

制憲聯盟及綠黨釋憲聲請書

為依司法院大法官審理案件法第 5 條第 1 項第 2 款及第 8 條第 1 項規定，聲請解釋憲法事：

壹、聲請之依據：

- 一、「有左列情形之一者，得聲請解釋憲法：…二、人民、法人或政黨於其憲法上所保障之權利，遭受不法侵害，經依法定程序提起訴訟，對於確定終局裁判所適用之法律或命令發生有牴觸憲法之疑義者。」司法院大法官審理案件法第五條第一項第二款定有明文。
- 二、又司法院大法官釋字第 499 號解釋揭明：「國民大會為憲法所設置之機關，其具有之職權亦為憲法所賦予，基於修憲職權所制定之憲法增修條文與未經修改之憲法條文雖處於同等位階，惟憲法中具有本質之重要性而為規範秩序存立之基礎者，如聽任修改條文予以變更，則憲法整體規範秩序將形同破毀，該修改之條文即失其應有之正當性。憲法條文中，諸如：第一條所樹立之民主共和國原則、第二條國民主權原則、第二章保障人民權利、以及有關權力分立與制衡之原則，具有本質之重要性，亦為憲法整體基本原則之所在。基於前述規定所形成之自由民主憲政秩序，乃現行憲法賴以存立之基礎，凡憲法設置之機關均有遵守之義務。」可知憲法增修條文之規定雖與未經修改之憲法條文有相同法源位階，惟其仍不得違反憲法中具有本質重要性而為規範秩序存立之基礎規範，否則形同破毀憲法整體規範秩序而失其正當性，足見憲法增

修條文亦有其界線性，如其有違反上述憲法本文有關自由民主憲政秩序基礎規範之疑義者，為維護憲法秩序之一體性，自得以之作為違憲審查標的聲請司法院大法官解釋。

貳、聲請解釋憲法之目的：

- 一、臺灣高等法院 97 年度選上字第 9 號民事確定判決所適用之公職人員選舉罷免法第 67 條第 2 項及憲法增修條文第 4 條第 1 項及第 2 項之規定，抵觸憲法第 2 條國民主權原則、第 129 條平等選舉票票等值原則，並侵害聲請人受憲法保障之參政權（第 17 條）、結社自由（第 14 條）及平等權（第 7 條），應予宣告違憲。
- 二、憲法增修條文第 4 條第 1 項及第 2 項規定：「立法院立法委員自第七屆起一百一十三人，任期四年，連選得連任，於每屆任滿前三個月，依左列規定選出之，不受憲法第六十四條及第六十五條之限制：一、自由地區直轄市、縣市七十三人。每縣市至少一人。二、自由地區平地原住民及山地原住民各三人。
- 三、全國不分區及僑居國外國民共三十四人（第 1 項）。前項第一款依各直轄市、縣市人口比例分配，並按應選名額劃分同額選舉區選出之。第三款依政黨名單投票選舉之，由獲得百分之五以上政黨選舉票之政黨依得票比率選出之，各政黨當選名單中，婦女不得低於二分之一（第 2 項）。」公職人員選舉罷免法第 67 條第 1 項及第 2 項規定：「公職人員選舉，除另有規定外，按各選舉區應選出之名額，以候選人得票比較多數者

為當選；票數相同時，以抽籤決定之（第1項）。全國不分區及僑居國外國民立法委員選舉當選名額之分配，依下列規定：一、以各政黨得票數相加之和，除各該政黨得票數，求得各該政黨得票比率。二、以應選名額乘前款得票比率所得積數之整數，即為各政黨分配之當選名額；按政黨名單順位依序當選。三、依前款規定分配當選名額後，如有剩餘名額，應按各政黨分配當選名額後之剩餘數大小，依序分配剩餘名額。剩餘數相同時，以抽籤決定之。四、政黨登記之候選人名單人數少於應分配之當選名額時，視同缺額。五、各該政黨之得票比率未達百分之五以上者，不予分配當選名額；其得票數不列入第一款計算。六、第一款至第三款及前款小數點均算至小數點第四位，第五位以下四捨五入（第2項）。」前揭條文關於如下之規定，確有牴觸憲法之情形：

- （一）關於得票比率未達百分之五，不分配當選名額之規定；
- （二）設置政黨比例代表，然其名額（34席）過低，僅占國會總席次（113席）之百分之三十，且席次分配採並立制而非聯立制，無法反映各政黨之得票率；
- （三）前述第（一）（二）項規定本身，已牴觸憲法核心規範（憲法第2條國民主權原則、第129條平等選舉原則、第17條參政權、第14條結社自由、第7條平等權），其與第七屆立法委員選舉「單一選區」制相結合所建構之選舉制度，更使國會席次分配，無

