

從世界潮流到世代正義

——下修投票年齡與青少年政治參與

劉 晏 齊*

要 目

- | | |
|------------------------|-----------------------|
| 壹、序 言 | 三、聲請釋憲的嘗試 |
| 貳、從參政權之爭取到對參政年齡限制的不滿 | 肆、從「對人」到「對事」：公民投票法的突破 |
| 參、從世界潮流到世代正義：下修投票年齡之倡議 | 伍、下修投票年齡的未來課題 |
| 一、國會內的提倡：一九九六年至二〇〇四年 | 一、擴大青少年政治參與等同於降低投票年齡？ |
| 二、太陽花運動之後：二〇一四年至二〇一七年 | 二、18歲投票權符合世界潮流？ |
| | 三、重新思考青少年的政治成熟度 |
| | 陸、結 論 |

DOI : 10.3966/102398202021060165004

* 輔仁大學學士後法律學系副教授，美國加州大學柏克萊分校法學博士。作者感謝陳信安教授提供之資訊以及鐘雅儒碩士生在完稿上的協助，並承蒙兩位審查人寶貴之修改建議，讓這篇論文能夠更為充實。本論文為科技部專題研究計畫（106-2410-H-030-032-MY2）之部分研究成果。

投稿日期：一〇九年四月十六日；接受刊登日期：一一〇年二月三日

責任校對：林嘉瑛

摘 要

臺灣自一九九〇年代以來歷經數次憲法修正，共識最高的降低投票年齡卻仍為憲改未竟之業。下修最低投票年齡，意謂給予青少年更多政治參與權利，以解決此群體在國會代表性不足，以及制度性資源分布不均的問題。本文採取法律史的研究方法，檢視自一九九〇年代以來調降最低投票年齡之倡議的歷程，包括國會與公民團體之論述，以及修改憲法第130條與公民投票法第7條之行動。本文也分析支持調降年齡門檻之論據，如何從符合世界潮流、權利義務對等，到追求世代正義，等同於見證這三十年來臺灣的民主化以及社會變遷。而回顧降低投票年齡之倡議史，可促使我們進一步思考年齡門檻與各項選舉和公共事務決策之間的關係，以及未來應如何讓青少年有更多公共參與之機會。

關鍵詞：憲法第130條、修憲、最低投票年齡、投票權、選舉、青少年、兒少、政治參與、政治成熟度、法律史

壹、序 言

二〇一五年日本國會修正公職選舉法，將年滿20歲才享有投票權之規定下修至18歲，第一批滿18歲的公民因此在二〇一六年六月二十二日之選舉有了投票的權利。五年後的二〇二〇年一月七日，南韓總統文在寅亦批准公職選舉法修正案，將投票年齡從19歲降低到18歲，同年四月之國會大選即適用此項新法規定。¹臺灣因此成為東亞唯一一個仍將公職人員選舉權的門檻定在20歲的民主國家。²

參政權可分為廣義的參政權以及狹義的參政權，前者除狹義參政權外，亦包括服公職，而後者僅指選舉、罷免、創制及複決之權。³狹義的參政權以選舉權最為重要，學者並將之區分為主動選舉權與被動選舉權，⁴亦即一般所稱之選舉權（投票權）以及被選舉權。中華民國憲法第130條規定：「中華民國國民年滿二十歲者，有依法選舉之權。除本憲法及法律別有規定者外，年滿二十三歲者，有依法被選舉之權」。從制憲史料來看，以年齡限制人民參政之理由為：「選舉固不應有財產性別等之限制、而選舉人必須具有識別能力、被選舉人尤須具有較高之智識經驗、故於本條分別規定其年齡。」⁵此等以年齡等同於識別能力、智識經驗來合理化限制參政權之理由，自一九九〇年代以來，隨著臺灣民主化的進程，引起

¹ 南韓投票年齡降至18歲 4月國會大選首先適用，中央通訊社，2020年1月7日，<https://www.cna.com.tw/news/firstnews/202001070193.aspx>，最後瀏覽日：2020年4月12日。

² 相較於此，1969年英國已將投票年齡自21歲降低為18歲，1971年美國國會通過憲法第26條修正條文，也是將投票年齡自21歲調降至18歲。之後許多歐美國家都跟進將投票年齡改訂為18歲。

³ 李惠宗，憲法要義，頁360，2015年9月，7版。

⁴ 同前註，頁362。

⁵ 立法院編，中華民國憲法草案說明書，頁26，1940年。

越來越多的質疑。憲法第130條之規範是否合理，不論在國會議場抑或公民團體之間的討論都相當熱烈。在三十年的民主化以及頻繁的選舉活動中，甚至有數次要求下修憲法投票年齡之重大倡議。

關於臺灣降低投票年齡的研究並不多。⁶李建良曾以民主潮流、教育水準、資訊開放等因素，認為青少年心智成熟以及對一般事務的認識已經高於以往同年紀的人。且就我國現行有關義務、限制性以及保護性之法規範，都是以18歲為標準，因此可以肯定年滿18歲者已有足夠的能力行使選舉權。⁷黃錦堂與何展旭則仔細爬梳了中華民國憲法各草案中，制訂投票年齡的相關討論，主張降低投票年齡仍應先經過修憲而非修法，以符合立憲原意。⁸而李念祖在分析第八屆立法委員所提出之下修投票年齡為18歲之修憲案時，認為未成年人在議會上雖無代表權，但是在不久後總會成為成年人而享有投票權，因此她／他們缺乏參政權的情況並不嚴重。⁹至於臺灣降低投票年齡的倡議歷史、支持青少年政治參與之論述變遷，以及相關的政治社會脈絡則尚未有較為深入的討論。

爭取降低投票年齡意味著國家與社會逐漸肯定年紀較大的兒少已有足夠的政治成熟度（political maturity），能夠做出合理的決

⁶ 本文限於篇幅，僅回顧已出版之文獻。關於投票年齡降低之討論，亦可見陳雅慧，我國降低投票年齡的研究，臺北市立大學人文藝術學院國民小學教師在職進修公民與社會教學碩士論文，頁69-98，2017年1月，惟該論文僅著重於2014年前後修憲之討論。

⁷ 李建良主張「公民權的界定應以參政權等人民與國家之間積極的參與關係為主」。李建良，公民權的檢討，頁7、27，2006年4月。

⁸ 黃錦堂、何展旭，修法降低投票年齡須否先經修憲？，財團法人國家政策研究基金會，2011年4月12日，<https://www.npf.org.tw/2/9014>，最後瀏覽日：2020年3月13日。

⁹ 李念祖，從第八屆立法委員若干修憲提案看憲法終極價值的選擇，憲政時代，42卷1期，頁7-8，2016年7月。

定，也願意給予青少年更多政治參與實權。二〇一四年十一月兒童權利公約施行法正式施行之後，這樣的呼籲與該公約所強調的兒少參與（**participation**）、表達意見自由之原則相符，也應該是正確的方向。¹⁰然而在臺灣，由於目前修憲門檻難以跨越的情形之下，這樣的呼籲與倡議變得似乎越來越不可行，運動往往也未竟其業，形成促進兒少參與的困境。¹¹即便如此，在每兩年就面對大選的臺灣，回顧降低投票年齡與青少年政治參與的歷史發展，將有助於我們檢視國家與社會對於兒少表意、政治參與的想像及其變遷，更有助於我們思考下一步應該如何將「年齡」之門檻置於各項選舉以及各種公共事務決策藍圖中。因此本文將以歷史的研究方法考察一九九〇年代以來，臺灣社會的投票權利與兒少政治參與之論述變遷、立法討論與公民團體之倡議，並評論其不足之處及提供建議。

年滿18歲之人雖已不屬於我國法律體系所定義之「兒童」及「少年」的範疇，¹²然因現行民法規定年滿20歲以上者為成年人，¹³

¹⁰ 兒童權利公約第12條第1項規定：「締約國應確保有形成其自己意見能力之兒童有權就影響其本身之所有事物自由表示其意見，其所表示之意見應依其年齡及成熟度予以權衡。」公約並未限制得表示意見之事項內容，且公約第12號一般性意見也不鼓勵對是否已有表達意見之能力設下年齡門檻，因此第12條第1項後段「應依其年齡及成熟度予以權衡」並非指一定年齡以下可以不傾聽其意見，而是應該依據年齡及成熟度加以斟酌。林沛君，廣義表達意見之自由，載：兒童權利公約，頁129-130，2016年11月；以及葉大華，從兒童人權公約觀點談兒少參與國際審查會議的意義，社區發展季刊，162期，頁15-23，2018年6月。

¹¹ 陳柯玫、王舒芸，兒童及少年參與困境之初探，臺灣社會工作學刊，18期，頁76-77，2017年6月。

¹² 例如兒童及少年福利與權益保障法第2條規定：「本法所稱兒童及少年，指未滿十八歲之人；所稱兒童，指未滿十二歲之人；所稱少年，指十二歲以上未滿十八歲之人。」少年事件處理法第2條規定：「本法稱少年者，謂十二歲以上十八歲未滿之人。」

且政府的青少年政策通常將青少年定義為15歲至24歲之群體；¹⁴再者，有關下修投票年齡之憲改議題，政府機關以及公民團體，也往往以「青少年」或「兒少」政治參與稱之，¹⁵因此本文將18歲（或年紀更小）投票權之倡議納入青少年政治參與的一環，並且在文中交互以「青少年政治參與」或「兒少政治參與」指稱之。¹⁶由於本文採取歷史的研究方法，探究倡議下修選舉年齡的歷史變遷與發展，並著重於一九九〇年以來國會以及公民團體之相關論述，因此政府公報、報刊，以及學術論文為主要的研究參考來源。

本文除第壹部分之序言外，第貳部分將簡述臺灣選舉權的出現，以及戰後的限制與鬆綁，並描繪一九三〇年代以來中華民國憲法有關投票年齡的制訂過程。第參部分則是分析一九九〇年代全面開放中央選舉之後，國會以及民間團體探討降低投票年齡之相關論述以及各種法律行動。第肆部分則檢視公民投票法在二〇一七年的修正，如何突破憲法上的限制，讓年滿18歲的青少年可以在公投正式地表現自己的意見與政策選擇。在探究18歲公民權運動的「過去」之後，本文第伍部分將分析此倡議行動的「未來」，以被選舉權、最低投票年齡為例，批判年齡與政治成熟度之關連性以及可行之修正方向。第陸部分則總結以上所述。

¹³ 民法第12條成年年齡之規定已修正為18歲，新法將於2023年1月1日起施行。

¹⁴ 教育部青年發展署網站，青少年政策白皮書，頁261-262，https://www.yda.gov.tw/WebTools/FilesDownload.ashx?Siteid=563426067575657313&MmmID=564475525605120142&fd=Messageess_Flies&RD=1&Pname=99%E5%B9%B4%E9%9D%92%E5%B0%91%E5%B9%B4%E6%94%BF%E7%AD%96%E7%99%BD%E7%9A%AE%E6%9B%B8.pdf，最後瀏覽日：2020年4月11日。

¹⁵ 葉大華，世代正義與修憲行動：十八歲公民權運動，載：臺灣社會福利運動與政策效應：2000-2018，頁389-411，2018年10月。

¹⁶ 有關青少年之定義，參考劉晏齊，看得見與看不見的勞工——青少年勞動的法律史考察，中研院法學期刊，2019特刊1，頁501-502，2019年10月。

貳、從參政權之爭取到對參政年齡限制的不滿

臺灣人爭取政治參與的歷史可回溯至二次大戰結束前的日治時期，倡議行動中以一九二一年至一九三四年歷經十五次的「臺灣議會設置請願運動」最為重要，然這場帶有臺灣近代民族主義意涵的請願運動最終歸於失敗。¹⁷臺灣人政治參與成為可能，要等到殖民統治第四十年的一九三五年，日本統治者才開放初回選舉，但規定須符合一定資格的男性才擁有選舉之權利。詳言之，當時殖民政府透過各種制度性的杯葛，例如將選舉人限於25歲以上之男子，必須在該街庄居住六個月以上，並且繳納臺灣總督府指定的市、街庄稅5圓以上等條件，才有投票的權利；且僅能選舉出「半數」的市會、街庄協議會，以及州會議員。因為這些條件限制，當時至少百分之八十以上的臺灣人皆無選舉投票權。¹⁸此種投票受限的情形直到戰後初期才有所改變。

二次大戰後國民黨治理下的臺灣，自一九四六年起就舉行地方選舉，包括選舉村里長、區鄉鎮代表，以及縣轄市市民代表，採取直接選舉制度。¹⁹一九四九年至一九五〇年間，省參議會大抵完成了臺灣自治選舉之相關行政命令，²⁰而於一九五〇年七月起逐步舉

¹⁷ 運動經過以及相關論述，參考周婉窈，日據時代的臺灣議會設置請願運動，1989年1月。

¹⁸ 進藤正己著，林詩庭譯，總力戰與臺灣——日本殖民地的崩潰（上），頁201-202，2014年10月。獲得選舉權之要件中，繳納「5圓以上」之稅金，則是較日本內地之規定更為嚴格，陳若蘭，臺灣初次地方選舉：日本殖民政府的制度性操作，臺灣史研究，22卷3期，頁139-175，2015年9月。

¹⁹ 林果顯，參政權與選舉，載：中華民國憲法七十年，頁410，2017年12月。1945年行政長官公署以「臺灣省各級民意機關成立方案」訓令各機關辦理選舉，王泰升，台灣法律史概論，頁168，2020年10月，6版。

²⁰ 當時立法院並未通過依憲法第122條所應制定之省縣自治通則，因此此等僅依

辦縣市議員、縣市長等地方民意代表及行政首長之選舉。²¹但是中央民意代表，包括國民大會代表、立法委員以及監察委員之選舉，則除了藉由總統之權力於戰後初期建構動員戡亂及戒嚴體制，凍結部分憲法之適用；也加上之後大法官的推助：於一九五四年公布釋字第31號解釋以及一九六〇年釋字第85號解釋，²²形成了萬年國會體制，直到一九九一年之前，臺灣人民幾乎無法改選或參選中央民意代表。²³

一九九〇年代以前，臺灣人所爭取的是參政權之有無以及對該權利不合理限制甚至凍結的抗爭。一九九〇年代以後，隨著解嚴、威權統治鬆綁以及繼之而來的民主化，對參政權之檢討則轉向對憲法限制參政投票年齡的不滿。在檢視下修投票年齡的論述變遷之前，本文將先回顧一九三〇年代以來與現行中華民國憲法有關之參政權年齡規範的制憲史。²⁴

行政命令實施的地方選舉實非憲法所定之地方自治，王泰升，同前註，頁169-170。

²¹ 林果顯，同註19，頁414-415。

²² 司法院釋字第13號解釋，大法官認為：「惟值國家發生重大變故，事實上不能依法辦理次屆選舉時，若聽任立法、監察兩院職權之行使陷於停頓，則顯與憲法樹立五院制度之本旨相違，故在第二屆委員未能依法選出集會與召集以前，自應仍由第一屆立法委員、監察委員繼續行使其職權。」而在司法院釋字第85號解釋，憲法所稱國民大會代表總額，在當前情形，應以依法選出而能應召集會之國民大會代表人數為計算標準。

²³ 薛化元，中華民國憲法的形成與憲法變動，載：中華民國憲法七十年，頁42-46，2017年12月。

²⁴ 本文以1930年代以後中華民國憲法之制定史為討論核心，蓋此時期有關選舉權之討論，與目前中華民國憲法有直接之關係。然關於選舉年齡之要件，於清末立憲之前已有相關之規範。19世紀初期清朝末年時，即有輿論推崇地方自治，並認為提倡自治可為推動憲政之準備，以利於政治變革。同時清廷為了準備立憲，曾派員至國外考察各國政治體制，在多數大臣的支持下決定採

一九一二年中華民國建立，但國內政治紛擾依舊，雖有國家根本大法如一九一二年「中華民國臨時約法」、一九一四年袁世凱之「中華民國約法」，或者在一九二三年由曹錕所公布之「中華民國憲法」，皆未明確規範人民之選舉權與被選舉權之年齡。²⁵一九二

行日本模式之地方自治。1906年，清廷先於天津等兩地試辦自治，同時期中國亦有他省由地方紳商自辦之地方自治團體。1908年清政府進一步頒布「城鎮鄉地方自治章程」以及「城鎮鄉地方自治選舉章程」（1910年另公布「府廳州縣地方自治章程」），其中第16條規定25歲以上之男子符合一定條件可以成為選民。25歲之年齡門檻因此可能是參考自1888年日本「市制」（明治21年法律第1號，市為最小地方自治單位），規定年滿25歲且符合一定要件之男子市民有選舉之權利（第7條、第12條），且日本1889年公布之「眾議院議員選舉法」亦是規定25歲有選舉權利。山田賢正編『現行日本法令全書（上）』松雲社71-72、75頁（1899年9月）。牛銘實，清末地方自治運動的反思，二十一世紀雙月刊，98期，頁40-44，2006年12月。梁景和，清末國民意識與參政意識研究，頁157-164，1999年2月。另參考馬小泉，國家與社會：清末地方自治與憲政改革，2001年8月。此外，1908年清政府酌定之「憲法大綱」中所附之「選舉法要領」，雖有規定選舉以及被選舉資格，但並未列入年齡門檻。至於1909年「資政院院章」也僅規定資政院議員應年滿30歲以上。繆全吉，中國制憲史資料彙編——憲法篇，頁5、18，1989年6月。

- 25 1912年「中華民國臨時約法」第12條規定：「人民有選舉及被選舉之權」。1914年「中華民國約法」第10條規定：「人民依法律所定，有選舉及被選舉之權」。1923年「中華民國憲法」第16條規定：「中華民國人民依法律有選舉及被選舉之權」。繆全吉，同前註，頁52、63、885。至於其他版本之中華民國憲法草案，如1913年之「中華民國憲法草案」（天壇憲草）、1919年之「中華民國憲法草案」、1922年之「中華民國憲法草案」、1925年之「中華民國憲法草案」等，皆未規範一定之參政權年齡門檻（除總統年齡之外），僅曰依法律規定之。繆全吉，同前註，頁203、215、250-251、309。雖然前述作為國家根本大法之憲法或約法並未規範選舉權年齡，但依據錢端升之整理，從清末民初到國民政府治理下之中國，各種規範中央國會選舉（參議院、眾議院，或立法院）與地方自治選舉（省、縣、市、鄉鎮，以及閭鄰）之資格要件之法規，絕大部分皆設下選舉與被選舉之年齡門檻，其中有20歲、21歲、25歲之規定，亦有30歲之要件，並無一定規則。例如依據1912年臨時約法制定之「兩院議員選舉法」，參議院議員需年滿30歲，採間接選

八年國民黨北伐統一中國後，一九三一年國民會議通過「中華民國訓政時期約法」，其第7條亦僅規範「中華民國國民依建國大綱第八條之規定，在完全自治之縣，享有建國大綱第九條所定選舉、罷免、創制、複決之權」。為了準備從訓政邁向憲政之體制，一九三二年十二月中國國民黨召開第四屆第三次中央執行委員會全體會議，會議決議交由國民政府立法院起草憲法，一九三三年一月立法院旋即成立以孫科為首之憲法草案起草委員會。²⁶經該委員會召開數次會議，於同年三月議決了憲法起草原則二十五點，其中第十點為：「凡國民年滿二十歲者、有選舉代表權、年滿二十五歲者、有被選代表權。」²⁷此後各官方所提出之憲法草案，皆以20歲以及25歲作為人民選舉權以及被選舉權的年齡限制。²⁸至於為何要以年齡限

