

調 查 報 告

壹、調查緣起：委員自動調查。

貳、調查對象：中央選舉委員會、內政部。

參、案由：據訴，憲法第17條保障人民參政權，然而對無財力，但有心參政擬登記為公職人員選舉候選人之民眾，因付不出高額候選人登記保證金，遭中央選舉委員會（下稱中選會）以保證金不合規定為由，不受理登記參選，損及其憲法保障的人民參政權。依公職人員選舉罷免法第32條第1項規定：「登記為候選人時，應繳納保證金；其數額由選舉委員會先期公告。」公職人員選舉罷免法施行細則第21條第1項規定：「本法第三十二條所定候選人保證金數額之預計及先期公告，由主管選舉委員會為之。」以111年直轄市長、直轄市議員、縣（市）長、縣（市）議員選舉候選人登記應繳納保證金數額為例，中選會通過直轄市長選舉候選人保證金新臺幣（下同）150萬元，直轄市議員選舉候選人保證金20萬元，縣（市）長選舉候選人保證金20萬元，縣（市）議員選舉候選人保證金12萬元。究中選會審議通過之各項公職人員選舉候選人登記應繳納保證金數額，其訂定標準及審議機制為何？有無適時檢討調整？如何保障經濟弱勢者參政權益？有無相關協處措施？行政院有無善盡監督處理之責？等疑義，均有調查瞭解之必要案。

肆、調查依據：本院111年7月11日院台調壹字第1110800084號函。

伍、調查重點：

- 一、有關公職人員選舉罷免法第32條第1項規定：「登記為候選人時，應繳納保證金；其數額由選舉委員會先期公告。」各類公職人員候選人登記保證金之數額、訂定標準及審議機制。
- 二、憲法第17條保障人民參政權，對無財力，但有心參政擬登記為公職人員選舉候選人之民眾，因付不出候選人登記保證金，無法登記參選，是否損及人民參政權。公職人員候選人登記保證金之數額，是否隨社會變遷及政治發展情形，適時檢討調整，以維憲法保障的人民參政權，其檢討調整情形及考量因素。
- 三、對於經濟弱勢者而有心參政者之參政權益，有無相關協助或保障措施。
- 四、公職人員候選人登記保證金制度之設計，係為防止選舉人輕率登記為候選人，惟除登記保證金之設計外，有無其他方式，亦能達到防止選舉人輕率登記為候選人之目的。
- 五、歷年各類公職人員候選人，因未支付候選人登記保證金，遭選舉委員會以保證金不合規定為由，不受理登記參選之統計件數。

陸、調查事實：

案經函請中選會說明及檢送相關卷證資料到院，並於111年8月24日邀請臺北市議員黃○芬、花蓮縣議員楊○美及小民參政歐巴桑聯盟江○榕、何○蓉、唐○鈴等人到院陳述意見，111年11月16日召開諮詢會議邀請國立臺灣大學政治學系黃○玲教授、黃○苹副教授、經濟民主連合陳○維組織部主任提供諮詢意見，111年12月5日約請中選會選務處謝○玲處長到院詢問。茲綜整事實如下：

- 一、本院於111年8月24日邀請臺北市議員黃○芬、花蓮縣

議員楊○美，及小民參政歐巴桑聯盟江○榕、何○蓉、唐○鈴等人到院陳述意見略以：

(一)小民參政歐巴桑聯盟：

- 1、目前保證金制度確實無學理上之依據，小民參政歐巴桑聯盟目前是透過募款方式籌集參選保證金，本聯盟共有15位參選人，目前還有3位尚未達標。金錢保證金制度容易產生金權政治，而保證金也確實造成年輕人參選之限制。
- 2、選舉應該是一公平參選之機制，一般剛畢業之年輕人，可能還需要負擔學貸，因此保證金可能排擠一般中下階層，或限制未就業在家之婦女參政之意願。依本聯盟之調查，目前國人39歲以下之存款大約才13萬元，因此保證金制度確實會阻礙人民參選之意願及機會。
- 3、又目前選舉競選經費是有上限之規定，因此政府對於競選之過程，也應整體納入配套考量，例如相關宣傳旗幟、看板之花費，以本聯盟為例，競選費用與保證金大約是1比1。
- 4、另外目前政黨法對於小黨之限制及保障亦不足。

(二)臺北市議員黃○芬：

- 1、我個人經驗，當時要參選時存款尚不足13萬，因此是靠募款方式募集保證金，競選登記保證金造成一定參選門檻，變相限制參政之機會，也確實變成保障金權政治。目前相關法律其實並未因應社會之發展，而做相關之因應及調整，阻絕了部分想參政者之機會。
- 2、另關於競選經費部分，如競選看板之費用應有一定之限制。

(三)花蓮縣議員楊○美：

- 1、目前縣市議員參選保證金12萬元，說高不高但也

不低，但可能不應單以金額當成唯一標準，或許可以連署搭配一定金額，達成較公平之方式，使欲參選之年輕人能有機會參選。

- 2、保證金是選舉之一環，因此保證金制度之檢討，也應與選舉制度整體之配套一起去全面思考，例如選舉公共宣傳媒體之合理分配使用等。

二、中選會函復說明：

(一)有關公職人員選舉罷免法第32條第1項規定：「登記為候選人時，應繳納保證金；其數額由選舉委員會先期公告。」歷年各類公職人員候選人登記保證金之數額，及其訂定標準、審議機制及返還條件：

- 1、依公職人員選舉罷免法第32條第1項規定，登記為候選人時，應繳納保證金；其數額由選舉委員會先期公告。同法條第2項規定，全國不分區及僑居國外國民立法委員選舉候選人之保證金，依公告數額，由登記之政黨按登記人數繳納。復依同法施行細則第21條第1項規定，本法第32條所定候選人保證金數額之預計及先期公告，由主管選舉委員會為之。
- 2、公職人員選舉候選人繳納保證金之立法意旨，係為避免參選人未經審慎考量，即恣意登記為候選人，藉以節省社會資源與國家公帑。至保證金數額多少始為適當，並無學理依據，惟應於參選門檻篩選及避免剝奪人民參政權之間求取衡平。有關公職人員選舉候選人保證金數額訂定之標準及審議機制，依公職人員選舉罷免法第32條規定，保證金數額由選舉委員會先期公告。以保證金數額並未如該法第41條競選經費最高金額訂有計算公式，中選會及各直轄市、縣（市）選舉委員會係考量公民與政治權利國際公約第25號

一般性意見有關與選舉保證金有關的條件應合理，並審酌歷屆保證金數額、選舉種類、選舉區人口數等因素，提經委員會議審議後，於候選人登記公告中載明。

- 3、另108年4月1日立法院第9屆第7會期內政委員會第11次全體委員會議審議總統副總統選舉罷免法修正草案及公職人員選舉罷免法修正草案時，李○佖委員等人所提有關「建請選舉委員會於公告選舉保證金數額前，應先徵詢學者專家之意見並召開公聽會，廣納各界意見後，妥適制訂合宜之數額，以確保人民參政權利暨選舉業務執行得以兼顧。」之臨時提案，經決議照案通過。為妥適制訂合宜之保證金數額，以確保人民參政權利及選舉業務執行得以兼顧109年第10屆立法委員選舉及111年地方公職人員選舉訂定候選人保證金數額前，中選會均依上開會議決議，分別於108年7月8日及111年4月21日召開公職人員選舉候選人登記保證金數額訂定公聽會會後並綜整與會人員意見，提供中選會委員會議審議決定參考，併予敘明。
- 4、歷屆公職人員選舉候選人登記保證金數額訂定情形：

選舉種類	屆別(年度)	保證金數額
立法委員	第2屆(81年)	12萬
	第3-10屆(84年至109年)	20萬
省長	第1屆(83年)	200萬元
直轄市長(臺北市、高雄市)	第1-4屆(83年至95年)	200萬元

直轄市長	99年臺北市、新北市、臺中市、臺南市、高雄市 103年、107年臺北市、新北市、桃園市、臺中市、臺南市、高雄市	200萬元	
直轄市長	111年	150萬元	
直轄市議員	臺北市	第2屆(62年)	1萬2,500元
		第3屆(66年)	2萬元
		第4~6屆(70年至78年)	5萬元
		第7~10屆(83年至95年)	20萬元
	高雄市	第1~3屆(70年至78年)	5萬元
		第4~7屆(83年至95年)	20萬元
直轄市議員	99年臺北市、新北市、臺中市、臺南市、高雄市 103年、107年、111年臺北市、新北市、桃園市、臺中市、臺南市、高雄市	20萬元	
縣市長	90年至111年	20萬元	
縣市議員	91年至111年	12萬元	
鄉鎮市長	91年至111年	12萬元	
直轄市山地原住民區長	103年、107年、111年	12萬元	
鄉鎮市民代表	91年	2萬元	
	95年	3萬元或5萬元	
	99年	3萬元 (桃園縣5萬元)	
	103年、107年、111年	5萬元	
直轄市山地原住民區民代表	103年、107年、111年	5萬元	
村(里)長	95年直轄市、縣(市)	3萬元或5萬元	

	99年臺灣省各縣(市)、福建省金門縣、連江縣	3萬元
	99年直轄市	5萬元
	103年、107年、111年直轄市、縣(市)	5萬元

備註：村里長保證金於95年以前免繳。(94年5月27日修正公職人員選舉罷免法第38條，刪除第1項後段但書村、里長候選人免繳選舉保證金之規定)