法忠實反映國民總意志，造成國民意志之嚴重扭曲與悖離，澈底毀棄憲法第 2 條的國民主權原則。

叁、疑義或爭議之性質與經過，及涉及之憲法條文：

一、本聲請案所涉及之憲法條文：

(一)國民主權原則：

憲法第 2 條規定：「中華民國之主權屬於國民全體。」是謂國民主權原則。所謂「主權」，主要之意涵包括三個層次：1. 指國家權力本身，即立法、行政及司法等統治權力；2. 用以說明國家權力屬性，即在一個領域之最高性，優於任何個人及團體，對外則於其他領域之最高權力互相平等；3. 指決定國家的最終權力與權威，或國家權力之最高決定權。憲法第 2 條規定與上述主權第三層次之意涵關係最為密切，即揭明國民全體為國家權力之來源，國家統治權力應具備民主正當性，並應為國民總意志之展現，該原則與其他憲法原則共同構成立憲主義憲法之核心，不得以立法或修憲方式侵犯（前揭釋字第 499 號解釋參照）。因此，國會代表之組成，應合理反映選民對各政黨之認同和支持程度，藉此反映存在於政黨背後之國民間不同觀點與利害關係，進而確保統治權力之行使能夠與國民總意志趨於一致；選舉制度之設計，更不可有政黨席次與得票嚴重不符比例、扭曲國民意志，違反國民主權原則之情形。

(二)平等選舉原則暨平等權、參政權之保障：

憲法第 129 條規定：「…選舉…以…平等……之方法行之」，其中所稱「平等」投票方法，即指「每人一票、票票等值」原則。又憲法第七條規定「中華民國人民，無分男女、宗教、種族、階級、黨派，在法律上一律平等。」第十七條規定人民之參政權應受保障。

(三)結社自由：

我國憲法雖未明文保障政黨自由，惟政黨之組成與活動為人民結社自由之展現，自應受憲法第 14 條結社自由之保障，而獲得政黨提名參與公職人員選舉，乃成為政黨政治下人民參政之主要途徑，是政黨自由同時具有保障人民參政權之實質意義，應屬憲法第 17 條參政權保障之範圍。公民與政治權利國際公約第二十五條規定：「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…」，同揭斯旨。

二、憲法上所保障的權利遭受不法侵害的事實：

- (一)中央選舉委員會於民國（下同）97 年 1 月 12 日辦理第七屆立法委員選舉（以下稱「系爭選舉」），其中區域選出者 73 人，原住民選出者 6 人，全國不分區及僑居國外國民選出者 34 人，總計應選 113 席。本次選舉採「單一選區兩票制」，一票以區域（含

原住民)候選人為投票對象，一票以政黨為投票對象，全國不分區及僑居國外國民選出立法委員依政黨名單投票選出，由獲得百分之五以上政黨選舉票之政黨依得票比率選出之(請見附件一：中央選舉委員會 96 年 11 月 9 日中選一字第 0963100228 號公告)，不同於其他採取「單一選區兩票制」國家，「政黨比例代表名額少、並立制、百分之五門檻」是我國選舉制度之負面特色。中央選舉委員會嗣於 97 年 1 月 18 日中選一字第 0973100017 號公告系爭選舉之當選人名單(請見附件二)，並於 97 年 1 月 21 日於中央選舉委員會網站公告。

(二)第七屆立法委員選舉總席次分配無法反映政黨總得票率，違反國民主權原則及平等選舉原則，並侵害聲請人等受憲法保障之平等權、參政權、結社自由：

經查：中國國民黨於第七屆立法委員選舉應選 113 席中共獲得 81 席(其中區域 57 席、原住民 4 席、全國不分區 20 席)，惟中國國民黨於系爭選舉之政黨票得票率僅 51.2322%，卻囊括總應選席次之 71.6814%，反觀包含聲請人在之其他參選政黨共獲得近 48%之得票率，卻僅獲得不到 30%之席次，席次分配顯失均衡，違反國民主權原則(第 2 條)及平等選舉原則(第 129 條)，並侵害聲請人等受憲法保障之平等權(第 7 條)、參政權(第 17 條)、結社自由(第 14 條)。

(三)百分之五政黨得票率門檻，對政黨造成歧視效果，違反國民主權原則及平等選舉原則，並侵害聲請人等受憲法保障之平等權、參政權、結社自由：

再者，中國國民黨與民主進步黨於系爭選舉分別獲得政黨票 51.2322% 之得票率及 36.911% 之得票率，合計得票率為 88.1432%，卻共獲分配全國不分區立法委員（含僑居國外國民立委，下同）之全部席次（即 34 席），其中中國國民黨獲得 20 席，民主進步黨獲得 14 席；包括聲請人在之台聯、新黨、公民黨、制憲聯盟、綠黨、第三社會黨、紅黨、客家黨、台灣農民黨等九個政黨，在不分區選舉總共得票 1,091,139 票，占總得票率 11.16%，卻因憲法增修條文與公職人員選舉罷免法的百分之五門檻，未能分配任何席次，形同對政黨之歧視，導致不分區立法委員席次分配結果與政黨得票比例顯失相當，違反國民主權原則（第 2 條）及平等選舉原則（第 129 條），並侵害聲請人等受憲法保障之平等權（第 7 條）、參政權（第 17 條）、結社自由（第 14 條）。

