回應跟公聽會，中選

會有提到不斷有人出來參選，而且都有付出保證金，必須要說這個是不得不的現實，而不是可以負擔參選保證金的事實，這要先釐清。同時我們也看到對民主政治推進的影響，我們這些年輕、甚至一般普通背景的參選人，在選戰的起跑點就與其他候選人不同，我們募完保證金之後就要再募競選經費，在人力跟資源背景相對弱勢下，我們在這樣金權選舉的競逐，要如何能夠大比例投入這些政策的工作裡面？這個是很現實的事。的確也有一些不花大錢選舉而選上的候選人，可是這樣的比例是非常少的，這樣的結構就讓這些有想法的政治工作者在參選時就陷入了一種困境，更排擠掉了一般背景的候選人。我們所知道的年輕參選人的夥伴，他們甚至都還在還 2018 年參選時候的債務，借錢參選更是常態，而如此也造成了再次投入的退卻，這些都在告訴這些參選者，你選舉就是要投入一個用資本構築的環境當中。坦白說，這不只是參選不公，而且還是陷政治於不利，更是一種歧視，但是政治工作明明就是在處理公共議題的困境，不應該是投入資本市場來作服務，讓政治成為一種奇特的金權結構。

(四) 在此我們也要提出疑慮，在會議資料有提到一個保證金的算法，是以公職薪資的倍數為計算，可是我們認為這個部分並不合理。因為參選人還沒有選上，他的身分就是一般的平民百姓，又怎麼能夠拿出相對應的費用？另外，這又是以資本套用在公共事務的規律，如同在說你要應試這個公職工作，你就要拿出這個職位的薪資來確保你夠資格，這是令人非常疑慮的。另外，在先前中選會的回應裡面有提到保證金占參選費用比例較低，這也是同樣陷入資本結構的邏輯。小歐盟的候選人在 2018 年以及 2022 年的參選，平均每位候選人含保證金的花費是 30 到 40

萬，我們在 2018 年跟去年的選舉都獲得全臺政黨票的第六跟第七高票，保證金就占了我們一半，甚至以上，這個是普通背景候選人的現況。參選費用之高也造成了很多的弊端，剛剛前面學者也有提到，這也是容易讓參選工作往金錢權勢靠攏，這個結構容易造成不公義，這已經不是個人的行為了，是結構的問題。所以，保證金的訂定緣起如果是要確保參選人認真，但是事實上我們看到現況是只有促使大者恆大的結構，不是促使努力最大。

(五) 在提出修正依據的時候，必須要回到保證金訂定的依據跟用意才能思考，不過在先前的記者會跟訴訟當中，其實我們沒有獲得答案，我們獲得的是這個制度沿用了很久的回應。如果先前訂定是沒有依據的計算方式，也因為威權時代的背景而一言定之，那麼保證金的存在其實就不太合理。小歐盟基於憲法中的平等參政權，我們主張的是最終要廢除保證金，可是我們同時理解在選舉當中的行政成本跟社會資源，那麼中選會是否可以提出在選舉當中參選人應該負擔的比例是多少？在選票印製、選務人員的人力費用實際上是多少？這個比較能夠具體來說明保證金訂定的合理性。我們目前所知道的保證金用途，除了退還以外，還有入國庫，那麼實際在選舉的成本費用跟其他用途是能夠依據的基準及方向，這是我們提出的意見。

(六) 小歐盟認為市議員的保證金訂定，可以是以基本的工資，就是在去年 9 月所提出的月薪 2 萬 6,400 元來訂定，基本工資是一個平等公平的數字，一個月是以法定競選期的最高數值 28 天來計算。

(七) 我想說明現今的民主政治弊端、對政治人物的負面觀感，還有各種奇異的參選人，反映出保證金是沒有辦法篩選

出真正認真的候選人來確保社會資源不浪費。在地方的議會當中，如果有多元背景的政治工作者，其實對於民主政治的推進是有意義跟幫助的，能夠代表不同的族群、不同的議題來制定更完善的政策，而非都是高社經背景，為了個人利益卻要處理一般小民的生活事務。

(八) 最後，因為去年先降了市長參選的保證金，原因是保證金額較高，會議的題綱也有列了對於立委保證金調降的討論，但是我們提出，地方的選舉對臺灣政治的影響甚大，應該要做急迫的改制。