5、至有關公職人員選舉候選人保證金之發還，依公職人員選舉罷免法第32條第4項規定，保證金應於當選人名單公告日後30日內發還。但有下列情事之一者，不予發還：一、全國不分區及僑居國外國民立法委員選舉候選人未當選。二、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。考量未當選之候選人保證金發還以該選舉區「選舉人總數」為計算標準，在各選舉區投票率不一情況下，對投票率較低之選舉區候選人未盡公平，內政部109年6月11日函報行政院審議之公職人員選舉罷免法部分條文修正草案，其中第32條業將候選人保證金發還門檻計算標準，由該選舉區「選舉人總數」百分之十，修正為該選舉區「投票人總數」百分之十，以維護候選人權益，併予敘明。

(二)憲法第17條保障人民參政權，對於無財力，但有心參政擬登記為公職人員選舉候選人之民眾，因付不出候選人登記保證金，無法登記參選，是否損及人民參政權？公職人員候選人登記保證金之數額，宜否隨社會變遷及政治發展情形，適時檢討調整，以維憲法保障的人民參政權？如是，其檢討調整情形

及考量因素：

- 1、查公職人員選舉保證金制度，於69年制定時，其立法說明為「本條規定候選人應繳納保證金，如得票未達規定數額則不予發還，以防止選舉人輕率登記為候選人。」94年修正時，修法理由記載：「原條文中規定，村、里長候選人免繳納保證金，參選人未經審慎考量，即登記為候選人。造成村、里長參選人數暴增，為使參選人不任意登記為候選人，藉以節省社會資源與國家公帑，並維護公平原則，爰刪除第1項後段但書免繳保證金之規定。」保證金制度於我國實施已逾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，另參酌司法院釋字第468號解釋，採行保證金制度，防止人民任意參選，耗費社會資源，在合理範圍內所為適當之規範，尚難認為對被選舉權為不必要之限制，與憲法規定之平等權亦無違背。至保證金數額多少始為適當，並無學理依據，惟應於參選門檻篩選及避免剝奪人民參政權之間求取衡平。
- 2、鑑於我國實施公費選舉制度，各項選舉之辦理，均需耗費大量人力、物力，所需社會成本甚鉅，為避免參選人未經審慎考量，即恣意登記為候選人，藉以節省社會資源與國家公帑，公職人員選舉保證金制度仍有維持之必要。有關候選人保證金數額之訂定，須於維護人民參政權利與避免候選人恣意登記參選兼顧選舉業務得以執行之間作衡平考量，中選會及各直轄市、縣（市）選舉委員會將考量公民與政治權利國際公約第25號一般性意見有關與選舉保證金有關的條件應合理，並審酌歷屆保證金數額、選舉種類、選舉區

人口數等因素，適時檢討，與時並進。

- 3、111年地方公職人員選舉，為妥適制訂合宜之候選人登記保證金數額，以維護人民參政權利，中選會於111年4月21日召開「地方公職人員選舉候選人登記保證金數額訂定公聽會」，邀請學者專家、立法院黨團、內政部、直轄市政府、議會、選舉委員會及部分縣（市）政府、議會、選舉委員會與會，廣泛聽取社會各界意見。按直轄市長選舉保證金數額之訂定有其時空背景，各界對於歷屆直轄市長選舉候選人登記保證金定為200萬元迭有應予檢討之意見，又公聽會與會人員多數意見亦認為該保證金數額有適度調降必要，中選會委員會議經參酌上開公聽會與會人員多數意見，並參酌公職人員選舉罷免法第41條第3項所定直轄市長候選人競選經費最高金額計算標準之固定金額5千萬元，乘以百分之三，調降直轄市長候選人保證金為150萬元。至111年直轄市議員、縣（市）長、縣（市）議員選舉保證金數額，考量上開選舉保證金數額自83年迄今近30年均未調整，依據行政院主計總處統計，消費者物價指數則由75.47%（83年3月）上升至106.33%（111年3月），又現行保證金數額所占候選人整體競選經費支出比率甚低，並得以列入候選人收受之政治獻金支出項目，爰參照前4屆選舉保證金數額訂定。

（三）對於經濟弱勢者而有心參政者之參政權益，有無相關協助或保障措施：

- 1、實施公費選舉：我國為實施公費選舉制度國家，除依公職人員選舉罷免法第13條規定，辦理選舉所需經費，全部由中央政府、各級地方政府及鄉

(鎮、市)公所編列外，候選人的競選活動花費，由政府予以直接或間接的補助，包括：

- (1) 補貼候選人競選費用：依公職人員選舉罷免法第43條第1項規定，當選人在1人，得票數達各該選舉區當選票數三分之一以上者；當選人在2人以上，得票數達各該選舉區當選票數二分之一以上者，應補貼其競選費用，每票補貼新臺幣30元。
 - (2) 免費提供全國性無線電視頻道供候選人及其政黨發表政見：依公職人員選舉罷免法第48條規定，全國不分區及僑居國外國民立法委員選舉，中選會應以公費，在全國性無線電視頻道，供登記之政黨從事競選宣傳。
 - (3) 公辦政見發表會：依公職人員選舉罷免法第46條第1項規定，選舉委員會應於競選活動期間內舉辦公辦政見發表會，供候選人發表政見。
 - (4) 候選人競選經費支出得申報為所得稅列舉扣除額：候選人競選經費之支出，於公職人員選舉罷免法第41條規定候選人競選經費最高金額內，減除政治獻金及依公職人員選舉罷免法第43條規定之政府補貼競選經費之餘額，得於申報綜合所得稅時作為投票日年度列舉扣除額。
- 2、擬參選人得募集政治獻金：依政治獻金法第12條第1項規定，擬參選人收受政治獻金期間，除重行選舉、補選及總統解散立法院後辦理之立法委員選舉，自選舉公告發布之日起至投票日前1日止外，依下列規定辦理：(一) 總統、副總統擬參選人：自總統、副總統任期屆滿前1年起，至次屆選舉投票日前1日止。(二) 區域及原住民立法委員擬參選人：自立法委員任期屆滿前10個月

起，至次屆選舉投票日前1日止。(三)直轄市議員、直轄市長、縣(市)議員、縣(市)長、鄉(鎮、市)長、直轄市山地原住民區長擬參選人：自各該公職人員任期屆滿前8個月起，至次屆選舉投票日前1日止。(四)鄉(鎮、市)民代表、直轄市山地原住民區民代表、村(里)長擬參選人：自各該公職人員任期屆滿前4個月起，至次屆選舉投票日前1日止。有關候選人登記保證金，依法得以列入候選人收受之政治獻金支出項目，又政治獻金法係屬內政部主管法律，併予敘明。

(四)公職人員候選人登記保證金制度之設計，係為防止選舉人輕率登記為候選人，惟除登記保證金之設計外，有無其他方式(如連署制度等)，亦能達到防止選舉人輕率登記為候選人之目的：

- 1、查我國39年實施地方自治之初，各種地方公職人員選舉即採行公民簽署推選制度，實施結果不僅曠日費時且查核不易，且簽署結果並無法完全顯示該候選人之民意支持程度，爰於歷次修法中分別廢除簽署制度。次查現行各種地方公職人員選舉係採合併舉行，候選人數近2萬人，且選舉期程緊湊，採行連署制度將大幅增加選舉期程，又連署制度不僅選務機關查核費時費事，候選人進行連署活動仍須支出相關經費，對選舉活動秩序恐造成不利影響。有關採行連署制度，涉及公職人員選舉罷法之修正，須修法始得採行，該法之主管機關係為內政部。
- 2、另台灣民眾黨黨團於第10屆第4會期曾提具「公職人員選舉罷免法部分條文修正草案」建議將公職人員選舉候選人登記保證金修改為登記費。倘

各界具有共識，並經立法委員進行提案完成修法，以登記費取代登記保證金，中選會當配合辦理。

(五)請說明歷年各類公職人員候選人，因未支付候選人登記保證金，遭選舉委員會以保證金不合法令為由，不受理登記參選之統計件數：

- 1、依公職人員選舉罷免法第33條規定，登記為候選人時，應備具選舉委員會規定之表件及保證金，於規定時間內，向受理登記之選舉委員會辦理。表件或保證金不合規定，或未於規定時間內辦理者，不予受理。復依同法施行細則第14條規定，申請登記為候選人，應於規定期間內，分別向下列機關為之：(一)全國不分區及僑居國外國民立法委員，為中央選舉委員會。(二)區域及原住民立法委員，為直轄市、縣(市)選舉委員會。(三)直轄市議員、直轄市長，為直轄市選舉委員會。(四)縣(市)議員、縣(市)長，為縣(市)選舉委員會。但福建省金門縣、連江縣議員選舉，得指定鄉(鎮)公所為之。(五)鄉(鎮、市)民代表、原住民區民代表、鄉(鎮、市)長、原住民區長及村(里)長，為直轄市、縣(市)選舉委員會或其指定之鄉(鎮、市、區)公所。有關受理公職人員選舉候選人申請登記，中選會及直轄市、縣(市)選舉委員會係依上開規定辦理。
- 2、中選會於111年7月22日函請各直轄市、縣(市)選舉委員會調查自97年以來辦理之公職人員選舉，依公職人員選舉罷免法第33條候選人保證金不合規定依法不予受理之候選人數合計共14人，其情形如下表：