(四)200 萬公民的參政權被剝奪：

此次立法委員選舉，不分區總選舉人數是 17,288,551 人，依據 11.16% 的比例計算，有相當於 200 萬公民（1,929,402 人）的參政權被違憲的選舉制度所剝奪，渠等在國會完全沒有代表，無法藉由國會議事運作，參與公意的形成，自與憲法第

2 條國民主權原則、第 129 條平等選舉原則及第 17 條保障參政權之意旨相違背。

(五)現行選舉制度，存在對國民意志的六項扭曲：

1. 首先，是區域票與政黨票不等值之扭曲，現行選制，採取「並立制」，分別計算區域票與政黨票之當選人，但是區域票有 79 席，政黨票只有 34 席，區域票平均每 217,464 位選民選舉一席，政黨票每 508,487 位選民才分配一席，相對於區域票以「選民服務」、「地區政見」吸引選民，對於以「全國性議題」、「全國性政見」為訴求之政黨票候選人，後者的票值明顯被低估。
2. 其次，是單一選區，「贏者全拿」，死票率的扭曲，73 席區域選舉中，國民黨得票 53%，獲得 78% 的席次 (57/73)。
3. 其三，是單一選區投票行為的扭曲，從第 3 屆到第 6 屆立法委員選舉，國民黨與民進黨以外之第三黨與非政黨推薦之候選人，約可獲得兩成一至三成八選民的支持。第 7 屆改採「單一選區」後，國民黨與民進黨區域候選人得票率之總和暴增至 92.1%，第三黨與非政黨推薦之候選人之得票率降至 8%，約有 13% 到 30% 的選民，因為「單一選區」制，為避免自己所投之選票成為死票，而必須改投票給非其第一理想之候選人。
4. 其四，百分之五門檻的扭曲，即使以並立制，34 席計算，新黨及台聯之得票率原本應可分配政

黨比例代表，卻未受分配。

5. 其五，不分區投票行為的扭曲，選民預見 5%門檻，為避免自己所投之選票成為死票，而改投票給 86 非其第一理想之政黨。
6. 其六，每縣市至少一席，極度票票不等值的扭曲。由於公職人員選舉罷免法與憲法增修條文規定每縣市至少一席，人口數僅有 91,942 人之澎湖縣、人口數僅有 79,884 人之金門縣、人口數僅有 9,786 人之連江縣與人口數高達 475,928 人之新竹縣、人口數高達 445,811 人之宜蘭縣均劃為單一選舉區，各選出 1 名立法委員，造成連江縣、金門縣、澎湖縣選民與其他選區選民之票值，嚴重不相等，連江縣選民之票值係新竹縣選民之四十八點六倍，金門縣選民之票值係新竹縣選民之六倍，澎湖縣選民之票值係新竹縣選民之五點二倍，此選區劃分完全無法合理地、合比例地、相等地彰顯個別投票人之選票價值。

三、所經過的訴訟程序：

- (一) 制憲聯盟及公民黨於 97 年 2 月 1 日向臺灣臺北地方法院提起「選舉無效」訴訟（綠黨為參加人），先位聲明：請求法院宣告被告 1 中央選舉委員會辦理第七屆全國不分區及僑居國外國民立法委員之選舉無效。第一備位聲明（採聯立制計算）：請求宣告被告 2 至被告 21 即王金平、洪秀柱、曾永權、潘維剛、邱毅、鄭金玲、陳杰、李紀珠、張顯耀、趙麗

雲、李嘉進、廖婉汝、紀國棟、羅淑蕾、李明星、郭素春、劉盛良、鄭麗文、帥化民、徐少萍當選第七屆全國不分區及僑居國外國民立法委員之當選無效。第二備位聲明（採並立制計算，廢除百分之五門檻）：請求法院宣告被告 8719 至被告 22 即鄭麗文、帥化民、徐少萍、田秋堇當選第七屆全國不分區及僑居國外國民立法委員之當選無效。臺灣臺北地方法院選舉法庭於 97 年 5 月 23 日判決駁回原告之訴（請見附件三：臺灣臺北地方法院 97 年度選字第 4 號判決）。

（二）聲請人等不服前開判決，依法提起上訴，臺灣高等法院於 98 年 6 月 19 日判決回上訴，全案確定（請見附件四：臺灣高等法院 97 年度選上字第 9 號判決）。

四、確定終局裁判所適用的法律或命令的名稱及容：

臺灣高等法院 97 年度選上字第 9 號判決駁回聲請人等之上訴，所持理由及適用之法律為：

（一）該判決理由指出：「關於憲法增修條文及公職人員選舉罷免法所規定之立法委員選舉制度，是否違反國民主權原則、憲法第 129 條平等選舉原則、第 17 條參政權保障、第 14 條之結社自由及第 7 條的平等權保障？經查：1. 按憲法增修條文第 4 條第 1 項規定：『立法院立法委員自第七屆起一百一十三人，任期四年，連選得連任，於每屆任滿前三個月，依左列規定選出之，不受憲法第六十四條及第六十五