舉；而眾議院議員需年滿25歲，選舉人則僅需年滿21歲。同樣地，前開年齡範圍的參考依據，目前尚無直接史料可供說明，仍待日後進一步考察。錢端升，民國政制史（上），頁46-47、51、90-91、130-132，2008年8月；錢端升，民國政制史（下），頁433-434、449-450、596-598、602-603、629、633、687、689、692、694、705-706、714、717、728，2008年8月。

²⁶ 傅秉常，中華民國憲法草案起草經過，載：中華民國憲法草案說明書，頁4，1964年。中華民國憲法草案說明書並未說明年齡參考之依據。

²⁷ 同前註，頁5。

²⁸ 包括1934年3月之「中華民國憲法草案初稿」（第49條）、7月「中華民國憲法草案初稿審查修正案」（第29條）、10月立法院通過之「中華民國憲法草案」（第29條），以及1936年5月5日國民政府公布之「中華民國憲法草案」（五五憲草，第29條），都是以20歲以及25歲分別規範人民的選舉權以及被選舉權。繆全吉，同註24，頁486、506、530、550。作者尚未尋得此等年齡之規範之參考說明，僅能推測上開憲草可能受德國威瑪憲法之影響，蓋中華民國憲法起草時，受威瑪憲法影響甚深。威瑪憲法於1919年制定時，將1871年之德意志帝國憲法之投票權利之25歲調降至20歲。與此同時，國民政府曾於1930年公布「市組織法」，其中規定20歲以上之男女有選舉、罷免、創制、複決之權，25歲以上則有被選舉權，可見憲法草案草擬時，此年齡規範已有其他法律採用。張玉法，近代中國民主政治發展史，頁264-265，1999年7

制人民的參政權，如前所述乃是因「選舉人必須具有識別能力、被選舉人尤須具有較高之智識經驗。」²⁹因此立憲者是以一定年齡劃分公民是否擁有識別能力以及智識經驗，作為政治參與的門檻。不過此20歲以及25歲的共識，到了二次大戰結束後有了些微修正。

一九四五年十月，國民黨與中國共產黨舉行雙十會談，決定召開政治協商會議（下稱「政協」）。一九四六年一月十日，政協正式開啟，成員由國民黨、共產黨、民主同盟、青年黨及社會賢達等五部分共同組成。歷經多日的討論，最後各方於一月二十五日決定了十二項要點，其中第十點內容為：「選舉制度決定應列專章，被選舉年齡應改為二十三歲。」³⁰將被選舉年齡更改為23歲，不再延續過去以25歲為門檻之提案，但政協並未論及選舉人之年齡限制是否合理。

將被選舉權的年齡從25歲下修至23歲，主要是由共產黨以及民主同盟極力主張的結果。一月十七日政協舉行第七次大會，中共代表鄧穎超指出，「經過了十年，中國人民在數量和質量上也和以前不同了，當年十餘齡的兒童已經長大成人，這批人數目不小了，他們也應享到選民的權利，特別是現在人民覺悟的程度與民主要求，大大的提高了，八年中間經過了抗日戰爭的大鍛鍊，現在更積極起來要求行使他們的民主權利。」³¹民主同盟代表章伯鈞則認為：「根據立法院所制訂之國民大會代表選舉法，其有權選舉國民代表者之年齡為二十歲，有權被選為國民代表者之年齡為二十五歲，經過此八九年之時間，則是凡在戰前已屆十五六歲之國民，在今日已獲得其法定之被選

月。錢端升，民國政制史（下），同註25，頁714。

²⁹ 立法院編，同註5，頁26。

³⁰ 林紀東，中華民國憲法逐條釋義（一），頁10-11，1998年9月，8版。郭衛編，中華民國憲法史料，頁72-74，1973年。

³¹ 歷史文獻社編選，政協文獻，頁117，1946年。

舉權；合計此兩者之人數，其總數當不少於三千萬。且此類三千萬左右之少壯分子，實際即對抗戰貢獻最多之分子，今為國家建立民主憲政之基而召集第一次之國民大會，乃對此三千萬左右有功抗戰者之選舉與被選舉之法定資格無端予以剝奪，無論為事理上所不可通，即在情理上亦豈人情之所許？」³²對共產黨以及民主同盟來說，能夠賦予在過去幾年對日戰爭中有所貢獻的青年人參政權極為重要，且為了讓更多人能夠符合參選資格，主張應降低被選舉之年齡，至於能夠投票的年齡反而不在爭議之列。而雷震於政治協商會議憲法小組的分析中，提到國民黨以外的人士普遍認為五五憲草所規定的選舉辦法無法實踐民主，而且容易被執政黨所控制，因此才堅持在修憲原則列入第十點要求選舉應列專章，被選舉年齡定為23歲。³³在經過多方折衝後，一九四六年十一月二十三日，國民政府公布了政協憲草，第129條規定：「中華民國國民年滿二十歲者，有依法選舉之權，除本憲法及法律別有規定者外，年滿二十三歲者，有依法被選舉之權。」³⁴雷震進一步分析，該條規定20歲有依法選舉之權，乃是基於民法成年之規定，成年人已有行為能力的，就應有選舉權。³⁵

一九四六年十一月二十五日制憲國民大會開幕，十二月二十五日通過以政協憲草為藍本制訂的中華民國憲法，並訂於一九四七年十二月二十五日施行。憲法第130條關於參政權的年齡限制因此影響了戰後數十年臺灣人民的政治參與實踐。當然，這樣的年齡限制猶不及於前述箝制並排除人民部分參政權利的動員戡亂以及戒嚴體

³² 同前註，頁115。

³³ 雷震，中華民國制憲史——政治協商會議憲法草案，頁352-353，2010年4月。

³⁴ 繆全吉，同註24，頁613。

³⁵ 雷震，同註33，頁354。

制。戰後過了將近四分之一世紀，一九六九年中央政府才首次舉辦國民大會以及立法委員之「補選」，一九七二年起，才開始有人民選出且須定期改選的「增額」國大代表、立法委員與監察委員。到了一九九〇年，大法官會議終於公布釋字第261號解釋，要求「辦理全國性之次屆中央民意代表選舉，以確保憲政體制之運作。」³⁶往後，對於參政年齡之討論，不同於一九四五年制憲時期僅要求下修被選舉權的年齡（從25歲到23歲），選舉權年齡之調降將成為一九九〇年代以後臺灣憲改最重要的爭議之一。

參、從世界潮流到世代正義：下修投票年齡之倡議

一、國會內的提倡：一九九六年至二〇〇四年

如前所述，臺灣人民先是爭取參政權之有無，一九九〇年代以後才有下修投票年齡的政治倡議。早在一九八四年的第一屆國民大會，即有國大代表林源朗等人提出應該降低投票年齡之訴求。³⁷林源朗認為：「任何一項法律條文都要順應時代潮流，迎合社會實際需要。……而我們台灣復興基地，在這三十多年來的努力經營，我們可以斷定在十八歲至廿歲之間有八十多萬的年青人，這些年青人，他們所學與所知，及其對民主政治的體認，相信比我們那個時期一定要多出很多。……提這個案子的主要用意，便是降低選舉年齡的限制，如果有八十多萬年青人再加入到我們的政治行列，以他們所受的現代教

³⁶ 王泰升，同註19，頁141-142。

³⁷ 林源朗，「選舉權依規定要二十歲，希望能降低為十八歲。」（第四次大會），第一屆國民大會第七次會議實錄，頁345，1985年5月。另外，林源朗等24人提案（第668號）：「請政府邀請專家學者研究選舉人年齡降低為十八歲案」（第十五次大會），第一屆國民大會第七次會議實錄，頁667，1985年5月。

育及接觸的民主風氣，本席認為對提升民主政治而言，是絕對有積極正面的意義。」³⁸林源朗以順應時代潮流與對民主政治認識的提升作為下修憲法投票年齡的依據，但當時的反對方認為降低投票年齡需要修改憲法條文；³⁹且若修憲，目前法律如刑法或民法也需要更動，將會十分複雜，這個提案因此被保留後再無下文。⁴⁰

一九八七年解嚴之後，有關18歲投票權的討論，有一九九一年民進黨提出的「臺灣憲法草案」，草案明訂18歲享有選舉權，20歲有被選舉權。⁴¹一九九三年，新黨立委趙少康也提出降低投票年齡的建議，其理由為現在教育普及以及民智早熟，因此可以將投票年齡降低至18歲。⁴²但是此項訴求要到若干年後的一九九六年，由民

³⁸ 第一屆國民大會第七次會議第十五次大會速記錄（1984年），頁9-10。此外，林丙丁補充：「希望政府不要認為將選舉年齡降低為十八歲，會使在學的學生因此參與政治活動而造成學潮。」第一屆國民大會第七次會議第十五次大會速記錄（1984年），頁10。林政則再補充，希望民意年輕化，多聽年輕人的聲音，尊重其投票意願，並跟隨先進國家的潮流。另一個理由是，目前教育普及，降低投票年齡是合理的。第一屆國民大會第七次會議第十五次大會速記錄（1984年），頁10-11。

³⁹ 李士襄代表發言，第一屆國民大會第七次會議第十五次大會速記錄（1984年），頁11。

⁴⁰ 李伯元代表發言，第一屆國民大會第七次會議第十五次大會速記錄（1984年），頁11-12。

⁴¹ 台灣憲法草案第37條：「國民年滿十八歲，有依法行使選舉、罷免、創制及複決之公民權。除憲法或法律另有規定外，國民年滿二十歲有依法被選舉之權。」台灣憲草，民進黨報，1991年9月1日。在此應注意者，施正鋒於《台灣憲政主義》一書附錄之1991年「臺灣憲法草案」之版本與民進黨黨報所載內容不同者為第39條：「國民年滿二十歲，有依法行使選舉、罷免、創制及複決之公民權」，未記載被選舉人之年齡限制，可能係誤植。施正鋒，台灣憲政主義，頁222，1995年10月。

⁴² 游其昌，降低選舉投票年齡 趙少康促專案研究，聯合報，4版，1993年12月16日。

進黨提出之「十八歲公民權運動」，才算真正受到廣泛的注意。時任民進黨青年發展部主任的陳文茜在「十八歲公民權運動宗旨」指出，降低投票年齡是民進黨既定的政策，一九九一年臺灣憲法草案也明確規定18歲享有公民權。民進黨認為：「現行兵役法、刑法，均規定十八歲為成年，而民法、憲法卻規定廿歲為成年，經統計從十八歲到廿歲，共有八十萬國民被視為成人，卻無公民權；即這些人有義務，卻無權利。」⁴³以「權責相符」看待介於兒童與成年人之青少年人口所面臨的法律責任與義務不對等之困境。不過當時國民黨則認為18歲僅約高中畢業，其政治參與程度不高，因此不適宜修改投票年齡；新黨則直言民進黨是想爭取年輕人的支持，但18歲的「新新人類」是否能理解選舉、做出成熟理性的判斷，還需要教育等多方面配合才有可能。⁴⁴

林源朗的「世代潮流」與民進黨的「權責相符」，成為日後不論是政黨或者公民團體主張18歲之公民都應有投票權之論述核心：18歲至20歲之公民，負有義務（刑法、兵役）卻無相對應的（投票）權利，且18歲以上即有投票乃是世界之趨勢，許多民主國家如美國、英國、德國等都已規範滿18歲即可投票。國民黨與新黨則以18歲不具政治成熟度否定修憲的必要，此項理由也往往為反對方所援用。而此種18歲之各自表述，其實反映了當代社會對於青少年參與政治的不同想像：一般的意見多認為這群人不應涉入公民或政治生活，各種教養應在家庭中實踐；而且她／他們並沒有足夠的知識

⁴³ 彭威晶，民進黨決推動「十八歲公民權運動」 主張降低投票權年齡 列為黨內優先修憲案 國民黨與新黨持保留態度，聯合報，2版，1996年7月25日。

⁴⁴ 游其昌、張正莉，民進黨決推動「十八歲公民權運動」 主張降低投票權年齡 列為黨內優先修憲案 國民黨與新黨持保留態度，聯合報，2版，1996年7月25日。

參與其中，而被認為是一種尚待社會化的公民。⁴⁵但是也有意見主張兒少不僅應被保護，她／他們也有自決能力與主體性，應該被政治含括（*political inclusion*）進去。此兩種對立的想法構成了青少年在政治參與的模糊地位（*ambiguity*），⁴⁶也因此一九九〇年代臺灣各政黨對於是否應該讓剛滿18歲的青少年擁有投票之權利，有著完全相反之主張。

與此同時，當時國大代表仍有修憲之權利，第三屆國大為因應各種社會改革之呼籲，於一九九六年七月至八月舉行「憲政論壇」討論修憲議題。在此次論壇，有幾位國大代表也主張應該將憲法投票年齡之規定下修。例如鍾佳濱主張：「修改憲法第一百三十條的規定，將公民權降低為十八歲，其理由是台灣將步入老年化的社會，未來的年輕人必須負起許多長輩的社會福利負擔，而要他們負責就該讓他們從十八歲開始有參政、投票的權利。」⁴⁷林忠山則表示：「支持將選舉權年齡限制降低為十八歲，因過去的二十歲與目前的十八歲相較，目前十八歲青年的理性及獨立思考能力，已達到某種程度。」⁴⁸此外，陳大鈞認為：「十八歲以上的年輕人有自由意志來主張自己的公民權，為何不給予他們這項權利？……我們認為唯有讓十八歲以上的年輕人擁有公民權，才能展現新時代的意義。」⁴⁹

國民黨雖有同意的代表，但是國大黨團並不支持降低年齡，其

⁴⁵ Michael Wyness, Lisa Harrison & Ian Buchanan, *Childhood, Politics and Ambiguity: Towards an Agenda for Children's Political Inclusion*, 38(1) SOCIOLOGY 81, 81-82 (2004).

⁴⁶ *Id.* at 88. 此兩種對兒少的見解也影響了兒少福利相關立法的方向，劉晏齊，為什麼要保護未成年人？兒少福利、法律與歷史的分析，政大法學評論，147期，頁135-136，2016年12月。

⁴⁷ 國民大會秘書處編，第三屆國民大會第一次會議實錄，頁97，1997年3月。

⁴⁸ 同前註，頁101。

⁴⁹ 同前註。

理由是青年之民主成熟度仍有待加強，且民進黨此項提案乃是基於政黨利益考量，是把青年當工具。⁵⁰再者，根據當時媒體之民調，有超過六成之民眾表示反對降低投票年齡。⁵¹因此某些國民黨國代雖也連署修憲，但僅是黨內少數聲音，國民黨黨團堅持在一九九六年不修憲，是以「十八歲公民權運動」雖獲得媒體大幅報導，但在國民黨作為國民大會最大黨以及民意的反對下，終究無疾而終。⁵²一九九九年，民進黨又提出「新國會版」黨版修憲案，其中亦有18歲公民權入憲的規範，理由則是：「十八歲公民權意在鼓勵公民積極關心公共事務，以為我國之民主政治發展奠立堅實基礎。」⁵³

二〇〇〇年第一次政黨輪替，二〇〇二年國民黨預計再次推動修憲，當時立委陳學聖至國民黨中常會提出「我十八歲，我要投票權」之報告，主張修改為18歲是符合國際趨勢。⁵⁴而執政黨於同年提出之「人權政策白皮書」，也有擴大參政權之主張。⁵⁵不同於一

⁵⁰ 游其昌、陳素玲、張正莉，18歲公民權 三黨多表支持 民進黨全力推動新黨尊重青年自主性 國民黨不乏正面反對 有可能成為修憲共識，聯合報，2版，1996年7月29日。

⁵¹ 當時報導亦分析，不論哪一黨派之支持者，大致都反對降低投票年齡。「三黨的基本群眾都以反對降低投票年齡的居多。政治態度傾向新黨的民眾，反對降低投票權年齡的比率最高，其次是傾向國民黨者和傾向民進黨的受訪者。」聯合本報民意調查中心，本報民調 多數民眾認十八歲的人在政治上不夠成熟 六成一反對降低投票權年齡，聯合報，2版，1996年7月26日。

⁵² 高泉錫，71位國民黨國代連署 提出降低公民權提案，民生報，20版，1996年7月31日。

⁵³ 羅曉荷、單厚之，民新兩黨擬聯手罷饒穎奇 林義雄指國民黨為大選「設計」暴力 譴責饒偏袒要求下台，聯合報，4版，1999年6月17日。

⁵⁴ 馬道容，18歲投票 國民黨推動修憲 連戰要求立院黨團展開相關程序 余政憲傾向同意列入修憲範圍，聯合報，2版，2002年4月4日。

⁵⁵ 行政院研究發展考核委員會編，人權立國與人權保障的基礎建設：國家人權

九九六年之氛圍，此時期朝野已有高度共識，陳其邁、陳學聖、周錫瑋等跨黨派立法委員甚至共同舉行記者會，欲推動18歲公民權入憲。陳其邁認為降低投票年齡除了符合世界趨勢、也有助於改善高齡化的公民結構；陳學聖則認為降低年齡雖然對國民黨較為不利，但是該修憲案有助於民主社會之發展。⁵⁶

二〇〇三年，總統陳水扁大力主張「催生新憲法」，表示希望能在二〇〇六年公投制憲，並且在二〇〇八年實施臺灣新憲法。這個新憲法的內容，除了徵兵制改為募兵制、立委席次減半、增設行政院副院長等，也包括18歲公民權入憲。⁵⁷二〇〇三年底，國民黨總統候選人連戰也提出「新憲三部曲」，贊成18歲以上即有投票權。⁵⁸二〇〇四年總統大選後，陳水扁曾接受訪問續談修憲議題，其中仍舊包括18歲投票之議題；在同年舉辦的青年國是會議也再次呼籲要降低投票年齡，希望修改憲法第130條。⁵⁹

從一九九六年到二〇〇四年，我們可以觀察到18歲即應有投票權之議題已逐漸從質疑到成為各政黨與政治人物的共識，即便在國

政策白皮書2002年，2002年10月。

⁵⁶ 陳民峰，18歲公民權入憲 跨黨派立委推動，民生報，A2版，2002年5月8日。

⁵⁷ 陳敏鳳，「若修憲 六成五條文須更動」 邱義仁指含增修條文共126條 幅度會不會比弄新憲高？ 催生新憲由誰啟動？ 均視政治情勢決定，聯合報，A2版，2003年10月3日。陳水扁所提出之臺灣新憲法之相關討論，見李登輝等著，台灣新憲法：群策會「臺灣新憲法」國際研討會論文集，2005年1月。

⁵⁸ 林新輝、蔡惠萍、陳嘉信，連戰主張明年公投入憲，新憲三部曲大幅超前民進黨版時程 提新憲十原則 2004年修憲增設公民複決條款 2005年公投複決新憲，聯合報，A1版，2003年11月16日。

⁵⁹ 本報訊，扁：2006年催生新憲 不會改變現狀 希望在2008年實施一部合身合用的台灣新憲法 但這只是憲改時間表 不是台獨時間表，聯合晚報，3版，2004年3月30日。

會具有優勢的政黨未必願意實踐此主張，也不反對應該降低投票年齡。這樣的共識在未來的國會也未曾改變，例如第八屆立法委員（任期為二〇一二年二月至二〇一六年一月）總共提出8個調降投票年齡之修憲案／增修條文案，也都是將可以投票之年齡下修為18歲（詳見附表一）。⁶⁰惟18歲享有投票權在國會的討論，於二〇〇四年以後就幾乎消失，直到二〇一四年因太陽花運動才又重新納入憲改議程。