年度	選舉種類	保證金不 合規之 法律人 數	保證金不合規定情形		備註
			未繳交 保證金	繳交保 證金數 額不足	
98年	南投縣第16屆縣長選舉	1人	V		
103年	臺北市第6屆市長選舉	1人	V		
103年	臺中市第2屆市長選舉	1人		V	保證金為 數額為萬 200元，該 候選人僅 繳交2萬元。
103年	雲林縣第17屆縣長選舉	1人	V		
103年	臺北市第12屆議員選舉	1人	V		
103年	桃園市第1屆議員選舉	1人	V		
103年	高雄市第2屆議員選舉	1人	V		
107年	臺北市第7屆市長選舉	2人	V		
107年	臺北市第13屆議員選舉	1人	V		
107年	桃園市第2屆議員選舉	1人	V		
107年	高雄市第3屆議員選舉	1人	V		
109年	第10屆立法委員選舉	1人	V		
109年	高雄市第3屆市長補選	1人	V		

(六)有關公職人員候選人登記保證金制度之相關研究報告及國際參考案例：

- 1、中選會110年3月5日中選主字第1103850038號函送立法院公職人員公費選舉及保證金制度書面報告。
- 2、有關候選人登記之篩選制度，基於各國選舉制度之不同，或有採行政黨推薦、公民連署、登記費及保證金制度等，其中採行保證金制度之國家保證金數額訂定情形，謹說明如下：

國家	選舉種類	保證金數額	備註（以111年3月15日匯率計算）
日本	參議院議員 眾議院議員	候選人：300萬日圓 （約新臺幣72萬元） 政黨：600萬日圓 （約新臺幣144萬元）	1. 日本公職選舉法第92條規定 2. 匯率 1:0.24
	都道府縣知事	300萬日圓 （約新臺幣72萬元）	
	都道府縣會議員	60萬日圓 （約新臺幣14萬4,000元）	
	指定都市市長	240萬日圓 （約新臺幣57萬6,000元）	
	指定都市議會議員	50萬日圓 （約新臺幣12萬元）	
	指定都市以外市長	100萬日圓 （約新臺幣24萬元）	
	指定都市以外議會議員	30萬日圓 （約新臺幣7萬2,000元；）	
	町村長	50萬日圓 （約新臺幣12萬元）	
	町村議會議員	15萬日圓 （約新臺幣3萬6,000元）	
韓國	大統領	5億韓元 （約新臺幣1,150萬元）	1. 韓國公職人員選舉法第56條

	國會議員	1,500萬韓元 (約新臺幣34萬5,000元)	規定(候選人須經政黨推薦或取得連署門檻-第47條、第48條) 2. 匯率 1:0.023
	道知事、特別市長、廣域市長	5,000萬韓元 (約新臺幣115萬元)	
	道、特別市、廣域市議員	300萬韓元 (約新臺幣6萬9,000元)	
	區、市、郡長	1000萬韓元 (約新臺幣23萬元)	
	區、市、郡議會議員	200萬韓元 (約新臺幣4萬6,000元)	
新加坡	國會議員	1萬3,500新加坡幣 (約新臺幣28萬3,500元)	匯率1:21
英國	下議院議員	500英鎊 (約新臺幣1萬9,000元)	匯率1:38
	倫敦市長	10,000英鎊 (約新臺幣38萬元)	
紐西蘭	眾議院議員	300紐幣 (約新臺幣5,895元)	匯率 1:19.65
	奧克蘭市長、地方議員	200紐幣 (約新臺幣3,930元)	
荷蘭	下議院議員	候選人:1萬1,250歐元 (約新臺幣34萬8,750元)	匯率1:31
澳洲	參議院議員 眾議院議員	2,000澳幣 (約新臺幣4萬2,000元)	匯率1:21

三、本院於111年11月16日召開諮詢會議，邀請國立臺灣大學政治學系黃○玲教授、黃○萃副教授及經濟民主連合陳○維組織部主任與會，發言要點略以：

(一)國立臺灣大學政治學系黃○玲教授

- 1、有關選舉保證金，涉及形式平等及實質平等，選舉保證金雖經司法院解釋未違憲，外國也有相關制度。但金額是否合理，金額高低之計算方式，及其計算標準，涉及人民之參政權利，政府機關必須明確合理說明。而選舉保證金之標準，其實必須通盤考量整體選舉制度。目前實際上並無法了解政府機關對於選舉保證金之決定標準為何？
- 2、對於選舉保證金，金額高低之計算方式，中央之中選會應先訂立一明確之計算方式或是計算原則，再推及到地方之各選舉委員會。
- 3、目前政黨補助款，只給予國會有席次之政黨，未能考慮只參與地方選舉之政黨的權益，允有納入考量之必要，如此或能使政黨負擔參選人之部分保證金。
- 4、對於連署制度，確實是會大幅增加選務機關查核事務之人力，用連署取代保障金，也不見得會降低參選人之負擔。目前制度為參選人繳納保證金後，若是得票數超過法律規定，可以拿回保證金。若是以降低參政門檻為主要考量，未來或許可考慮分階段繳交選舉保證金之方式，於選前只繳交部分金額，選後再依情況補繳或返還，如此可避免參選人因為參選所需負擔之金額過高。

(二)國立臺灣大學政治學系黃○革副教授

- 1、有關各界對於直轄市長選舉候選人登記保證金數額迭有建議意見，有無檢討調整必要？保證金數額調整為多少始為妥適？其他地方公職人員選舉候選人登記保證金，有無檢討調整必要：

(1) 立場：直轄市長保證金應該予以調降至125萬元，其他地方公職候選人保證金也可做相應調

整，原因如下：

- 〈1〉以中選會提供資料相比，我國直轄市長候選人保證金高於日韓等國家，以人均收入來看，並不符合比例，例如我們直轄市市長保證金是韓國的1.73倍，日本的2.78倍，但我們的人均收入在2020年是韓國的0.89倍，是日本的0.7倍。直轄市議員保證金也同樣相對過高。
- 〈2〉這裡另提一個計算方式。由於保證金被認為日漸增加的選舉費用造成負擔，是否保證金可以與競選經費的固定金額掛勾，讓它維持在某個範圍，若日後競選經費因某些原因調升，保證金也可依比例調升或維持原金額。當計算競選經費固定金額與保證金的比例，里長的保證金高達競選固定經費的25%，而縣市長只有0.7%，平均落在5.5%，剔除極端值後平均為2.5%。以2.5%計算的話，直轄市長保證金為125萬，與韓國相當，直轄市議員則提高至25萬。由於我們的初衷仍在鼓勵參政，因此可以以首長職採2.5%，民意代表採2%計算，則直轄市長保證金為125萬、縣市長75萬(之前保證金被低估)、鄉鎮長15萬、里長0.5萬，直轄市議員維持20萬、縣市議員12萬與鄉鎮代表4萬。

	競選費用 固定金額 (萬元)	保證金 (萬元)	修正後保證 金 2.5%(萬 元)	修正後保 證金 2%(萬 元)	首長議員分計 (2.5%，2%，萬 元)
直轄市 長	5000	200	125	100	125
縣市長	3000	20	75	60	75

直轄市 議員	1000	20	25	20	20
鄉鎮長	600	12	15	12	15
縣市議 員	600	12	15	12	12
鄉鎮代 表	200	5	5	4	4
里長	20	5	0.5	0.4	0.5

〈3〉由於競選固定經費各階層的比例與保證金各層比例不合，如直轄市長固定競選經費設在5000萬，縣市長為3000萬，但前者的保證金200萬是後者20萬的10倍，原因不明。另外，直轄市議員保證金以固定競選經費的2%計算維持20萬，雖仍然高於韓國與日本，但因是複數選區，以台北市第一選區為例，得票高於3379票，約1.2%得票率就可領回保證金，在上屆10位落選者中，僅有3人未能跨過門檻。

〈4〉總結而言，我國之保證金數額缺乏透明具共識的計算公式，無論是以基本工資、職位薪資或是競選經費固定金額為計算基底，都是可以考慮的方向。本人認為保證金是選舉過程的一環，應該與公職人員選舉罷免法的相關規定做整合考量。

(2) 其他事項

〈1〉關於保證金沒收一事，現行規定為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，門檻過高，造成小黨與獨立候選人反補貼選務經費的現象，而大

黨既可領回保證金又有選舉經費補助款，規定實質上對大黨非常有利。

- 〈2〉首長選舉方面，各國若設有保證金沒收規定，通常都以實際得票率為計算標準，門檻約落在3%至15%間。由於現行計算分母為選舉區選舉人總數，加上投票率後，實質門檻都高於10%，建議以得票率為計算門檻，如總統選舉設定於5%。
- 〈3〉議員部分，如前所述，雖然保證金高但沒收門檻低，建議維持原數額。
- 〈4〉總結，保證金數額與沒收門檻可搭配使用，若維持現行保證金額，可考慮下降門檻；若調低保證金，可維持門檻不變或改為較實際的計算方式。

