

政黨比例代表選舉案

一釋字第721號解釋與評析

編目：憲法

<摘要>

憲法增修條文§4 I、II（下分稱系爭憲法增修規定一、二）關於立委選舉採單一選區兩票並立制、政黨比例代表席次及 5%政黨門檻規定，並未違反現行憲法賴以存立之自由民主憲政秩序。公職人員選舉罷免法第六十七條第二項關於並立制及政黨門檻規定部分，與上開增修條文規定內容相同，亦不生牴觸憲法之疑義。

關鍵詞：平等原則、修憲之界限

一、解釋文及解釋理由書重點摘述

- (一)憲法第 129 條規定：「本憲法所規定之各種選舉，除本憲法別有規定外，以普通、平等、直接及無記名投票之方法行之。」其平等方法部分，為憲法第 7 條、第 17 條有關平等權及選舉權之具體化規定。從其文義可知，修憲機關仍保有衡情度勢、斟酌損益之空間，但選舉既為落實民意政治、責任政治之民主基本原則不可或缺之手段，並同時彰顯主權在民之原則，則所定選舉方法仍不得有礙民主共和國及國民主權原則之實現，亦不得變動選舉權、平等權之核心內涵。
- (二)系爭憲法增修規定一、二有關立法院立法委員選舉方式之調整，採並立制及設定政黨比例代表席次為三十四人，反映我國人民對民主政治之選擇，有意兼顧選區代表性與政黨多元性，其以政黨選舉票所得票數分配政黨代表席次，乃藉由政黨比例代表，以強化政黨政治之運作，俾與區域代表相輔，此混合設計及其席次分配，乃國民意志之展現，並未牴觸民主共和國與國民主權原則，自不得以其他選舉制度（例如：聯立制）運作之情形，對系爭憲法增修規定一、二所採取之並立制，指摘為違反自由民主憲政秩序。
- (三)至系爭憲法增修規定二關於百分之五之政黨門檻規定部分，雖可能使政黨所得選票與獲得分配席次之百分比有一定差距，而有選票不等值之現象。惟其目的在避免小黨林立，政黨體系零碎化，影響國會議事運作之效率，

妨礙行政立法互動關係之順暢，何況觀之近年立法委員政黨比例代表部分選舉結果，並未完全剝奪兩大黨以外政黨獲選之可能性，是系爭憲法增修規定二有關政黨門檻規定部分，既無損於民主共和國與國民主權基本原則之實現，而未變動選舉權及平等權之核心內涵，即應屬修憲機關得衡情度勢，斟酌損益之範疇，自未違反上開自由民主憲政秩序。至公職人員選舉罷免法第 67 條第 2 項規定有關並立制及政黨門檻規定部分，係依系爭憲法增修規定二而制定，內容相同，自無違憲疑義。

二、本號解釋評析

爭點	評析內容
<p>修憲界限之探討</p>	<p>1.湯德宗大法官所提意見</p> <p>(1)釋字第 499 號解釋所釋示之修憲實質界限應僅適用於經由間接民主產生之憲法增修條文</p> <p>本院釋字第 499 號解釋所宣示之修憲實質界限係指由國民大會代表全國國民制定憲法增修條文之情形而言。至於國民全體複決通過憲法增修條文時，前揭解釋以代議民主(由國民大會代表全國國民修改憲法)為基礎所釋示之修憲實質界限即難繼續適用。蓋全體國民既已當家作主，經由複決直接展現國民總意志，則其所為之抉擇(含修憲決定)實質上必為最終(最高)之決定，始符合「國民主權原則」之真諦。是除憲法增修程序違反公開透明、理性思辨之正當修憲程序(憲法第 174 條、憲法增修條文第 12 條參見)，致國民無從自由、平等表達其意志者(如投票時普遍存在威脅、利誘情事，憲法第 132 條參見)外，釋憲機關對國民全體複決通過之憲法增修條文內容即應予尊重。</p> <p>(2)「兩票並立制」、「政黨比例代表席次」及「百分之五政黨門檻」等三項選制設計，其增修提案之程序既無重大明顯瑕疵，而違反公開透明、理性思辨之正當修憲程序，其複決之投票程序亦未有普遍妨礙國民自由表達意願之情事，自無違憲疑義</p> <p>民國八十九年四月二十五日修正公布之(第六次)憲法增修條文第 1 條規定，國民大會代表於立法院提出憲法修正案，經公告半年，採比例代表制選出，以複決該憲法修正案；比例代表制之選舉方式，以法律定之。立法院於九十四年二月五日制定公布國民大會代表選舉法(九十五年一月二十五日公布廢止)，其第 21 條第 1 項規定：「選舉票上應刊印政黨、聯盟就該憲法修正案贊成或反對」。九十四年五月二十七日制定公布之國民大會職權行使法第 8 條並規</p>