條之限制：一、自由地區直轄市、縣市七十三人。每縣市至少一人。二、自由地區平地原住民及山地原住民各三人。三、全國不分區及僑居國外國民共三十四人。』同條第 2 項規定：『前項第一款依各直轄市、縣市人口比例分配，並按應選名額劃分同額選舉區選出之。第三款依政黨名單投票選舉之，由獲得百分之五以上政黨選舉票之政黨依得票比率選出之，各政黨當選名單中，婦女不得低於二分之一。』又按公職人員選舉罷免法第 67 條第 2 項規定：『全國不分區及僑居國外國民立法委員選舉當選名額之分配，依下列規定：一、以各政黨得票數相加之和，除各該政黨得票數，求得各該政黨得票比率。二、以應選名額乘前款得票比率所得積數之整數，即為各政黨分配之當選名額；按政黨名單順位依序當選。三、依前款規定分配當選名額後，如有剩餘名額，應按各政黨分配當選名額後之剩餘數大小，依序分配剩餘名額。剩餘數相同時，以抽籤決定之。四、政黨登記之候選人名單人數少於應分配之當選名額時，視同缺額。五、各該政黨之得票比率未達百分之五以上者，不予分配當選名額；其得票數不列入第一款計算。六、第一款至第三款及前款小數點均算至小數點第四位，第五位以下四捨五入。』故我國立法院立法委員自第七屆起，係採『單一選區兩票制』，而所謂『單一選區兩票制』……總之，關於各種立法委員之選舉制度，各

有其利弊優缺，綜觀世界上任何一民主國家之人民參政權之選舉制度之設計，實難面面俱到，完美無缺之選舉制度，而立法者於立法時於選舉制度之選擇，實有高度之政治性及政策形成性，苟無明顯牴觸憲法之立法精神，尚難謂憲法增修條文第 4 條第 1 項、第 2 項及公職人員選舉罷免法第 67 條第 2 項所規定之立法委員選舉制度有何違憲之處。」（請見附件四判決書第 16 頁倒數第 8 行至第 18 頁）

（二）該判決理由並指出：「關於選罷法第 67 條第 1 項第 5 款所規定之『各該政黨之得票比率未達百分之五以上者，不予分配當選名額』是否合憲？經查：

1. 按選罷法第 67 條第 1 項第 5 款規定，全國不分區及僑居國外國民立法委員選舉當選名額之分配，各該政黨之得票比率未達百分之五以上者，不予分配當選名額；其得票數不列入第一款計算。亦即各該政黨之得票比率未達百分之五以上者，不予分配當選名額。此乃學說所謂之『門檻條款』，其主要目的乃係防止國會中小黨林立，增加國會議事效率。另參酌憲法增修條文第 4 條第 2 項規定：『前項……第三款依政黨名單投票選舉之，由獲得百分之五以上政黨選舉票之政黨依得票比率選出之……』，足見上開選罷法第 67 條第 1 項第 5 款之規定，應係由憲法增修條文第 4 條第 2 項規定之授權而來，從而，選罷法第 67 條第 1 項第 5 款規定自無違反憲法增修條文第 4 條

第 2 項之規定。

2. 惟上訴人猶主張選罷法第 67 條第 1 項第 5 款所規定之『各該政黨之得票比率未達百分之五以上者，不予分配當選名額』，使政黨得票率未達 5% 之政黨無從獲分配全國不分區立法委員席次，致不分區立法委員席次分配無法反映國民意志，違反憲法第 2 條國民主權原則，同時扼殺小黨生存空間，並違反憲法第 11 條、第 14 條及第 17 條之對人民言論自由、結社自由及參政權之保障，應屬違憲云云。惟查，承前所述，法律與憲法有無牴觸發生疑義而須予以解釋時，係由司法院大法官掌理，而普通法院法官就抽象之法律並無違憲之審查權。是上訴人主張選罷法第 67 條第 1 項第 5 款所規定之『各該政黨 90 之得票比率未達百分之五以上者，不予分配當選名額』，應屬違憲云云，揆諸前揭說明，選罷法第 67 條第 1 項第 5 款是否違憲，應係由司法院大法官掌理違憲之審查，普通法官並無違憲之審查權，故本院尚難就選罷法第 67 條第 1 項第 5 款之規定，逕為違憲之審查，是上訴人前揭主張，尚無足取。」

（請見附件四判決書第 24 頁第（五）段）

- （三）該判決理由復指出：「上訴人主張系爭選舉所適用之憲法增修條文第 4 條第 1 項、第 2 項及選罷法第 67 條第 1 項、第 2 項之規定違反憲法第 2 條國民主權原則、第 129 條平等選舉票票等值原則，並侵害