2、對於經濟弱勢者政府機關是否應有更進一步之相關協助或保障措施：

- (1) 首先需要先界定經濟弱勢，是指領取低收或中低收入戶嗎？再者，若弱勢指的是小黨或獨立參選人，則參選者未必在經濟上無法負擔保證金。
- (2) 若是指政策上是否能在完成登記後補助競選經費，而不是如現行制度在選後依照得票結果給予補助款，則可以考慮在所得稅徵收上可以多一項為政黨與候選人捐款，除了可以指定政黨外，也可以不指定，這些捐款可以用來補助競選費用(泰國規定)。發放的方式可以如美國給與候選人募集到的政治獻金做匹配，如美國1974年的聯邦競選法案規定總統候選人若募集到250美元以下之捐款，跨越至少20州，總數達5,000美元以上者，可以由民眾在繳稅時自願捐

助的政治獻金給予等額的補助。我們可以在這個基礎上做適合台灣情況的調配。不過這個方案需要稅務機關協助，不是中選會可以決定的。

3、除了保證金制度外，有無其他方式亦能達到防止候選人輕率登記為候選人：

(1) 在選前評斷候選人是否認真很難有客觀標準認定。之前以連署書方式代替登記，算是一種誠意測試。可惜因要動用到許多選務人員核對，因此改為保證金制。個人認為這是無奈的替代方案，在實證上也發現保證金可以有效降低參選人數，但參選者是否認真統計上也無法辨明。因此我們只能說保證金對控制參選人數有一定的影響。

(2) 若要判定輕率與否，還是要看選前其是否積極爭取支持，是否能展現其有一定支持度，連署制度算是一種客觀的評斷方式，依照候選人所提出連署數來審核。個人認為，若能讓核對的方式簡化，應可同時解決保證金的問題。電子連署應該是未來的方向，技術上其實已經做得到，要克服的只是民眾對政府機關不信任的心理問題。

(三)經濟民主連合陳○維組織部主任

1、經濟民主連合對於地方選舉制度改革，以倡議地方議會納入政黨比例代表為主，並配套提出10項主張。其中有關選舉保證金部分，我們主張得以一定數量之投票權人連署替代繳納保證金，該制度更能防止任意參選，如法國、香港也都有相關制度設計。另外目前地方首長選舉保證金之返還門檻並非以得票率計，而是以總投票權人計算，多數參選人無法達到返還門檻，而被沒入選舉保

證金，比如2018年台南市長參選人陳○和。

- 2、其實青年參政，競選經費才是較大的問題，以我較了解之彰化縣為例，縣議員競選經費約250萬左右，競選旗幟、競選看板費等等開銷巨大。若以降低公民參政門檻為目標，公費選舉相關方案對青年參政的幫助應該更大，以愛爾蘭為例，競選廣告係由政府機關統一拍攝、統一視覺製作競選旗幟，並等量掛置於指定區域。
- 3、經濟民主連合【公民政綱第7號】開放地方政黨，促進多元參與，改造地方政治一文內容即具體建議，修改公職人員選舉罷免法，以公民連署取代參選保證金，降低參政門檻。

四、111年12月5日約請中選會選務處謝○玲處長到院詢問，說明略以：

(一)公職人員選舉罷免法第32條第1項規定，登記為候選人時，應繳納保證金；其數額由選舉委員會先期公告。復依同法施行細則第21條第1項規定，本法第32條所定候選人保證金數額之預計及先期公告，由主管選舉委員會為之。公民與政治權利國際公約第25號一般性意見第16點，與選舉保證金有關的條件應合理。請說明目前各公職人員選舉候選人登記保證金之數額，其訂定之程序及計算標準為何？又是否妥適？後續如何審酌歷屆保證金數額、選舉種類、選舉區人口數等因素，適時檢討，與時並進：

- 1、依公職人員選舉罷免法第32條第1項規定，登記為候選人時，應繳納保證金；其數額由選舉委員會先期公告。同法條第2項規定，全國不分區及僑居國外國民立法委員選舉候選人之保證金，依公告數額，由登記之政黨按登記人數繳納。復依同法施行細則第21條第1項規定，本法第32條

所定候選人保證金數額之預計及先期公告，由主管選舉委員會為之。依上開規定，各種公職人員選舉候選人保證金之訂定，依法係由中選會及直轄市、縣市選舉委員會提經委員會會議審議後，於候選人登記公告中載明。

- 2、有關保證金數額多少始為適當，並無學理依據，惟應於參選門檻篩選及避免限制人民參政權之間求取衡平。目前保證金之金額，大致上是沿用83年訂定的，為妥適制訂合宜之保證金數額，以確保人民參政權利及選舉業務執行得以兼顧，109年第10屆立法委員選舉及111年地方公職人員選舉訂定候選人保證金數額前，中選會均依108年4月1日立法院第9屆第7會期內政委員會第11次全體委員會議決議，分別於108年7月8日及111年4月21日召開公職人員選舉候選人登記保證金數額訂定公聽會，會後並綜整與會人員意見，提供中選會委員會會議審議決定參考。中選會將賡續於訂定候選人保證金前先行辦理公聽會，並提中選會委員會會議審慎研訂。

- (二)依公職人員選舉罷免法第41條規定，對於各種公職人員之競選經費有最高金額之限制，而其計算標準係以：各該選舉區之應選名額除選舉區人口總數百分之七十，或各該選舉區人口總數百分之七十，乘以一基本金額，再加上一固定金額之和。又固定金額，分別定為立法委員、直轄市議員新臺幣一千萬元、縣（市）議員新臺幣六百萬元、鄉（鎮、市）民代表、原住民區民代表新臺幣二百萬元、直轄市長新臺幣五千萬元、縣（市）長新臺幣三千萬元、鄉（鎮、市）長、原住民區長新臺幣六百萬元、村（里）長新臺幣二十萬元。請說明固定金額之計算

標準為何？又目前各種公職人員選舉候選人保證金之數額，其訂定之計算標準是否能以競選經費或固定金額之一定比例為計算標準：

- 1、公職人員選舉罷免法第41條有關候選人競選經費最高金額計算方式之固定金額之計算標準，查83年7月23日修正公布之公職人員選舉罷免法第45條之1立法理由為（一）將計算方式及基本數據，予以明文規定，使計算原則明確化。（二）按選舉種類、選舉區大小等因素規定一固定金額，另依人口數、應選名額增減計算一定金額，合計為總額，可顧及各項因素所需。
 - 2、查111年地方公職人員選舉，為妥適制訂合宜之候選人登記保證金數額，以維護人民參政權利，本會於111年4月21日召開「地方公職人員選舉候選人登記保證金數額訂定公聽會」，為使公職人員選舉候選人保證金數額訂定具有計算標準，會中有與會學者建議以候選人競選經費最高金額計算標準固定金額，乘以固定百分比訂定之。有關111年直轄市長選舉候選人保證金，中選會委員會議經參酌上開公聽會與會人員多數意見，並參酌公職人員選舉罷免法第41條第3項所定直轄市長候選人競選經費最高金額計算標準之固定金額5千萬元，乘以百分之三，調降直轄市長候選人保證金為150萬元。至爾後各種公職人員選舉候選人保證金數額，是否以候選人競選經費最高金額或其計算標準之固定金額之一定比例為計算標準訂定，中選會將於訂定候選人保證金數額時提請中選會委員會審議決定。
- (三)公職人員選舉候選人繳納保證金之立法意旨，係為避免參選人恣意登記為候選人，以節省社會資源與

國家公帑。惟登記保證金之設計，不可避免的也會限制人民之參政權，公民與政治權利國際公約第25條規定即為保障參政之權利，為鼓勵人民參政，請說明有無其他方式之選擇考量，例如採行保證金分階段繳納、連署或電子連署制度等等：

- 1、查我國39年實施地方自治之初，各種地方公職人員選舉即採行公民簽署推選制度，實施結果不僅曠日費時且查核不易，且簽署結果並無法完全顯示該候選人之民意支持程度，爰於歷次修法中分別廢除簽署制度。次查現行各種地方公職人員選舉係採合併舉行，候選人數近2萬人，且選舉期程緊湊，採行連署制度將大幅增加選舉期程，又連署制度不僅選務機關查核費時費事，候選人進行連署活動仍須支出相關經費，對選舉活動秩序恐造成不利影響。有關是否改採連署制度等，涉及公職人員選舉罷法之修正，須修法始得採行，該法之主管機關係為內政部
- 2、另台灣民眾黨黨團於第10屆第4會期曾提具「公職人員選舉罷免法部分條文修正草案」建議將公職人員選舉候選人登記保證金修改為登記費。倘各界具有共識，並經立法委員進行提案完成修法，以登記費取代登記保證金，中選會當配合辦理。

(四)依公職人員選舉罷免法第32條第4項規定，保證金應於當選人名單公告日後30日內發還。但有下列情事之一者，不予發還：一、全國不分區及僑居國外國民立法委員選舉候選人未當選。二、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。請說明有關公職人員選舉候選人保證金近10年之發還及

沒入情形：

- 1、立法委員選舉自第7屆起實施單一選區兩票制，依公職人員選舉罷免法第32條第4項第1款規定全國不分區及僑居國外國民立法委員選舉候選人未當選者保證金即不予發還，致保證金不予發還比例均高於百分之五十。地方公職人員選舉保證金不予發還比例部分，除直轄市長、縣市長選舉有高於百分之四十者外，其餘地方公職人員選舉保證金不予發還比例均在百分之二十以下，鄉鎮、市民代表及村里長選舉，保證金不予發還比例則低於百分之十。
- 2、近10年候選人登記保證金發還及不予發還情形如下表：