九、小民參政歐巴桑聯盟黃執行委員婷婷：

(一) 今天來這邊，我們其實很激動，因為這是我們從 2019 年開始努力，走過一波又一波的行政訴訟、釋憲、監察院，才到這邊。我們其實在整個訴訟的過程提過很多的意見，包括批判目前一些對於保證金的論述，但是都是被駁回的，所以在此我們還是想再重申一遍。其實在保證金的相關論述非常少，我們主要看到的就是防堵。剛剛老師們所講的，防堵其實是威權時代的思維，民主政治是要走向政治的多元，所以如果從防堵的角度或者是為了節省社會成本的方式來思考保證金，似乎跟民主國家政治的多元發展相違背。

(二) 第二是保證金制度在我國已經實施超過 40 年，對於防止無相當程度政治支持者任意參選耗費社會資源已具相當成效，2018 年《天下雜誌》652 期用「用錢買的才是民主」作為那一期的標題，在探討臺灣各式各樣的政治亂象，包括選議員要 1,500 萬、政二代滿街跑、民選公職的貪污比例過高，其實已經在凸顯現在整個政治的問題不是要防堵，而是它讓有錢的人可以恣意妄為。所以，到底什麼才是耗費社會資源？在我們的競選過程當中，所

有的違法看板其實是不被取締的，這樣的違法行為在選舉過程是被允許的，相較之下想要用保證金來圍堵不認真選舉，對我們而言，是允許違規的行為，可以大刺刺在那邊違反社會資源，所以到底成效在哪裡，這是我們的質疑。

(三) 中選會針對保證金合理性的回應是保證金的金額尚屬適中，它所占候選人整體競選經費支出的比例甚低，應尚不至於形成參選障礙，這是中選會回覆我們的。人力銀行在 2021 年調查，39 歲以下青年平均的存款是 13.3 萬，甚至有 2 成的年輕人是沒有存款的，所以我們如果要鼓勵青年參政，我們要怎麼樣讓這些青年就拿出所有的存款，甚至去借貸，來完成你的夢想？我覺得參與政治不應該是這樣。再回到以全民參政的角度來看，主計處在 110 年統計，一個家戶一年的儲蓄是 27.5 萬，也就是說，今天家裡有兩個人、三個人，全家要支持你去參選，是要把全家一整年的儲蓄拿出去，甚至後面繼續借貸。其實如果我們真的回到實際的經濟面、民眾的生活面，甚至平均薪資我覺得也是不合理，因為有 68% 的民眾的薪水是低於平均工資的。我們也看了之前公聽會的資料，其實我們對於喊價，就是提高或降低這件事情我們是反對的，因為它基本上是沒有依據的。

(四) 小歐盟主張還是應該回到選舉制度檢討，其實其他的問題更大，保證金在整個選舉制度裏的問題真的非常小，我們也期盼是不是中選會在制定選舉規範或相關政策時，可以由政府負擔起責任，負起讓人民有平等參政的一個機會，包括設置公共看板，這是我們一直以來的主張。當政府給予這樣公平的資源，我們就不需要花那麼多的錢在選舉，這也是對環境的保護。



(五) 所以，我們的主張是希望可以廢除保證金，搭配其他的配套。如果在短時間內沒有辦法改變，我們也反對以最高競選經費為基數，或者是該職位的薪水為基數，因為我們希望是所有的人都有機會可以參選，所以真的要有一個基數，我們認為那應該是最低基本工資。

#### 十、人權公約施行監督聯盟 Yapasuyongu Akuyana 理事：

(一) 以下代表人權公約施行監督聯盟發言，我們也是贊同保證金制度應該要進行修正。其實一直有一個問題，到底是剛剛提到的有恣意參選，就是參選爆炸的情形，還是根本沒有人願意出來選的情況？我不知道中選會有沒有做過實證研究，實際在談這個議題時，回到地方參選情形來看。所謂的地方民意代表，不管是縣市議員這種選舉，有關青年或第一次參選的比例到底有多高？沒有政黨奧援，也不是政二代的情形，到底參與的人有多少？我們看到是根本沒有這類人出來，往往參選的都是原本就參與選舉的這一群人、這個家族。