二、太陽花運動之後：二〇一四年至二〇一七年

長久以來降低投票年齡之倡議，都是由政黨或個別政治人物提出。二〇〇六年開始有了由下而上的憲法改革倡議，其中以「台灣少年權益與福利促進聯盟」（下稱「台少盟」）為最主要提倡降低投票年齡門檻之公民團體。台少盟早期主張「年齡無罪，投票有理」，其論述之基礎為全民投票（universal suffrage）的理念，蓋各國政府早已盡可能將選舉之限制降到最低，但臺灣仍有相當高的投票年齡門檻。而臺灣政治現況就是降低投票年齡之主張常流於選舉口號或政策支票，也未見執政者願意兌現之實際行動。再者，許多反對下修年齡者往往認為青少年身心發展不夠成熟，社會對未成年人也有刻板印象，此種年齡歧視再加上年齡迷思之文化使得降低投票年齡的議題很少能從「公民權」之角度進行政策檢視與討論。⁶¹同時，台少盟也引用美國在一九七〇年代初期調降投票年齡之主張：「如果一個人大到可以去打仗，他就大到可以投票」，呼籲應

⁶⁰ 李念祖，同註9，頁7。8個提案中，尤美女等人除了主張調降選舉權門檻，也主張應將被選舉權門檻降為20歲。立法院議案關係文書，院總字第1607號，委員提案第17566號，2015年4月8日。

⁶¹ 台少盟，年齡無罪 投票有理，2006年5月1日，<https://www.youthrights.org.tw/discuss/325>，最後瀏覽日：2020年4月8日。

給予年輕人投下信任票。其所提出的修憲理由與一九九六年民進黨的「十八歲公民權運動」相同，要求青少年法律上的義務與權利對等，並應符合世界各國潮流，賦予滿18歲者投票權。台少盟同時也開始仔細論述世代之間不平等的問題，以凸顯青少年議題在目前國會的代表性嚴重不足：「台灣目前的人口發展已朝向老化及少子化，面對日益龐大的老年照顧問題，青少年將是未來的主要承擔人口，但現今台灣的公共政策，因年齡歧視仍然阻絕青少年以準公民身分參與意見的表達，而任由成人掌握、決定不利於青少年發展的政策資源分配。當政治人物炒作政治福利漫天喊價之際，許多公共政策最終結果形成『債留子孫』，但青少年卻無法透過投票權的行使，反對由高齡人口決定所有政策資源分配並轉嫁至她／他們身上，造成世代間的不平等並使年輕人面臨更高的生存風險。因此透過降低投票年齡，讓青少年學習參與公共事務及相關權益，提早為台灣人口老化及少子化所帶來的照顧責任與社會風險做預備。」⁶²

「年齡無罪，投票有理」之聲明開啟了台少盟日後持續的、一系列的倡議下修投票年齡之運動。⁶³二〇一三年台少盟與其他公民團體組成「青少年議題陣線」，嘗試將18歲公民權的議題擴大，包括提出修改民法成年年齡、人民團體法發起人年齡之限制，以及集會遊行法中遊行負責人與糾察員的年齡限制，使介於18歲至20歲的青少年之公民權利能夠更為完整。⁶⁴但是，修改憲法第130條仍是台少盟最主要、也著力最深的倡議議題，在二〇一五年前後組成「18歲公民權推動聯盟」推動「投票正義，十八開始」以及「關注

⁶² 同前註。

⁶³ 葉大華，同註15，頁396-397。

⁶⁴ 葉大華，同註15，頁400。

世代正義連線」，與立場相同之國會議員有更為密切的合作。⁶⁵

在國會裡沉寂許久的投票年齡下修的修憲議題，因二〇一四年三月太陽花學生運動的影響，又再度於政黨之間掀起激烈的討論。學運結束不久之五月，即有青年團體提出「青年佔領政治」之倡議，⁶⁶希望青年們能夠抵抗憲法第130條所規範的選舉權以及被選舉權的年齡，並且呼籲兩種參政門檻都應該降低至18歲，如此才能促進「世代正義」的追求。⁶⁷但此時在國會的討論，仍是聚焦於下修投票／選舉權年齡至18歲。盧秀燕以及鄭麗君等立法委員於五月底提出憲法第130條修正案，就是針對投票年齡之調降。⁶⁸

但若要改變公職人員之選舉與罷免之投票門檻，是否需要修改憲法第130條？或者另以法律規範投票年齡即可？盧秀燕與鄭麗君之修憲提案皆對此問題有所著墨。盧秀燕之提案分析，「憲法第一百三十條對於選舉權之獲得年齡，僅規定年滿二十歲者，有依法選舉之權，未明文規定未滿二十歲之人，依法不得享有選舉權；惟為免學說爭議，投票權年齡之更動，當以修改憲法之做法最無爭議，畢竟憲法乃國家根本大法，萬法皆以憲法為依歸。」⁶⁹鄭麗君之提案則認

⁶⁵ 葉大華，同註15，頁397。

⁶⁶ 冼義哲，青年佔領政治 翻轉台灣，自由時報，2014年5月14日，<https://talk.ltn.com.tw/article/paper/778846>，最後瀏覽日：2014年4月8日。

⁶⁷ 三大訴求：「一、大於十八，我要投票。（現行法律規定20歲才享有投票權，我們主張降至18歲。）二、小於二三，我要參政。（現行法律規定23歲才享有被選舉權，我們主張降至18歲。）三、青年占領，全面參選。」，<https://vote1823.pixnet.net/blog/post/119817296>，最後瀏覽日：2020年4月8日。

⁶⁸ 立法院議案關係文書，院總第1607號，委員提案第16546號，2014年5月28日。立法院議案關係文書，院總第1607號，委員提案第16547號，2014年5月28日。

⁶⁹ 立法院議案關係文書，院總第1607號，委員提案第16546號，2014年5月28日。

為，憲法雖然有許多抽象之規範需要透過司法解釋或者授權立法機關具體化，但憲法條文不乏本身即為相當具體之規定。「我國憲法第一百三十條既明定行使選舉權之年齡限制，其即屬憲法保留範圍，此並非憲法委託範疇，立法者之形成自由自應受其拘束，倘立法者立法降低憲法所定選舉權年齡，則顯已踰越立法裁量之範圍，牴觸憲法規範而有違憲之虞。要之，若要降低投票年齡至十八歲公民，修改憲法乃是最無法理爭執空間的唯一解決途徑。」⁷⁰因此，若要讓18歲以上之公民都能夠擁有選舉權，就非得經修憲程序不可。⁷¹

盧秀燕與鄭麗君等人之修憲案提出後，自二〇〇四年以來許久未見的修憲程序彷彿即將啟動。由於該會期即將結束，民進黨於六月提請召開臨時會審議「中華民國憲法第一百三十條條文修正草案」等議案，其修改憲法第130條之理由乃「鑒於公民權的擴大與普及是先進民主國家共同的趨勢，目前世界民主國家普遍以十八歲為公民權行使年齡，惟我國憲法明定公民權年齡限制為二十歲，成了公民權行使的障礙，而國家政策制定影響深遠，為兼顧世代正義，下修公民權年齡以擴大參與。」⁷²然此提案很快遭到國民黨以優勢人數否決。⁷³

二〇一四年底，國民黨於九合一選舉大敗，立法院又開始半年

⁷⁰ 立法院議案關係文書，院總第1607號，委員提案第16547號，2014年5月28日。

⁷¹ 美國國會在1971年通過憲法第26條增修條文之前，也曾於1970年制定法律下修投票年齡，惟引起修憲或修法之爭議，see David E. Engdahl, *Constitutionality of the Voting Age Statute*, 39 GEO. WASH. L. REV. 1, 1-41 (1970).

⁷² 立法院公報，103卷48期，4157號，頁15。

⁷³ 陳乃綾、李昭安、胡宥心，立院臨會開跑 重大法案難有進展，聯合報，A18版，2014年6月14日。

前未竟的修憲事業，並有多位立委連署成立修憲委員會。⁷⁴十二月朱立倫參選國民黨黨主席，再度拋出修憲議題，包括將推動內閣制、降低投票年齡、推動不在籍投票，並且主張修憲公投可與二〇一六年的總統立委大選一起讓民眾表決。⁷⁵當時立法院也願意優先處理投票年齡下修等共識較高的提案。⁷⁶

二〇一五年一月，國民黨撤回早先對修憲案之復議，修憲程序正式啟動，各黨立委也紛紛提出自己的憲改草案。不過，早先不在修憲議題中的不在籍投票制度卻被提出，國民黨希望18歲投票權以及不在籍投票案可以一起審查。⁷⁷二〇一五年三月二十六日修憲委員會成立後召開第一次會議，並於四月至五月舉行10場修憲公聽會，廣邀學者與專家提出各項修憲建議。⁷⁸修憲公聽會結束後之五月中旬，立法院修憲委員會開始進行提案的實質審查，但朝野僅對降低投票年齡以及降低不分區立委門檻有共識。⁷⁹同時，聯合報也出現了如「已滿20歲但不能投票」之文章，批評民進黨阻擋不在籍

⁷⁴ 胡有心、周志豪、林河名、李順德，修憲委員會 36朝野立委連署成立 下周五院會可望處理，聯合報，A4版，2014年12月12日。

⁷⁵ 林庭瑤、賈寶楠，內閣制最快2020實施 朱立倫：2016修憲公投綁大選 改內閣制 投票年齡降到18歲 政黨門檻降到3% 推動不在籍投票 檢討單一選區兩票制，聯合報，A2版，2014年12月13日。

⁷⁶ 李昭安、胡有心，睽違10年 立院後天啟動修憲平台 成立修憲委員會 朝野共識度高 藍綠黨團也將各自成立憲改小組 優先處理調降投票權年齡，聯合報，A12版，2014年12月17日。

⁷⁷ 周志豪、林河名，朝野達成共識 立院啟動修憲，聯合報，A6版，2015年1月10日。

⁷⁸ 第8屆修憲委員會公聽會報告，<https://www.ly.gov.tw/Pages/List.aspx?nodeid=4728>，最後瀏覽日：2020年4月8日。

⁷⁹ 鄭宏斌、陳乃綾，蔡英文喊話……修憲必須成功 “立院不要成歷史罪人”，聯合報，A2版，2015年5月18日。

投票的修憲案。⁸⁰六月中旬，由於國民黨希望將各種提案（投票權降為十八歲、不在籍投票、閣揆同意權、不分區立委政黨分配門檻下修至百分之三）包裹表決，不願意接受民進黨要求優先處理已有高度共識之下修投票年齡，且應逐案表決的建議，因此朝野協商破局。⁸¹公民團體期望修憲公投案能於二〇一五年六月順利通過，以合併二〇一六年大選的訴求已全無實現之可能。⁸²

以憲法增修條文所規定的嚴格修憲程序，造成了幾乎無法修憲的困境。即便在國會具有高度共識的投票權年齡降低之修憲案，也容易因為政黨之間的競爭而有極大的阻礙。⁸³例如雖有部分國民黨立委意識到年輕選票的爭取極為重要，贊成下修投票年齡至18歲，但國民黨最後仍以民調多數不同意此修憲提案，⁸⁴拒絕修憲程序繼續進行。國民黨可能同時也意識到爭取年輕選票對於其政黨支持並無助益，包括該黨青年選票流失未解、以及青年人高度政治參與者少，⁸⁵因此也就未積極與其他政黨合作，強力推動修憲案。二〇〇

⁸⁰ 《黑白集》已滿20歲但不能投票，聯合報，A2版，2015年5月25日。

⁸¹ 立院第7會期休會 修憲合併總統大選確定破局，自由時報，2015年6月16日，<https://news.ltn.com.tw/news/politics/breakingnews/1351040>，最後瀏覽日：2020年4月8日。

⁸² 台少盟，包裹式修憲 剝奪人民修憲複決權利，2015年6月15日，<https://www.youthrights.org.tw/news/115>，最後瀏覽日：2020年4月3日。

⁸³ 下修投票年齡雖為國民黨以及民進黨兩大黨之共識，然國民黨年輕選票持續流失，推動此修憲案之通過，對其未必有利，因此於2014-2015年之修憲行動，可說僅是口惠而不實。

⁸⁴ 謝莉慧，投票年齡降至18歲 藍營：56.1%反對，新頭殼，2014年6月11日，<https://newtalk.tw/news/view/2014-06-11/48165>，最後瀏覽日：2020年11月11日。

⁸⁵ 對於國民黨政黨支持並無助益之情形，例如青年高／中度政治參與比例少，未必願意投票。崔曉倩、吳重禮，年齡與選舉參與：2008年總統選舉的實證分析，調查研究——方法與應用，26期，頁7-44，2011年10月。此外，青年世

〇年以來最接近下修投票年齡的時刻，就此消逝。二〇一六年，民進黨首次全面執政，新國會（第9屆）的第一個會期就有兩個修改憲法第130條之提案（詳見附表二）。⁸⁶二〇一七年九月總統蔡英文雖指示成立修憲小組，又再度提及18歲公民權，但主政者事實上無意真正推動憲改，此修憲小組因此再無後續的修憲行動。⁸⁷下修投票年齡，又要等到二〇二〇年大選前，始有立委候選人再次提出相關政見。⁸⁸

在二〇一四年至二〇一六年憲改期間，公民團體倡議調降投票年齡是以世代正義、世界潮流，⁸⁹以及權利義務不對等作為修憲理由。⁹⁰而二〇一四年至二〇一七年立法委員所提出的修正草案提案要旨（詳見附表一以及附表二），除了以世界潮流所趨、權責相符、公民意識覺醒、促進青年參與公共事務等理由，亦納入太陽花

代對於藍營的認同也顯著降低，根據林宗弘之研究，青年即便不認同民進黨之執政行為，也未必願意將選票轉投給國民黨。林宗弘，台灣青年世代的政治認同（1995-2015），香港社會科學學報，49期，頁27-65，2017年春／夏季。

⁸⁶ 立法院議案關係文書，院總第1607號，委員提案第18698號（盧秀燕等人），2016年3月23日。立法院議案關係文書，院總第1607號，委員提案第19316號（黃國昌等人），2016年6月15日。

⁸⁷ 林河名，民進黨團將成立修憲小組 邱義仁任黨內窗口 藍籲開國是會議，聯合報，A3版，2017年9月30日。

⁸⁸ 蔡亞樺、沈佩瑤、郭安家、蔡思培、楊心慧、吳怡農、阮昭雄籲修憲 投票權降到18歲，自由時報，2020年1月3日，<https://news.ltn.com.tw/news/politics/paper/1343301>，最後瀏覽日：2020年4月12日。

⁸⁹ 鍾麗華、蘇芳禾，18歲可投票 歐美國家早已施行多年，2015年6月18日，<https://news.ltn.com.tw/news/politics/paper/890363>，最後瀏覽日：2020年4月8日。

⁹⁰ 劉光瑩，19歲可以當兵保衛國家，但不能投票，天下雜誌，2014年11月13日，<https://www.cw.com.tw/article/article.action?id=5062483>，最後瀏覽日：2020年4月8日。

運動中所強調的世代正義之論述。例如李慶華等人之提案即主張因為人口老化以及少子化等因素，「青年人口的比重逐漸降低，而老年人口比率逐漸增加，容易造成公共政策過度傾斜於人口比重高的族群，使得青年容易被排除在各種攸關其權益的公共政策以及社會安排機制的決策之外，在公共政策上極少能有積極參與的角色，也就無從要求合理的資源分配，導致政策傾斜的問題發生。年齡上的不公平，形成青年參與公共事務、組織結社的門檻，使青年淪為權利義務不對等的次等公民，問題之嚴重已不容忽視，必須進行修正，以維持不同世代間對於公共議題參與的公平。」⁹¹二〇〇〇年後，臺灣從戰後即開始透過政府強力推動的家庭節育政策，其所導致之人口結構轉變已逐漸產生其政治效應，⁹²賦予青少年更多政治權利已是必然之趨勢。而尤美女在二〇一五年之修憲提案，除了希望選舉權能夠調降至18歲，也進一步提出被選舉權之門檻應下修降為20歲（詳後述）。⁹³

從一九九〇年代到二〇一〇年代，將青少年納入政治參與、降低投票年齡至18歲的修憲倡議，見證了從世界潮流之主張到世代正義的強調：隨著臺灣社會人口結構之轉型，因應高齡化、少子化之現狀，世代不正義的問題已在二〇〇〇年初期被提醒，但直到二〇一四年之後才發酵；而作為參政權一環的被選舉權，其年齡門檻是否合理，也開始有國會議員關注了。

⁹¹ 立法院議案關係文書，院總第1607號，委員提案第17762號，2015年5月20日。

⁹² 劉晏齊，同註46，頁105-110。

⁹³ 立法院議案關係文書，院總第1607號，委員提案第17566號，2014年4月8日。

三、聲請釋憲的嘗試

司法院大法官曾有幾號解釋是與限制人民選舉權益之法律有關：例如一九九二年釋字第290號解釋，大法官認為公職人員選舉罷免法就候選人之學經歷加以限制並不違憲。又例如在一九九八年的釋字第468號解釋，大法官認定總統副總統選罷法等法規就連署及保證金之規定與憲法無違。至於投票年齡之限制直至二〇一四年後才有違憲主張的挑戰。二〇一四年由於前述太陽花運動掀起青年參政的熱議，丁守中等52位立委於同年十月依據司法院大法官審理案件法第5條第1項第3款之規定向大法官提出釋憲。⁹⁴

丁守中等人主張，公職人員選舉罷免法第14條之「中華民國國民，年滿二十歲，除受監護宣告尚未撤銷者外，有選舉權」違反了憲法第7條、第17條以及第130條之規定。其從制憲史的角度認為年齡限制應非選舉權之要件，且以權責不對等以及下修投票年齡符合世界潮流等理由，在聲請意旨中主張：「憲法第一百三十條有關選舉年齡之設計，係屬制度性保障，旨在保障二十歲以上國民之選舉參與權，另自我國憲法公布施行前之早期草案並未限制選舉年齡一事以觀，更可佐證年齡並非限制國民行使選舉權之必要條件；倘立法院能審時度勢，將系爭規定之選舉年齡下修於『十八歲至二十歲』之區間，尚非憲法所不許。況系爭規定外其他法律，如刑法、兵役法、公務人員考試法等，多認『滿十八歲』者業已成熟，而得享受權利、負擔義務，故政策上確可考慮適時降低選舉年齡。再者，全球一百七十二個國家中，約有百分之七十五者，採『十八歲』為選舉年齡門檻，是可認下修選舉年齡係屬普世價值。系爭規定使年齡介於十八歲至二十歲間之國民，僅能盡義務，卻無法享有普世價值之選舉權，有牴觸

⁹⁴ 林思慧，丁守中提釋憲 18歲可投票，中國時報，A6版，2014年10月21日。

憲法第七條、第十七條、第一百三十條規定之疑義，實有必要釋憲，以維年輕世代國民之權益等語。」（摘自不受理決議）⁹⁵

然大法官認為聲請人應先行使其憲法所賦予之修法權限未果後，始得提出聲請釋憲，才符合司法院大法官審理案件法第5條第5項第3款之規定，以及釋字第603號解釋「修法未果」之意旨。而丁守中等人在二〇一四年十月二十二日提出釋憲聲請案時，同屆立法委員於九月已分別提出關於憲法第130條之修正提案，均尚未議決，並無「修法未果」之情事，自不符行使職權要件，而遭大法官決議不受理該釋憲之聲請。⁹⁶此次釋憲聲請令人費解，蓋有修憲以及制定法律職權之立法委員怠於行使憲法所賦予之權力，卻要求大法官就憲法條文是否違憲做出解釋，致使大法官無從實質探討憲法第130條之爭議，也預告二〇一五年修憲走向失敗之途。