(1) 立法委員選舉

屆別 (年度)		候選人數	發還 人數	發還人 數占候 選人總 數百分 比	不予 發還 人數	不予發 還人總 數占候 選人總 數百分 比
第10屆 (109年)	合計	647	194	29.98%	453	70.02%
	區域及原 住民立法 委員	431	160	37.12%	271	62.88%
	全國不分 區及僑居 國外國民 立法委員	216	34	15.74%	182	84.26%
第9屆 (105年)	合計	556	191	34.35%	365	65.65%
	區域及原 住民立法 委員	377	157	41.64%	220	58.36%
	全國不分 區及僑居 國外國民 立法委員	179	34	18.99%	145	81.01%
第8屆 (101年)	合計	410	199	48.54%	211	51.46%
	區域及原 住民立法 委員	283	165	58.30%	118	41.70%

	委員 全國不分區 及僑居國外 立法委員					
		127	34	26.77%	93	73.23%

(2) 地方公職人員選舉

〈1〉直轄市長

年度	候選人數	發還人數	發還選數 還占人百 分	發還 不還 予發 還人數	發還 不還 予發 還人數	發還選數 還占人百 分
111年	30	13	43.33%	17	56.67%	
107年	25	13	52.00%	12	48.00%	
103年	20	12	60.00%	8	40.00%	

〈2〉縣(市)長

年度	候選人數	發還人數	發還選數 還占人百 分	發還 不還 予發 還人數	發還 不還 予發 還人數	發還選數 還占人百 分
111年	59	32	54.24%	27	45.76%	
107年	68	36	52.94%	32	47.06%	
103年	64	35	54.69%	29	45.31%	

〈3〉直轄市議員

年度	候選人數	發還人數	發還選數 還占人百 分	發還 不還 予發 還人數	發還 不還 予發 還人數	發還選數 還占人百 分
111年	740	574	77.57%	166	22.43%	
107年	748	610	81.55%	138	18.45%	
103年	688	590	85.76%	98	14.24%	

〈4〉縣(市)議員

年度	候選人數	發還人數	發還選數 還占人百 分	發還 不還 予發 還人數	發還 不還 予發 還人數	發還選數 還占人百 分
111年	937	830	88.58%	107	11.42%	

107年	1,003	882	87.94%	121	12.06%
103年	912	821	90.02%	91	9.98%

〈5〉鄉(鎮、市)長

年度	候選人數	發還人數	發還人數 占總分 百分比	不予發 還人數	不予發 還人數 百分比
111年	489	422	86.30%	67	13.70%
107年	523	446	85.28%	77	14.72%
103年	473	430	90.91%	43	9.09%

〈6〉原住民區長選舉

年度	候選人數	發還人數	發還人數 占總分 百分比	不予發 還人數	不予發 還人數 百分比
111年	20	15	75.00%	5	25.00%
107年	19	16	84.21%	3	15.79%
103年	20	17	85.00%	3	15.00%

〈7〉鄉(鎮、市)民代表

年度	候選人數	發還人數	發還人數 占總分 百分比	不予發 還人數	不予發 還人數 百分比
111年	3,359	3,197	95.18%	162	4.82%
107年	3,409	3,255	95.48%	154	4.52%
103年	3,242	3,139	96.82%	103	3.18%

〈8〉原住民區民代表選舉

年度	候選人數	發還人數	發還人數 占總分 百分比	不予發 還人數	不予發 還人數 百分比
111年	92	86	93.48%	6	6.52%
107年	98	94	95.92%	4	4.08%
103年	94	93	98.94%	1	1.06%

〈9〉村(里)長選舉

年度	候選人	發還人	發還人	不予發	不予發
----	-----	-----	-----	-----	-----

	數	數	數 選 數 比	占 人 百 分	候 總 分	還 人 數	還 人 數 占 人 百 分 比
111年	14,021	13,153		93.81%		868	6.19%
107年	14,960	13,933		93.14%		1,027	6.86%
103年	14,054	13,430		95.56%		624	4.44%

(五)對於經濟弱勢者而有心參政者參政權益之保障，有關建置公平參選平台，由國家提供公共空間與公私廣電媒體進行競選宣傳，是否應有其他更進一步之相關協助或保障措施：

1、為使候選人政見及理念完整呈現，現行公費宣導方式包括：

(1) 免費提供全國性無線電視頻道供候選人及其政黨發表政見：依公職人員選舉罷免法第48條規定，全國不分區及僑居國外國民立法委員選舉，中選會應以公費，在全國性無線電視頻道，供登記之政黨從事競選宣傳。

(2) 公辦政見發表會：依公職人員選舉罷免法第46條第1項規定，選舉委員會應於競選活動期間內舉辦公辦政見發表會，供候選人發表政見。

2、對於弱勢者提供更公平之參選平台，可再進一步研議。

柒、調查意見：

有關「據訴，憲法第17條保障人民參政權，然而對無財力，但有心參政擬登記為公職人員選舉候選人之民眾，因付不出高額候選人登記保證金，遭中央選舉委員會（下稱中選會）以保證金不合規定為由，不受理登記參選，損及其憲法保障的人民參政權。依公職人員選舉罷免法第32條第1項規定：『登記為候選人時，應繳納保證金；其數額由選舉委員會先期公告。』公職人員選舉罷免法施行細則第21條第1項規定：『本法第三十二條所定候選人保證金數額之預計及先期公告，由主管選舉委員會為之。』以111年直轄市長、直轄市議員、縣（市）長、縣（市）議員選舉候選人登記應繳納保證金數額為例，中選會通過直轄市長選舉候選人保證金新臺幣（下同）150萬元，直轄市議員選舉候選人保證金20萬元，縣（市）長選舉候選人保證金20萬元，縣（市）議員選舉候選人保證金12萬元。究中選會審議通過之各項公職人員選舉候選人登記應繳納保證金數額，其訂定標準及審議機制為何？有無適時檢討調整？如何保障經濟弱勢者參政權益？有無相關協處措施？行政院有無善盡監督處理之責？等疑義，均有調查瞭解之必要」案，案經函請中選會說明及檢送相關卷證資料到院，並於111年8月24日邀請臺北市議員黃○芬、花蓮縣議員楊○美及小民參政歐巴桑聯盟江○榕、何○蓉、唐○鈴等人到院陳述意見，111年11月16日召開諮詢會議邀請國立臺灣大學政治學系黃○玲教授、黃○革副教授、經濟民主連合陳○維組織部主任提供諮詢意見，111年12月5日約請中選會選務處謝○玲處長到院詢問，已調查竣事，茲臚列調查意見如下：

- 一、公民與政治權利國際公約第25號一般性意見第16點，與選舉保證金有關的條件應合理。司法院釋字第468

號解釋意旨，明示關於被選舉權行使之要件，應隨社會變遷及政治發展之情形，適時檢討改進，以副憲法保障人民參政權之意旨。公職人員選舉保證金制度，係69年5月14日制定之公職人員選舉罷免法第38條所明定，於我國實施已逾40年，然目前保證金之金額大致上均自83年訂定沿用至今，中選會僅分別於108年7月8日及111年4月21日召開公職人員選舉候選人登記保證金數額訂定公聽會，並於111年參酌上開公聽會與會人員意見，調降直轄市長候選人保證金為150萬元。公職人員選舉候選人繳納保證金制度設計之立法意旨，雖係為避免參選人恣意登記為候選人，以節省社會資源與國家公帑。惟登記保證金之設計，不可避免的也會限制人民之參政權，中選會對於選舉保證金金額之訂定，欠缺統一明確之標準，實難以說明該金額訂定之合理性，且長久以來未隨社會變遷及政治發展之情形，適時檢討改進調整。

- (一)按公職人員選舉罷免法第32條規定：「(第1項)登記為候選人時，應繳納保證金；其數額由選舉委員會先期公告。(第2項)全國不分區及僑居國外國民立法委員選舉候選人之保證金，依公告數額，由登記之政黨按登記人數繳納。」復依同法施行細則第21條第1項規定：「本法第32條所定候選人保證金數額之預計及先期公告，由主管選舉委員會為之。」
- (二)有關歷屆公職人員選舉候選人登記保證金數額訂定情形，依中選會說明如下表：

選舉種類	屆別(年度)	保證金數額
立法委員	第2屆(81年)	12萬
	第3-10屆(84年至109年)	20萬
省長	第1屆(83年)	200萬元

直轄市長（臺北市、高雄市）		第1-4屆(83年至95年)	200萬元
直轄市長		99年臺北市、新北市、臺中市、臺南市、高雄市 103年、107年臺北市、新北市、桃園市、臺中市、臺南市、高雄市	200萬元
直轄市長		111年	150萬元
直轄市議員	臺北市	第2屆(62年)	1萬2,500元
		第3屆(66年)	2萬元
		第4~6屆(70年至78年)	5萬元
		第7~10屆(83年至95年)	20萬元
	高雄市	第1~3屆(70年至78年)	5萬元
		第4~7屆(83年至95年)	20萬元
直轄市議員		99年臺北市、新北市、臺中市、臺南市、高雄市 103年、107年、111年臺北市、新北市、桃園市、臺中市、臺南市、高雄市	20萬元
縣市長		90年至111年	20萬元
縣市議員		91年至111年	12萬元
鄉鎮市長		91年至111年	12萬元
直轄市山地原住民區長		103年、107年、111年	12萬元
鄉鎮市民代表		91年	2萬元
		95年	3萬元或5萬元
		99年	3萬元 (桃園縣5萬元)
		103年、107年、111年	5萬元

