

「選舉權行使年齡相關問題之探討」座談會會議紀錄

壹、時間：100年3月18日（星期五）下午1時30分

貳、地點：中央聯合辦公大樓（南棟）8樓簡報室（台北市徐州路5號）

參、主持人：黃司長麗馨

記錄：張文哲、謝佩芬、陳方隅

肆、出（列）席單位及人員：（如后附簽到單）

伍、主持人致詞：

一、今天的座談會主要是針對有關選舉權行使年齡相關議題進行討論。現行憲法第130條，總統副總統選舉罷免法以及公職人員選舉罷免法規定，選舉權的行使年齡都是定為20歲。由於現在國民教育的普及，加上大眾傳播的發達，人民對政治判斷的成熟度也很高，同時我們也瞭解多數的民主國家投票年齡都是定為18歲，是否應該把選舉權行使年齡下降至18歲，這方面我們要瞭解各界的看法。

二、又假使社會有共識把選舉權的行使年齡下修至18歲，那應該要循何種程序來進行呢？是不是一定要透過修憲方式？或者，有人認為這一部分是屬於受益型的權利，是否也可以透過釋憲、修選罷法的途徑來解決？在法制上應該如何地進行才會周延，我們也想就這方面來聽聽各位法政學者的意見。最後也特別在此說明，目前內政部對於這個議題並沒有預設的立場，請各位學者專家以及與會的機關代表，踴躍地提供意見。

陸、與會人員發言摘要：

一、陳愛娥教授：

（一）今天的議題主要是分兩個層次來探討，首先是對於選舉權行使的年齡方面，是否有調整的必要，其次是如果確定有共識的話，才談論到法制上的問題。我想針對這個議題應該是從這樣的思考模式來進行。

（二）我們提到說是否有調降必要的方面，基本上是有兩個論點：一個論點是說很多國家均是如此，這個我有上網去查詢，的確有非常多

國家的行使投票權年齡都是 18 歲。第二個是認為說我們可能在教育、資訊等各方面，都廣泛增進，而在這個情況下，是不是到了 18 歲，也應該可以有能力判斷且賦予行使選舉權，這是憲法上參政權的考量。

(三)我認為其他國家的法制與選舉年齡的規定，應該是其考量所在，第一點是其他國家的法制背景是怎樣的狀況。依我看來，很多國家都不會像我國，把行使選舉權的年齡一開始就訂在憲法的層次。這方面是否請承辦的幕僚單位要再蒐集一些資料，看其他國家對於行使選舉年齡的規定是在哪個法律位階？這個部分可以當做我們未來討論憲法解釋時的參考資料。

(四)再者，在考量其他國家的情形時，其實各國對於民主化的洗禮、歷練，也未必完全相同。這一部分是不是當然地當作參考的依據，我認為應該斟酌。另一方面，我看到廖元豪老師提到說，是否一定要進行配合的部分，尤其是民法 20 歲成年制的規定。事實上，很多法律也有規定 18 歲為成年的情形。我個人的想法，或許有點保留，如果說對於自己個人權利義務的事項，都要滿 20 歲，他才有完全充分理解、可以自主決定的話並自我承擔責任的話，那麼在參政權，也就是在參與國家公共事務的決定上的年齡低於它，這樣的想法是不是普世？我認為這是有疑義的，但是這並不表示我認為民法的 20 歲成年，一定要維持在 20 歲，而是整個法律制度的平衡性問題。我們可能不好說在民事上的權利義務關係，認為他還沒有完全成熟，可是在公共事務的參與上面，就認為說他有完全的能力，這個部分我認為是理應考量的。

(五)另外，就是比較嚴肅的課題，即法制上的層次，關於憲法第 130 條的規定應該如何解釋。看了一下廖老師的說法，他認為說基於權利保障的考量、民主權的行使，以及體制的考量，不過我自己認為說，關於滿 20 歲的成年，這個除了是基本的參政權利之外，依照德國的詮釋，其實也是一種公共性的權限，即對公共事務參

與的部分。這不是只要年滿 20 歲就可以，而是他的確要能夠瞭解公共事務，因此適宜來參與並做決定。這個部分的重心也不應該被忽略。依照廖老師這樣的說法，好像認為說憲法上面，只是要保障年滿 20 歲的人就有選舉權，並沒有排斥低於 20 歲國民選舉權的意味，這是他對憲法第 130 條的詮釋，且是由強調人權保障的角度來出發。但是我認為選舉權與一般的自由財產權並不相同，它牽涉到公共事務的部分，所以仍必須有一定的成熟度。至於成熟度是幾歲方面，可能會隨著時代的轉變而有所不同。因此，純粹只是從人權保障的角度來思考，憲法第 130 條可以做這樣的解釋，但我覺得在解釋方法上還是有些不夠。

(六)會前我有探詢一下有沒有去查相關的制憲資料，這個部分也許內政部裡面也可以去確認當初有沒有制憲史的資料可以參考，當初國民大會議事實錄的部分還是可以查得到。這也是一個背景資料，透過歷史解釋當初制憲者的含意究竟如何。我自己粗淺的判斷，恐怕那個時候大家的想法是認為 20 歲才是成年，並對事務有一定的理解。這部分我想為求科學起見，還是要去確認。另一方面，事實上從憲法第 130 條的條文本身來看，對於消極選舉權，去行使、去選別人的權利，是年滿 20 歲有依法選舉之權，但是被選舉權年滿 23 歲也有明白地規定，除本憲法和法律別有規定。從這個架構來看，看來被選舉權的部分，依參選公職性質而有所不同，本憲法跟法律還會有別的安排。就關於消極選舉權也就是去選舉別人的權利，看起來訂得比較硬，沒有一些除外的規定。其實我個人是認為「滿 20 歲讓他選舉權就夠了，至於往下降，不是問題」這樣的講法我認為是有所保留。如果又考量到該調降到幾歲、哪個年齡層對哪個政黨比較有利的考量，這些因素都再加進來的話，我想對於公共事務的決定方面就不是很妥當。

(七)至於談到修憲的情況，我想也不用說，因為現在難度非常地高。至於是否可以透過釋憲來解決，基本上目前的釋憲相關條文，即依

據司法院大法官審理案件法第 5 條第 1 項，其中第 2 款應該是沒有其關聯性，而引用的大概就是第 1 款和第 3 款，而且比較大的可能，恐怕是第 3 款，即立法委員總額 3 分之 1 以上申請。這一部分大法官解釋實務操作上面，其實是放寬了，即使在定法案過程中，不一定要定出來，只要認為適用憲法發生疑義，那個部分，之前大法官在第 364 號解釋，針對關於廣播電視的部分，當初也是在還在研議修法階段，那時還沒有修出來，大法官就有受理聲請解釋案。就這個部分，我認為假使當真在立法上做嘗試的話，看起來可能比較是運用大法官審理案件法第 5 條第 1 項第 3 款，再配合上第 364 號的解釋實務，其實不一定要定出法律認為法律違憲才可以去釋憲，有這樣的前例，大致上有這樣的途徑可以進行。