修改憲法第130條之倡議與運動到了二〇一六年後又再度陷於沉寂，而18歲至20歲之青少年的政治參與，得等到公民投票法於二〇一七年之修正才得以在法律上成為可能。

肆、從「對人」到「對事」：公民投票法的突破

公民投票法於二〇〇三年底制定公布，該法第7條規定：「中華民國國民年滿二十歲，無受褫奪公權或禁治產宣告者，有公民投票之權。」20歲之門檻乃襲自憲法第130條以及相關法令之規定。但是與公職人員選舉相同，公投年齡之限制也逐漸受到質疑。二〇一三年四月，親民黨團率先於立法院院會提出公民投票法第7條修正草案，⁹⁷其提案之理由為投票年齡降低至18歲已是世界潮流，且

⁹⁵ 大法官第1428次會議會台字第12312號不受理決議（2015年2月6日）。

⁹⁶ 同前註。

⁹⁷ 立法院公報，102卷15期，4040號，頁7。

憲法第130條雖規定國民年滿20歲有依法選舉之權，但應解釋為僅是最低限度的規範。⁹⁸因此憲法第136條（創制複決兩權之行使，以法律定之）與第130條在解釋上，應解釋為選舉權最遲應於20歲時賦予，但是創制、複決可以另以法律規範之，因此公民投票之年齡若調降並無違憲之虞。再者，比較法上，其他國家有因不同層級之選舉，訂有不同年齡門檻之規範；且放寬投票年齡，不僅有助於公民參與，也可以強化公共政策之正當性。⁹⁹同一個月，台聯黨團亦提出同條修正案，以世界潮流、權責相符、保障青少年參政權利等理由，支持將公投年齡門檻調降至18歲。¹⁰⁰

許宗力曾於探討公民投票是否合憲之分析，將公民投票定義為「官方所舉辦，由人民直接對『事』，而非對『人』，以投票表達其接受與否的意見」。因此公民投票僅針對事，排除了以人為對象的選舉與罷免，亦即對事不對人。¹⁰¹二〇一三年立法院審理公民投票法修正時，親民黨立委李桐豪基於此理論，進一步說明目前絕大多數國家都已將投票年齡降到18歲，但是臺灣因為憲法第130條之規定，就習慣性地把所有人民投票行為的規範都定在20歲。憲法第

⁹⁸ 廖元豪亦曾於內政部於2011年3月18日所舉辦之「選舉權行使年齡相關問題之探討」座談會主張，憲法第130條乃涉及人民之權利，而非國家權力，因此應從寬解釋為20歲是「最低標準」，憲法並未絕對禁止20歲以下之人民投票。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，https://www.moi.gov.tw/files/news_file/1000331-1000318-%E6%9C%83%E8%AD%B0%E7%B4%80%E9%8C%84-%E7%99%BC%E6%96%87%E9%99%84%E4%BB%B6.pdf，最後瀏覽日：2020年3月31日。

⁹⁹ 立法院議案關係文書，院總第1574號，委員提案第14829號，2013年4月9日。

¹⁰⁰ 立法院議案關係文書，院總第1574號，委員提案第14946號，2013年4月26日。親民黨與台聯之提案理由詳見附表三。

¹⁰¹ 許宗力，憲法與公民投票——公投的合憲性分析與公投法的建置，新世紀智庫論壇，2期，頁35，1998年5月。

17條規範了人民有選舉、罷免、創制及複決四種政治參與權利，而憲法第130條是規定「選舉」和「被選舉」的年齡。親民黨因此主張，人民的參政權有選舉、罷免，這是「對人」，而創制、複決是「對事」，因此憲法第130條是「對人」。此外憲法第136條也明確規定創制與複決兩權之行使，以「法律」定之，顯然把選舉中對於人的選舉跟對事的處理分開。¹⁰²以「對人」與「對事」之角度，將選舉、罷免以及創制、複決之憲法規定提出不同於二〇〇三年制定公民投票法時之釋義，成為後來公民投票法第7條順利修正的法理基礎。

民進黨立法委員尤美女也贊成將憲法第17條理解為「對人」及「對事」之區別，且憲法中創制與複決兩權之行使，以法律定之，並不屬於憲法的層次，因此在公民投票法討論降低投票年齡並不會違反憲法。由於憲法是人民基本權利的保障，而非限制，因此不宜將憲法第130條之規定擴張解釋為針對「所有投票權」，包括對人以及對事。她進一步主張，我國已經簽署了兩公約，各國都是年滿18歲就是成年人，且幾乎18歲就可以投票，因此不論從兩公約的人權角度，抑或從憲法的角度，訂定優於憲法之法律規定並未侵害人權，不會有違憲的問題。最後她以少子化之現象主張：「新世代的年輕人認為這個公投的事件對他們的影響很重大，對下一代的人身安全很重要，為什麼他們不能夠表達意見？」¹⁰³

惟立法院內政委員會審查此案時，受邀提出意見之行政院雖同意公投是對「事」的投票，選舉是對「人」的投票，但「基於公投權屬參政權之一環，公投權行使年齡是否調整，仍宜併同選舉權行使

¹⁰² 立法院公報，102卷28期，4053號，頁267-268。（李桐豪發言）

¹⁰³ 立法院公報，102卷28期，4053號，頁307-308。（尤美女委員發言）

年齡予以考量」，¹⁰⁴堅持不能修改爭議條文。

與一九九〇年代相似，在討論降低公投年齡時，18歲的青少年是否適合參與投票等政治活動，也是討論的焦點。當時仍有立法委員質疑剛滿18歲之人是否有足夠的政治判斷能力，「18歲剛好是高中畢業要進到大學的時候，這個時候從事法定行為會不會影響到他們的學業，會不會讓他們過於熱衷政治的問題，都是值得我們討論的有趣問題。我之所以提到這個問題，因為過去我教過的一些學生中，有一些非常熱衷政治的議題，經常為此不來上課，當然，青年人關心公益、熱心參與國家的事務，也是一樁好事，但也會帶來一些負面的作用，所以，對這個問題行政部門應就正反方面的意見統統納入考慮。」¹⁰⁵不過，贊同應該調降年齡者多對年輕人的能力極有信心，有立委稱：「全世界許多國家已將法定成年年齡訂為18歲，我國《民法》仍規定20歲為法定成年年齡，直到20歲才有投票權。但現今社會進步快速，知識資訊取得容易，科技突飛猛進，年輕人的學習與判斷能力也在不斷地進步，更甚以往。尤其公民投票多是針對國家重要施政或重大議題才會舉行，政府實應考慮放寬公民投票的參與年齡層，擴大參與面，落實真正的全民複決，而非由政黨操控一切。」¹⁰⁶對於18歲青少年是否有足夠政治成熟度的質疑，在二〇一四年以後的修憲運動不再出現了。

二〇一三年國會短暫討論過關於公民投票法投票年齡之問題後，該議題又沉寂一陣子。二〇一五年四月國會審議公民投票法時，也多針對補正公民投票法（是否廢除公民投票審議委員會、降

¹⁰⁴ 立法院公報，102卷28期，4053號，頁267-269。（陳威仁秘書長發言）

¹⁰⁵ 立法院公報，102卷28期，4053號，頁303。（邱文彥發言）

¹⁰⁶ 立法院公報，102卷28期，4053號，頁314。（陳怡潔書面質詢）

低提案及連署門檻等）、修改選罷法（降低提案連署門檻），¹⁰⁷與不在籍投票之議題，¹⁰⁸但是對於下修公民投票法之投票年齡已無爭議。¹⁰⁹二〇一六年五月第9屆立法委員第1會期之內政委員會即完成所有委員提出的《公民投票法》修正草案版本之實質討論，¹¹⁰程序上理應審查完竣並交付院會完成二、三讀，然在總統蔡英文與林全內閣正式就任後即戛然而止。直到國民黨團、時代力量黨團相繼在院會提案「建請內政委員會儘速進行宣告已完成審查之程序」後，才終於再度排入委員會議程，¹¹¹於二〇一六年十二月中重啟審議公民投票法。¹¹²二〇一七年十二月五日公投年齡下修至18歲之提案經內政委員會審查通過（各提案理由詳見附表四）。¹¹³而公民投票法有關降低投票年齡之修正，終於在二〇一七年十二月十二日三讀通過，並經總統於二〇一八年一月三日公布。自此，18歲以及19歲之公民終於可以在「對事」的創制與複決程序表達自己的意見，並且也在二〇一八年十一月二十四日投下第一張選票。至於「對人」的選舉與罷免權利，何時能放寬？僅能仰賴國會繼續推動修改憲法之程序了。

¹⁰⁷ 立法院公報，104卷21期，4220號，頁427-430。

¹⁰⁸ 立法院公報，104卷28期，4227號，頁370-373、375-376、378-379、381-383。

¹⁰⁹ 修正公投法第7條之提案通過，立法院公報，104卷28期，4227號，頁448。

¹¹⁰ 立法院公報，105卷38期，4335號，頁408-411。

¹¹¹ 楊綿傑，立院明審查公投法 民團籲落實公民權至18歲，2016年12月14日，<https://news.ltn.com.tw/news/politics/breakingnews/1917677>，最後瀏覽日：2020年4月8日。

¹¹² 立法院公報，106卷7期，4409號，頁453-454。

¹¹³ 立法院公報，106卷113期，4515號（中），頁17。

伍、下修投票年齡的未來課題

一、擴大青少年政治參與等同於降低投票年齡？

歷年來促進青少年政治參與之倡議，在國會主要是以下修憲法投票年齡為核心，於是18歲公民權運動（下修投票年齡）幾乎是將調降最低投票年齡等同於青少年政治參與。然而同樣是限制青少年政治參與的被選舉之年齡門檻，卻鮮少被提出。換言之，不論是政黨、個別政治人物抑或公民團體，自一九九〇年代以來皆以降低投票之年齡為訴求重點，少有檢討參選年齡的討論，此種情形到了太陽花運動之後才有所改變。

二〇一四年年底的九合一大選，即有學生透過現有的司法救濟程序，試圖突破憲法第130條年齡之限制，表明「大於十八我要投票，小於二三我要參政」，期望降低所有參政年齡至18歲。¹¹⁴此倡議緣起於二〇一四年五月，幾位大學生發起「青年佔領政治」行動，發起人宣示將串連各地方年輕人登記參選，即便年齡不足亦將參選到底。這些學生表示她／他們對於公共事務相當熱情，但不願意被不合理的參政門檻排除，因此開放登記時，若地方政府選舉委員會拒絕其所提出之登記，將以提起行政救濟為手段，希望最後能聲請釋憲。¹¹⁵「青年佔領政治」運動發起人之一沈義哲於二〇一四年九月一日至澎湖縣馬公市登記參選為市民代表候選人，因登記時未滿23歲，不符合公職人員選舉罷免法第24條第1項之規定

¹¹⁴ 19歲女大生登記參選北市議員 明赴立院表達訴求，自由時報，2014年9月1日，<https://ltn.com.tw/news/politics/breakingnews/1095043>，最後瀏覽日：2020年4月8日。

¹¹⁵ 李昭安，「青年占領政治」 籲參政門檻下修到18歲，聯合報，A6版，2014年5月10日。

（「選舉人年滿二十三歲，得於其行使選舉權之選舉區登記為公職人員候選人」），經澎湖縣選舉委員會審定冼義哲之資格不符，對其為登記無效之行政處分。本件經訴願遭駁回後，冼義哲遂向高雄高等行政法院提起訴訟。他起訴主張憲法第130條違反了憲法第7條之規定，剝奪未滿23歲之公民行使參政權，蓋目前所有法規針對18歲至20歲以及18歲至23歲之國民，明顯有權利義務不平等之對待。他又引用前述釋字第290號解釋，認為大法官曾表示「學、經歷之限制，應隨國民之教育普及加以檢討，如認為仍有維持之必要，亦宜重視其實質意義，並斟酌就學有實際困難者，而為適當之規定，此當由立法機關為合理之裁量」，希望本案能夠成為我國因年齡被剝奪參政權之最後一案，因此請求行政法院聲請大法官解釋。高雄高等行政法院在本件駁回原告之訴，其判決理由以最低選舉年齡為憲法明文規定，與第7條之平等原則無違，因此本件所適用之法律並無牴觸憲法之疑義，而無停止訴訟以聲請大法官解釋之必要。此外，原告指稱憲法第130條與第129條牴觸之問題，並非透過大法官解釋即可，尚須依憲法增修條文第12條之修憲程序修改憲法第130條。¹¹⁶冼義哲敗訴後上訴至最高行政法院，但法院以其未具體指摘原審判決有如何之違背法令，認為上訴不合法而駁回其上訴。¹¹⁷

「青年佔領政治」的訴訟行動雖告失敗，但也因此提醒了國會議員以及其他公民團體，政治參與不僅僅是投票而已，也包括自己能夠擔任候選人。因此，二〇一五年三、四月間憲改程序啟動時，尤美女在其所提出之修改憲法第130條之提案也要求同時調降被選舉權之年齡門檻至20歲，其提案說明為：「除了選舉權之外，我國被選舉權門檻亦有檢討空間，衡諸外國經驗，歐洲國家早有青年投入

¹¹⁶ 高雄高等行政法院104年度訴字第20號判決。

¹¹⁷ 最高行政法院104年度裁字第1098號裁定。

公職選舉的先例，其中不乏具競爭力的候選人，例如2002年，Anna Lührmann以19歲之齡當選德國國會議員，2009年，22歲的Amelia Andersdotter代表瑞典海盜黨（Piratpartiet）取得歐洲議會席次，而我國憲法卻規定23歲公民才具被選舉權。」該提案先以外國立法為例，強調此符合世界潮流，再提出代間正義的論據：「世代正義，是我國民主發展所必須正視的課題，若設置過高的年齡門檻，形同將年輕世代排除在體制性的公共事務參與之外。如果年輕人口沒有投票權，那麼政府或政治人物推動青年政策的誘因容易因此降低；另一方面，若具選舉權卻缺乏被選舉權，年輕族群也無法選出能夠代表自身群體的候選人。」¹¹⁸而二〇一七年底，立法委員高志鵬等人進一步認為：「年齡門檻應依社會型態變遷與時代潮流與時俱進」，憲法第130條之規定嚴重限縮青年參政之權利，也不利未來調整修正，因此提案將上開憲法條文修正為：「國民除本憲法及法律別有規定者外，有依法選舉與被選舉之權。」並主張將年齡資格訂於總統副總統選舉罷免法或者公職人員選舉罷免法即可。¹¹⁹

公民團體如台少盟，在二〇一五年以前針對憲法第130條之修正，仍僅強調下修投票年齡至18歲作為賦予青少年積極公民權利之手段，並以「擴大公民參與」、「回應世代正義」，以及「權利義務相等」之理由論述修憲之必要。¹²⁰但是到了二〇一九年，台少盟亦批評憲法第130條的「選舉與被選舉年齡，早已與時代嚴重脫節」，臺灣除了有過高的參政年齡門檻，參選保證金也過高，致使年輕人無法積極參與公共治理，而將其憲改主張修正為：「降低投

¹¹⁸ 立法院議案關係文書，院總第1607號，委員提案第17566號，2015年4月8日。

¹¹⁹ 立法院議案關係文書，院總第1607號，委員提案第21558號，2017年12月27日。

¹²⁰ 台少盟，第八屆修憲委員會公聽會台少盟秘書長葉大華發言稿，2015年4月9日，<https://www.youthrights.org.tw/news/116>，最後瀏覽日：2020年4月3日。

票與參政年齡或刪除憲法130條之規定」。¹²¹

二〇一四年「青年佔領政治」行動可說是將向來18歲公民權即投票權的主張延伸到被選舉權的轉捩點，自此第8屆立委的尤美女提案、第9屆管碧玲、尤美女，以及高志鵬之提案，都顯示此訴求逐漸被看見。一九九〇年代以來，僅言及下修投票年齡的國民黨，也在二〇二〇年第10屆立法院第1會期搶先提案修憲，並且也首次主張下修被選舉權之年齡，主張於憲法增修條文增訂第1條之1：「中華民國國民年滿十八歲者，有依法選舉之權；除本憲法及法律別有規定者外，年滿二十歲者，有依法被選舉之權。憲法第一百三十條之規定，停止適用。」以達成「擴大公民參與之基礎，促進青年參政，落實世代正義」。¹²²

二、18歲投票權符合世界潮流？

李念祖在檢視第8屆立法委員所提出之調整投票年齡的修正案，認為全部提案都非常相似，也不約而同地將投票年齡從20歲調降為18歲。¹²³之所以以18歲為基準，乃是早期提出憲改草案時，多以權責相符的原則作為論述基礎，蓋許多法律皆以18歲為必須負擔責任以及享有權利之年齡門檻，例如刑事責任或者服兵役義務等。再者，一九九〇年代絕大多數民主國家亦是規定年滿18歲者擁有投票權，因此投票權利之有無應以18歲為標準，才符合世界潮流，並促進權利與義務對等。但如同親民黨黨團於前述修正公民投票法第7條時所言，立法者因為憲法第130條之規定，就習慣性地把

¹²¹ 台少盟，【秘書長觀點】總統大選搶青年票 莫忘還權青年，2019年10月30日，<https://www.youthrights.org.tw/news/1330>，最後瀏覽日：2020年4月3日。

¹²² 立法院議案關係文書，院總第1607號，委員提案第24218號，2020年3月25日。

¹²³ 李念祖，同註9，頁7。

選舉相關之規範都定在20歲；同樣地，18歲的年齡界線，也是立法者習慣於國家法向來以18歲作為區分成人與兒少之界線。然而，18歲享有投票權利是否確實符合當今之世界潮流？

關於決定國家公職人員與公共政策的最低投票年齡（*minimum voting age*）應該以幾歲才為合理？首先，目前各國體制是以人民必須具備「政治成熟度」才能夠行使參政之權利。政治成熟度對我國制憲者來說就是「識別能力」與「智識經驗」。至於如何判斷此二者之有無？最簡便、通用的方式就是以年齡為區分標準。現今大部分國家以是否年滿18歲作為是否具有政治成熟度之門檻，亦即最低投票年齡。然隨著政治、社會等因素之變遷，一九六〇、一九七〇年代將投票年齡下修至18歲的民主國家，已漸漸反省是否應讓年紀更輕的人能夠積極參與政治。少部分歐洲國家已經從18歲的門檻進一步地調降到16歲，例如二〇〇七年奧地利將16歲訂為最低投票年齡，滿16歲的公民可以在全國性的選舉投票。英國的法定投票年齡雖為18歲，但是二〇一四年蘇格蘭獨立公投時允許滿16歲以上之公民投票。其他歐美國家的討論也因此進展到是否應降低現行投票年齡至16歲或者17歲的情形，¹²⁴而16歲儼然成為新的世界趨勢。

Daniel Hart與Robert Atkins以公民權（*citizenship*）的三個特性：成員身分（*membership*）、對權利的關心（*concern for rights*），

¹²⁴ See Petter Haakenstad Godli, *Giving 16-Year-Olds the Vote: Experiences from Norway*, in *YOUTH QUOTAS AND OTHER EFFICIENT FORMS OF YOUTH PARTICIPATION IN AGEING SOCIETIES* 149, 149 (Jörg Tremmel, Antony Mason Petter, Haakenstad Godli & Igor Dimitrijoski eds., 2015). See also Tak Wing Chan & Matthew Clayton, *Should the Voting Age Be Lowered to Sixteen? Normative and Empirical Considerations* *Normative and Empirical Considerations*, 54(3) *POLITICAL STUD.* 533, 533-58 (2006), Eva Zeglovits, *Voting at 16? Youth Suffrage Is Up for Debate*, 12(2) *EUROPEAN VIEW* 249, 249-54 (2013).