(二) 這其實可以先給我們一個比較明確的背景資料，因為就我們的經驗來看，想像中降低就會很多人出來選的情形，我們無法理解，因為經常我們在地方看到，參選的人通常會被詢問土地抵押了沒有？或是有沒有找到政黨先去幫忙掛旗？因為如此才能幫忙繳保證金。再者，因為保證金是要先繳的，完全不能作為選舉經費。一般辦活動，繳保證金是要確保會去參與活動，但在選舉時，保證金是必須要達到的門檻。剛剛小民參政歐巴桑聯盟提到保證金可能佔到選舉經費的一半，但在原鄉，有時候還出現保證金比競選經費高的情形，尤其是年輕人現在參與選舉會透過網路，及其他各種方式，不一定會有龐大的競選經費，可是有保證金的限制，第一件事情就需先抵

押土地來參選鄉長或市議員，所以我們認為很不合理。

(三) 另外是有關保證金不算在選舉經費的問題，常常看到有候選人按照政治獻金辦法登記開戶，保證金被算進去，最後拿回保證金又被算在選舉經費，變成保證金拿回來，又要全部繳回國庫。因為當初在計算的時候就沒有這一筆，就是不能算進來，所以變成保證金制度到底是要做什麼？

(四) 最後還是要回應，現在應該是鼓勵青年，鼓勵更多人出來參與公共政策，因為確實公共政策討論的能量是不足的、力道是不足的，如果在這個背景下，應該是要鼓勵更多人出來參與公共政策的討論，所以，現行的保證金制度是否合理？是不是有更多的想像空間可以去做？以上是我們聯盟的發言。

#### 十一、經濟民主連合陳主任佑維：

(一) 首先，想要先回應沈老師提到的，避免恣意參選與促進公共參與，其實這兩件事情是不衝突的，也就是所提到連署替代保證金的方案。至於是否以電子連署，降低行政的成本，提高行政效率，公民團體對此是有些疑慮的，主要是對臺灣資訊安全的狀況，以及中國對臺灣的資訊攻擊，如果在選舉過程中受到干涉，可能會造成臺灣民主的危機及麻煩。

(二) 第二點是除了電子連署與否以外，可能有一個更深層的問題是中選會的獨立性，在政治上、在法律上是有被明確保障的，但是在實質的行政能力上可能並沒有被完整獨立出來。舉個例子，我上禮拜在墨西哥遇到的狀況是，墨西哥身分證是中選會發的，在全國各地都遍布類似於我們戶政事務所的機構，實質上不是以戶籍去作身分的認別，而是以選籍去作公民身分認別，包括可以參選什

麼層級、可以投哪些投票，比如說公投或地方選舉、中央選舉，還包括你可以參選到什麼樣層級的選舉。

- (三) 經濟民主連合一直長期在關注臺灣民主的社會，如果以參選年齡來看的話，23歲可以參選的項目包含村里長、直轄市議員、鄉鎮市民代表等等，大概有6個公職人員類別是可以在23歲參選，但實質上這些公職人員參選的保證金是不是符合23歲的年輕人當下可以負荷的經濟狀況？我在此也要回應剛剛歐巴桑聯盟提到的經濟狀況，其實有另外一個數字非常驚人，就是有65%的39歲以下年輕人是負債的，在這個狀況下，不要說拿保證金，光是要慢慢還比如說學貸、車貸、房貸等等幾乎已經傾盡全力了，所以保證金的制度確實需要重新討論。
- (四) 再補充一點，若重新思考，恣意參選這件事情真的存在嗎？從2022年的選舉來看，地方議會包含直轄市跟縣市的參選人一共是1,677人，總共要選出909人，實質上是不到兩個人要選出一個人，它的競爭其實並不是那麼激烈的。大家會覺得參選爆炸，十幾個人要搶3、4席，原因其實是出在選區的候選人狀況很不平均。比如說在原住民選區、山區，或是一些比較艱困的選區來說的話，幾乎就是同一個人連續選十幾、二十年這個狀況，所以參選爆炸事實上存在嗎？確實是存在的，但是整體來看，其實還是很多人是參選即當選的狀況。
- (五) 最後是有關發還門檻，我們以2018年臺南市長選舉時一個獨立參選人陳永和為例，他的當時得票是第三高，僅次於黃偉哲跟高思博，拿到10%投票人數的選票，但是他拿不回保證金，為什麼？因為保證金計算方式是以選舉人的10%作計算，這件事情其實就是懲罰這些獨立候選人，他即便拿到10%，史無前例的無黨籍以在地環