人民受憲法保障之參政權（憲法第 17 條）、結社自由（憲法第 14 條）及平等權（憲法第 7 條），足以影響選舉結果；而選罷法第 118 條第 2 項所規定之『違法』，應包含違反『憲法』之情形在，故系爭選舉自該當選罷法第 118 條第 2 項規定之選舉無效事由，應屬無效云云。惟查，承前所述，本院並無權就抽象之法律為違憲之審查，是上訴人所主張之上開憲法增修條文第 4 條第 1 項、第 2 項及選罷法第 67 條第 1 項、第 2 項之規定係屬違憲，殊無足採，自難逕認有何違反憲法可言。而上訴人既無法舉證系爭選舉確構成選罷法第 118 條第 2 項所規定之違法事由，尚難遽為有利上訴人之認定，是上訴人主張系爭選舉有選罷法第 118 條第 2 項所規定之選舉無效之事由，自無可取。」（請見附件四判決書第 25 頁第（六）2 段）

五、有關機關處理本案的主要文件及說明：

附件一：中央選舉委員會 96 年 11 月 9 日中選一字第 0963100228 號公告，公告第七屆立法委員選區劃分、應選名額及選舉方式。

附件二：中央選舉委員會於 97 年 1 月 18 日中選一字第 0973100017 號公告系爭選舉之當選人名單。

肆、聲請解釋憲法的理由，及聲請人對違憲法令所主張之立場與見解：

一、憲法增修條文第 4 條第 1 項及第 2 項及公職人員選舉

罷免法第 67 條第 2 項規定我國立法委員選舉自第 7 屆起採「單一選區兩票制」，然而，其搭配之政黨比例代表席次過低，且席次分配採「並立制」，該制度設計使立法院席次之分配，無法忠實反映國民總意志，形成國民意志之扭曲，並壓縮兩大黨以外之第三政黨生存空間，違反國民主權原則（第 2 條）及平等選舉原則（第 129 條），並侵害聲請人等受憲法保障之平等權（第 7 條）、參政權（第 17 條）、結社自由（第 14 條）：

- （一）同前所述：憲法第 2 條國民主權原則揭明國民全體為國家權力之來源，國家統治權力應具備民主正當性，並應為國民總意志之展現，該原則與其他憲法原則共同構成立憲主義憲法之核心，不得以立法或修憲方式侵犯（前揭釋字第 499 號解釋參照）。
- （二）依前述國民主權原則，當然要求國家政體採行民主政治（憲法第 1 條參照），惟礙於直接民主有其現實困難，我國憲法除憲法增修條文第 1 條所定憲法修正案及領土變更案之複決等採直接民主之形式及公民投票法之規定外，原則上以國民選任代表行使統治權力之間接民主制。在間接民主制度下，為貫徹國民主權原則，乃強調代議士與國民意志間之正當性連結，以有效確保國民對代議士之控制，如對代議士定期改選之要求即屬之，釋字第 499 號解釋理由書揭示：「按代議民主之正當性，在於民意代表行使選民賦予之職權須遵守與選民約定，……若任

期屆滿，無故延任，則其行使職權已非選民所付託，於國民主權原則下民意代表之權限應直接源自國民賦予之理念不符，難謂具有正當性。」即揭明代議士之組成與貫徹國民主權原則間的重要關聯。

(三)再按，民主政治以多黨政治為重要特徵，蓋透過政黨能夠助民意之凝聚與媒合，並協助國民政治意志建構；藉由政黨機制的運作，可使分散或零碎之個人觀點與價值取向，整合成為一套完整的政策理念、方針或計畫，具有輔助民意之凝聚或表達、協助形成國家意志之民主功能。加之，政黨以推派候選人參加選舉影響政治為目的，多數政黨之存在可以提供選民選擇之機會，促進政治性言論之自由競爭，選民並可藉由對特定政黨或政黨候選人之支持，積極且有效率地表達其對國家未來走向之意願，具有強化國民主權原則之功能與意義。

(四)我國憲法雖未明文保障政黨自由，惟政黨之組成與活動為人民結社自由之展現，自應受憲法第 14 條結社自由之保障，獲得政黨提名參與公職人員選舉，乃成為政黨政治下人民參政之主要途徑，是政黨自由同時具有保障人民參政權之實質意義，應屬憲法第 17 條參政權保障之範圍。

(五)上述政黨自由與國民主權原則相結合，乃要求國會代表之組成，應合理反映選民對各政黨之認同和支持程度，藉此反映存在於政黨背後之國民間不同觀點與利害關係，進而確保統治權力之行使能夠與國

民總意志能趨於一致。循此，有關國會代表組成及產生方式，縱認修憲者或立法者有制度形成空間，惟亦不得違犯上述來自憲法層次之基礎要求。選舉制度之設計，更不可有政黨席次與得票嚴重不符比例、扭曲國民意志之情形。

(六)查 94 年 6 月 10 日公布之憲法增修條文第 4 條第 1 項及第 2 項規定，立法委員自第 7 屆起，席次減為 113 席，依選出方式可區分為區域立委 73 席（第 4 條第 1 項第 1 款）、原住民立委 6 席（第 4 條第 1 項第 2 款）及全國不分區及僑居國外國民立委 34 席（以下稱「不分區立委」，第 4 條第 1 項第 3 款），其中：

1. 區域立委 73 席按應選名額劃分同額選舉區選出（即每選區選舉一人之「單一選區制」）。
2. 不分區立委 34 席依政黨名單投票選舉之，由獲得百分之五以上政黨選舉票之政黨依得票比率選出。