直轄市山地原 住民區民代表	103年、107年、111年	5萬元
村(里)長	95年直轄市、縣(市)	3萬元或5萬元
	99年臺灣省各縣(市)、福建 省金門縣、連江縣	3萬元
	99年直轄市	5萬元
	103年、107年、111年直轄 市、縣(市)	5萬元

備註：村里長保證金於95年以前免繳。(94年5月27日修正公職人員選舉罷免法第38條，刪除第1項後段但書村、里長候選人免繳選舉保證金之規定)

(三)有關歷年各類公職人員候選人登記保證金數額之訂定標準及審議機制，中選會說明如下：

- 1、公職人員選舉候選人繳納保證金之立法意旨，係為避免參選人未經審慎考量，即恣意登記為候選人，藉以節省社會資源與國家公帑。至保證金數額多少始為適當，並無學理依據，惟應於參選門檻篩選及避免剝奪人民參政權之間求取衡平。有關公職人員選舉候選人保證金數額訂定之標準及審議機制，依公職人員選舉罷免法第32條規定，保證金數額由選舉委員會先期公告。以保證金數額並未如該法第41條競選經費最高金額訂有計算公式，中選會及各直轄市、縣(市)選舉委員會係考量公民與政治權利國際公約第25號一般性意見有關與選舉保證金有關的條件應合理，並審酌歷屆保證金數額、選舉種類、選舉區人口數等因素，提經委員會議審議後，於候選人登記公告中載明。
- 2、另108年4月1日立法院第9屆第7會期內政委員會第11次全體委員會議審議總統副總統選舉罷免法修正草案及公職人員選舉罷免法修正草案

時，李○侶委員等人所提有關「建請選舉委員會於公告選舉保證金數額前，應先徵詢學者專家之意見並召開公聽會，廣納各界意見後，妥適制訂合宜之數額，以確保人民參政權利暨選舉業務執行得以兼顧。」之臨時提案，經決議照案通過。為妥適制訂合宜之保證金數額，以確保人民參政權利及選舉業務執行得以兼顧109年第10屆立法委員選舉及111年地方公職人員選舉訂定候選人保證金數額前，中選會均依上開會議決議，分別於108年7月8日及111年4月21日召開公職人員選舉候選人登記保證金數額訂定公聽會會後並綜整與會人員意見，提供中選會委員會議審議決定參考。

- 3、111年地方公職人員選舉，為妥適制訂合宜之候選人登記保證金數額，以維護人民參政權利，本會於111年4月21日召開「地方公職人員選舉候選人登記保證金數額訂定公聽會」，為使公職人員選舉候選人保證金數額訂定具有計算標準，會中有與會學者建議以候選人競選經費最高金額計算標準固定金額，乘以固定百分比訂定之。有關111年直轄市長選舉候選人保證金，中選會委員會議經參酌上開公聽會與會人員多數意見，並參酌公職人員選舉罷免法第41條第3項所定直轄市長候選人競選經費最高金額計算標準之固定金額5千萬元，乘以百分之三，調降直轄市長候選人保證金為150萬元。至爾後各種公職人員選舉候選人保證金數額，是否以候選人競選經費最高金額或其計算標準之固定金額之一定比例為計算標準訂定，中選會將於訂定候選人保證金數額時 提請中選會委員會審議決定。

(四)對於現行各類公職人員候選人登記保證金制度相關問題，經邀請臺北市議員黃○芬、花蓮縣議員楊○美及小民參政歐巴桑聯盟江○榕、何○蓉、唐○鈴等人到院陳述意見，均認為競選登記保證金造成一定參選門檻，變相限制參政之機會，變成保障金權政治，阻絕部分想參政者之機會。且參選保證金可能不應單以金額當成唯一標準，或許可以連署搭配一定金額，達成較公平之方式，使欲參選之年輕人能有機會參選。本院並召開諮詢會議，邀請國立臺灣大學政治學系黃○玲教授、黃○革副教授、經濟民主連合陳○維組織部主任提供相關諮詢意見，摘要如下：

1、國立臺灣大學政治學系黃○玲教授

- (1) 有關選舉保證金，涉及形式平等及實質平等，選舉保證金雖經司法院解釋未違憲，外國也有相關制度。但金額是否合理，金額高低之計算方式，及其計算標準，涉及人民之參政權利，政府機關必須明確合理說明。而選舉保證金之標準，其實必須通盤考量整體選舉制度。目前實際上並無法了解政府機關對於選舉保證金之決定標準為何？
- (2) 對於選舉保證金，金額高低之計算方式，中央之中選會應先訂立一明確之計算方式或是計算原則，再推及到地方之各選舉委員會。
- (3) 目前政黨補助款，只給予國會有席次之政黨，未能考慮只參與地方選舉之政黨的權益，允有納入考量之必要，如此或能使政黨負擔參選人之部分保證金。
- (4) 對於連署制度，確實是會大幅增加選務機關查核事務之人力，用連署取代保證金，也不見得

會降低參選人之負擔。目前制度為參選人繳納保證金後，若是得票數超過法律規定，可以拿回保證金。若是以降低參政門檻為主要考量，未來或許可考慮分階段繳交選舉保證金之方式，於選前只繳交部分金額，選後再依情況補繳或返還，如此可避免參選人因為參選所需負擔之金額過高。

2、國立臺灣大學政治學系黃○革副教授

(1) 有關各界對於直轄市長選舉候選人登記保證金數額迭有建議意見，有無檢討調整必要？保證金數額調整為多少始為妥適？其他地方公職人員選舉候選人登記保證金，有無檢討調整必要：

〈1〉立場：直轄市長保證金應該予以調降至125萬元，其他地方公職候選人保證金也可做相應調整，原因如下：

《1》以中選會提供資料相比，我國直轄市長候選人保證金高於日韓等國家，以人均收入來看，並不符合比例，例如我們直轄市市長保證金是韓國的1.73倍，日本的2.78倍，但我們的人均收入在2020年是韓國的0.89倍，是日本的0.7倍。直轄市議員保證金也同樣相對過高。

《2》這裡另提一個計算方式。由於保證金被認為為日漸增加的選舉費用造成負擔，是否保證金可以與競選經費的固定金額掛勾，讓它維持在某個範圍，若日後競選經費因某些原因調升，保證金也可依比例調升或維持原金額。當計算競選經費固定金額與保證金的比例，里長的保證金高達競

選固定經費的25%，而縣市長只有0.7%，平均落在5.5%，剔除極端值後平均為2.5%。以2.5%計算的話，直轄市長保證金為125萬，與韓國相當，直轄市議員則提高至25萬。由於我們的初衷仍在鼓勵參政，因此可以以首長職採2.5%，民意代表採2%計算，則直轄市長保證金為125萬、縣市長75萬(之前保證金被低估)、鄉鎮長15萬、里長0.5萬，直轄市議員維持20萬、縣市議員12萬與鄉鎮代表4萬。

	競選費用 固定金額 (萬元)	保證金 (萬元)	修正後保證 金 2.5%(萬 元)	修正後保 證金 2%(萬 元)	首長議員分計 (2.5%，2%，萬 元)
直轄市 長	5000	200	125	100	125
縣市長	3000	20	75	60	75
直轄市 議員	1000	20	25	20	20
鄉鎮長	600	12	15	12	15
縣市議 員	600	12	15	12	12
鄉鎮代 表	200	5	5	4	4
里長	20	5	0.5	0.4	0.5

《3》由於競選固定經費各階層的比例與保證金各層比例不合，如直轄市長固定競選經費設在5000萬，縣市長為3000萬，但前者的保證金200萬是後者20萬的10倍，原因不明。另外，直轄市議員保證金以固定競選經費的2%計算維持20萬，雖仍然高於韓

國與日本，但因是複數選區，以台北市第一選區為例，得票高於3379票，約1.2%得票率就可領回保證金，在上屆10位落選者中，僅有3人未能跨過門檻。

《4》總結而言，我國之保證金數額缺乏透明具共識的計算公式，無論是以基本工資、職位薪資或是競選經費固定金額為計算基底，都是可以考慮的方向。本人認為保證金是選舉過程的一環，應該與公職人員選舉罷免法的相關規定做整合考量。

〈2〉其他事項

《1》關於保證金沒收一事，現行規定為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，門檻過高，造成小黨與獨立候選人反補貼選務經費的現象，而大黨既可領回保證金又有選舉經費補助款，規定實質上對大黨非常有利。

《2》首長選舉方面，各國若設有保證金沒收規定，通常都以實際得票率為計算標準，門檻約落在3%至15%間。由於現行計算分母為選舉區選舉人總數，加上投票率後，實質門檻都高於10%，建議以得票率為計算門檻，如總統選舉設定於5%。