二、江大樹教授：

(一)基本上我是贊成把選舉權調降到 18 歲，但我認為應該採用修憲的方式是比較妥當的方式。剛才陳教授的見解我都同意，我想再補充幾個看法。第一個是，現行憲法關於選舉權的規定是在 60 幾年前所制定，所以隨著時代潮流做重新的思考或是調降是有其必要性。主辦單位所列出的原因，包括：教育普及、科技進步、民智大開等，我想這些應該都是可以支持選舉權年齡調降的主要理由。就另外一個角度來看，在整個政治民主化的過程，公民社會的形成，除了教育之外，在實作上的參與上，我想是有其必要性。我們在大學教書，大學生都是 18 歲，而他們在關心整個公共事務的過程中，其實經常就選舉權的部分討論，且發現他們有調降的需求及渴望。不過我比較好奇的是，是不是我們曾經蒐集過相關的年輕團體、年輕人代表團體是不是有做過有組織性的意見反映？是不是有這樣的情況？這應該可以作為思考的切入點。

(二)為什麼我認為這樣的議題應該以修憲為宜？主要我覺得現行憲法有具體規定相關數字的條文並不多。所以如果解釋說 20 歲是可以

任意作調整和解釋的數字，我認為未必是妥當的看法。之前，憲法第 164 條有關教科文預算的數字修正，可以做為一個參考。就憲法明文規定的相關數字，是不是可以做彈性的解釋，我想可以做一個思考。如果它是一個憲法上的修正，或是透過立法的方式去改變憲法的規定，是不是有急迫性，這也一個思考方向。它是不是沒有辦法透過修憲的方式，來做立即地採行，內政部也應該去蒐集一下，解嚴後歷次修憲的提案，我印象中應該有類似的提案提出，或是朝野相關的主張，應該是有類似提案的提出，在處理的過程裡面是怎樣地討論以形成共識，我想也應該做為參考。

(三)各個國家的憲法，也有不少國家把選舉的年齡訂在憲法裡面。這個部分，是否透過立法的方式來進行改變，我想是有疑義的。那是不是可以透過釋憲的方式呢？我的看法和陳教授是一致，如果立法委員在修正選罷法或相關法律的草案過程中，引起對於憲法解釋的疑義，我想是可以透過這個方式被提出來。至於是不是適自由行政機關或由人民或政黨來提出，就大法官會議的解釋辦法，我想並不太恰當。

(四)那是不是可以逕行透過修法的方式，主要可能產生的疑慮在於，在修法過程中，就會引發諸多違憲的爭議。最後一個觀點是，我也贊同陳教授所講，選舉權不應該被視為單純的受益權，而是參政權。在參政權裡面，包括權利義務以及責任的觀念，我想這方面應該審慎為之。此外，主辦單位應該透過專案研究，對於降低選舉權年齡所可能產生的各種效果做一個預先評估；且是否也透過民意調查的方式來瞭解一般民眾對此議題的看法。我想這樣不單純只是 18 歲和 19 歲的年輕人得到選舉權，而每次選舉增加 5、60 萬的選票，其實不是這麼簡單的投票權問題而已，這還涉及到參政權行使過程裡，不同年齡層之間對於相關議題的看法，我想應該審慎為宜。

三、劉建宏教授：

- (一)首先，選舉權、投票權的年齡是不是要訂在 20 歲，這是一個實質考量的問題，我認為憲法或是法律所規定有關選舉權年齡的限制，從本質上是一種對年齡的差別待遇，這種差別待遇在處理的時候當然要有很好的理由。雖然這是憲法上的規定，但當時立憲的時候，距離現在的時空已經非常地遙遠；當時的做法，也許其目的可能是要揭棄有關平等選舉的制度，也就是凡是 20 歲以上的國民，不分財產、性別，即享有選舉權。但是在區別到底是 20 歲還是調降到 18 歲的時候，這當然可能會隨著時代的演進而有所不同。我個人認為的確從時代演進來講，這是可以考慮的議題。
- (二)更進一步來講，我個人在 2006 年的時候，曾經針對青少年參政權進行相關的研究。我看了國外的制度，並以我自己留學的德國來說，它在 2005 年提出兒童和青少年的參政「5 年計劃」，他們一方面在考量選舉權年齡之外，也有思考到一些問題：即使我們調到 18 歲，那 18 歲以下還有沒有辦法行使選舉權的問題，那要用什麼制度來保障未成年人在沒有選舉權之下的參政權？所以他們有一些制度上的設計，比方說他們有一個構想是要設立一個「青少年議會」(Jugen Parliament)，希望不只是賦予它程序上的權利或是質詢的權利，且也真正有一個法的拘束力。當然討論的不是所有的問題，而是涉及到有關於未來的社會辯論，像是舉債等問題，這些都與將來有關，並與青少年甚至是兒童有關係的。所以這一方面，我認為擴大青少年的參政權是一個趨勢，同時也不只是投票權的議題，或許我們可以再去思考，其他更廣泛的議題。
- (三)至於說到底是不是調降至 18 歲方面，我也上網查詢相關的資料，現在各國是有調降的趨勢，有的國家甚至比 18 歲還要低；當然，這涉及到的第二個問題，就是如果憲法規定，既然它已經有至少在文字上有一個限制，就是要年滿 20 歲才享有投票權，那麼到底

年滿 20 歲要怎麼解釋？的確有一個可能，即立憲者當時制訂條文的時候，他的本意不是限制 20 歲才可以，而是 20 歲以上就有一個平等的、不受限制、不會因身分而被歧視的權利。但這我們要去探討，正如陳愛娥教授所講，我們要去研究一下制憲者當時制憲的時候，是不是有想過這樣的問題。相對來講，從文字上看起來，更有可能是，它本身是針對年齡上所作一個限制。因為當時的制憲者認為要行使這樣的權利，必須在心智上要成熟，所以制訂這樣的一個條款與門檻。如果是如此的話，而我們卻解釋為「20 歲以上應該要有，而 20 歲以下則是立法者的形成空間」，這可能會跟制憲者本身在當時的意思有所抵觸。

(四)另外一點涉及到參政權本身的權利性質。我想大家都知道從耶林涅克(Georg Jellinek)所說人民的四種身分角度來說，參政權本身的性質是為了國家而做給付，人民去投票是形成國家的意志，所以它不太適合被當成單純的財產權或是個人人身自由。就這點來講，我個人比較傾向並認為，如果我們直接解釋成有立法形成空間，跟我們憲法第 129 條的規定看起來是有所抵觸。