由上述可知，第 7 屆立法委員選舉採一票選人、一票選黨之「兩票制」，單一選區與政黨比例代表各依其選舉區得票數分別計算分配席次，可知選制上係採取「單一選區兩票並立制」，而非「聯立制」。至前揭公職人員選舉罷免法第 67 條第 2 項規定，則係在上述憲法增修條文第 4 條之架構下，進一步規範 94 黨比例選舉區分配席次之計算原則。

(七)一般而言，在單一選區多數決制度下，由於即便次

高票與最高票候選人只差 1 票，也無法得任何 1 席，故自始存在死票率（Wasted Votes, Unused Votes，即投給落選人之選票比率）高、政黨得票率與政黨獲得席次間之比例關係低（即選舉制度學者所稱之「比例性」）之特性，從而具有明顯膨脹大黨席次比例、當選人欠缺普遍代表性及扭曲國民意志之先天性缺陷，在極端的情況下，甚至可能出現得票率勉強過半甚至不過半的單一政黨，囊括國會全部或絕大部分席次（即所謂「贏者全拿」），此由我國第 7 屆立法委員選舉結果，中國國民黨之區域立委（含原住民選舉區）得票率僅 53.478%，卻得 78.1% 的區域立委席次，即可明瞭。如果選舉區又不能公平劃分，選票扭曲之效果將會更行嚴重，從而可能造成 A 選區落選頭得票數票比 B 選區當選人得票數高出數倍之結果。

（八）再者，在單一選區下，兩大黨以外之支持者為了避免浪費選票，往往只能含淚選擇勉強接受之大黨候選人，從而對兩大黨以外候選人支持者的意志造成結構性扭曲，而第三黨的聲音必然會大幅減弱甚至消失，更不利多元民主之發展。觀察歷屆立法委員選舉政黨得票變化可知：由於各種因素使然，我國選民對於國民黨及民進黨不認同者，一向維持相當高之比例，從第 3 屆立法委員選舉到第 6 屆立法委員選舉，國民黨與民進黨候選人得票率之總和，僅有 79.3%（第 3 屆）、76.0%（第 4 屆）、62.0%（第 5

屆)、68.6%(第6屆),95亦即,第三黨與非政黨推薦之候選人,約可獲得兩成一至三成八選民的支持。然而,第7屆立法委員選舉改採「單一選區」後,國民黨與民進黨區域候選人得票率之總和竟暴增至92.1%,也就是說,約有12.8%到30%的選民,因為「單一選區」制,為避免自己所投之選票成為死票,而改投票給非其第一理想之候選人。

(九)針對「單一選區」制造成國民意志扭曲之情形,德國係搭配「聯立制」做為配套,而日本雖採「並立制」,然其政黨比例代表之席次占國會總席次約四成,我國現行制度,確為比較法上罕見之立法例。依德國聯邦選舉法規定,聯邦眾議員之選舉採兩票制,第一票投給單一選區候選人,第二票投給政黨,以各政黨所獲得選票(即第二票)作為分配聯邦眾議員席次分配之基準,即各政黨之總席次以比例代表選區所得選票決定(即單一選區聯立制),各政黨應分配之總席次,扣除單一選區已當選之席次後,為其比例代表之當選席次。在上述德國聯立制下,因人民於單一選區選出之候選人優先取得各政黨分配之席次,使人民認同之候選人仍有出頭之機會,同時因政黨總席次由政黨得票率決定,亦能兼顧較高之比例性並忠實反映選民對政黨之偏好,可謂符合國民主權原則,且具有一定政治實力之小黨有機會獲得席次之分配,可以回應多元利益,亦能體現多元民主之價值。又依日本眾議院選制,其於

政黨比例代表並未設定席次分配門檻，與我國設有5%門檻不同，故小黨仍有生存空間；其次，日本總席次中有近4成為比例代表（單一選區300席，比例代表200席後修正為180席），從而較我國更能緩和單一選區比例性不足之缺點；再者，日本之比例代表選區並非以全國為範圍，而係劃分為11個比例代表選區，使具區域性優勢之政黨有獲得席次分配之空間，從而使該區域選民之意志亦有獲得合理代表之機會，多元民主化之制度可得其生息之土壤。

(十)反觀我國憲法增修條文第4條之規定，因將比例代表選區及單一選區之席次分別計算（並立制），加之政黨比例分配之席次（34席）僅有總席次（113席）的三成，導致單一選區扭曲國民意志之違憲性疑慮，無法透過如前述德國聯立制予以解消。政黨獲得之總席次無法合理反映政黨總得票率，只有大黨成為該制度下之受益者，而其他政黨及其所代表之國民利益與觀點，並未在立法院被合理代表，第三黨甚至連在立法院發言的機會也沒有，亦無法形成由不同利益代表間進行理性思辯與溝通之空間。循此，國家統治權力（立法權）之組織與行使，未能兼顧兩大黨以外政黨所代表之國民利益，已無法充分及忠實反映國民意志，顯然抵觸前揭國民主權原則，同時因該選制形同在制度上剝奪第三黨生存空間，亦違反前揭憲法第7條、第14條、第17條對