保議題出發的理念型候選人，最後還是被懲罰了 100 多萬，所以我想保證金發還門檻也需要重新思考。但若所有保證金很輕易就可以都發還，也是不合理，所以我建議幾個配套，第一是強化違規的法制，其實在選舉的過程中，很常發生比如說競選廣告物違規張貼，影響用路人視野及用路安全的各種狀況，這些情形常處罰不到，這個可能也回應前面提到中選會並沒有足夠的人力去行使處理檢舉或是裁罰的職權。這些罰則就以保證金額度為罰則上限，如果保證金是政黨統繳，罰款就不會有 5 萬塊上限，就會針對政黨在選舉過程中維持，作出整體的限制。

## 十二、主持人：

剛剛大家發表的意見，長期而言是針對民主政治選舉制度方面的調整，因選罷法主管機關是內政部，剛才提到涉及保證金制度是不是要廢除或調整，或是以其他制度取代等問題，以及與政治獻金的關聯等，接下來我們請內政部針對這些意見提出回應。

## 十三、內政部蔡專員岳軒：

- (一) 我們理解選舉行政要在非常短的時間內辦理非常複雜的選舉事務，其實耗費非常大量的資源，本部認為保證金的制度還是有維持的必要，但是它的數額調整，我們是尊重中央選舉委員會的決定。中選會在去年直轄市長保證金的數額是用競選經費最高金額來做一個固定金額 5,000 萬乘以 3%，將它調降到 150 萬元，未來這個保證金的數額是不是要採這個計算標準或其他計算標準，我們也尊重中選會的決定。
- (二) 另外，有關於保證金發還的門檻，我們已經將選舉人總數修正為投票人數來維護候選人的權益，也希望大家共

同支持。

#### 十四、主持人：

其實剛才談論的議題可能都是立法院目前審查公職人員選舉罷免法討論聚焦的一個重點，剛剛內政部同仁提到公職人員選舉罷免法第 32 條規定，要登記參選就是要繳保證金，數額要由選委會先期公告。換言之，下一屆立法委員選舉的保證金數額到底是要多少，本會可能下半年就要決定，所以第 10 屆立法委員候選人保證金 20 萬的數額是否需要作調整，因為還有包括不分區立委及區域立委的問題，是不是要作差異化的處理，第二輪的發言是不是可以聚焦在額度如何設定會比較好，希望再聽聽大家的意見。

#### 第 2 輪發言

##### 一、中央研究院政治學研究所吳所長重禮：

- (一) 剛剛聽了很多先進的意見，我完全都同意，要保障小黨有更多參與的機會，不過回到保證金，我仍然認為保證金的制度是要維持。直轄市長 150 萬、直轄市議員 20 萬、立法委員 20 萬、縣市首長 20 萬、縣市議員 12 萬、鄉鎮市長 12 萬、直轄市原住民區長 12 萬、鄉鎮市民代表 5 萬、村里長 5 萬，我覺得應該還算是合理的範圍。
- (二) 其實目前競選經費中，真正花費最大的是在新聞媒體，我覺得應該是要要求公共電視多釋放一些頻道，讓所有的候選人有更公開的機會能夠跟一般的選民接觸？剛剛提到的公共看板，在日本確實是這麼做，是不是往這方面做比較可行？

##### 二、成功大學楊教授永年：

- (一) 這次我們在做政策評估，假設每年都開，事實上是可以做前一年。政策評估就是剛剛談到的公民教育，甚至可以把

防貪指標放進來，剛剛討論就有很多指標，包括成本，那是效率的概念，以此去思考，就可以比較知道過去政策執行成效，成效好不好就反映到公民教育的概念，會不會影響到參政權。

- (二) 回到剛剛主持人提到的 20 萬，我感覺好像有調降的空間，但是也呼應吳所長所提，調降可能會是系統性的連動，都需要考量，怎麼樣從一個政策評估的角度做一個比較詳細的思考，會不會因為目前制度排擠掉很多想選不能選的等，其實就是一種質化與量化。

### 三、東吳大學政治學系蔡教授韻竹：

- (一) 我想回應之前提到有保證金的理由是，若無保證金，就會有一些不認真選的人可能去參選。但是他的不認真選，到底是因為沒錢，沒有辦法宣傳，所以外界看起來他不認真，還是他真的不認真？其實我們無法得知，因為保證金也許就排擠他一些競選經費，特別是第一次或小黨，就是真的非常庶民，還沒進入體制內的參選者。