(五)最後，延續前面兩位教授的想法，我認為這個問題如果要立法的話，並不無違憲之虞，至少可能要先進行釋憲的程序。至於釋憲的程序方面，之前兩位先進已經做了相當清楚地表述，就是大法官審理案件法第 5 條第 1 項第 3 款，現在操作起來也還滿成熟，我想並不會有什麼太大的問題。

四、蕭文生教授：

(一)主席、各位先進，我想這個議題，我個人感覺跟剛剛幾位並不完全一樣。我們只談到選舉權的問題，可是憲法第 130 條是整體性的，有選舉及被選舉權。難道我們現在選舉權調降為 18 歲、被選舉權 23 歲還要保留嗎？所以我覺得這是個整體性的問題。第二個我要強調的是，我國憲法第 130 條的規定和世界上大部分的國家都不太一樣，因為大部分的選舉和被選舉權規定都是同年齡，所

以你可以看到美國有 18 歲的小鎮長，反觀我國憲法在當初制憲時就刻意地把它分開，即我國跟其他國家最不一樣的地方是我們的選舉權和被選舉權是區隔的，而且看得出來被選舉權相對來講年紀大一些。各位再看憲法第 130 條後段，除了本憲法及法律別有規定外，年滿 23 歲者有依法被選舉之權。事實上若照比較寬鬆的見解，被選舉權應該也是可以調降，照剛才很多人講說 20 歲是基本的，那 23 歲也是基本的，所以被選舉權可以降為 18 歲。問題是我們現在總統（法律有規定 40 歲）、直轄市長、鄉鎮市長，都遠遠高於 23 歲。所以，可能像江大樹教授或是陳愛娥教授所說，立憲者在制訂憲法第 130 條規定的時候，就很刻意地予以區隔。

(二)而且後面提及被選舉權的部分，除了本憲法及法律別有規定，一定高於 23 歲，不會低於 23 歲。至少中華民國有選舉的實施以來，被選舉權就沒有低於 23 歲，也就是說除本憲法或法律別有規定，感覺起來是愈來愈嚴格，且隨著職位的高低而有所不同。所以，立憲者可能本來就下了一道很重要的價值判斷，這是我國與其他國家的不同之處。此外，可能是在制憲當時的時空背景，其民風、知識水準等略顯不足，所以希望至少 20 歲才可以有行使參政權的權利。但就被選舉權而言，20 歲是不夠的，比如說在臺灣擔任一個鄉鎮長要 26 歲，我的印象中好像沒有一個是 23 歲的，所以都是愈來愈嚴格。因此，我們在憲法第 130 條的設計裡面，本來就有不同的考量。在這種情況之下，各位可以看一下，在第 130 條前段的選舉權是沒有例外的規定，而後段的被選舉權卻有例外的情形。事實上，從憲法的規定裡面也做了總統 40 歲的例外，同時在選罷法裡確也做一些 23 歲的例外。

(三)我覺得選舉權與被選舉權應該扣在一起，而不是說僅選舉權可以調降，還是要回到原來為什麼會有這樣的區分、當時立憲者的考量是什麼。如果這兩個比較出來的話，我覺得 20 歲是當時所想最低的年齡，且不認為可以再往下降。如果想要往下調降的話，

至少應該要有一些例外的規定，像是在憲法第 130 條後段的情形。否則的話，照理來講被選舉權制訂在 23 歲，為什麼還可以再嚴格上修？我覺得授權本身就有意含當時的想法。所以 20 歲相較於後面那段 23 歲來講，應該是絕對的。再者，選舉權是否有調降的必要，且會不會隨著時代而有所改變？20 歲的規定會不會太嚴格？其實，在我們國家來講，18 歲是高三畢業或是大一的年紀，而我相信很多國家訂 18 歲，或許是這些國家的國民教育都到 18 歲，在整個 18 歲的訓練過程中，已經把很多民主法制等觀念都予以灌輸。我們現在真正的國民教育是到 15 歲，就是所謂的 9 年國教。如果是這樣的實質考量情況之下，剛才許多先進也講過，這個不是個人的權利，這對國家長久發展有所影響。我個人認為，國民教育還在 15 歲，這是一個國民權；如果我們的國民教育還停在 15 歲，雖然教育部說民國 103 年會實現，但是會不會實現我也很懷疑，如果我們的國民教育還停留在 15 歲而不是 18 歲，那整個配套措施是否也要相結合。

- (四) 至於大家都說要把這個議題交給大法官來表示意見，我是覺得我們就不要去霸凌大法官。有些很明顯的東西，我是很不贊成再去試，因為你要大法官怎麼樣？說你好、說合憲還是說違憲？這個議題我們不是沒有其他的辦法解決，而大法官應該是最後的一個手段。而假使所有人都贊成把選票權調降至 18 歲，誠如剛才陳教授所說我國的修憲是全世界最困難的，那我們就創一個紀錄嘛！屆時我們讓它通過啊！如果說我們可以因為這個 18 歲的改革，在這個全世界修憲過了，這也是我們國家在世界憲法史上的偉大成就，這並沒有什麼不好。而且這個東西是不是像各位所講的當然所有人都贊成？那就讓它試試看。我認為應該採取最安全且沒有任何爭議的方式來解決，且這也是一個教育，而不要再讓為難大法官。此外，或許大家有沒有想過一個問題，可能大法官最後就不予受理，他有可能就明白清楚地講說 20 歲而不受理，我想也有

這種可能性的存在，如此就變成大家忙大半天，之後卻沒有任何的結果。

(五)最後再講一個，當然是很不成熟的意見，我們在當初制訂憲法第 129 條及第 130 條的時候，事實上憲法裡面沒有總統選舉。這是憲法本文的問題，當時也沒有總統直選制度，是否能做切割，因為當時本來就有立法委員的選舉，當然這種切割不見得正確、能公正地使用，而如果真的要限制的話，因為它是講本憲法的選舉，那本憲法是否當時就想到增修條文的總統直選？我覺得他應該是沒有想到。而如果真的要切割，總統的選舉年齡是可以下降，且它不受憲法第 129 條及第 130 條的限制，因為當時根本就沒有總統選舉。如果真的有第 129 條及第 130 條的選舉，就是立法委員的選舉。可是這也會引起剛才劉教授所講的為什麼總統是可以降、立法委員卻不能降，那當然是要先予以解決。可是如果從體系上，或是形式上來講，是有這個可能性。不過這可能會跟平等的問題有關聯性。可是，我另外一個想法是說憲法的規定自身就有合憲性，不用再去進行解釋。它的規定就沒有什麼平等原則違反的問題，它已經做了規定，就是自己所做的例外，這也是一個參考。

(六)而剛才與會的政治學者均已發言，但政治是一時的，憲法的根本才是永遠。無論剛才黃錦堂教授所講的要制訂在憲法裡，或者楊泰順教授所講的要授權在法律中規定，都有政治操作的可能，當然美國可能比較先進，且媒體與人民的監督，使得立法者不敢亂來，但目前台灣若完全交給立法者，我則是持保留的態度，因為目前國內立法委員的被信任度非度地低。