人民平等權、結社自由和參政權之保障。

(十一)實則，聯立制使國會總席次之分配能充分反映政黨總得票率，方符合國民主權原則之要求。1996 年底之國發會共識，最後達成之共識亦為聯立式兩票制，於我國 2005 年憲法第 7 次修憲前，立法院亦曾經舉辦 6 場公聽會，與會絕大多數學者均傾向聯立式的單一選區兩票制，惟修憲時卻在中國國民黨及民主進步黨兩大黨密室協商後突然轉變並立制，以聯手夾殺小黨生存空間，只能說是權謀下之產物。

二、憲法增修條文第 4 條第 2 項規定及公職人員選舉罷免法第 67 條第 2 項第 5 款規定，使政黨票得票率未達 5%之政黨無從獲分配全國不分區立法委員席次，致不分區立法委員席次分配無法合理反映國民意志，違反憲法第 2 條國民主權原則，同時因此扼殺第三黨生存空間，侵害聲請人受憲法保障之平等權、結社自由與參政權：

(一)查憲法增修條文第 4 條第 2 項及公職人員選舉罷免法第 67 條第 2 項第 5 款規定，政黨票得票率未達 5%之政黨不得獲分配全國不分區立法委員席次，以致有政治實力之政黨，縱使有一定之民意基礎，因 5%之政黨得票率門檻，亦無法於立法院獲得相應之席次，在制度上必然導致不分區立法委員席次分配無法合理反映國民意志，亦扼殺多元民主發展之空間。

(二)以我國第 7 屆立法委員選舉為例，中國國民黨與民主進步黨於系爭選舉另分別獲得政黨票 51.2322% 之得票率及 36.911% 之得票率，合計得票率為 88.1432%(參原證 3 號)，卻共獲分配全國不分區立法委員(含僑居國外國民立委，下同)之 100% 席次(即 34 席，其中中國國民黨獲得 20 席，民主進步黨獲得 14 席)；聲請人等其他申請登記之政黨雖有合計近 12% 之得票率，惟因各政黨未達 5% 之政黨選舉票門檻，未獲分配任何全國不分區立法委員席次，導致不分區立委席次分配結果與政黨得票比例顯失相當，違反憲法第 2 條之國民主權原則。

(三)再者，上述 5% 門檻使得其他政黨無從參與立法院席次分配，形同在制度上剝奪第三黨之生存空間，甚至造成兩大黨以外第三黨之泡沫化，對兩大黨以外第之參與者及認同者而言，無異實質上剝奪其透過政黨為政治意見之表達、及以特定政黨推薦比例代表人之身分參與國政之機會，亦違反前揭憲法第 7 條、第 14 條、第 17 條對人民平等權、結社自由及參政權之保障。

(四)或謂 5% 門檻之目的在防止小黨林立，造成政權之不穩定，依德國聯邦選舉法第 6 條第 6 項規定，亦設有應達第二票總數 5% 之政黨得票率門檻始得獲席次分配云云。惟查，德國因係採閣制國家，閣由國會多數黨組閣，若國會小黨林立，可能造成政府組成之困難，導致閣頻頻更迭，然我國並非採閣制國

家，依憲法增修條文第 3 條第 1 項規定，行政院院長由總統任命，甚且不需經過立法院同意，是上述類似德國之顧慮並不存在，況在立法院專注扮演監督行政權之角色上，毋寧應該讓更多元之聲音有進入立法院之機會，使行政部門亦能注意或正視少數觀點之聲音。

三、憲法增修條文第 4 條第 2 項規定及公職人員選舉罷免法第 67 條第 2 項第 5 款規定，使政黨票得票率未達 5% 之政黨，其所得之每一票政黨票形同無價值，而對超過 5% 門檻之政黨，形成放大或膨脹其每一票政黨票之價值，違反憲法第 129 條「票票等值」：

(一)按憲法第 129 條規定：「選舉……以平等……之方法行之」。其中所稱「平等」投票方法，即指「每人一票、票票等值」原則。

(二)查憲法增修條文第 4 條第 2 項及公職人員選舉罷免法第 67 條第 2 項第 5 款規定，政黨票得票率未達 5% 之政黨不得獲分配全國不分區立法委員席次，導致未達 5% 門檻之政黨 1 席也無法取得（即便在現狀比例代表成數不合理地偏低之情形下，以不分區立委人數 34 人計算，取得 3% 以上之政黨票之政黨應至少可取得 1 席），該制度勢將導致投給未達 5% 門檻政黨之政黨票形同無價值，相對而言將反向放大超過 5% 門檻之政黨的政黨票價值，造成「票票不等值」之結果，如第七屆立法委員選舉，中國國民黨取得政黨票比例為 51.2322%，卻取得 59% 之不分區