以及社會參與（*participation in society*），來判斷是否應該賦予16歲、17歲的公民有投票之權利。首先，他們引用既有的研究主張，表示人們在年紀很小的時候就擁有（對自己國家）成員身分的認同以及對權利的關心。¹²⁵此外，他們將14歲至18歲的未成年人分成幾個群體，並且與成年人就公民知識（*civic knowledge*）、政治技能（*political skills*）、政治效能（*political efficacy*）與容忍（*tolerance*）等各項指標進行比較，研究結果認為16歲、17歲的兒少發展的程度與18歲至24歲之成年人相近，¹²⁶因此主張美國現行18歲的投票年齡應該降低。¹²⁷

Daniel Hart與Robert Atkins認為18歲的限制應該下修至16歲，此論點為目前較為普遍的意見。但是也有學者主張應該更進一步廢除最低投票年齡的限制。例如Philip Cook強調政治成熟度是一個相當模糊的概念，涉及知識能力以及道德能力（*epistemic and moral capacities*）之判斷，¹²⁸而以年齡此種便宜的工具來認定政治成熟度相當不合理，且排除了具有政治參與能力之未成年人的公民權利。他認為應測試每個人是否具備投票的能力，而非以年齡論斷，因此提出了一種檢驗程序以認定人民是否具備選舉的能力（*electoral*

¹²⁵ Daniel Hart & Robert Atkins, *American Sixteen-and Seventeen-year-olds Are Ready to Vote*, 633(1) ANN. AM. ACAD. POLITICAL SOC. SCI. 201, 201-02, 205-06 (2011).

¹²⁶ *Id.* at 212-13.

¹²⁷ See also Arthur Elster, *Lowering the Voting Age to Sixteen: The Case for Enhancing Youth Civic Engagement*, 29 CHILD. LEGAL RTS. J. 64, 64-70 (2009). Joshua A. Douglas, *In Defense of Lowering the Voting Age*, 165 U. PA. L. REV. ONLINE 63-72 (2017), available at <http://www.pennlawreview.com/online/165-U-Pa-L-Rev-Online-63.pdf> (last visited: 2021.05.20).

¹²⁸ Philip Cook, *Against a Minimum Voting Age*, 16(3) CRIT. REV. INT. SOC. POLIT. PHILOS. 439, 442 (2013).

competence)。此程序包括識字能力(literacy)與自主(independence)的檢驗。前者指選民是否能夠寫出自己的姓名、住址、出生年月日，以及理解投票規則；後者則指選民能夠自願地到選民登記辦公室登記投票之能力。若符合識字能力與自主，即有投票之權利，不會因為年齡不足而被排除在政治參與之外。¹²⁹

Jörg Tremmel與James Wilhelm則認為，以符合一定年齡作為投票的要件呈現了精英政治(epistocracy，將公民分為具有政治知識與不具政治知識兩類)的意識形態，而這其實是反民主的。蓋民主的意義就是所有公民(demos)都有相同的權利，不論有無足夠的政治知識，且「投票權之有無」與「是否有能力行使這樣的權利」是完全不一樣的事情。¹³⁰因此他們提出了更為基進的提案：全部採投票登記制度。亦即，不需要有如Philip Cook的檢驗制度，而是讓所有想要投票的青少年都可以藉由登記取得投票之權利(right to vote through registration)，以滿足其政治參與之期望。¹³¹

下修年齡至16歲之討論已為部分立法委員所認識，例如二〇一四年陳亭妃之提案提到奧地利已經將投票年齡降至16歲，¹³²二〇一七年陳其邁提案說明亦以蘇格蘭將投票年齡下修為16歲為例，呼

¹²⁹ *Id.* at 451. Nicolas John Munn則是提出對18歲以下之未成年人進行能力檢測(capacity test)，而非全民，若未成年人能夠通過檢測，就擁有參與民主的權利。Nicholas John Munn, *Capacity Testing the Youth: A Proposal for Broader Enfranchisement*, 15(8) J. YOUTH STUD. 1048, 1048-62 (2012).

¹³⁰ Jörg Tremmel & James Wilhelm, *Democracy or Epistocracy? Age as a Criterion of Voter Eligibility*, in YOUTH QUOTAS AND OTHER EFFICIENT FORMS OF YOUTH PARTICIPATION IN AGEING SOCIETIES 125, 126, 137 (Jörg Tremmel, Antony MasonPetter, Haakenstad Godli & Igor Dimitrijoski eds., 2015).

¹³¹ *Id.* at 138-39.

¹³² 立法院議案關係文書，院總第1607號，委員提案第16957號，2014年9月10日。

籲應該將投票年齡降至18歲。¹³³但是目前在國會針對外國立法例朝向16歲投票權之趨勢的討論，並非進一步思考18歲以下青少年政治參與的可能性及如何促進其表意之自由，而僅是各該立委之18歲投票權提案更為合理的支持論據而已。

三、重新思考青少年的政治成熟度

二〇〇五年，行政院青年輔導委員會出版《青少年政策白皮書：綱領》，提出促進青少年公共參與的構想。其主要原因是因為臺灣已邁向民主時代，對於青少年政策應該一改過去「訓政」的思考，而改以協助青少年發展其公民身分，「也就是由消極性的權利保障進展到積極性的公民參與。」¹³⁴公民團體也呼籲：「國家與社會對於兒童及少年之成長發展，不應僅止於提供最低生活保障、健康、安全、保護照顧、教育等基本需求，還需要正向的社會參與、發展取向之福利服務措施，故其公民身分與轉銜過程更應該被重視，使得兒童少年不再僅只是一群『福利照顧的依賴者』，並能藉由社會參與及表意權利解決上述資源分配不公的問題。」¹³⁵從一九九〇年代以來，國家對於兒少議題主要以強化福利與促進保護為主，¹³⁶直到二〇〇〇年初期才開始思考兒少公共參與的問題，但立法上的實踐須待二〇一〇年代以後。

二〇一一年「兒童及少年福利與權益保障法」（下稱「兒權法」）大幅度修正時，基於臺灣社會高齡少子化的趨勢，涉及重大

¹³³ 立法院議案關係文書，院總第1607號，委員提案第20160號，2017年2月15日。

¹³⁴ 行政院青年輔導委員會編，青少年政策白皮書：綱領，頁55，2005年1月。

¹³⁵ 葉大華，不再只是福利依賴者：民間團體對於兒童及少年福利與權益保障法修法立場，社區發展季刊，139期，頁44，2012年9月。

¹³⁶ 劉晏齊，同註46，頁83-157。

資源分配的議題應思考不得再度忽略兒少的聲音。¹³⁷為兼顧世代正義以及公民權利，以及遵從兒童權利公約諸項原則，修法時加入了第10條：「主管機關應以首長為召集人，邀集兒童及少年福利相關學者或專家、民間相關機構、團體代表及目的事業主管機關代表，協調、研究、審議、諮詢及推動兒童及少年福利政策。前項兒童及少年福利相關學者、專家及民間相關機構、團體代表不得少於二分之一，單一性別不得少於三分之一。必要時，並得邀請少年代表列席。」以及第38條：「政府應結合民間機構、團體鼓勵兒童及少年參與學校、社區等公共事務，並提供機會，保障其參與之權利。」正式以法律要求政府機關提供積極的參與措施，並應將兒少的聲音納入政策決定時之考量，¹³⁸避免相關單位常以兒少未具備法律或政治知識以及未達一定年齡，而將之拒絕於決策大門之外。

上開條文公布施行後，目前各縣市皆已設有兒少諮詢代表。以臺北市「兒童及少年諮詢代表」為例，其選拔以及培訓是臺北市政府依據兒權法第38條委託社會福利團體負責，並得提案要求市政府改正特定措施。而臺中市政府甚至曾賦予年滿16歲之青少年在參與式預算有提案、投票之權利，以做「稅金的主人」。¹³⁹除了地方政府有兒少諮詢代表，中央政府之政策擬定亦然。二〇一六年六月立法院通過「高級中等教育法」之修正，規定課程審議會「應」將學生代表納入。¹⁴⁰

¹³⁷ 葉大華，同註135，頁43-45。

¹³⁸ 兒權法2011年修法的經過，葉大華，同註135，頁42-50。

¹³⁹ 陳建志，台中試辦參與式預算 16歲就可提案，自由電子報，2016年8月8日，<http://news.ltn.com.tw/news/life/breakingnews/1788998>，最後瀏覽日：2020年4月12日。

¹⁴⁰ 高級中等教育法第43條之1第1項及第3項「中央主管機關為審議課程綱要，應設課程審議會（以下簡稱課審會）；課審會分為審議大會及分組審議

由於高級中等教育法將學生代表納入必要的課程審議會成員，為了進一步擴大兒少之公共參與，兒權法第10條之規定也在二〇二〇年一月修正為：「主管機關應以首長為召集人，邀集兒童及少年福利相關學者或專家、民間相關機構、團體代表、目的事業主管機關代表、兒童及少年代表，協調、研究、審議、諮詢及推動兒童及少年福利政策。前項兒童及少年福利相關學者、專家、民間相關機構、團體代表、兒童及少年代表不得少於二分之一，單一性別不得少於三分之一。」修法後，各級政府之兒少政策之擬定已必須要讓兒少代表出席才能符合程序規範。

此等積極賦予青少年表達自己意見的法律制度，符合兒童權利公約有關兒少廣義的表意自由及參與（*participation*）原則的相關規定，特別是公約中第12條以及第13條之規範。¹⁴¹參與原則在二〇一四年十一月因兒童權利公約施行法實施，以及二〇一九年之修正，可說是獲得更進一步的實踐。

下修投票年齡倡議從一九九〇年代發展至今，在國會已經克服了「18、19歲尚未成年的人是否具備政治成熟度」的質疑。近年

會。……審議大會具政府機關代表身分之委員，由教育部就中央與地方機關人員提名後，送請行政院院長聘任之，並依其職務任免改聘。非政府代表之審議大會委員，依下列程序產生之：一、由行政院就國內具教育專業之專家學者、教師組織成員、校長組織成員、家長組織成員、其他教育相關之非政府組織成員及學生代表，提名委員候選人，提交課審會委員審查會以過半數同意後，送請行政院院長聘任之。二、前款課審會委員審查會由立法院推舉十一名至十五名社會公正人士組成之。」

¹⁴¹ CRC第13條：「1. 兒童應有自由表示意見之權利；此項權利應包括以言詞、書面或印刷、藝術形式或透過兒童所選擇之其他媒介，不受國境限制地尋求、接收與傳達各種資訊與思想之自由。2. 該項權利之行使得予以限制，惟應以法律規定且以達到下列目的所必要者為限：(a) 為尊重他人之權利與名譽；或 (b) 為保障國家安全、公共秩序、公共衛生與道德。」另參考林沛君，同註10，頁125-146。

來，透過兒權法以及相關教育法規，國家也開始肯定年紀更輕的青少年（國、高中生）有表達自己意見的權利與能力。因此，若僅將憲法第130條修正為目前國會之提案般，將選舉權與被選舉權之最低年齡訂為18歲以及20歲，青少年的公共參與權利是否就完整了？相信未必是。賦予更為年輕的公民有政治參與的權利——如同奧地利讓年滿16歲之青少年可以在全國性的選舉中投票，或者德國某些地方政府或者邦政府，讓16歲以上的公民在地方選舉投票¹⁴²——應是未來無法迴避的問題。若各個民主國家在不久的將來皆將投票年齡降低至16歲，甚至廢除最低投票年齡，臺灣應如何回應這樣的世界潮流呢？

本文因此認為，在提案修正憲法第130條之前，應先重新思考青少年的政治參與能力以及政治成熟度，是否能以年齡衡量？若仍以年齡衡量，幾歲才為足夠？18歲、16歲，抑或15歲？若不以年齡衡量，前述有關最低投票年齡之討論，是否可行？目前臺灣仍缺乏相關實證研究。但有研究認為，如果給予年輕人更多參與的機會，她／他們會更願意承擔責任，並且積極參與地方或政治事務。¹⁴³易言之，只要給予足夠且適當的教育、訓練以及實踐之機會，青少年是可以勝任投票的任務。因此當現行行政與立法已經賦予小於18歲的兒少在涉己政策制定時有更多表達意見之機會，那麼憲法上的參政權利應該思考邁向更為開放之方向，並且應隨著社會變遷或者不同性質之政策需求，賦予更多兒少更為完整的公民權利。本文因此主張應刪除憲法第130條之規定，修憲時不應再於該條規定新的年齡門檻，而應將此等選舉要件交由國會依據社會發展狀況制定，

¹⁴² Tremmel & Wilhelm, *supra* note 130, at 125.

¹⁴³ Hugh Matthews, Melanie Limb, Lisa Harrison & Mark Taylor, *Local Places and the Political Engagement of Young People: Youth Councils as Participatory Structures*, 62 YOUTH & POLICY 16, 17 (1999).

且應賦予不同層級之地方政府有納入更多公民、甚至移民以決定地方事務之權利，而不以年齡作為公共參與權利之唯一要件。

陸、結 論

臺灣自一九九〇年代以來歷經數次憲法修正，但降低投票年齡的議題卻屬持續最久、共識最高的憲改未竟之業。下修最低投票年齡，意謂給予青少年更多政治參與權利，讓她／他們的聲音能夠被聽見，以解決此群體目前在國會之代表性不足，以及制度性資源分布不均之問題。本文採取法律史的研究方法，檢視自一九九〇年代以來下修投票年齡之倡議的歷程，以促使我們進一步思考「年齡」門檻與各項選舉以及公共事務決策之關係，以及我們未來應如何讓青少年有更多公共參與之機會。

臺灣自日治時期到解嚴這段期間，人民的選舉權利是歷經從無到有但被限制的歷史進程，直到一九九〇年大法官釋字第261號解釋公布之後，才總算擁有完整的中央與地方選舉之權利。而憲法第130條的年齡門檻，在民主化過程中成為選舉權改革最重要的爭議之一。一九九〇年代初期即有政黨提出應將最低投票年齡降低為18歲，但此議題要到一九九六年的「十八歲公民權運動」才受到社會矚目。惟下修投票年齡運動歷經一九九六年、二〇〇四年以及二〇一四年的憲改時刻都告失敗，支持的論據也從符合世界潮流、權利義務對等，到因應高齡少子化社會而產生的世代正義論述，等同於見證這三十年來臺灣的民主化以及社會變遷。18歲投票成為可能，還要等到二〇一七年底公民投票法修正通過。而公民投票法之通過，也是透過憲法文義之詮釋，將創制與複決之權解釋為對「事」而非對「人」的投票行為，才使得18歲投票權終能擺脫憲法第130條之桎梏。

18歲公民權的倡議至今日已經持續近四分之一世紀了，運動內涵也從強調選舉權的年齡門檻改變，到要求被選舉權的最低年齡也應一併下修。此外，是否讓小於18歲之兒少如同部分民主國家般，也享有政治參與權利，亦是未來不可避免的課題。最後在考量選舉權以及被選舉權年齡限制時，本文主張應該重新思考青少年公共參與的能力與可能性，亦即其政治成熟度，而在不同的事務有不同的條件規範，並且應儘量納入青少年的聲音。

二〇二〇年一月總統及立法委員選舉結束後，新國會對於18歲公民權之議題不分朝野都傾向支持，¹⁴⁴因此第10屆立委是否能順利成立修憲委員會並完成後續之修憲程序，是否能深入思考青少年政治參與的意義以突破既有的提案內容，18歲公民權運動的未來，還有待今後持續地觀察以給予評價。



¹⁴⁴ 王揚宇，新國會修憲議題 18歲公民權朝野傾向支持，中央通訊社，2020年2月1日，<https://www.cna.com.tw/news/firstnews/202002010159.aspx>，最後瀏覽日：2020年4月8日。台灣民眾黨團14日舉行黨團會議，決定將以「一憲二法」方式，下修公民權到18歲。民眾黨認為，中華民國憲法中明定選舉與被選舉的年齡門檻，不利於未來修正調整，因此主張刪除憲法中國民參政的年齡限制，另外在「總統副總統選舉罷免法」、「公職人員選舉罷免法」中訂定相關內容。鄭鈐，民眾黨主張「一憲二法」下修公民權 朝野立委認為要再討論，中央廣播電臺，2020年2月15日，<https://www.rti.org.tw/news/view/id/2051757>，最後瀏覽日：2020年4月12日。

附表一 第八屆（2012-2016年）立法委員憲法第130條修正提案

提案人	提案日期	提案要旨
盧秀燕 等38人	2014年5月30日	1. 依據美國中央情報局（CIA）網站資料，全世界目前共有235個國家或地區的人民可行使公民投票權，細究如下：（一）各國依法令所規定，在公眾選舉中具有投票權的公民最低年齡資格未盡相同，扣除3個選舉制度特殊的國家後，尚有232個國家或地區，其中投票法定年齡為十八歲的國家或地區有205個；（二）若統計十八歲（含）以下可擁有投票權之國家或地區，竟達215個之多。（三）相較之下，與台灣並列，同為年滿二十歲方取得投票權，僅有4個國家；（四）若從是否為民主國家的角度來看，甚至僅有台灣及日本，是全世界唯二人民需年滿二十歲以上方能享有投票權。日本近年來也已針對是否將取得投票權的年齡下修至十八歲進行討論並計畫修法，一旦日本修法通過，全世界將只剩下我國獨自堅守需二十歲方能享投票權之限制。素有「華人民主典範」之稱的台灣，將成為賦予人民選舉權最嚴格之國家。 2. 就我國法律觀之，刑法視十八歲以上，未滿八十歲之人，為「完全行為能力」人，其必須為自身的犯罪行為，負起完全的法律責任；而在我國勞動基準法，年滿十六歲以上之人，即適用所有成人勞動法令，若所得總額達到法定標準，亦須繳納稅款，盡國民納稅之義務；又依憲法第二十條，我國民須服兵役，其服役年齡依據兵役法第三條規定，男子年滿十八歲以上即有服兵役義務。上開種種皆顯示，我國民於年滿十八歲時，即必

提案人	提案日期	提案要旨
		須負擔各種該盡的義務，為社稷盡一份心力；而某些政府重大政策或決定，攸關已滿十八歲卻未滿二十歲之族群權益，譬如我國對他國宣戰，凡十八歲以上體位符合標準者，皆須共同負起保家衛國之重任，此類重大決策直接對年滿十八歲卻未滿二十歲之族群造成衝擊，此族群卻無法以選票表達意見、對政府發聲，僅能默默承受由年滿二十歲以上人民選出之政府所做決策。蓋我國民眾於年滿十八歲，為國家負擔義務的同時，國家卻無法以法律明確地給予其相對應的投票權回報，顯然係權利與義務的不對等，對年滿十八歲卻未滿二十歲之廣大族群不盡公平。 3. 我國憲法第一百三十條對於選舉權之獲得年齡，僅規定年滿二十歲者，有依法選舉之權，未明文規定未滿二十歲之人，依法不得享有選舉權；惟為免學說爭議，投票權年齡之更動，當以修改憲法之做法最無爭議，畢竟憲法乃國家根本大法，萬法皆以憲法為依歸。我國憲法為民國三十五年十二月二十五日，由國民大會通過，迄今已逾一甲子，昔日資訊流通不若今日快速，制定選舉人須年滿二十歲有其客觀因素之考量，與今日相較，此年齡規範已明顯不合時宜。 4. 今日我國乃一科技發達、資訊爆炸的社會，年輕族群能取得資訊的管道已不限於民國三十年代之口耳相傳、報章雜誌，或是電視廣播；新興之網路、社群網站等多媒體平台的蓬勃發展，協助年輕族群取得大量最新最