(七)此外，我比較擔心的是，如果把行使選舉權由目前的 20 歲調降為 18 歲，但 23 歲的被選舉權卻沒有跟著修改，這樣選舉權與被選舉權一下子就相差 5 歲，而大家都只想到選舉權的問題，但被選舉權是否也要隨著修改？而我們現在的被選舉權最低為 23 歲，而且

隨著職務的高低而不斷地上調，但這兩個應該是牽連在一起才是，因為在國外也是如此。我不知道這是否涉及「識別能力」的問題，或許在制訂憲法當下的時代環境是如此，但我覺得目前對於這個說服力是非常地低，憑什麼總統一定要 40 歲以上才能參選？40 歲擔任總統也不見得會比較好，如果降成 18 歲的話，且最後我們選出一位 18 歲的總統，那又有什麼不可以；因此，這個議題沒辦法單獨從選舉權去切割，也應該考慮被選舉權的部分。

五、楊泰順教授：

(一)首先，在此表達個人立場，也先暫時不去談法學相關的問題，我跟前面多數的意見一樣，也是傾向於贊成把年齡降到 18 歲。用一句美國當時在 1970 年代推動年齡下降時他們所講出來的一句話：18 歲按照兵役法規定，必須執干戈以衛社稷。既然你有責任有義務要去從軍、保衛國家，那為什麼你對國家的事務就不能參與？這個對 18 歲的年輕人來講，有所不公。如果不是因為教育等其他的理由爭取緩徵的話，我們的兵役法也是規定 18 歲就必須要服兵役。既然 18 歲就可以拿殺敵人，並握有武器在手上，那你說他沒有能力來參與國家政策的決定，這個講起來不是很公平。基於這樣子的考量，我也是贊成把年齡降到 18 歲。

(二)至於要不要透過廖教授所建議的觀點來做解釋，我個人也是附和前面幾位先進的意見，我認為並不適宜。前面好幾位是學法律的，就我們學政治的角度，像我個人是研究美國憲政，有關美國憲政的論述裡面，常常會有提到說，美國人的憲法之所以偉大，是因為當初他們在寫的時候，是用他們最熟悉且最通用的語言來寫的，所以在文字的使用上沒有太多的爭執或疑義。同樣的，我們來看我國的憲法，如果把這個條文拿出來，不講其目的是什麼，這句話是要讓 20 歲以下有投票權嗎？我想多數人用 common sense 來看，這句話就是說 20 歲以上才有投票權啊！我們為了配合主觀上希望說強調 18 歲，而硬要舞文弄墨地講成 20 歲以下也可以，

我個人認為是有點不太適當。而且我也反對交由大法官來釋憲。況且如果大法官最後做出與我們常識性判斷不符的解釋的話，那我們情何以堪？大法官豈不是作賤自己？就誠如剛才蕭教授所說霸凌大法官。所以，我也是反對，因為這是一個 common sense 的問題。這不是一個政治觀點或法理上的問題。如果按照我的邏輯的話，可能將來要降到 18 歲的話，勢必要通過修憲的程序，而若要進行修憲的程序的的話，我也不認為有這麼地困難。當然就程序上來講，毫無疑問地我國是全世界修改憲法最困難的國家，但是因為這個議題，我相信大家都有普遍地認知，而且在說理上面是相當容易說服人家，所以我認為就這個議題來修憲，應該不會有太大的難度。尤其在過去這幾年之內，我們有不少的政治勢力在主張所謂的公民會議、公民審議的概念，我覺得再也沒有一個議題比這個議題更好，來進行公民會議、公民審議，讓大家一起參與討論，讓各種小眾集會積極地討論。等到大家對這一次看法有共識的時候，我相信不會有政黨敢冒大不諱，去抱持一個不同的觀點。

(三)那麼該怎麼修呢？是不是修成說年滿 18 歲有依法選舉之權？我不贊成這個樣子。剛剛也有先進提到。什麼叫做成熟？是不是要根據國民義務教育的時間來決定要不要給予他投票權？我們對於公職人員被選舉權 23 歲是不是恰當？這裡面有太多的疑義。我具體認為，如果說將來要修的話，就把他改成：中華民國國民享有選舉及被選舉之權，其資格由法律定之。沒有必要在憲法裡面硬要寫上 18 歲或 20 歲。剛剛也有與會學者提到，憲法裡面有關數字的規定其實是相當有限，但選舉的東西則涉及不少，例如：總統選舉有選舉的資格，立法委員或者是鄉鎮市長都有不同的選舉資格，所以就用法律來定之就可以。美國為什麼要去通過第 26 條修正案，把它明定在 18 歲？美國情況又與我國不一樣，因為選舉事務在美國是屬於各州的事務，所以各州對於選舉的資格常常都會

有不一樣的規定，甚至會有 16 歲的規定，各州的規定是非常地混亂。所以，美國就有必要透過聯邦修憲的程序，去把他明定在 18 歲，大家都不要再做其他的解釋，即就是 18 歲。可是我們是一個單一化的國家，所以我認為可以透過立法的手段來制訂這個年紀。如果說將來發現年輕人荷爾蒙吸收比較多了，到 16 歲就已經很成熟，那就透過立法的手段把它改成 16 歲就可以，而不要到時候還要再動員一次修憲的過程，那就顯得太浪費社會資源。所以，我認為就把它變成有彈性的，以法律來定之，這樣會比較妥適一點。

(四)那在進行修憲的時候，我們比較關切的是說，會不會有政黨或政治勢力藉由修憲的推動會有一些自己的政治主張，最後卻造成政黨惡鬥，以及不必要的政治紛擾，我個人認為說，政府機構可以在議題的設定上，就只針對這個議題做討論。在這樣的主張之下，民眾的接受度就會比較高。如果說再摻雜進其他的議題的話，等於就是把這個議題當人質一樣，挾持讓其他議題通過，那反而會治絲益棼。

(五)就黃錦堂教授也特別提到，這個議題可能成為日後政黨炒作的題材，這絕對不是危言聳聽，當年美國水門事件的發生，也就是因為 1970 年美國把選舉權年齡降到 18 歲，使得民主黨獲得好幾百萬的新選票，因為當時民主黨麥高文較獲年輕族群的認同，而引起尼克森陣營的擔憂，部分原因是因為想瞭解對方策略的部署，最後才會造成水門事件的發生，並導致尼克森身敗名裂。因此，這個議題將來一定會變成政治操作的議題，其實目前就已經在進行政治操作，這也正是我主張不要在憲法裡特別寫出是幾歲的主要原因。

(六)我國憲法修改有其困難度的存在，因此這個議題將來在憲法只需做原則性的規定即可，若在憲法中授權以法律定之的話，則恐怕會變成任由國會多數黨來改變。但在實際的操作上，在政治學中將有關於選舉的各項法規稱做為「半憲法性的法規」