- (二) 所以我提議，是不是可以按照身分別或是某一些條件，有意的參選人在保證金給予類似優待？比如說青年、第一次參選等，就是給予某一些人優待，用這種方式來鼓勵有心的人有比較低的門檻也可以去表達自己意見的一個機會。

### 四、主持人：

蔡老師大概想法是認為保證金制度應該有對象的差異化、族群的差異化，譬如說體制外的或是青年、弱勢團體等，是否需要一些特別的處理，這也是另一個思考方向，謝謝蔡老師意見。

### 五、東海大學政治學系沈教授有忠：

我還是要特別強調，今天的主題基本上是在基本人權與行政成本的辯論，然而沒有什麼價值比基本人權更高，

如果保證金只是為了限制無效的參選或者所謂恣意登記，則我也想反問什麼叫做「無效的參選」、什麼叫做「恣意的登記」？我們常說不出來投票也是一種意見的表達，一個人的聲音，就算他只有代表他自己一個人，就理論探討而言，難道這一個人的聲音就不能夠被公眾大眾所聽見嗎？所以，理論上最理想的情境，政治的參與是不應該有任何的門檻跟任何的限制，不只是表現在言論自由上，也應該表現在對於公共事務的參與上。舉個例子來講，比如芬蘭現在總理三十幾歲，若在臺灣，他可能很多公職是沒辦法參選。用年齡、經濟上的門檻作參選限制，而目的只是在於防止所謂無效參選、恣意登記，我覺得有點因噎廢食。基於基本人權或者對於行政成本的考量而言，我還是站在捍衛基本人權這個角度。

#### 六、中國文化大學行政管理學系蘇教授子喬：

- (一) 我同意前面幾位老師的看法，剛才主持人建議把問題聚焦在 20 萬這個額度，基本上我的立場是認為甚至可以考慮廢除保證金制度，因此，我會認為儘可能降低這個額度是有必要的。
- (二) 公職人員選罷法第 32 條目前有規定保證金發還的門檻是選舉人總數的 10%，現在行政院準備要修法，變成是投票人數的 10%，確實是降低了，不過我覺得這樣的一個修法其實還是不足的。事實上各種選舉制度並不相同，我舉個具體例子，地方民意代表選舉是複數選區，譬如說大安、文山區的市議員選舉，應選有 13 位，所以當選的人只要有 14 分之 1 的選票就可以當選，事實上根本不用 10% 的選票。因為得票數不一樣，也有當選者的票數可能不到 5%，在複數選區情況下，如果在地方民意代表選舉，10% 的退還門檻，落選的人就不可能拿回保證金了，我認為這

樣的規範還是有它不足的地方。

- (三) 如果沒有保證金的制度，就不需要對退還門檻傷腦筋了，但並不是就把保證金制度全部取消，不須任何配套，我認為配套還是必要的，譬如連署制度，主要就是思考制度要怎麼樣降低行政成本，使它更方便。

七、臺南市議會王主任建龍：

- (一) 以現在臺灣政黨政治的選舉方式及設計，如果沒有透過政黨提名，憑著政治熱情要當選，其實微乎其微，非常有限，尤其是現在立法委員的選舉是政黨競爭，保證金的繳交，是在證明參選人有其選舉的實力，來提升選舉品質，不是為增加選舉人經濟負擔，影響其參政權，所以可說是選舉品管機制，確有其存在的必要。保證金立論基礎是為了節省社會資源，避免參選過度，也保障人們參政權的平衡，有存在的價值，而且保證金有退還機制，多年來未曾調整，其實已經逐年調降，為求穩定性，建議予以維持。
- (二) 如果要兼顧候選人經濟負擔及素質，與其調降保證金，不如調降退還門檻，我想這有實質的意義。候選人要自己評估有實力，至少選不上不會花到錢，因此調降保證金發還門檻是有意義的，剛才也有學者提到降到 5%，我也同意。

八、宜蘭縣議會徐主任明德：

從地方的角度來看，不管是縣市議員的選舉或鄉鎮市民代表等這些基層的選舉，仔細看每一屆的候選人，四年之後可能又是那些人出來競選，為什麼沒有新的面孔參選，老是這些人在選舉，錢應該是最重要的原因，沒有錢怎麼競選，而保證金就是第一個門檻，所以應該思考怎麼樣讓更多新面孔的人可以出來參選，保證金這個制度應該是可以改革的起點。