提案人	提案日期	提案要旨
		快、來自世界各地的訊息，年輕族群取得資訊之便利，及其身心成長之快速，不可同日而語。加上近年來公民意識的覺醒，年滿十八歲卻未滿二十歲之年輕人，其對國家關心的程度、對政治的見解與分析，與年滿二十歲之人相較，事實上有過之而無不及。政府法規宜與時俱進。且若賦予更多的年輕人選舉權，將可有效提升青年參與公共事務的比例及熱忱，對我國未來的整體發展有所助益！ 5. 全世界超過九成的國家，包括民主先進國家、新興民主國家、以及中國大陸在內，無論其經濟富裕抑或窮困，年滿十八歲即享有投票權，已為世界趨勢。為保障我國廣大年輕族群選舉之權益，爰提案修正「中華民國憲法」第一百三十條部分條文，將依法選舉之權，年齡由現行之二十歲調降為十八歲，以符合社會期待。
鄭麗君等33人	2014年5月30日	1. 所謂投票年齡，乃對公職選舉具有投票權公民之最低年齡資格。鑑於投票年齡攸關公民選舉權之行使。世界各國多將其明文規定於憲法，惟亦有以法律明定者。至於在我國憲法上，憲法第一百三十條即將選舉權年齡明定於憲法之中。 2. 目前世界各民主國家，普遍以十八歲作為選舉權行使年齡。至於在我國，亦早在一九九二年即因國民大會代表提出「十八歲公民權」修憲案而廣受矚目。歷經二十餘年醞釀，降至十八歲之民意呼聲已超越維持原定年齡主張，而蔚為今日社會之主流意見。尤

提案人	提案日期	提案要旨
		其環視世界上一六二個國家投票年齡訂在十八歲，亞洲鄰近國家中只有台灣與日本是二十歲，韓國在二〇〇七年亦已降至十九歲。台灣教育高度普及，昔日憲法明定投票年齡為二十歲之規定如今已淪為妨礙公民行使民權的憲法障礙，隨著時代演變，容有適時修正降低之迫切必要。 3. 至於為達成降低投票年齡之目的，作法上能否以修改選罷免相關法律為之即可？抑或僅能透過修憲方式為之？贊否兩說素有爭執。惟從法理而論，按憲法本係規範政府組織權限及人民權利保障之根本大法，故其多為抽象統合性之規範，其須透過司法解釋及授權國家機關作為（尤其是立法權），予以具體化補足其規範效力。然而憲法中亦不乏具體化或根本性之規範，例如國家政府組織基本架構、人身自由（憲法第八條）、總統副總統被選舉年齡（憲法第四十五條）、選舉權年齡（憲法第一百三十條），以及教科文預算（憲法第一四六條）等如此等規範乃制憲者表明已力親為之部分，並非其他國家機關所得置喙，此即所謂「憲法保留」。我國憲法第一百三十條既明定行使選舉權之年齡限制，其即屬憲法保留範圍，此並非憲法委託範疇，立法者之形成自由自應受其拘束，倘立法者立法降低憲法所定選舉權年齡，則顯已踰越立法裁量之範圍，牴觸憲法規範而有違憲之虞。要之，若要降低投票年齡至十八歲公民，修改憲法乃是最無法理爭執空間的唯一解決途徑，爰擬具中華民國憲法第一百

提案人	提案日期	提案要旨
		三十條條文修正草案，將選舉權從二十歲明文降至十八歲以上，以杜絕爭端。
陳亭妃 等33人	2014年9月12日	1. 因世代不正義、社會資源分配不均，加上政府試圖偷渡服貿，以致於發生今年（二〇一四）三月的「太陽花學運」，這也讓國人見識到年輕世代的思辯能力與行動力，而參與學運的學生，不少是二十歲以下的大學生；基此，本席等決定推動修憲，把投票年齡從二十歲下修到十八歲，讓年輕世代提早參與公共事務。 2. 又就法律觀之，按「刑法」與「兵役法」規定，年滿十八歲就須負完全的刑事責任、服兵役，但投票權卻要等到二十歲才有，這明顯是權利與義務不對等。其次，依照「公務人員考試法」只要年滿十八歲就能「應考試、服公職」，報考一般公務員或司法官考試，試問，為何足以擔任公務員和司法官的人，還不能有投票權？然而，降低選舉年齡是否真的必須跨過超高的修憲門檻？內政部民政司表示，二〇一一年內政部座談會，多數的學者、專家與政府機關代表都贊成調降選舉年齡。 3. 所謂投票年齡，指在公眾選舉中具有投票權的公民的最低年齡資格。環視現時全世界超過九成的國家，包括民主先進國家、新興民主國家的投票年齡皆為十八歲，這已經是世界潮流，奧地利甚至降到十六歲。又根據美國政府單位指出，在二三五個國家中，有二一六國投票年齡低於二十歲；歐洲、美國及泰國、菲律賓等國家，都是十八歲就有投票

提案人	提案日期	提案要旨
尤美女 等34人	2015年4月10日	權，惟相對於世界各國普遍現況，台灣顯得落伍許多。 1. 根據統計，我國二十歲的選舉權門檻，已落後全世界216個國家，其中絕大部分民主國家，年滿十八歲的公民即擁有選舉權。若聚焦東亞，更僅有我國及日本規定年滿二十歲的公民才有投票權。 2. 日本國會將於今年討論投票年齡下修的提案，此一提案已經獲得日本朝野政黨表態支持，預料應會順利通過，若然，則自二〇一六年起，我國將是東亞諸國中，唯一維持二十歲具選舉權的高門檻。 3. 除了選舉權之外，我國被選舉權門檻亦有檢討空間，衡諸外國經驗，歐洲國家早有青年投入公職選舉的先例，其中不乏具競爭力的候選人，例如二〇〇二年，Anna Lührmann以十九歲之齡當選德國國會議員，二〇〇九年，二十二歲的Amelia Andersdotter代表瑞典海盜黨（Piratpartiet）取得歐洲議會席次，而我國憲法卻規定二十三歲公民才具被選舉權。 4. 世代正義，是我國民主發展所必須正視的課題，若設置過高的年齡門檻，形同將年輕世代排除在體制性的公共事務參與之外。如果年輕人口沒有投票權，那麼政府或政治人物推動青年政策的誘因容易因此降低；另一方面，若具選舉權卻缺乏被選舉權，年輕族群也無法選出能夠代表自身群體的候選人。 5. 現代社會資訊流通快速，網路信息發達，且長時間的民主教育，讓人們自學生時代便開

提案人	提案日期	提案要旨
		始關心公共事務，今日年輕人口溝通討論及分析批判能力，與威權時期實判若雲泥，因此，選舉權與被選舉權的門檻調整，實有必要。爰此提案中華民國國民年滿十八歲者，有依法選舉之權；年滿二十歲時，有依法被選舉之權。
李桐豪 等33人	2015年5月15日	1. 我國獨外全球之選舉權年齡門檻規定：無論以我國內政部或美國中央情報局之統計資料，當前仍以二十歲作為取得選舉權門檻之國家，已屬極少數國家，絕大多數國家，均以十八歲為公民選舉權之取得年齡。全球民主國家及地區，更僅剩我國及日本兩個國家，將取得選舉權之門檻訂在年滿二十歲，此制度難道可謂我國青年民智竟與日本獨外全球民主陣營？或是我國國情一逕保守至斯？近日，日本讀賣新聞展開全國民意調查，結果顯示，全國過半民眾贊成選舉權年齡限制降至十八歲，日本國會推動修法，包括執政黨在內，共有六個黨派已向國會提交公職選舉法修正案，修正之日指日可待。職是之故，我國憲法規範之選舉年齡亟需下修，其理不待贅言。 2. 公民權利義務對等之憲政法治國原則：我國刑法、兵役法、公務人員考試法等，各以年滿十八歲為「負完全刑事責任」、「服兵役義務」、「應考試服公職」之啟始年齡，另勞動基準法，甚至規定年滿十六歲以上者，即適用所有勞動法令。蓋基於現代憲政法治國之權利義務對等原則，絕無繩國民以責任義務，卻限其公民參政權利之理。十八歲既

提案人	提案日期	提案要旨
		已負擔為國征戰、服公職及完全刑事責任，又能與成人一般參與社會勞動貢獻，甚至繳稅，自應賦予其同等參與社會及政治之選舉權。 3. 全球階級分配惡化導致世代矛盾危機：經濟全球化帶來階級分配的急遽惡化，我國內部分配，亦在這十餘年內隨之嚴重惡化。階級分配惡化，已經造成富人階級資產集中化、中產階級快速消失、新貧階級大量增加，最終更造成多數缺乏資產的年輕世代國民奮發無門，除了富人階級子女因父母庇蔭可少受經濟剝削外，大多數年輕世代國民均愈益淪入結不起婚、生不起子、住不起房、養不起老的經濟處境。此經濟分配問題已成社會危機，並已向下危及多數青年、少年甚至是幼年國民之生存處境。此一根源於全球階級分配而表發於各國世代矛盾之政治經濟社會總危機，兼之少子化與高齡化之人口結構嚴重惡化，我國已至不進行政治經濟結構總調整，即無以讓國家社會永續和諧前進之險境。此故，在憲政體制層次上，確保青年選舉權之政治權利，廣納青年意志於政治決策之內，實為最低標準之必要舉措。 4. 青年意見與價值為國家前進重要環節：近二十年餘來，大眾媒體及網際網路神速發展，透過諸般社會結構及資本機制滲透，大致上達到不分貧富賢愚，皆能有效即時接觸及參與輿論之境界。此一技術不斷進步，所帶來的廣泛社會參與，尤在青年世代普及且深化，無論大眾或小眾、不管鄉民或專業，也

提案人	提案日期	提案要旨
		不分主流或多元，我國全面輿論之言論論述，因為青年世代而豐富前進。更不待言，十八歲大放異彩、蜚聲國際者，絕非少數，十八歲領導前進者，亦非鮮見。以此，國家權力體制自應將這些活潑豐富的青年國民意見與價值，納入政治參與及決策。 5. 青年國民政治動能促進憲政公民意識：近年來，輿論頗有所謂公民意識覺醒之說。此說自是坦率承認：前此我國雖有憲政民主框架，卻無有力之實質公民社會運行；封建威權遺續至今，廣泛國民仍甘以「庶民」自謂，而不以為侮；國家社會關係，仍呈現強國家弱社會之現實。於今觀之，雖我國公民意識及公民社會，仍顯不及先進憲政國之成熟理性，但初步確有大幅覺醒之趨勢，而此一覺醒之發動，顯然青年世代貢獻了極大政治動能，幾乎可說若沒有青年國民的政治動能，則公民覺醒就無以啟動與持續，公民社會就無以歷練成長。再就我國作為一僅實質行憲二十餘年的新生憲政國而言，公民意識的覺醒與公民社會的成熟，才是民主憲政邁向平衡、穩健、順暢的真正倚靠。此故，青年國民之意見與價值，確有納入政治體制運作之憲政實益與必要。 6. 綜上，憲法現規定國民年滿二十歲使得取得選舉權之門檻，必須下修，下修程度，參酌國內外環境，定為「年滿十八歲者，有依法選舉之權」，顯為務實可行。
李慶華等39人	2015年5月22日 (提案理由5月)	1. 根據美國中央情報局網站統計，全世界235個國家或地區中，已有217個國家或地區之公民

提案人	提案日期	提案要旨
	26日更正)	投票年齡低於二十歲，目前只剩台灣、巴林、喀麥隆、諾魯都是二十歲才能投票，明顯落後世界各民主國家。 2.我國青年年滿十八歲在刑法上必須負完全的刑事責任、男性亦有服兵役之義務，滿十六歲就可以工作並盡繳稅之義務，但未享有選舉權利，被視為未具有公民地位。因此青年一直處於必需負擔公民責任卻無公民權利的不平等地位，導致在公共政策上往往沒有發聲及合法參與的管道，形成權利義務不對等的合理現象。 3.台灣人口老化情況嚴重，三十年前，六十五歲以上人口比率僅4.85%，未滿二十歲人口占比高達40.3%；如今未滿二十歲人口占比減半，僅有20.5%，老年人口占比卻增加近三倍，已達11.9%，青年人口的比重逐漸降低，而老年人口比率逐漸增加，容易造成公共政策過度傾斜於人口比重高的族群，使得青年容易被排除在各種攸關其權益的公共政策以及社會安排機制的決策之外，在公共政策上極少能有積極參與的角色，也就無從要求合理的資源分配，導致政策傾斜的問題發生。年齡上的不公平，形成青年參與公共事務、組織結社的門檻，使青年淪為權利義務不對等的次等公民，問題之嚴重已不容忽視，必須進行修正，以維持不同世代間對於公共議題參與的公平。 4.鑒於近年公民教育日益普及、青年之公民素養亦皆臻成熟，而世界超過九成之國家，皆賦予十八歲青年享有投票權利，為保障我國

提案人	提案日期	提案要旨
		青年族群民眾之權益，爰此擬具「中華民國憲法第一百三十條條文修正草案」，以符合國家目前現況與維護民主價值，進而保障全體國民之目的。
李貴敏 等32人	2015年5月22日	鑑於我國教育普及、資訊流通及民主意識之深化，青年參於公共事務之意願與能力已大幅提升。為順應世界民主潮流，爰下修選舉、罷免、創制、複決權行使年齡門檻為十八歲，以擴大青年政治參與。（憲法增修條文第八條）
黃志雄 等31人	2015年6月12日	按中華民國憲法第一百三十條規定，以二十歲有依法選舉之權，然以其他法律觀之，中華民國刑法與兵役法規定，年滿十八歲即須負完全刑事責任、與服兵役義務，綜觀我國法律皆以十八歲作為法律約束限制規定，顯見年滿十八歲已可負起為國征戰、服公職及完全刑事責任，且年滿十八歲後負擔國家義務時，國家卻無法未以法律明確地給予相對應之投票權利，其國民之權利與應盡義務明顯不對等，另查全世界具有公民投權之國家約計有235個，其中超過九成之國家，包括民主先進國家、新興民主國家投票年齡皆為十八歲，顯見我國投票權之年齡設定與世界各國潮流顯有不符，綜上為符合世界民主潮流及擴大民眾參與政治權利，爰提案修正中華民國憲法第一百三十條條文修正草案，將依法選舉之權，年齡由現行之二十歲調降為十八歲，以符合社會期待。

作者製表。

資料來源：立法院議案關係文書院總第1607號，委員提案第16546、16547、16957、17566、17725、17762、17773、17890號。

附表二 第九屆（2016-2020年）立法委員憲法第130條修正提案

提案人	提案日期	提案要旨
盧秀燕 等31人	2016年3月25日	1. 依據美國中央情報局（CIA）網站資料，全世界目前共有235個國家或地區的人民可行使公民投票權，細究如下：（一）各國依法令所規定，在公眾選舉中具有投票權的公民最低年齡資格未盡相同，扣除3個選舉制度特殊的國家後，尚有232個國家或地區，其中投票法定年齡為十八歲的國家或地區有205個；（二）若統計十八歲（含）以下可擁有投票權之國家或地區，竟達215個之多。（三）相較之下，與台灣並列，同為年滿二十歲方取得投票權，僅有4個國家；（四）若從是否為民主國家的角度來看，甚至僅有台灣及日本，是全世界唯二人民需年滿二十歲以上方能享有投票權。日本近年來也已針對是否將取得投票權的年齡下修至十八歲進行討論並計畫修法，一旦日本修法通過，全世界將只剩下我國獨自堅守需二十歲方能享投票權之限制。素有「華人民主典範」之稱的台灣，將成為賦予人民選舉權最嚴格之國家。 2. 就我國法律觀之，刑法視十八歲以上，未滿八十歲之人，為「完全行為能力」人，其必須為自身的犯罪行為，負起完全的法律責任；而在我國勞動基準法，年滿十六歲以上之人，即適用所有成人勞動法令，若所得總額達到法定標準，亦須繳納稅款，盡國民納稅之義務；又依憲法第二十條，我國民須服兵役，其服役年齡依據兵役法第三條規定，男子年滿十八歲以上即

提案人	提案日期	提案要旨
		有服兵役義務。上開種種皆顯示，我國民於年滿十八歲時，即必須負擔各種該盡的義務，為社稷盡一份心力；而某些政府重大政策或決定，攸關已滿十八歲卻未滿二十歲之族群權益，譬如我國對他國宣戰，凡十八歲以上體位符合標準者，皆須共同負起保家衛國之重任，此類重大決策直接對年滿十八歲卻未滿二十歲之族群造成衝擊，此族群卻無法以選票表達意見、對政府發聲，僅能默默承受由年滿二十歲以上人民選出之政府所做決策。蓋我國民眾於年滿十八歲，為國家負擔義務的同時，國家卻無法以法律明確地給予其相對應的投票權回報，顯然係權利與義務的不對等，對年滿十八歲卻未滿二十歲之廣大族群不盡公平。 3.我國憲法第一百三十條對於選舉權之獲得年齡，僅規定年滿二十歲者，有依法選舉之權，未明文規定未滿二十歲之人，依法不得享有選舉權；惟為免學說爭議，投票權年齡之更動，當以修改憲法之做法最無爭議，畢竟憲法乃國家根本大法，萬法皆以憲法為依歸。我國憲法為民國三十五年十二月二十五日，由國民大會通過，迄今已逾一甲子，昔日資訊流通不若今日快速，制定選舉人須年滿二十歲有其客觀因素之考量，與今日相較，此年齡規範已明顯不合時宜。 4.今日我國乃一科技發達、資訊爆炸的社會，年輕族群能取得資訊的管道已不限於

提案人	提案日期	提案要旨
		民國三十年代之口耳相傳、報章雜誌，或是電視廣播；新興之網路、社群網站等多媒體平台的蓬勃發展，協助年輕族群取得大量最新最快、來自世界各地的訊息，年輕族群取得資訊之便利，及其身心成長之快速，不可同日而語。加上近年來公民意識的覺醒，年滿十八歲卻未滿二十歲之年輕人，其對國家關心的程度、對政治的見解與分析，與年滿二十歲之人相較，事實上有過之而無不及。政府法規宜與時俱進。且若賦予更多的年輕人選舉權，將可有效提升青年參與公共事務的比例及熱忱，對我國未來的整體發展有所助益！ 5. 全世界超過九成的國家，包括民主先進國家、新興民主國家、以及中國大陸在內，無論其經濟富裕抑或窮困，年滿十八歲即享有投票權，已為世界趨勢。為保障我國廣大年輕族群選舉之權益，爰提案修正「中華民國憲法」第一百三十條部分條文，將依法選舉之權，年齡由現行之二十歲調降為十八歲，以符合社會期待。
黃國昌等31人	2016年6月17日	1. 我國憲法關於選舉權年齡之限制，自制定以來，已長達七十年未曾討論及修正，投票年齡下修至十八歲，係世界上民主國家推動及發展趨勢。參照外國立法例，先前同為二十歲才具有投票權的日本，亦於二〇一四年六月經參、眾議院通過調降投票年齡為十八歲，顯見我國投票年齡限制之二十歲，已嚴重落後其他民主國家。 2. 再者，我國於二〇〇九年完成「公民與政