(semi-constitutional rule)，儘管它是法律所規定，但因為茲事體大，且它的影響力甚至接近憲法，所以一般政治人物不太敢去修改，因此我們不必去擔心一夕數變。而如果不用法律規定，且硬要在憲法條文中制訂 18 歲或 20 歲，我們可以想像，有些政治人物會認為，反正憲法這麼難改，改也改不過來，因此每天去討論、炒作這麼議題，如此治絲益棼，還不如在憲法上留白，讓立法院決定，如果有政治人物要操弄這個議題，就算要改到 18 歲，同樣也會有人會表示為何不改到 17 歲？再者，如果立法院要改的話，擁有多數者就通過，不是多數就代表不被大眾所認可，因此我認為不要把年齡制訂在憲法條文裡，以免日後成為野心家操作的工具。

(七)此外，我主張在憲法上留白的原因是，目前國內的民主條件與修法情況，已經與 50 年或 20 年前的時空環境不同；我們現在也有公民投票法，如果法律在立法院通過，但卻不是受人民所歡迎的法律，最後也可以透過公民投票的複決程序來進行調整，這總比把這個議題留給政治人物來炒作要好一點。

六、廖達琪教授：

(一)關於是否調降投票年齡的議題，我記得多年前在上課時就曾與學生討論，而在當時這就已經不是新的議題。但當時這個議題帶給我一些震撼，我一時還不太能夠接受，可是等到現在這個議題再次被提及時，我必須說，學者專家有一個毛病，就是把簡單的事情給複雜化。我第一時間覺得當然應該調降，可是等到我在徵詢意見並查閱相關資料之後，我現在又傾向不要這麼地快。

(二)就我個人見解方面，若法律層面要討論投票年齡的話，我贊成是 19 歲，而非 18 歲，這是我跟學生所討論的結果。因為學生認為 18 歲都還在高中階段，而高中都是被老師死死地宰制，這種投票是沒有太大的空間，畢竟高中三年級時都在準備升學考試，且在高中制式教育的體制之下，學生在 18 歲這個年紀有多少自主空間，我的學

生們頗為質疑。所以，他們認為 19 歲反而是比較恰當，因為上了大學之後才有較多的自主空間。此外，韓國修改之後也是 19 歲，也不是 18 歲，我想同為東亞文化可能有一定的脈絡，畢竟他們也和我們一樣升學主義充斥。所以就目前來講，我會贊成把投票年齡調降至 19 歲而不是 18 歲。

(三)在如何修法層面，針對調降投票年齡的問題，我完全同意剛才楊教授的看法，而且我也認為，我們學者專家總是把簡單的問題搞複雜、治絲益棼。事實上，如果我們用最素樸的感覺來讀憲法第 130 條的話，就是 20 歲嘛！怎麼可以解釋出這麼多不是 20 歲的說法？若是一般民眾的話，也一定會覺得很混亂。事實上，上週我也才參加一個很重要的評審會議，同樣也是為了條約條文的問題，但白紙黑字卻可以演變成各種紛爭。而最後定案就是原本白紙黑字的直接意思，就不要再衍生出太多其他複雜的東西。所以，我認為如果要改的話，當然就是修憲。而不要再透過大法官解釋的途徑，不然大法官也很可憐地被拖著走，最後左也不是右也不是。

(四)而在修憲方式部分，我認為屆時就不要制訂得太死，因為大家都知道目前要修憲的難度非常高。如果憲法第 130 條要修的話，則由立法院提議：「中華民國國民有依法選舉與被選舉之權，其適當之年齡規範，以法律定之」即可，因為如果大家共識是 19 歲，則把相關法律修改為 19 歲，將來可能又再調降為 16 歲，則再修法為 16 歲。所以，我認為這中間要留給法律有一些空間，而日後隨著時代脈動的變化再進行相關的調整，這點我是完全同意楊教授的看法。

(五)至於要如何進入修憲議程方面，就書面資料中的討論綱提及：「如社會共識要調降選舉權年齡至 18 歲」，好像目前社會早已經形成共識。但我要問的是，現在社會對於調降選舉權年齡是否有共識呢？我昨天跟同學們討論，結果卻發現研究生及大學生都沒有形成共識，而且反對調降年齡的看法還蠻強烈。比較年長的學生表示，幹嘛要改變現狀？他們夠成熟嗎？另外，普遍為 20 多歲的研究生

則認為，自己已經過了 18、19 歲的年齡，並覺得不應該給他們投票權。當然，他們有一些自私自利的部份，所以才表示反對的態度。

因此，搞不好社會到現在還沒有形成共識呢！此外，對於共識的凝聚、有無共識的存在，這都必須進行瞭解。

(六)如果說民眾有共識或一定要調降選舉權年齡，而且是基於世界潮流的話，就針對世界潮流而言，我上網查詢並下載這樣的一個圖，這張圖很容易清楚地辨識，深藍的部分全部都是 18 歲，所以是大宗；綠色部分是 16 歲，就是巴西、巴拉圭等拉丁美洲國家；紅色部分是年長一點的區塊，東亞部分韓國為 19 歲，日本跟我國都是 20 歲。而乍看之下，世界潮流都是 18 歲，而我也給反對的人看了這張圖，結果他們說為什麼我們要跟著世界潮流走？難道我們沒有屬於自己的特色嗎？我認為這句話講得也真好！為什麼我們社會裡面不自我反省並加以思考，後來我仔細一看也覺得這個圖有問題，即為什麼中國大陸是 18 歲，且整塊顯示是藍的部分？所以網路上的資料不見得完全可靠，且有太多東西還要去挖掘。

(七)此外，如果政策上認為有必要去進行降低投票權的年齡限制（其實這是一個政策決定）的話，就必須要去推動共識，而在推動共識之前，我覺得對社會輿情等各方面的反映都要有所瞭解。如果執政者不做的話，我想反對黨也可能把它當作一個重要的議題來操作，因為此議題有某種討好度及傷害度。因此，它是一個政治性的判斷和選擇，如果做了此一政治選擇，希望推動降低投票權年齡，那就必須要去推動共識，之後才進入整個修法的程序。

(八)這中間其實有許多程序上的問題，我希望今天只是一個開始，日後能夠開放更多的討論。而對於降低投票年齡的民意取向方面，我建議內政部民政司或許可以成立一個網站，讓大家來表達意見，且在此網站中，可以瞭解民眾對此議題的想法，又對於降至幾歲才比較適合表達意見；如果有一個全民的討論結果之後，我想在凝聚共識和推動政策上的阻力就會較小。