《3》議員部分，如前所述，雖然保證金高但沒收門檻低，建議維持原數額。

《4》總結，保證金數額與沒收門檻可搭配使用，若維持現行保證金額，可考慮下降門檻；若調低保證金，可維持門檻不變或改為較實際的計算方式。

(2) 對於經濟弱勢者政府機關是否應有更進一步之相關協助或保障措施：

〈1〉首先需要先界定經濟弱勢，是指領取低收或中低收入戶嗎？再者，若弱勢指的是小黨或獨立參選人，則參選者未必在經濟上無法負擔保證金。

〈2〉若是指政策上是否能在完成登記後補助競選經費，而不是如現行制度在選後依照得票結果給予補助款，則可以考慮在所得稅徵收上可以多一項為政黨與候選人捐款，除了可以指定政黨外，也可以不指定，這些捐款可以用來補助競選費用(泰國規定)。發放的方式可以如美國給與候選人募集到的政治獻金做匹配，如美國1974年的聯邦競選法案規定總統候選人若募集到250美元以下之捐款，跨越至少20州，總數達5000美元以上者，可以由民眾在繳稅時自願捐助的政治獻金給予等額的補助。我們可以在這個基礎上做適合台灣情況的調配。不過這個方案需要稅務機關協助，不是中選會可以決定的。

(3) 除了保證金制度外，有無其他方式亦能達到防止候選人輕率登記為候選人：

〈1〉在選前評斷候選人是否認真很難有客觀標準認定。之前以連署書方式代替登記，算是一種誠意測試。可惜因要動用到許多選務人員核對，因此改為保證金制。個人認為這是無奈的替代方案，在實證上也發現保證金可以有效降低參選人數，但參選者是否認真統計上也無法辨明。因此我們只能說保證金對控制參選人數有一定的影響。

〈2〉若要判定輕率與否，還是要看選前其是否積極爭取支持，是否能展現其有一定支持度，連署制度算是一種客觀的評斷方式，依照候選人所提出連署數來審核。個人認為，若能讓核對的方式簡化，應可同時解決保證金的問題。電子連署應該是未來的方向，技術上其實已經做得到，要克服的只是民眾對政府機關不信任的心理問題。

3、經濟民主連合陳○維組織部主任

- (1) 經濟民主連合對於地方選舉制度改革，以倡議地方議會納入政黨比例代表為主，並配套提出10項主張。其中有關選舉保證金部分，我們主張得以一定數量之投票權人連署替代繳納保證金，該制度更能防止任意參選，如法國、香港也都有相關制度設計。另外目前地方首長選舉保證金之返還門檻並非以得票率計，而是以總投票權人計算，多數參選人無法達到返還門檻，而被沒入選舉保證金，比如2018年台南市長參選人陳○和。
- (2) 其實青年參政，競選經費才是較大的問題，以我較了解之彰化縣為例，縣議員競選經費約250萬左右，競選旗幟、競選看板費等等開銷巨大。若以降低公民參政門檻為目標，公費選舉相關方案對青年參政的幫助應該更大，以愛爾蘭為例，競選廣告係由政府機關統一拍攝、統一視覺製作競選旗幟，並等量掛置於指定區域。
- (3) 經濟民主連合【公民政綱第7號】開放地方政黨，促進多元參與，改造地方政治一文內容即具體建議，修改公職人員選舉罷免法，以公民連署取代參選保證金，降低參政門檻。

(五)按公民與政治權利國際公約第25號一般性意見第16點，與選舉保證金有關的條件應合理。另有關總統副總統選舉罷免法暨總統副總統選舉連署及查核辦法，對於正副總統候選人須有一定人數之連署，並提供保證金之規定，是否違憲之問題，司法院釋字第468號解釋，認為並未逾越立法裁量之範圍，與憲法第23條規定尚無違背。惟解釋文亦說明關於被選舉權行使之要件，應隨社會變遷及政治發展之情形，適時檢討改進，以副憲法保障人民參政權之意旨。依中選會說明，保證金數額多少始為適當，並無學理依據，應於參選門檻篩選及避免限制人民參政權之間求取衡平。為妥適制訂合宜之保證金數額，以確保人民參政權利及選舉業務執行得以兼顧，109年第10屆立法委員選舉及111年地方公職人員選舉訂定候選人保證金數額前，均依108年4月1日立法院第9屆第7會期內政委員會第11次全體委員會議決議，分別於108年7月8日及111年4月21日召開公職人員選舉候選人登記保證金數額訂定公聽會，會後並綜整與會人員意見，提供中選會委員會議審議決定參考。111年直轄市長選舉候選人保證金，中選會委員會議經參酌上開公聽會與會人員多數意見，並參酌公職人員選舉罷免法第41條第3項所定直轄市長候選人競選經費最高金額計算標準之固定金額5千萬元，乘以百分之三，調降直轄市長候選人保證金為150萬元。

(六)惟查，公職人員選舉保證金制度，係69年5月14日制定公職人員選舉罷免法時，於第38條規定：「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。但監察委員、村、里長候選人得免繳納。」其立法說明為：

「本條規定候選人應繳納保證金，如得票未達規定數額則不予發還，以防止選舉人輕率登記為候選人。」94年修正時，修法理由記載：「原條文中規定，村、里長候選人免繳納保證金，參選人未經審慎考量，即登記為候選人。造成村、里長參選人數暴增，為使參選人不任意登記為候選人，藉以節省社會資源與國家公帑，並維護公平原則，爰刪除第1項後段但書免繳保證金之規定。」保證金制度於我國實施已逾40年，然目前保證金之金額大致上均自83年訂定沿用至今，中選會僅分別於108年7月8日及111年4月21日召開公職人員選舉候選人登記保證金數額訂定公聽會，並於111年參酌上開公聽會與會人員意見，調降直轄市長候選人保證金為150萬元。且公民與政治權利國際公約第25條規定：「凡屬公民，無分第二條所列之任何區別，不受無理限制，均應有權利及機會：（一）直接或經由自由選擇之代表參與政事；（二）在真正、定期之選舉中投票及被選。選舉權必須普及而平等，選舉應以無記名投票法行之，以保證選民意志之自由表現；（三）以一般平等之條件，服本國公職。」即為保障參政之權利，公職人員選舉候選人繳納保證金制度設計之立法意旨，雖係為避免參選人恣意登記為候選人，以節省社會資源與國家公帑。惟登記保證金之設計，不可避免的也會限制人民之參政權，中選會對於選舉保證金金額之訂定，欠缺統一明確之標準，實難以說明該金額訂定之合理性，且長久以來未隨社會變遷及政治發展之情形，適時檢討改進調整。

二、有關公職人員選舉候選人登記保證金之不予發還，現行規定為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，發還門檻過高，造成小黨與獨立候選人反補貼選務經費的現象，未盡公平。內政部曾於109年6月11日函報行政院審議之公職人員選舉罷免法部分條文修正草案，於草案第32條將候選人保證金發還門檻計算標準，由該選舉區「選舉人總數」百分之十，修正為該選舉區「投票人總數」百分之十，行政院對於上開相關修正案應儘速推動修正，以維護候選人權益。

- (一)依公職人員選舉罷免法第32條第4項規定：「保證金應於當選人名單公告日後30日內發還。但有下列情事之一者，不予發還：一、全國不分區及僑居國外國民立法委員選舉候選人未當選。二、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。」
- (二)有關公職人員選舉候選人登記保證金近10年之發還及不予發還情形，依中選會說明如下：
- 1、立法委員選舉

屆別 (年度)		候選 人數	發還 人數	發還人 數占候 選人總 數百分 比	不予 發還 人數	不予發 還人總 數占候 選人總 數百分 比
第10 屆 (109 年)	合計	647	194	29.98%	453	70.02%
	區域及原 住民立 法委員	431	160	37.12%	271	62.88%
	全國不 分區 及僑 居國 外民 立 法 委 員	216	34	15.74%	182	84.26%
第9屆 (105 年)	合計	556	191	34.35%	365	65.65%
	區域及原 住民立 法委員	377	157	41.64%	220	58.36%
	全國不 分區 及僑 居	179	34	18.99%	145	81.01%

	國外國民 立法委員					
第8屆 (101 年)	合計	410	199	48.54%	211	51.46%
	區域及原 住民立法	283	165	58.30%	118	41.70%
	全國不分 區及僑居 國外國民 立法委員	127	34	26.77%	93	73.23%

2、地方公職人員選舉

(1) 直轄市長

年度	候選人 數	發還人 數	發還 數選 數比	還占 人百 分	人候 總分	不 予 發 還 人 數	不 予 發 還 占 人 百 分 比	予 候 總 數 選 數 比
111年	30	13	43.33%			17	56.67%	
107年	25	13	52.00%			12	48.00%	
103年	20	12	60.00%			8	40.00%	

(2) 縣(市)長

年度	候選人 數	發還人 數	發還 數選 數比	還占 人百 分	人候 總分	不 予 發 還 人 數	不 予 發 還 占 人 百 分 比	予 候 總 數 選 數 比
111年	59	32	54.24%			27	45.76%	
107年	68	36	52.94%			32	47.06%	
103年	64	35	54.69%			29	45.31%	

(3) 直轄市議員

年度	候選人 數	發還人 數	發還 數選 數比	還占 人百 分	人候 總分	不 予 發 還 人 數	不 予 發 還 占 人 百 分 比	予 候 總 數 選 數 比
111年	740	574	77.57%			166	22.43%	
107年	748	610	81.55%			138	18.45%	
103年	688	590	85.76%			98	14.24%	