<p>修憲界限之探討</p>	<p>定：「政黨、聯盟推薦之國民大會代表行使職權時，應依其所屬政黨、聯盟在選票所刊印之贊成或反對意見，以記名投票之方式為之。其違反者，以廢票論」。是該次修憲雖形式上仍由國民大會為之，然依上開方式選出之國民大會代表實際僅得依選舉結果，以「委任代表」之身分，代表全體國民複決該憲法修正案。此一任務型國民大會之代表，遵照國民之委任，複決通過之憲法增修條文，實質上已屬由公民複決所通過之憲法增修條文，堪稱國民總意志之直接展現。前揭「兩黨並立制」、「政黨比例代表席次」及「百分之五政黨門檻」等三項選制設計，其增修提案之程序既無重大明顯瑕疵，而違反公開透明、理性思辨之正當修憲程序，其複決之投票程序亦未有普遍妨礙國民自由表達意願之情事，自無違憲疑義，本院對上開選制變革應予尊重。</p> <p>2.蘇永欽大法官所提意見</p> <p>修憲條文僅於極例外情形始得審查，在公民複決修憲案之情形，其審查範圍更應限於修憲程序的合法(憲)性。第499號解釋創設的審查權，將本院通常據以審查國會法律的憲法規定也納入審查，畢竟太不尋常，應該僅在極例外的情形，即憲政運作已因此陷入困境，民主法治有可能逸出不可折返點而將難以自癒時，始足以合理化。例外情形的受理本應從嚴，基於憲政穩定的考量，若非有類似的急迫情形，本院自不宜僅以第499號解釋創有先例在前，即輕啟審查憲法條文之門，否則群起效尤，反而會帶來憲政的不安。</p> <p>修憲界限理論仍內含了修憲程序所涉民主正當性高低的前提，即在國民直接而非付託特定機關修改憲法的情形，其民主正當性已與制憲力的發動無異，縱使形式上是依據憲法發動的修憲程序，基於主權在民的基本原則，可否再由依憲法設置的司法機關本於原憲法的本質重要性規定去作審查，理論上即不能無疑。本席認為，在這種國民直接修憲的情形，本院即使因憲政陷入困境而認有受理需要，基於主權在民的基本原則，所得審查者應該也以修憲程序有無重大違反正當民主程序之處為限，而不得再進一步對修憲內容加以審查。</p>
<p>選舉權與平等權之探討</p>	<p>1.陳新民大法官所提意見</p> <p>(1)本號解釋多數意見明顯是以個人平等投票權有無侵害作為審查之標的，而非著重在「政黨平等」</p> <p>解釋文中宣告系爭規定「並未違反現行憲法賴以存立之自由民主憲政秩序」，顯然是認定系爭規定並未侵犯平等權，且取得了差別對待的合理依據。且明顯是以個人平等投票權有無侵害作為審查之標的。</p>

選舉權與
平等權
之探討

(2)本號解釋重心在「小黨違憲控訴」，應從小黨乃系爭規定可能受害者的立場來予以探討

多數意見的確點出了政黨門檻的合憲性基礎—避免小黨林立，政黨體系零碎化，影響國會議事運作之效率，妨礙行政立法互動關係之順暢，上述「四大優點」的確是修憲意旨及學界的主流見解所肯認。然而此四大優點是否具有充足的說服力？特別是政黨門檻制度是否符合我國國情，以及門檻是否過高，似乎均引人議論。