(九)剛才王教授特別提到許多非民主國家都把行使選舉權降到 18 歲，我的想法剛好又有點不一樣，我覺得會有那麼多非民主國家調至 18 歲，或許正因為這裡面有其政治操作的空間；在座的楊教授、王教授和我是都是專攻於政治學的領域，也都知道投票年齡的降低其實是政治議題，誰說 16 歲不可以投票，甚至是 20、19、18 歲，其實這裡面都充滿人為解釋的空間，且沒有一定的邏輯或道理，因此它就是一個政治鬥爭場合，且為一個政治性的議題。

(十)但為何有那麼多第三世界國家、非民主國家均把投票年齡開放至 18 歲？剛才兩位教授做了比喻：18 歲都可以拿槍上戰陣，但何沒有投票權？以此來推論 18 歲應該要有投票權；可是我的看法剛好有點不一樣，因為拿槍上陣是殺敵人、靠血氣，且對國家有情感，18 歲正是適當的年紀；但投票是靠理性，這與上戰場的情感衝動、滿腔熱血，剛好是屬於大腦不同的兩個區塊，而如果有政治上的 motivation 來做政策決定的話，我覺得寧可保守一點。此外，也請大家回憶一下，18 歲的孩子在時學校唸書，你覺得他要如何判斷？資訊的來源如何？怎麼做有效的決定？

(十一)當然，未來還是要走修憲的程序來解決，而共識是可以去推動、可以影響、可以形成討論、帶動風氣，這點我也同意，畢竟一個觀念的改變其實是很辛苦。且在這個時間點進行調查，我相信反對的意見一定居多，因為長久的積習讓我們相信 20 歲才具有選賢與能的能力。

七、王業立教授：

(一)首先，廖教授剛才提到曾在課堂上問過學生對此議題的看法，其實我過去 20 年來，每一年都會在政治學的課堂上問學生對於這個議題的看法，但有趣的是：20 年來這個答案從來沒有改變，即反對者居多。而反對的理由大多認為：18 歲的人涉世未深、對政治議題瞭解過少，且 18 歲是民主先進國家的規定而我國的民主尚待穩固。

(二)那 18 歲為投票權的行使年齡是否為民主先進國家的先例呢?我這裡有一個統計數據，就目前全世界 226 個國家對於此議題的現況，可以發現：16 歲有 7 個，例如：奧地利、巴西、古巴等國家；17 歲有 6 個，例如：東帝汶、印尼等國家；18 歲有 191 個國家，佔全世界的 84.5%，這其中也包括中國大陸；19 歲有 2 個，例如：南韓；20 歲有 4 個，佔 1.8%，即台灣、日本、諾魯、突尼西亞；21 歲的國家有 15 個；25 歲的國家則有 1 個，即烏茲別克。在全世界 226 個國家之中，90%以上國家均把投票權行使的年齡制訂在 18 歲，因此這並不是民主國家的專利，事實上絕大部分開發中的國家，許多都比臺灣教育更不普及、交通更不便利的國家，都規定在 18 歲，所以 18 歲並不是民主先進國家、民主素養比較深厚的國家才有，當然這不只是世界的趨勢，更重要的是普遍選舉權的擴張。同時，選舉權也是基本人權，從 25 歲、21 歲持續地下降，當然能讓更多的民眾來投票是很好的一件事，而如果把其他因素來否定選舉權的擴大，我本人是覺得有點奇怪。

(三)就法律層次而言，針對「成年」在不同法律中其實有不同的規範，刑法、民法、兵役法到憲法認定的「成年」也都不一致。以兵役法而言，18 歲就可以服役，要執干戈以衛社稷，而一個能夠拿刀槍、在前線為國家拚命的國民，但連基本的選舉權都沒有，權利義務方面似乎不盡對等。所以，如果就權利與義務的對等性而言，我們至少將「成年」的定義應該調成一致，我想 18 歲是一個合乎成年人的年紀。

(四)對於投票年齡的下降議題，其實在第三次或第四次修憲時，新黨和民進黨都在國民大會中提過這個議題，但當時在修憲的過程中，並沒有獲得國民黨的支持而未通過。當然，現在修憲程序變得更加困難，且經由公民投票的方式，有其一定的門檻。

(五)我個人主張，降低行使選舉權年齡是一回事，最後能否得到民眾的共識，這才是關鍵之所在。我與學生時常在討論這個議題，而我一

直試圖說服學生接受我的觀點，但很多學生還是認為 18 歲實在太年輕，如果一般民眾也這麼認為，即使日後兩大政黨取得共識，且在立法院通過，但最後交付公民投票也未必會通過，因此整個社會共識的形成極其重要。

(六)我也呼應楊泰順教授所說，就實際的政治因素而言，選舉權的擴大，確實對於現存的政黨版圖會有非常微妙的影響。在 19 世紀時，英國選舉權擴大到一般勞工階級都可以投票，而造成工黨的興起、自由黨的衰落；20 世紀美國投票年齡的降低，也造成對尼克森的傷害。當然，政黨也會考慮年齡降至 18 歲對自己是否比較有利。因此，就國外的例子來看，選舉權的擴大極有可能造成政黨版圖的某種影響。

(七)投票年齡調降的問題，真的不要認為我們 18 歲的國民因為心智的不成熟等理由來反對，因為很多第三世界國家民眾的教育水準、心智成熟度、通訊技術、資訊獲得等，都遠遠地落後於臺灣，但他們也都訂為 18 歲，所以台灣這方面應該不至於有太大問題，只是一般民眾並不瞭解這個情形。我再次強調，選舉權擴大對於保障或追求基本民權的出發點而言，是值得予以肯定；同時，民意也有其重要性，因為若在民意沒有共識的情形下，要通過公民投票實在有其困難度。即使目前我們並不知道社會大多數民眾對於此議題的方向為何，但只要開始討論，最後並凝聚社會共識，這也是一個值得鼓勵之處。

八、黃錦堂教授：

(一)在實質政策上，我個人是贊同把投票年齡予以降低，但現在則卡在是否修憲的問題，在此說明一下我的看法。首先，在憲法文義方面是比較難有迴旋的空間，因為該條文為：「中華民國國民年滿二十歲，依法有選舉權」，這點已經講得很清楚，而如果對如此明確的用詞再進行比較論理性的方法做詮釋，多少會導致憲法文本的不穩定性，如果說「年滿二十歲」都可以解釋成為不同的意思，那麼整

部憲法的條文都會浮動起來，我想對於法的安定性而言，這並非妥適的做法。

(二)再來就是對於我國憲法的歷史脈絡而言，從民國初年的憲草版本、政治協商會議版本等，我們可以發現：在憲法的草案中就明白規定年滿 20 歲有選舉權、23 歲則有被選舉權，但在憲法提案的說明欄裡，對於為何年滿 20 歲才賦予選舉權，以及該條文是否有任何解釋空間，並未置喙，倒是對於 23 歲具有被選舉權的說明欄則提到是為了「識別能力」。並且在修憲過程中，國大代表曾各自連署提案不同的版本，對於 23 具有被選舉權頗有意見，並認為還太年輕。而我將以上這個事實解讀為：當時國大代表較為關注的焦點在於被選舉權的討論，連把被選舉權由 23 歲提高到 25 歲都有提出修正案，這就表示他們認為本條是「憲法保留」的層次，且制憲者可能認為年紀規定下去就不能予以變更，所以當時才會在 23 歲具有被選舉權的規定有諸多不同的討論。換言之，對於為什麼 20 歲才有選舉權，在當時的提案理由欄都沒有提到，因為這不是當時的討論焦點。