九、主持人：



可否請內政部代表向大家說明，第一，先不論是否以其他制度來替代保證金制度，目前公職人員選舉罷免法修正草案已送到立法院，針對保證金制度標準的訂定，新的制度是提出什麼規劃及想法？第二，保證金發還門檻是否有處理？這部分是否有作修正？請向與會人員說明。

十、內政部蔡專員岳軒：

今天立法院在審查公職人員選舉罷免法修正草案，審查的重點可能是第 26 條。行政院提出的版本，其中第 32 條第 4 項第 2 款，本來是「前款以外選舉未當選之候選人，得票不足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」，修正草案是將「選舉人」修正為「投票人」，實質上就是將退還的標準降低，合理化候選人的權益，有關保證金修正的就是這個部分。

十一、主持人：

選舉人跟投票人，調降的門檻大概會差多少？如果選舉率大概 60%、70% 來算，會差很多嗎？

十二、內政部蔡專員岳軒：

因為有單一選區和複數選區不同的選舉情形，可能要分開來看。誠如剛剛老師所提的，在複數選區的情況下，可能對候選人來說還是會稍微偏高，但是在單一選區的情況下，其實是會相對合理。

十三、成功大學楊教授永年：

如果從我剛講的單一指標，也就是從防範的角度，行政透明的概念，應該鼓勵更多人參加，在這個前提之下，應該是往降低門檻的方向走。

十四、小民參政歐巴桑聯盟黃執行委員婷婷：

所有的政策都牽涉到選罷法，唯一不需要修法的就是保證金，所以這個部分我們還是會主張廢除。因為其

他東西修法曠日廢時，對於有志參選的不管是青年或者比較沒有資源的，這是最快得到一個改善的制度調整。至於退還，很顯然的，必須得繳出錢才有機會退回。如果連繳都繳不出來，哪還能談退回這件事情？所以我自己還是主張朝降低而且是降很低或者廢除的方向。

十五、主持人：

應該無法廢除，因為在公職人員選舉罷免法裡有明文規範，只能有調降的方向。

十六、臺南市議會王主任建龍：

保證金的設置確實有它的必要，這是參選的誠意。還有，如果沒有保證金，會造成有野心的候選人做政治操弄，尤其是村里長，推幾個人出來瓜分你的選票，我就當選，所以一定要有保證金這個機制來把關。

十七、經濟民主連合陳主任佑維：

這一年多來我參與到的會議，可以感覺中選會想要嘗試在保證金的合理性上作一個學理的依據，也就是需要一個公式或標準，我想因為年齡限制大概是目前最不會變動的，或許可以年齡限制對應的比如說平均薪資或某個相對應的數據來當作保證金的門檻。如果是朝調降的方向，以 23 歲可參選的公職人員選舉類別，將其保證金數額調整成不高於 23 歲這個年齡的平均薪資。如果以去年的統計來看，應該就是 3 萬 2 左右，3 萬 2 就是 23 歲的人平均一個月的月薪，剛好就在原本的門檻之下一點，會有調降的效果，可以試著朝這個方向去考量。

柒、主持人結語：

今天中選會之所以會舉辦這個公聽會，也不是因為外界的要求，而是我們聽取了這幾年來對於保證金制度的一些相關意見，認為保證金制度在臺灣民主的進程中，到目前這個階

段，的確有慢慢調修的必要性，不管調整額度或廢止，或是以其他制度來取代，我們都願意面對、思考這些議題，不過因為內政部是主管公職人員選舉罷免法的選政主管機關，內政部的意見會影響到整個公民社會參與的重大變革，今天大家的意見不只提供中選會，也要請內政部來聽一聽大家的想法。

非常感謝各位參加今天中選會所舉辦的公聽會，提出許多的寶貴意見。這次公聽會的目的，絕對不是只形式聆聽跟蒐集各位的意見而已，大家發言的意見內容我們會做詳實的紀錄，而且會公開在本會網站。依照目前的機制，因為保證金數額還是由中選會委員會議來作審議，各位的意見也會作為審議下一次公職人員選舉保證金數額的重要參考。最後，再次感謝各位學者專家、立法院黨團、民間團體、地方議會代表以及地方政府代表的參與，謝謝大家！

捌、散會（上午 11 時 35 分）