提案人	提案日期	提案要旨
		治權利國際公約」及「經濟社會文化權利國際公約」批准程序並通過施行法。根據「公民與政治權利國際公約」第二十五條一般性意見書：「投票權規定的最低年齡限制，須有客觀和合理之標準」，現今社會變遷、資訊流通並發展快速，倘若只以身心成熟度作為反對降低投票年齡而限縮或剝奪青年的公民權，實難符合社會現狀。政府有其責任盡速提出排除投票障礙之積極措施。 3. 我國年滿十八歲即必須負完全刑事責任、服兵役，滿十六歲可合法工作並繳稅，然而投票權卻必須二十歲始能獲得，這是權利與義務不對等。根據台灣少年權益與福利促進聯盟自二〇〇五年推動降低投票年齡運動，積極主張投票年齡不應成為台灣青少年參與公民社會的阻礙，以及近年來多起公民運動、青年參政等倡議推展，曾經高達七成反對下修投票年齡的民眾，逐漸轉化為七成贊成下修投票年齡，顯見台灣社會對於民主法治之認知有所提昇並已具共識。 4. 又第八屆修憲委員會針對投票年齡下修至十八歲之討論，在立法院內已是朝野共識。於國會體制之外，亦有公民憲政推動聯盟、島國前進、十八歲公民權推動聯盟等關注憲改案的公民團體戮力推動相關憲改案。顯見社會及國會，均已具備憲法改革之高度共識，「投票年齡下修至十八歲」是明確且務實的憲法改革方向，在行

提案人	提案日期	提案要旨
		政及立法均政黨輪替朝野更迭之際，新國會應擔當憲改責任，不應再錯失使憲法產生與時俱進的興革，並對公眾價值觀和社會結構，造成根本性變動的「憲法時刻」。 5. 目前全世界超過九成的國家均年滿十八歲即有投票權，並眾多國家因應人口老化、社會變遷等因素，以世代正義的角度出發，研擬即通過十六歲投票權的國家亦不在少數。時代力量立法院黨團爰提案修正「中華民國憲法」第一百三十條部分條文，將現行依法選舉之權的年齡由二十歲調降為十八歲，以符合世代正義。
管碧玲 等29人	2016年12月9日	1. 我國憲法第一百三十條明定「中華民國國民年滿二十歲者，有依法選舉之權，除本憲法及法律別有規定者外，年滿二十三歲者，有依法被選舉之權。」是以行憲後歷來之總統副總統、各級公職選舉、公民投票，皆據憲法所定，以年滿二十歲始具投票權。此公民參政之年齡門檻，自民國三十六年十二月二十五日憲法施行以來，已近七十年未改。 2. 據我國內政部及美國中央情報局統計，全世界絕大部分民主國家，其公民年滿十八歲即擁有選舉權。即以亞洲國家為例，僅台灣與日本將投票年齡限制門檻定於二十歲，然二〇一六年六月十九日起，日本已將投票權之年齡限制下修至十八歲，故我國已是東亞諸國中，唯一維持二十歲始具選舉權之高門檻國家。我國向以亞洲第一

提案人	提案日期	提案要旨
		民主國自許，七十年來各種國家選舉、地方自治選舉、公民投票等直接民權實踐確屬國際典範，惟公民參政之年齡限制卻相對落後，豈不汗顏。 3. 我國憲法除了選舉權之外，公民被選舉權亦有檢討空間。近年歐洲早有青年投入公職選舉先例，如二〇〇二年Anna Luhrmann以十九歲之齡當選德國國會議員；二〇〇九年二十二歲的Amelia Andersdotter代表瑞典海盜黨（Piratpartiet）取得歐洲議會席次；二〇一三年挪威Fredric Holen Bjordal當選挪威議員才二十三歲；二〇一六年二十三歲的羅冠聰與二十五歲的游蕙禎當選香港立法會議員，優異青年參政比比皆是，而我國憲法以年滿二十三歲始具被選舉權，顯亦須調整。 4. 世代正義是我國邁向成熟民主社會所必須正視的課題。在年金、司法、居住及環境永續等重大公共議題改革迫在眉睫的現今，若繼續維持憲法之選舉權年齡門檻，則體制內推動有關青年政策之誘因受限，恐致年輕族群權益受到壓迫與損害；另一方面，若具選舉權卻缺乏被選舉權，年輕族群亦無法選出能夠代表自身群體的候選人，為其權益代言與發聲，故選舉與被選舉權之年齡差距應予縮減。 5. 我國刑法、兵役法、公務人員考試法等，皆以年滿十八歲為「負完全刑事責任」、「服兵役任務」、「應考試服公職」之起始年齡；勞動基準法甚至以年滿十六歲

提案人	提案日期	提案要旨
		者，即適用所有勞動法令。基於現代憲政法治國之權利義務對等原則，並無課予公民責任義務，卻限制其參與政治權利之理。十八歲既已負擔完全刑事責任、保家衛國及服公職，又能與成人一般參與社會勞動貢獻，甚至繳稅，故應賦予年輕族群同等參與政治之選舉權及被選舉權。 6. 近年下修投票年齡門檻已為社會普遍共識，民間呼籲調降選舉權與被選舉權之年齡門檻殷切。由數十公民團體組成之「十八歲公民權推動聯盟」、「台灣少年權益與福利促進聯盟」，二〇一四年及二〇一五年舉辦「全國青少年投票日」投票結果，均有約八成青少年同意下修投票年齡，顯示憲法及相關法律下修投票年齡已是國家不可迴避的議題。誠邀貴委員連署本案，調降青年世代參與及實踐政治之門檻，使我國民主發展更添活力，更臻成熟。
尤美女等29人	2016年12月30日	1. 全世界絕大部分民主國家，年滿十八歲的公民即擁有選舉權，我國現行二十歲的投票年齡門檻，已非世界主流。日本自二〇一六年起亦下修投票年齡至十八歲，我國成為東亞諸國中，唯一維持二十歲具選舉權的高門檻。 2. 除了選舉權之外，我國被選舉權門檻亦有檢討空間，衡諸外國經驗，歐洲國家早有青年投入公職選舉的先例，其中不乏具競爭力的候選人，例如二〇〇二年，Anna Luhrmann以十九歲之齡當選德國國會議

提案人	提案日期	提案要旨
		員，二〇〇九年，二十二歲的 Amelia Andersdotter 代表瑞典海盜黨（Piratpartiet）取得歐洲議會席次，而我國憲法卻規定二十三歲公民才具被選舉權。 3. 世代正義，是我國民主發展所必須正視的課題，若設置過高的年齡門檻，形同將年輕世代排除在體制性的公共事務參與之外。如果年輕人口沒有投票權，那麼政府或政治人物推動青年政策的誘因容易因此降低；另一方面，若具選舉權卻缺乏被選舉權，年輕族群也無法選出能夠代表自身群體的候選人。 4. 現代社會資訊流通快速，網路信息發達，且長時間的民主教育，讓人們自學生時代便開始關心公共事務，今日年輕人口溝通討論及分析批判能力，與威權時期實判若雲泥，因此，選舉權與被選舉權的門檻調整，實有必要。爰此提案中華民國國民年滿十八歲者，有依法選舉之權；年滿二十歲時，有依法被選舉之權。
陳其邁等35人	2017年2月17日	1. 目前世界各民主國家，逾九成國家的投票年齡低於十八歲，「十八歲有選舉權」已經成為世界民主國家主流。甚至奧地利、蘇格蘭等地區已將投票權年齡下修為十六歲。環視亞洲鄰近國家中，南韓在二〇〇七年將投票年齡降至十九歲，日本亦在二〇一五年修法通過選舉權降至十八歲，僅剩臺灣還停留在二十歲，為使國家民主發展更進一步，有適時修正降低年齡門檻之迫切必要。

提案人	提案日期	提案要旨
		2. 投票年齡指對公職選舉具有投票權公民的最低年齡資格，鑒於投票年齡攸關公民選舉權之行使，我國一九四六年明定於憲法第一百三十條之中，此條文歷經六十九年未修改，已悖離社會主流意見。在臺灣長時間的民主教育下，年輕世代對於政治關注度普遍提升，必須修法保障年輕世代積極公民權益及世代正義。 3. 根據臺灣「刑法」規定，滿十八歲在刑法上必須負完全的刑事責任，且按「兵役法」規定，滿十八歲必須服兵役，但是投票權卻要等到二十歲，完全呈現權利與義務不符的狀況。 4. 十八歲的年輕人未被賦予投票權，導致在公共政策上往往沒有發聲及合法參與的管道，也剝奪其公平享有社會資源分配的權益。
陳亭妃等33人	2017年10月20日	鑑於近年公民意識已漸覺醒，年滿十八歲之年輕人，其對國家關心的程度、對政治的見解與分析已相當成熟，惟查我國的年輕人，十六歲後就必須繳稅、年滿十八歲就須負完全刑事責任，男子必須服兵役，但在「民法」中，他們仍不得獨立開戶、獨立申請信用卡、辦手機門號；甚至因為「憲法」的規定，他們並沒有投票的權利。環視全世界高達九成多的國家，包括民主國家與新興民主國家在內，皆為十八歲就有投票權，這已經是世界潮流。據英國經濟學人智庫報告，全世界七十六個「完全民主」或「部分民主」的國家中，只有台灣、新加坡、馬來西亞、突尼西亞投票年齡要滿二十歲。其次，內政部民政司表示，二〇一一年內政部座談會，

提案人	提案日期	提案要旨
		多數的學者、專家與政府機關代表都贊成調降選舉年齡。又，二〇一五年朝野也都贊成下修投票年齡，二〇一六年十二月立法院也初審通過「降低公投年齡至18歲」。爰提案修正「中華民國憲法第一百三十條條文修正草案」，以保障年輕世代公民參政權。
高志鵬 等30人	2017年12月29日	1. 十八歲公民權已為全球趨勢。全世界絕大部分民主國家的公民年滿十八歲就擁有投票權，亞洲完全自由民主國家中，僅台灣獨後他國持續維持二十歲才有選舉權的高門檻。內政部民政司二〇〇五年舊有報告指出，當年全世界公民權年齡限制為二十歲者，只有日本、瑞士、韓國和台灣。十年過去了，韓國二〇〇七年已下修公民權至十九歲；瑞士下修至十八歲，部分地區甚至降到十六歲；日本亦在二〇一六年將投票年齡限制下修至十八歲，只有台灣還在原地踏步，死守著自民國三十六年底行憲以來的二十歲選舉權。 2. 納入青年公民權以擴大民主機制。青年公民權不僅增加了社會某一群人的權利，也是讓年輕人在公共事務的討論中，學習到聆聽以及與他人良善互動，擴大民主機制在社會的適用範圍。英國、法國公民十八歲就可參選國會議員甚至是首相或總統，日本二十五歲、美國三十五歲的公民享有首相、總統的被選舉權，年輕新血正逐漸打破世界的傳統政局。因此青年直接參與政治、擁有擔任公職的權利，也是世界另一大態勢，台灣選舉的年齡門檻應下修、跟上世界腳步。

提案人	提案日期	提案要旨
		3. 使權利與義務相符。刑法第一編第二章第十八條規定，滿十八歲者需負完全刑事責任，表示刑法體系將十八歲視為有足夠是非判斷能力的成年人。兵役法第三條規定，男子年滿十八歲即被課以保護國家安全的責任、有服兵役義務。當十八歲的青年被要求負起服兵役、刑責等公民責任時，卻得不到基本政治參與的公民權。因此為使權利與義務相符，放寬公民權的行使資格至十八歲有其正當性。 4. 舒緩世代對立的緊張關係。台灣近十年來人口結構面臨少子化的衝擊，逐步走向高齡化社會，十五到二十六歲人口將大幅減少，六十五歲以上人口則將劇增，甚至未來幾年內將通過死亡交叉點，老年人口超過年輕族群。這種人口結構的不均衡，再加上設置過高的參政年齡門檻，等同於將年輕世代排除在體制外，造成高齡人口決定政策方向的結果，忽略青年發展政策，因此擴大公民資格改善高齡化的公民結構，對政治體制和社會政策年輕化具有幫助，才能適時舒緩世代對立的緊張關係，落實真正的世代正義。 5. 年齡門檻應依社會型態變遷與時代潮流與時俱進，於中華民國憲法明定選舉與被選舉之年齡門檻，將不利於未來修正調整，應於總統副總統選舉罷免法、公職人員選舉罷免法中另定之。

作者製表。

資料來源：立法院議案關係文書院總第1607號，委員提案第18698、19316、19972、20128、20160、21175、21558號。

附表三 第八屆（2012-2016年）立法委員公民投票法第7條修正提案

提案人	提案日期	提案要旨
親民黨團	2013年4月9日	1. 投票年齡下修至十八歲，已為世界各國之趨勢。根據統計，全世界共有193國，其中有162國，已將投票年齡訂為十八歲。顯然，十八歲訂為投票權行使之始，並無行為者可能有判斷力不足之虞。 2. 雖然憲法第一百三十條規定，中華民國國民年滿二十歲者，有依法選舉之權。但依憲法為國家基本大法原則，憲法所保障人民之權利、義務，應解釋為最低限度之保障。故，憲法第一百三十條本意應為，中華民國國民者，選舉權最遲應於年滿二十歲時賦予之。且憲法一百三十六條載明對創制、複決權之行使另訂法律規範之，故將公民投票法之投票年齡下修至十八歲，並無違憲之虞。 3. 盱衡世界各國之人民投票權利，不乏有規範不同層級選舉，訂有不同年齡限制之前例。例如，義大利將人民選舉眾議員及參議員之投票年齡訂有不同之規定。又如同德國，各邦對投票年齡亦有不同之規定，如下薩克森邦、北萊茵邦等五邦，邦內選舉之投票年齡，即低於德國境內其它邦之規定。顯然，一國之投票年齡，可有更彈性之規定，得依據不同性質之投票，進行更合宜的規範。 4. 綜上所述，放寬投票年齡已為世界潮流，不但有助於公民政治參與，亦間接補強公共政策決策之正當性。且憲法已授權公民投票之相關規範，由法律另訂之。顯然，下修公民投票年齡至十八歲，並無須修改憲法亦可完成。

提案人	提案日期	提案要旨
台聯黨團	2013年4月26日	1. 將國民的投票權年齡下修是世界民主潮流趨勢，衡諸世界各國對投票權之規範，目前將國民的投票權年齡限制為二十歲的國家僅剩日本和台灣。美、英、法、德等162個國家都規定十八歲；許多發展中國家，如安哥拉、亞美尼亞、波札那、查德、敘利亞等國，也都已將投票年齡降為十八歲。甚至，尼加拉瓜、奧地利、巴西、阿根廷等國都將投票年齡下修為十六歲，故國民投票權年齡向下修正已是世界民主潮流趨勢。 2. 我國青少年滿十八歲便需盡納稅、服兵役義務，在刑法上更須為行為負完全的刑事責任，但遲至二十歲才有公民投票權，權利與義務並不相當，顯有檢討之處。 3. 再者，年輕人無法用選票來對特定政策表達立場，形同排除青少年的政治參與，往往導致與青年有關的政策規劃無法反映青少年意見，包含青少年就業政策、各項教育改革錯失等議題。此外，青少年沒有投票權，也剝奪民主政治教育的機會。 4. 綜上，為配合世界民主潮流，深化青少年參與民主政治，並保障青少年參政權利，使其所負擔之權利義務相當，爰修正我國民投票年齡至十八歲。

作者製表。

資料來源：立法院公報，2015年，第104卷第44期，4243號（上），頁85-87。立法院議案關係文書，院總第1574號，委員提案第14829號。

附表四 第九屆（2016-2020年）立法委員公民投票法第7條修正提案

提案人	提案日期	提案要旨
李昆澤 等28人	2016年2月26日	下修公民投票年齡十八歲：目前世界主要民主國家中僅剩台灣維持二十歲才具有投票權，鄰近的日本已在二〇一五年修法將投票年齡下修至十八歲，現行「公民投票法」亦將公民投票權的年齡設定在二十歲，實屬落後國際趨勢，按相關法令，十八歲即有服兵役之義務，負完全的刑事責任並能服公職，故年滿十八歲應足以參與公共事務，故修改本法第七條，將公民投票權之年齡由二十歲調降為十八歲。
尤美女 等24人	2016年3月4日	1. 《憲法》第十七條規定：「人民有選舉、罷免、創制及複決之權」；又《憲法》第一百三十三條規定：「中華民國國民年滿二十歲者，有依法選舉之權」，第一百三十六條：「創制複決兩權之行使，以法律定之。」故《憲法》規定年滿二十歲方能有選舉權，然未規範享有複決權之年齡，而是授權法律定之。因此《公民投票法》第七條訂有明文。 2. 且《憲法》第一百三十三條規定：「中華民國國民年滿二十歲者，有依法選舉之權。」應屬保障人民權利之條文，並非限制人民權利之規定，即年滿二十歲者，國家必預賦予其選舉投票之權。國家不能制定高於二十歲始能有選舉權之限制規定，但可制定低於二十歲有選舉權之保障權利規定。 3. 儘管我國《民法》定義「成年」（完全行為能力）為二十歲，但行使「公民投票權」未必預符合民法上「行為能力」之要件。且依我國《勞動基準法》之規定，年滿十六歲即為合法勞工，並有繳稅之義務；依我國《民

提案人	提案日期	提案要旨
		法》規定，男年滿十八歲，女年滿十六歲，即可結婚；依我國《兵役法》，男年滿十八歲即有服兵役之義務；依我國《刑法》，年滿十八歲即負完全刑事責任，故年滿十八歲足以為成年並參與公共事務。 4. 況我國《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》第三條規定，均以「十八歲」為應考年齡；即十八歲已可服公職並擔任公務員、法官，是故年滿十八歲即有公民投票權，實屬應然。 5. 目前世界各國民主國家中，包括英國、美國、德國等一百六十二個國家已將投票年齡訂為十八歲，韓國則在二〇〇七年降為十九歲，台灣與日本為世界最後兩個限制二十歲方能有參與政治權之民主國家。且現今世界潮流已經進入第二波下修投票年齡，如尼加拉瓜、奧地利、阿根廷等國家，已陸續將投票年齡下降至十六歲；蘇格蘭明年更將進行是否獨立於英國的公投，並將公投年齡下修至十六歲。 6. 台灣已邁入高齡化及少子女化之人口結構轉型，更將於二〇二五年邁入超高齡社會，惟國內目前多數重大政策之制定缺乏納入青年之意見之機制，甚多未顧及世代正義之價值，將造成青年世代承擔有政治參與權者制定之政策後果；又目前國內教育普及、科技進步及民智大開之程度，公民投票權下修至十八歲乃因應時代潮流。 7. 日前根據《台灣少年權益與福利促進聯盟》之民調顯示，十八歲至三十五歲之民眾中有

提案人	提案日期	提案要旨
		百分之九十同意十八歲即可參與公投；又該民調顯示，未滿二十歲之民眾中更有百分之九十五同意下修公民投票之年齡限制；顯見下修公民投票之年齡限制乃社會共識，爰修正《公民投票法》第七條。
鄭麗君 等33人	2016年3月18日	一九六九年，英國率先將投票年齡由二十一歲降低到十八歲。現在有162個國家，投票年齡在二十歲以下。在民主國家中，目前只有台灣跟日本維持年滿二十歲才有投票權，而日本的眾議院也已經在二〇一四年五月九日通過「國民投票法」修正案，限定政府必須在四年內，將國民的選舉權，從二十歲降低到十八歲。日本一旦通過，台灣維持二十歲投票權，將成為國際上罕見的孤例，也成為唯一的落後指標。台灣歷經民主轉型，在一波波自由化、民主化的過程中，完成六次總統直選，卻一直未能將十八歲公民權納入改革進程，是民主的未竟之功。當代青年的公民素養，已經被我們的法律所低估，當代青年的公民權利也被我國的法體制所限制，爰下修行使公民投票年齡至十八歲，以促進青年世代之公眾參與。
時代力量 黨團	2016年3月25日	世界上許多民主國家早已將投票年齡調降至十八歲，而原與我國同將投票年齡限制在二十歲的日本，於去年六月經參、眾議院通過後調降為十八歲。憲法明定十八歲之人民即有盡納稅、服兵役之義務、在刑法上需負完全刑事責任，但卻遲未給予投票權利，進而參與公共事務、決定我國重大事項，實有義務與權利不對等之情形，爰調降投票年齡為十八歲。