(三)若選舉權行使年齡的降低可以用釋憲而非修憲的方式來進行，那麼 23 歲才有被選舉權方面是否也可以解釋呢？總統必須年滿四十歲才有被選舉權，這點是否也可以解釋？這點就涉及到關聯性的效果。事實上，我國憲法有關年齡、數字的條文還不少，而這樣解釋下去會不會有問題？此外，從比較法來觀察，德國基本法第 38 條規定，國民年滿 18 歲具有聯邦眾議院選舉投票權，而他們本來規定為 21 歲，且之後是透過修憲的方式來把投票年齡降低，而並非經由釋憲來處理這個議題。

(四)在論理上而言，選舉權的行使年齡規定是民主投票的重要制度，我們也要防範任何政黨執政時，可能把選舉權調為對他有利的版本。我認為或許制憲者是基於這個考量，於是就把此問題在憲法層次加以解決，而不任由各時期的執政者或立法者來決定。基於以上的看

法，我的結論是此議題難有迴旋空間。所以，我的見解與可以透過釋憲而沒有修憲問題的廖元豪教授以及國家政策研究基金會陳華生研究員的意見不同（其文章可以在網路上檢索）。最後，我也認為內政部要有自己的看法，如果認為沒有違憲嫌疑，就應該去推動有關的政策，但若認為有相當高度的違憲嫌疑的話，那就予以作罷。

九、廖教授元豪(書面意見如附件)

十、行政院秘書處譚參議宗保：

(一)以目前的情勢，朝野兩黨針對這個議題基本上均採取支持態度，即調降行使選舉權的年齡；至於要採取何種方式，由於我國憲法是屬於剛性憲法、成文憲法，且在憲法第 130 條就明文規定，依照文義解釋，20 歲是屬於最低限度，因此我們看不出體系解釋、論理解釋有什麼立法形成的空間。

(二)韓國憲法在這方面也有相關的規定，在其憲法第 24 條規定，所有國民依法律具有選舉權，這是較有彈性的做法；而我們要採憲法保留或修憲後再授權法律來處理，這是另外一個層次的問題，也不在今天的討論範圍之內。我們認為應該要依照正常且正當的程序，並採取穩定的方式，因此我們認為透過修憲方式來處理這個議題。

(三)此外，憲法增修條文第 12 條也明文規定，可先由立法委員提案，再透過公民投票的方式來進行公共議題的決策，而丹麥、愛爾蘭、瑞士等國，也是透過這個途徑來解決這個問題

十一、行政院法規委員會吳編審照民：

從憲法第 130 條來看，這個條文針對選舉權及被選舉權有不同的規定，而我們一般在解釋法律時，選舉權應該是屬於沒有彈性的空間，明白地規定就是 20 歲，這點是無法予以改變。另外，像黃錦堂教授也提到，假設 23 歲取得被選舉權是做為辨別能力條件的話，那麼同一法條內同樣的年齡問題就應該採取同一解釋，即辨別能力，所以只要符合這個條件就可以取得選舉權與被選舉權。因此，我們認為若採取此一立場，這部分是沒有解釋的空間，而如果

需要改變以符合社會現況、國際潮流等原因的話，則應該循修憲的方式來處理。

十二、中央選舉委員會林科長惠華：

中選會對於這個議題基本上沒有特別的立場，如果政策方向確定，且相關法令修正完畢之後，中選會在相關選務作業方面，就會依法配合辦理。但是，到底是要透過修憲的方式來下修選舉權的行使年齡，還是要透過釋憲的程序來進行，這部分可能就要請法規主管單位，即內政部審慎研議。

十三、法務部張編審玉珍：

雖然法務部不是憲法或選罷法的主管機關，但基於行政院所屬各機關法規執掌所在，且我們長官也很重視這個議題。針對此議題，本部的意見如下：

(一)現行法律中，有關於選舉權、投票權及被選舉權與年齡有關之規定(包括參政權及非參政權部分)，約整理如下：

- 1、憲法第 130 條：「中華民國國民年滿 20 歲者，有依法選舉之權。除本憲法及法律別有規定者外，年滿 23 歲者，有依法被選舉之權。」
- 2、公職人員選舉罷免法第 14 條：「中華民國國民，年滿 20 歲，除受監護宣告尚未撤銷者外，有選舉權。」
- 3、公民投票法第 7 條：「中華民國國民，年滿 20 歲，除受監護宣告尚未撤銷者外，有公民投票權。」
- 4、總統副總統選舉罷免法第 11 條：「中華民國自由地區人民，年滿 20 歲，除受監護宣告尚未撤銷者外，有選舉權。」、第 23 條第 3 項：「中華民國自由地區人民，於選舉公告日，年滿 20 歲者，得為前項之連署人。」
- 5、工廠法第 52 條：「工人年滿 16 歲者，有選舉工人代表之權。」、第 53 條：「有中華民國國籍之工人，年滿 20 歲在廠繼續工作 6 個月以上者，有被選舉為工人代表之權。」

6、農田水利會組織通則第 17 條第 1 項：「會員年滿 23 歲，具有會員資格 1 年以上，可登記為會務委員候選人。…」、第 19 條之 1 第 1 項：「農田水利會會長就年滿 30 歲、具有會員資格 1 年以上，並具有下列資格之一者，由會員直接投票選舉之。… …」

7、漁會法第 15 條第 7 項：「漁會會員入會未滿 6 個月或年齡未滿 20 歲者，無本法所定之選舉權與被選舉權。」

8、工會法第 16 條：「工會會員，具有中華民國國籍而年滿 20 歲者，得被選為工會之理事、監事。」

縱觀上述有關選舉權投票權年齡之規定，多須年滿 20 歲。推究此種限制之原因，可能係緣於憲法第 130 條前段規定：「中華民國國民年滿 20 歲者，有依法選舉之權，…。」

(二) 世界各主要國家有關選舉權的年齡規定：

1、依本件會議資料，目前世界民主先進國家中，投票年齡定為 20 歲者有日本、韓國、瑞士與台灣；而美國、英國、法國、德國、加拿大、義大利、澳洲、瑞典、菲律賓、紐西蘭……等多數國家，投票年齡均定為 18 歲。