(4) 縣(市)議員

年度	候選人 數	發還人 數	發還 數選 數比	還占 人百 分	人候 總分	不 予 發 還 人 數	不 予 發 還 占 人 百 分 比	予 候 總 數 選 數 比
----	----------	----------	----------------	---------------	----------	----------------------------	---	---------------------------------

			選 人 總 數 百 分 比		占 候 選 人 總 數 百 分 比
111年	937	830	88.58%	107	11.42%
107年	1,003	882	87.94%	121	12.06%
103年	912	821	90.02%	91	9.98%

(5) 鄉(鎮、市)長

年度	候 選 人 數	發 還 人 數	發 還 人 數 占 人 候 總 分 百 分 比	不 予 發 還 人 數	不 予 發 還 人 數 占 人 候 總 分 百 分 比
111年	489	422	86.30%	67	13.70%
107年	523	446	85.28%	77	14.72%
103年	473	430	90.91%	43	9.09%

(6) 原住民區長選舉

年度	候 選 人 數	發 還 人 數	發 還 人 數 占 人 候 總 分 百 分 比	不 予 發 還 人 數	不 予 發 還 人 數 占 人 候 總 分 百 分 比
111年	20	15	75.00%	5	25.00%
107年	19	16	84.21%	3	15.79%
103年	20	17	85.00%	3	15.00%

(7) 鄉(鎮、市)民代表

年度	候 選 人 數	發 還 人 數	發 還 人 數 占 人 候 總 分 百 分 比	不 予 發 還 人 數	不 予 發 還 人 數 占 人 候 總 分 百 分 比
111年	3,359	3,197	95.18%	162	4.82%
107年	3,409	3,255	95.48%	154	4.52%
103年	3,242	3,139	96.82%	103	3.18%

(8) 原住民區民代表選舉

年度	候 選 人 數	發 還 人 數	發 還 人 數 占 人 候 總 分 百 分 比	不 予 發 還 人 數	不 予 發 還 人 數 占 人 候 總 分 百 分 比
111年	92	86	93.48%	6	6.52%

107年	98	94	95.92%	4	4.08%
103年	94	93	98.94%	1	1.06%

(9) 村(里)長選舉

年度	候選人數	發還人數	發還人數占候選人總數百分比	不予發還人數	不予發還人數占候選人總數百分比
111年	14,021	13,153	93.81%	868	6.19%
107年	14,960	13,933	93.14%	1,027	6.86%
103年	14,054	13,430	95.56%	624	4.44%

(三)本院諮詢專家學者，對於有關公職人員選舉候選人登記保證金發還及不予發還問題，提供相關意見如下：

- 1、關於保證金沒收一事，現行規定為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，門檻過高，造成小黨與獨立候選人反補貼選務經費的現象，而大黨既可領回保證金又有選舉經費補助款，規定實質上對大黨非常有利。
- 2、首長選舉方面，各國若設有保證金沒收規定，通常都以實際得票率為計算標準，門檻約落在3%至15%間。由於現行計算分母為選舉區選舉人總數，加上投票率後，實質門檻都高於10%，建議以得票率為計算門檻，如總統選舉設定於5%。議員部分，如前所述，雖然保證金高但沒收門檻低，建議維持原數額。
- 3、總結，保證金數額與沒收門檻可搭配使用，若維持現行保證金額，可考慮下降門檻；若調低保證金，可維持門檻不變或改為較實際的計算方式。

(四)有關公職人員選舉候選人登記保證金之不予發還，現行規定為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，發還門檻過高，造成小黨與獨立候選人反補貼選務經費的現象，未盡公平。內政部曾於109年6月11日函報行政院審議之公職人員選舉罷免法部分條文修正草案，於草案第32條將候選人保證金發還門檻計算標準，由該選舉區「選舉人總數」百分之十，修正為該選舉區「投票人總數」百分之十，行政院對於上開相關修正案應儘速推動修正，以維護候選人權益。

三、公民與政治權利國際公約第25條及我國憲法第17條就人民參政權之保障定有明文，為現代民主國家統治正當性必備之條件。為促進公民參政，降低公民參政門檻，對於經濟弱勢而有心參政者參政權益之相關協助或保障措施，行政院允應督促相關主管機關妥予研議，提供更公平之參選平台。

(一)有關對於經濟弱勢而有心參政者之參政權益，有無相關協助或保障措施，依中選會說明略以：

1、實施公費選舉：我國為實施公費選舉制度國家，除依公職人員選舉罷免法第13條規定，辦理選舉所需經費，全部由中央政府、各級地方政府及鄉（鎮、市）公所編列外，候選人的競選活動花費，由政府予以直接或間接的補助，包括：

(1) 補貼候選人競選費用：依公職人員選舉罷免法第43條第1項規定，當選人在1人，得票數達各該選舉區當選票數三分之一以上者；當選人在2人以上，得票數達各該選舉區當選票數二分之一以上者，應補貼其競選費用，每票補貼新臺幣30元。

(2) 免費提供全國性無線電視頻道供候選人及其政黨發表政見：依公職人員選舉罷免法第48條

規定，全國不分區及僑居國外國民立法委員選舉，中選會應以公費，在全國性無線電視頻道，供登記之政黨從事競選宣傳。

(3) 公辦政見發表會：依公職人員選舉罷免法第46條第1項規定，選舉委員會應於競選活動期間內舉辦公辦政見發表會，供候選人發表政見。

(4) 候選人競選經費支出得申報為所得稅列舉扣除額：候選人競選經費之支出，於公職人員選舉罷免法第41條規定候選人競選經費最高金額內，減除政治獻金及依公職人員選舉罷免法第43條規定之政府補貼競選經費之餘額，得於申報綜合所得稅時作為投票日年度列舉扣除額。

2、擬參選人得募集政治獻金：依政治獻金法第12條第1項規定，擬參選人收受政治獻金期間，除重行選舉、補選及總統解散立法院後辦理之立法委員選舉，自選舉公告發布之日起至投票日前1日止外，依下列規定辦理：(一) 總統、副總統擬參選人：自總統、副總統任期屆滿前1年起，至次屆選舉投票日前1日止。(二) 區域及原住民立法委員擬參選人：自立法委員任期屆滿前10個月起，至次屆選舉投票日前1日止。(三) 直轄市議員、直轄市長、縣(市)議員、縣(市)長、鄉(鎮、市)長、直轄市山地原住民區長擬參選人：自各該公職人員任期屆滿前8個月起，至次屆選舉投票日前1日止。(四) 鄉(鎮、市)民代表、直轄市山地原住民區民代表、村(里)長擬參選人：自各該公職人員任期屆滿前4個月起，至次屆選舉投票日前1日止。有關候選人登記保證金，依法得以列入候選人收受之政治獻金支出項目。

(二)本院諮詢專家學者，對於經濟弱勢者政府機關是否應有更進一步之協助或保障措施，提供相關意見如下：

1、有關經濟弱勢者政府機關是否應有更進一步之相關協助或保障措施，政策上是否能在完成登記後補助競選經費，而不是如現行制度在選後依照得票結果給予補助款，則可以考慮在所得稅徵收上可以多一項為政黨與候選人捐款，除了可以指定政黨外，也可以不指定，這些捐款可以用來補助競選費用(泰國規定)。發放的方式可以如美國給與候選人募集到的政治獻金做匹配，如美國1974年的聯邦競選法案規定總統候選人若募集到250美元以下之捐款，跨越至少20州，總數達5000美元以上者，可以由民眾在繳稅時自願捐助的政治獻金給予等額的補助。我們可以在這個基礎上做適合台灣情況的調配。不過這個方案需要稅務機關協助，不是中選會可以決定的。

2、青年參政，競選經費才是較大的問題，以個人較了解之彰化縣為例，縣議員競選經費約250萬左右，競選旗幟、競選看板費等等開銷巨大。若以降低公民參政門檻為目標，公費選舉相關方案對青年參政的幫助應該更大，以愛爾蘭為例，競選廣告係由政府機關統一拍攝、統一視覺製作競選旗幟，並等量掛置於指定區域。

(三)按公民與政治權利國際公約第25條規定：「凡屬公民，無分第二條所列之任何區別，不受無理限制，均應有權利及機會：(一)直接或經由自由選擇之代表參與政事；(二)在真正、定期之選舉中投票及被選。選舉權必須普及而平等，選舉應以無記名投票法行之，以保證選民意志之自由表現；(三)

以一般平等之條件，服本國公職。」我國憲法第17條就人民之參政權保障定有明文，且憲法第18條亦明定人民有應考試、服公職之權，即人民對國家政治有表示意見及參與統治權行使之權利，為現代民主國家統治正當性必備之條件。因此為促進公民參政，降低公民參政門檻，對於經濟弱勢而有心參政者參政權益之相關協助或保障措施，行政院允應督促相關主管機關妥予研議，提供更公平之參選平台。

捌、處理辦法：

- 一、調查意見一，函請中央選舉委員會研議見復。
- 二、調查意見二，函請行政院儘速完成保證金發還之修法工作。
- 三、調查意見三，函請行政院督促相關主管機關研議見復。
- 四、調查意見，函復陳訴人。
- 五、調查報告全文，經委員會討論通過後公布。
- 六、檢附派查函及相關附件，送請內政及族群委員會處理。

調查委員：紀惠容

案名：公職人員選舉保證金，損及憲法保障之人民參政權案

關鍵字：參政權、選舉保證金