①系爭規定並不禁止人民成立新政黨參與自由競爭，此百分之五門檻適用於所有政黨，就此而言，可滿足「政黨平等原則」之要求。

②實施政黨門檻制度的國家，如以今年一月中央選舉委員會提供之資料顯示，全世界共有 206 國有進行國會選舉，其中採行「比例代表制」之國家有 110 國。而有設政黨門檻者計有 47 國；未設門檻者為 63 國。再分析設有政黨門檻 47 國中，將門檻設在百分之五者有 22 國；高於百分之五者有 4 國；低於百分之五者共有 21 國。系爭規定採行之百分之五政黨門檻，在世界各國中既然已有 22 二國採納，居所有採行門檻制國家的一半，似乎也可是「允執其中」，不能算是太過苛刻與違反比例原則。

③我國應否採納政黨門檻制度、其門檻高低及席位數量分配等事項(包括採行並立制而不採聯立制，及採行婦女、原住民席次保障制度)，已屬「憲法政策」層次，即便一般法律的立法政策，是否妥適，只要不違反人權，釋憲機關僅能加以尊重，何況是修憲機關的判斷？如同修憲機關所作出的其他決策，是否妥當、能否達成目的？皆非釋憲者得以其價值判斷來予以論斷。釋憲者對於修憲結果的審查權，必須嚴加節制，俾使民主政治與責任政治所彰顯的國民主權，不至於為釋憲權所侵犯。

2.黃茂榮大法官所提意見

現行立委選舉制度應由並立制改為聯立制，更能使政黨政治獲得最大之體現。

(1)解釋理由中所稱「反映我國人民對民主政治之選擇」及「乃國民意志之展現」之部分，僅是對於由 23.35% 的投票率選出之任務型國民大會代表三百人組成之複決修憲國民大會之代表性是否充分的評價。這是關於國民大會之組織的程序性論斷，與其決議內容實質上是否符合「民主共和國與國民主權原則」尚無直接關聯。

【高點法律專班】

版權所有，重製必究！

選舉權與
平等權
之探討

- (2)其決議內容與「民主共和國與國民主權原則」之實質關聯應繫於其「有意兼顧選區代表性與政黨多元性……，以強化政黨政治之運作，俾與區域代表相輔」是否真正能夠透過「單一選區兩票制」之「並立制」獲得最大的體現！或是其所提及而不採用之「聯立制」始更能使政黨政治獲得最大的體現！
- (3)解釋理由書第三段以「避免小黨林立，政黨體系零碎化，影響國會議事運作之效率，妨礙行政立法互動關係之順暢」正當化二大黨以外之小黨只有資格分配全部立法委員席次中不到三分之一的三十四席的不平等規定。該不平等規定其雖未完全剝奪兩大黨以外政黨獲選之可能性，但已壓縮其三分之二的席次。該超過一半之席次的壓縮，不是僅「可能使政黨所得選票與獲得分配席次之百分比有一定差距」而已，其「有選票不等值之現象」，已至一比三以上的程度。這怎能說單一選區兩票制「未變動選舉權及平等權之核心內涵」，「應屬修憲機關得衡情度勢，斟酌損益之範疇，自未違反上開自由民主憲政秩序」。
- (4)因為憲法及其增修條文中關於地區、原住民之代表性的考量還是能夠在政黨底下獲得實現，所以最後以政黨比例作為一個政黨在立法院之區域代表及不分區代表之總和上限的「聯立制」，應是最能兼顧地區、原住民之代表性，以及實質上最大程度實踐票票等值原則的選舉制度，以符合國民主權原則及民主共和國原則之選舉制度。何況，在臺灣並無小黨林立，政黨體系零碎化，以致影響國會議事運作之效率，妨礙行政立法互動關係之順暢的實證經驗。如何能以之為理由，逕予限制小黨之生存及發展的可能性。由此可見，單一選區兩票制對於小黨的壓抑已超過必要的程度。

【高點法律專班】

版權所有，重製必究！