2、依法國民法第 414 條規定、德國民法第 2 條規定、義大利民法第 2 條規定、加拿大魁北克民法第 15 條規定、英國 1949 年結婚法第 3 條規定，成年年齡均為 18 歲。而日本民法第 4 條規定及我國民法第 12 條規定，成年年齡為 20 歲。

(三) 調降選舉年齡可能涉及法律層面問題：

1、是否修憲問題-

目前學說主要有二種見解。

(1) 一說認為：憲法第 130 條前段規定「中華民國國民年滿 20 歲者，有依法選舉之權。」係屬對於選舉權年齡之限制規定，亦即未年滿 20 歲者，並無選舉權。另對照同條後段規定，並無「除本憲法及法律別有規定者外」文字，是否係有意將選

舉權之年齡限制定位為憲法保留而非法律保留？如是，則如擬將選舉權年齡調降為 18 歲者，似須透由修憲方式，否則立法者並無作不同規範之空間。

- (2) 另一說認為，前開憲法第 130 規定，應屬保障人民權利之條款，並非為限制人民權利之規定。亦即憲法第 130 條所規定之事項，實係指人民年滿 20 歲者，國家必須賦予其選舉投票之權。因此，如修改現行法律，改為規定人民年滿 18 歲即享有投票權，應未違反憲法保障人民投票權利之規定，亦當不致產生違憲問題之疑慮。易言之，憲法規定係規範國家不得剝奪年滿 20 歲以上人民之投票權利，至於 20 歲以下人民得否享有投票權，則係立法部門之裁量空間，而得以立法方式規範之。因此，可以修正「公職人員選舉罷免法」等相關法律之方式為之，尚無修改憲法之必要。

- 2、查我國憲法第 130 條規定選舉權之年齡，係因選舉權行使須具有選賢與能之辨別力，固須達到相當年齡，始具有此項能力，關係重大，有明文規定之必要，參考各國憲法規定，爰規定 20 歲，且該條規定之選舉年齡，適用於各種選舉。(林紀東，中華民國憲法逐條釋義(四)，77 年 1 月 4 版，第 210 頁至第 213 頁參照)。又憲法第 130 條已明定選舉權年齡為 20 歲，如擬修正，似宜以修憲方式為之。至被選舉權之年齡，因附有「除本憲法及法律別有規定者外」之條件，僅屬原則規定之性質，不定被選舉人年齡為 23 歲，亦無不可，與選舉權之年齡為 20 歲之規定性質，容有不同。(林紀東，前揭書，第 214 頁參照)。

柒、主席結語：

今天非常感謝與會的各位教授與相關機關代表，我們會就各位的意見做詳細紀錄。今天我們的初步共識是，有關選舉權年齡的問題必須以修憲的方式來解決，至於修憲的方式要如何地進行，當然有不同

的考量。此外，對於行使選舉權年齡下修的議題，各位教授的共識均認為，要在社會有共識的前提下，來推動這個議題，這部分內政部會再蒐集各界的意見，謝謝各位。

捌、散會（下午 3 時 00 分）。

附件

有關「選舉權行使年齡相關問題之探討」座談會廖元豪教授書面意見

關於降低選舉權年齡之意見

廖元豪

(政治大學法律系)

一、降低選舉年齡並不牴觸憲法

憲法第一三〇條「中華民國國民年滿二十歲者，有依法選舉之權」，是否等於限定了「選舉權主體」為「二十歲以上」？

本人以為，此一規定乃涉及人民「權利」，而非國家「權力」，宜從寬解釋，定位為「最低標準」：中華民國國民年滿二十歲者，當然有權投票選舉——立法機關沒有裁量權，也無須釋憲機關權衡利益。任何提高選舉權年齡，或是禁止國民投票的法律，都應被認定違憲。

但這並不表示憲法絕對禁止「二十歲以下之人民」行使任何選舉權。「二十歲以下人民之選舉權」還是可能解釋為「憲法允許立法者賦予之」；立法者因此「得」擴張選舉人的範圍。這樣的解釋，並未影響「二十歲以上國民」的選舉權。

亦即，「二十歲以上」的選舉權，乃是「憲法保留」，立法者必須要賦予選舉權；而「二十歲以下」是否要賦予選舉權，原則上則是立法者自由判斷的空間。

可資參照者，如美國憲法增修條文第二十六條，明定十八歲以上者有選舉權。但並未排斥各州或地方政府選舉，由州法賦予十八歲以下者選舉權或被選舉權。這是一個「最低保障」規定！

二、降低選舉年齡符合現實

選舉權意味著可以投票，這是體現「作國家主人」最直接的方法。雖然我國民法定義「成年」（完全行為能力）為二十歲，但行使「選

舉權」未必要釘著民法上「行為能力」之要件。衡諸台灣社會現實與其他法規，十八歲或許更實際。

例如，公務人員考試法第七條、公務人員特種考試司法官考試規則第三條等規定，均以「十八歲」為應考年齡。亦即，十八歲已經是可以服公職並擔任公務員、法官，做成公法上各種重要行為的「最低年齡」。為什麼一個足以擔任司法官職務的人，還沒有投票權？

又，諸如刑法與兒少法等各項保護兒童青少年之法規，亦多以「十八歲」為分界。顯見我國整體法律秩序，多半假設「十八歲以上」已經成熟到足以自我保護之地步。而一般而言，十八歲也是開始進入高等教育的年紀。因此，在政策上，的確可以考慮修法降低投票年齡至十八歲。

「選舉權行使年齡相關問題之探討」座談會簽到單

壹、時間：100年3月18日(星期五)下午1時30分

貳、地點：本部8樓簡報室(臺北市徐州路5號)

參、主持人：黃司長麗馨

肆、出(列)席單位及人員

出席者	簽名
王教授業立	王業立
江教授大樹	江大樹
李教授建良	
陳教授愛娥	陳愛娥
黃教授錦堂	黃錦堂
楊教授泰順	楊泰順
廖教授元豪	
廖教授達琪	廖達琪
劉教授建宏	劉建宏
蕭教授文生	蕭文生

出(列)席單位	職 稱	姓 名
中國國民黨 立法院黨團		
民主進步黨 立法院黨團	黃仁符委員助理	洪紹謙
	助理	鄭雅芬
	(政研會)	謝良承
無黨團結聯盟 立法院黨團		
行政院秘書處	參 議	譚宗保
	編 審	甘木正唯
行政院 法規委員會	編 審	吳煥民 ✓
中央選舉委員會	科 長	林惠華

出(列)席單位	職稱	姓名
法務部	編審	譚石真
教育部		
	副主委	張瑞麟
行政院青年輔導委員會		
本部法規委員會		
本部民政司	副司長	林培源
	簡任秘書	羅瑞卿
	科長	譚美如
	專員	戴淑篁
	科員	傅正

出(列)席單位	職 稱	姓 名
本部民政司	科員	林毅明
	辦事員	吳曼穎
立法委員丁守中 國慶辦公室	助理	李東瀚