提案人	提案日期	提案要旨
管碧玲 等17人	2016年12月9日	1. 我國憲法第一百三十條明定「中華民國國民年滿二十歲者，有依法選舉之權，除本憲法及法律別有規定者外，年滿二十三歲者，有依法被選舉之權。」是以行憲後歷來之總統、副總統、各級公職選舉、公民投票，皆據憲法所定，以年滿二十歲始具投票權。此公民參政之年齡門檻，自民國三十六年十二月二十五日憲法施行以來，已近七十年未改。 2. 據我國內政部及美國中央情報局統計，全世界絕大部分民主國家，其公民年滿十八歲即擁有選舉權。即以亞洲國家為例，僅台灣與日本將投票年齡限制門檻定於二十歲，然二〇一六年六月十九日起，日本已將投票權之年齡限制下修至十八歲，故我國已是東亞諸國中，唯一維持二十歲始具選舉權之高門檻國家。我國向以亞洲第一民主國自許，七十年來各種國家選舉、地方自治選舉、公民投票等直接民權實踐確屬國際典範，惟公民參政之年齡限制卻相對落後，豈不汗顏。 3. 世代正義是我國邁向成熟民主社會所必須正視的課題。在年金、司法、居住及環境永續等重大公共議題改革迫在眉睫的現今，若繼續維持憲法之選舉權年齡門檻，則體制內推動有關青年政策之誘因受限，恐致年輕族群權益受到壓迫與損害。 4. 我國刑法、兵役法、公務人員考試法等，皆以年滿十八歲為「負完全刑事責任」、「服兵役任務」、「應考試服公職」之起始年齡；勞動基準法甚至以年滿十六歲者，即適用所有勞動法令。基於現代憲政政治國之權

提案人	提案日期	提案要旨
		利義務對等原則，並無課予公民責任義務，卻限制其參與政治權利之理。十八歲既已負擔完全刑事責任、保家衛國及服公職，又能與成人一般參與社會勞動貢獻，甚至繳稅，故應賦予年輕族群同等參與政治之權。 5. 近年下修投票年齡門檻已為社會普遍共識，民間呼籲調降選舉權與被選舉權之年齡門檻殷切。由數十公民團體組成之「十八歲公民權推動聯盟」、「台灣少年權益與福利促進聯盟」，二〇一四年及二〇一五年舉辦「全國青少年投票日」投票結果，均有約八成青少年同意下修投票年齡，顯示憲法及相關法律下修投票年齡已是國家不可迴避的議題。 6. 爰隨憲法第一百三條修正案之議，併提出公民投票法第七條條文修正，調降公民參與各種公民投票之年齡門檻為十八歲。
盧秀燕等21人	2017年9月29日	1. 我國刑法視十八歲以上，未滿八十歲之人，為「完全行為能力」人，其必須為自身的犯罪行為，負起完全的法律責任；就我國勞動基準法而言，年滿十六歲以上之人，即適用所有成人勞動法令，若所得總額達到法定標準，亦須繳納稅款，盡國民納稅之義務；又我國民皆需服兵役，依據兵役法第三條規定，我國男子年滿十八歲以上即有服兵役義務。上開種種皆顯示，我國民於年滿十八歲時，即必須負擔各種該盡的義務，為社稷盡一份心力；惟公民投票法第七條條文卻規定，我國國民須年滿二十歲方能取得投票選舉之權利，蓋我國民眾於年滿十八歲，為國家負擔義務的同時，國家卻無法給予其相對

提案人	提案日期	提案要旨
		應的權利回報，顯然係權利與義務的不對等，對年滿十八歲卻未滿二十歲之國民不盡公平。 2. 依據美國中央情報局（CIA）網站資料，全世界目前共有235個國家或地區的人民可行使公民投票權，細究如下：(一)各國依法令所規定，在公眾選舉中具有投票權的公民最低年齡資格未盡相同，扣除3個選舉制度特殊的國家後，尚有232個國家或地區，其中投票法定年齡為十八歲的國家或地區有205個；(二)若統計十八歲（含）以下可擁有投票權之國家或地區，竟達215個之多。(三)相較之下，與台灣並列，同為年滿二十歲方取得投票權，僅有4個國家；(四)若從是否為民主國家的角度來看，甚至僅有台灣及日本，是全世界唯二人民需年滿二十歲以上方能享有投票權。日本近年來也已針對是否將取得投票權的年齡下修至十八歲進行討論並計畫修法，一旦日本修法通過，全世界將只剩下我國獨自堅守需二十歲方能享投票權之限制。素有「華人民主典範」之稱的台灣，將成為賦予人民選舉權最嚴格之國家。 3. 今日我國乃一科技發達、資訊爆炸的社會，年輕族群能取得資訊的管道已不限於口耳相傳、報章雜誌，或是電視廣播，新興之網路、社群網站等多媒體平台的蓬勃發展，協助年輕族群取得大量最新最快、來自世界各地的訊息，年輕族群取得資訊之便利及快速，不可同日而語。加上近年來公民意識的覺醒，年滿十八歲卻未滿二十歲之年輕人，

提案人	提案日期	提案要旨
		其對國家關心的程度、對政治的見解與分析，與年滿二十歲之人相較，事實上有過之而無不及，政府法規宜與時俱進。且若賦予更多的年輕人選舉權，將可有效提升青年參與公共事務的比例及熱忱，對我國未來的整體發展有所助益！ 4. 全世界超過九成的國家，包括民主先進國家、新興民主國家、以及中國大陸在內，無論其經濟富裕抑或窮困，年滿十八歲即享有投票權，已為世界趨勢。為保障我國廣大年輕族群選舉之權益，爰提案修正「公民投票法」第七條部分條文，將取得選舉權之年齡，由現行之二十歲調降為十八歲，以符合社會期待。

作者製表。

資料來源：立法院議案關係文書，院總第1574號，委員提案第18322、18347、18642、18719、19945、21056號。

參考文獻

一、中 文

1. 牛銘實，清末地方自治運動的反思，二十一世紀雙月刊，98期，頁40-47，2006年12月。(Emerson M. S. Niou, *Reflections on the Local Autonomy Movement in Late-Qing China*, 98 TWENTY-FIRST CENTURY, 40-47 (2006).)
2. 王泰升，台灣法律史概論，2020年10月，6版。(Tay-Sheng Wang, *Introduction to Legal History in Taiwan*, 6th ed. (2020).)
3. 立法院編，中華民國憲法草案說明書，1940年。(Legislative Yuan [ed.], *Introduction to the R.O.C. Constitution Drafts* (1940).)
4. 行政院研究發展考核委員會編，人權立國與人權保障的基礎建設：國家人權政策白皮書2002年，2002年10月。(Research, Development and Evaluation Commission of the Executive Yuan, *Human Rights Infrastructure-building for a Human Rights State: 2002 Human Rights Policy White Paper of the Republic of China* (2002).)
5. 行政院青年輔導委員會編，青少年政策白皮書：綱領，2005年1月。(National Youth Commission of the Executive Yuan, *A White Paper for Youth Policies: Guidelines* (2005).)
6. 李念祖，從第八屆立法委員若干修憲提案看憲法終極價值的選擇，憲政時代，42卷1期，頁1-19，2016年7月。(Nigel N. T. Li, *Value Choices in Constitutional Amendment Proposals*, 42(1) THE CONSTITUTIONAL REVIEW, 1-19 (2016).)
7. 李建良，公民權的檢討，2006年4月。(Chien-Liang Lee, *Reflections on Civil Rights* (2006).)
8. 李惠宗，憲法要義，7版，2015年9月。(Hwai-Tzong Lee, *Essence of the Constitution*, 7th ed. (2015).)
9. 李登輝等著，台灣新憲法：群策會「臺灣新憲法」國際研討會論文集，2005年1月。(Teng-Hui Lee et al., *A New Constitution for Taiwan: Chun Tse Hui "A New Constitution for Taiwan" International Conference Collected Papers* (2005).)
10. 周婉窈，日據時代的臺灣議會設置請願運動，1989年1月。(Wan-Yao Chou,

Japanese-Occupied Period of Taiwan Parliament Petition League Movement (1989).)

11. 林沛君，廣義表達意見之自由，載：兒童權利公約，頁125-146，2016年11月。(Pei-Chun Lin, *Freedom of Expression*, in: CONVENTION ON THE RIGHTS OF CHILDREN, CRC, 125-146 (2016).)
12. 林宗弘，台灣青年世代的政治認同（1995-2015），香港社會科學學報，49期，頁27-65，2017年春／夏季。(Thung-Hong Lin, *Political Identity of Young Generation in Taiwan (1995-2015)*, 49 THE HONG KONG JOURNAL OF SOCIAL SCIENCES, 27-65 (2017).)
13. 林果顯，參政權與選舉，載：中華民國憲法七十年，頁407-440，2017年12月。(Guo-Sian Lin, *Right to Political Participation and Election*, in: THE 70TH ANNIVERSARY OF R.O.C. CONSTITUTION, 407-440 (2017).)
14. 林紀東，中華民國憲法逐條釋義(一)，8版，1998年9月。(Chi-Tung Lin, *The Annotated Constitution of the Republic of China (I)*, 8th ed. (1998).)
15. 施正鋒，台灣憲政主義，1995年10月。(Cheng-Feng Shih, *Taiwan Constitutionalism* (1995).)
16. 馬小泉，國家與社會：清末地方自治與憲政改革，2001年8月。(Xiao-Quan Ma, *State and Society: Local Self-Government and Constitutional Reform in Late Qing China* (2001).)
17. 崔曉倩、吳重禮，年齡與選舉參與：2008年總統選舉的實證分析，調查研究——方法與應用，26期，頁7-44，2011年10月。(Hsiao-Chien Tsui & Chung-Li Wu, *Age and Electoral Participation: The 2008 Presidential Election in Taiwan*, 26 SURVEY RESEARCH—METHOD AND APPLICATION, 7-44 (2011).)
18. 張玉法，近代中國民主政治發展史，1999年7月。(Yu-Fa Chang, *The History of Democracy and Political Development in Modern China* (1999).)
19. 梁景和，清末國民意識與參政意識研究，1999年2月。(Jing-He Liang, *Civic Consciousness and Awareness of Political Participation in Late Qing* (1999).)
20. 許宗力，憲法與公民投票——公投的合憲性分析與公投法的建置，新世紀智庫論壇，2期，頁35-51，1998年5月。(Tzong-Li Hsu, *Constitution and Referendum—Constitutionality and Establishment*, 2 NEW CENTURY THINKTANK

FORUM, 35-51 (1998).)

21. 郭衛編，中華民國憲法史料，1973年。(Wei Kuo [ed.], *Historical Archives of the R.O.C. Constitution* (1973).)
22. 陳柯玫、王舒芸，兒童及少年參與困境之初探，臺灣社會工作學刊，18期，頁63-112，2017年6月。(Ke-Mei Chen & Shu-Yun Wang, *Participation Experience and Barriers to Participation Among Children and Young People*, 18 TAIWANESE SOCIAL WORK, 63-112 (2017).)
23. 陳若蘭，臺灣初次地方選舉：日本殖民政府的制度性操作，臺灣史研究，22卷3期，頁139-175，2015年9月。(Rou-Lan Chen, *First Local Election of Taiwan: An Analysis of Institutional Manipulation of Japanese Colonial Government*, 22(3) TAIWAN HISTORICAL RESEARCH, 139-175 (2015).)
24. 陳雅慧，我國降低投票年齡的研究，臺北市立大學人文藝術學院國民小學教師在職進修公民與社會教學碩士論文，2017年1月。(Ya-Hui Chen, *Research on Lowering the Voting Age in R.O.C.*, Master's Thesis, University of Taipei (2017).)
25. 進藤正己著，林詩庭譯，總力戰與臺灣——日本殖民地的崩潰（上），2014年10月。(Masami Kondo [auth.], Shih-Ting Lin [trans.], *Total War and Taiwan—A Study on the Collapse of Japanese Colonialism (I)* (2014).)
26. 傅秉常，中華民國憲法草案起草經過，載：中華民國憲法草案說明書，頁4-16，1940年。(Bing-Chang Fu, *The Making of R.O.C. Constitution Drafts*, in: INTRODUCTION TO THE R.O.C. CONSTITUTION DRAFTS, 4-16 (1940).)
27. 葉大華，不再只是福利依賴者：民間團體對於兒童及少年福利與權益保障法修法立場，社區發展季刊，139期，頁42-50，2012年9月。(Ta-Hua Yeh, *No Longer Just Welfare Dependency: The Non-Governmental Organizations Stand for the Protection of Children and Youths Welfare and Rights Act*, 139 COMMUNITY DEVELOPMENT JOURNAL QUARTERLY, 42-50 (2012).)
28. 葉大華，從兒童人權公約觀點談兒少參與國際審查會議的意義，社區發展季刊，162期，頁15-23，2018年6月。(Ta-Hua Yeh, *The Significance of Children's Participation in the International Review Conference from the Perspective of Children's Rights Convention*, 162 COMMUNITY DEVELOPMENT

JOURNAL QUARTERLY, 15-23 (2018).)

29. 葉大華，世代正義與修憲行動：十八歲公民權運動，載：臺灣社會福利運動與政策效應：2000-2018，頁389-411，2018年10月。(Ta-Hua Yeh, *Intergenerational Justice and Amendment of Constitution Action: 18 Years-old Civil Rights Movement*, in: SOCIAL WELFARE MOVEMENTS AND POLICY IMPACTS IN TAIWAN: 2000-2018, 389-411 (2018).)
30. 雷震，中華民國制憲史——政治協商會議憲法草案，2010年4月。(Chen Lei, *The History of the R.O.C. Constitution—Constitution Draft by the Political Consultative Conference* (2010).)
31. 劉晏齊，為什麼要保護未成年人？兒少福利、法律與歷史的分析，政大法學評論，147期，頁83-157，2016年12月。(Yen-Chi Liu, *Why Do We Protect Children?: Children's Welfare and an Analysis of History and the Law in Postwar Taiwan*, 147 CHENGCHI LAW REVIEW, 83-157 (2016).)
32. 劉晏齊，看得見與看不見的勞工——青少年勞動的法律史考察，中研院法學期刊，2019特刊1，頁497-550，2019年10月。(Yen-Chi Liu, *Hidden Hands—A Legal-historical Study of Youth Labor in Taiwan*, 2019 SPECIAL ISSUE 1 ACADEMIA SINICA LAW JOURNAL, 497-550 (2019).)
33. 歷史文獻社編選，政協文獻，1946年。(Society for Historical Archives [ed.], *Literature on the Political Consultative Assembly* (1946).)
34. 錢端升，民國政制史（上）、（下），2008年8月。(Duan-Sheng Qian, *The History of Political Institution in the Republic of China (I & II)* (2008).)
35. 繆全吉，中國制憲史資料彙編——憲法篇，1989年6月。(Chuan-Chi Miao, *Collection of Documents and Data in Relation to the History of Chinese Constitution—Constitution* (1989).)
36. 薛化元，中華民國憲法的形成與憲法變動，載：中華民國憲法七十年，頁13-60，2017年12月。(Hua-Yuan Hsueh, *The Making and Changes of the R.O.C. Constitution*, in: THE 70TH ANNIVERSARY OF R.O.C. CONSTITUTION, 13-60 (2017).)

二、日 文

◎山田賢正編『現行日本法令全書（上）』松雲社（1899年9月）。

三、外 文

1. Chan, Tak Wing & Clayton, Matthew, *Should the Voting Age Be Lowered to Sixteen? Normative and Empirical Considerations*, 54(3) POLITICAL STUD. 533 (2006).
2. Cook, Philip, *Against a Minimum Voting Age*, 16(3) CRIT. REV. INT. SOC. POLIT. PHILOS. 439 (2013).
3. Elster, Arthur, *Lowering the Voting Age to Sixteen: The Case for Enhancing Youth Civic Engagement*, 29 CHILD. LEGAL RTS. J. 64 (2009).
4. Engdahl, David E., *Constitutionality of the Voting Age Statute*, 39 GEO. WASH. L. REV. 1 (1970).
5. Godli, Petter Haakenstad (2015), *Giving 16-Year-Olds the Vote: Experiences from Norway*, in Jörg Tremmel, Antony MasonPetter, Haakenstad Godli & Igor Dimitrijoski eds., *YOUTH QUOTAS AND OTHER EFFICIENT FORMS OF YOUTH PARTICIPATION IN AGEING SOCIETIES*. (Cham: Springer International Publishing).
6. Hart, Daniel & Atkins, Robert, *American Sixteen-and Seventeen-year-olds Are Ready to Vote*, 633(1) ANN. AM. ACAD. POLITICAL SOC. SCI. 201 (2011).
7. Matthews, Hugh, Limb, Melanie, Harrison, Lisa & Taylor, Mark, *Local Places and the Political Engagement of Young People: Youth Councils as Participatory Structures*, 62 YOUTH & POLICY 16 (1999).
8. Munn, Nicholas John, *Capacity Testing the Youth: A Proposal for Broader Enfranchisement*, 15(8) J. YOUTH STUD. 1048 (2012).
9. Tremmel, Jörg & Wilhelm, James (2015), *Democracy or Epistocracy? Age as a Criterion of Voter Eligibility*, in Jörg Tremmel, Antony MasonPetter, Haakenstad Godli & Igor Dimitrijoski eds., *YOUTH QUOTAS AND OTHER EFFICIENT FORMS OF YOUTH PARTICIPATION IN AGEING SOCIETIES*. (Cham: Springer International

Publishing).

10. Wyness, Michael, Harrison, Lisa & Buchanan, Ian, *Childhood, Politics and Ambiguity: Towards an Agenda for Children's Political Inclusion*, 38(1) SOCIOLOGY 81 (2004).

11. Zeglovits, Eva, *Voting at 16? Youth Suffrage Is Up for Debate*, 12(2) EUROPEAN VIEW 249 (2013).



元照出版提供 請勿公開散布

From World Trends to Generational Justice: Lowering the Voting Age and Youth Political Participation in Taiwan

Yen-Chi Liu^{*}

Abstract

Several constitutional amendments were ratified by the congress in Taiwan since the 1990s. The proposal of lowering the voting age, however, has remained an unfinished business over the past 25 years. Lowering the minimum voting age means giving the youth more rights to political participation to address its underrepresentation in the congress and unequal allocation of resources. This paper examines the legal history of advocacy for lowering the voting age in Taiwan, discourses of political parties and civic organizations, as well as actions for amending Article 130 of the Constitution and Article 7 of the Referendum Act. This paper also analyzes how these discourses have changed from “following the world trends,” “meeting equal rights and responsibilities” to pursuing “generational justice.” This paper concludes that an investigation into the legal history of lowering the voting age helps us to rethink the meaning of the minimum age

^{*}

Associate Professor, Graduate Department of Law, School of Law, Fu Jen Catholic University; J.S.D., School of Law, University of California, Berkeley.

Received: April 16, 2020; accepted: February 3, 2021

threshold and its relationship with democracy and policy-making, and to seek future legal opportunities for the public participation of the youth.

Keywords: Article 130 of the Constitution, Constitutional Amendment, Minimum Voting Age, Voting Rights, Election, Youth, Children and Juveniles, Political Participation, Political Maturity, Legal History



元照出版提供 請勿公開散布