立委席次，而民主進步黨 36.911%之政黨得票率，卻取得 41%之不分區立委席次，即可證之。

(三)綜上，憲法增修條文第 4 條第 2 項規定及公職人員選舉罷免法第 67 條第 2 項第 5 款規定，違反憲法第 129 條「票票等值」原則。

伍、解決疑義必須解釋憲法的理由：

臺灣高等法院 97 年度選上字第 9 號判決係以「憲法增修條文第 4 條第 1 項、第 2 項及選罷法第 67 條第 2 項是否違憲，應係由司法院大法官掌理違憲之審查，普通法官並無違憲之審查權，故本院尚難就憲法增修條文第 4 條第 1 項、第 2 項及選罷法第 67 條第 2 項之規定，逕為違憲之審查，是上訴人上開主張，尚無足取。」(請見附件四判決書第 25 頁第 9 行以下)為判決聲請人敗訴之主要論據，基於憲法保障之訴訟權及司法院大法官審理案件法第五條第一項第二款之規定，唯有聲請大院解釋憲法，方能解決疑義。

陸、關係文件之名稱及件數：

附件一：中央選舉委員會 96 年 11 月 9 日中選一字第 0963100228 號公告乙份。

附件二：中央選舉委員會於 97 年 1 月 18 日中選一字第 0973100017 號函公告系爭選舉之當選人名單乙份。

附件三：臺灣臺北地方法院 97 年度選字第 4 號判決乙份。

附件四：臺灣高等法院 97 年度選上字第 9 號判決乙份。

謹 狀
司法院 公鑒

聲 請 人 綠 黨
代 表 人 文 魯 彬
楊 長 苓
代 理 人 賴 中 強 律 師 (兼送達代收人)
彭 正 元 律 師
涂 予 尹 律 師
聲 請 人 制 憲 聯 盟
代 表 人 孫 約 翰
代 理 人 賴 中 強 律 師 (兼送達代收人)
楊 大 德 律 師

中 華 民 國 1 0 0 年 1 1 月 1 0 日

(附件四)

臺灣高等法院民事判決

97 年度選上字第 9 號

上 訴 人 制憲聯盟

法定代理人 酉 ○ ○

上 訴 人 甲 ○ ○

法定代理人 A ○ ○

共同

訴訟代理人 賴 中 強 律 師

涂 予 尹 律 師

參 加 人 綠 黨

法定代理人 丑 ○ ○

B ○ ○

訴訟代理人 劉 素 吟 律師

被上訴人 中央選舉委員會

法定代理人 張 政 雄

訴訟代理人 彭 文 暉

蔡 金 誥

被上訴人 乙 ○ ○、壬 ○ ○、申 ○ ○、字 ○ ○、
庚 ○、玄 ○ ○、己 ○、卯 ○ ○、天 ○ ○、
戊 ○ ○、戊 ○ ○、癸 ○ ○、C ○ ○、辰
○ ○、地 ○ ○、黃 ○ ○、辛 ○ ○、子 ○
○

追加被告 午 ○ ○

上二十人

共 同

訴訟代理人 黃 國 鐘 律師

被上訴人 丙 ○ ○

上列當事人間選舉無效等事件，上訴人對於中華民國 97 年 5 月 23 日臺灣臺北地方法院 97 年度選字第 4 號第一審判決提起上訴，並為訴之追加，本院於 98 年 6 月 9 日言詞辯論終結，判決如下：

主 文

上訴及追加之訴均駁回。

第二審訴訟費用(含追加之訴部分)由上訴人負擔

事實及理由

壹、程序方面：

- 一、綠黨於原審係參加人身分(見本院卷(一)第2頁之原審判決當事人欄)，於上訴人提起上訴時，綠黨卻以上訴人之身分上訴(見本院卷(一)第15頁之上訴狀)；嗣於本院民國98年6月9日言詞辯論時，綠黨更正為參加人之身分(見本院卷(二)第92頁背面之筆錄、第123頁之書狀)，合先敘明。
- 二、參加人綠黨之法定代理人原為「謝若蘭」，嗣變更為「丑○○」、「B○○」，有政部97年7月2日台民字第0970107462號函可考(見本院卷(二)第7頁之函文)。
- 三、被上訴人丙○○未於言詞辯論期日到場，經核無民事訴訟法第386條所列各款情形，爰依上訴人之聲請，由其一造辯論而為判決。
- 四、按訴之變更或追加，非經他造同意，不得為之。但有民事訴訟法第255條第1項第2款至第6款情形，不在此限。又訴狀送達後，原告固不得將原訴變更或追加他訴，但如請求之基礎事實同一者，不在此限，民事訴訟法第446條第1項及第255條第1項第2款及第4款定有明文。經查：
(一)本件上訴人於原審之第一備位聲明原係請求判決被上訴人乙○○、壬○○、申○○、宇○○、庚○○、玄○○、己○○、卯○○、天○○、戊○○、戌○○、癸○○、c○○、○○、辰○○、地○○、黃○○、辛○○、子○○等19人(下稱乙○○等19人)及李紀珠之當選無效；第二備位

聲明則係請求判決被上訴人黃○○、辛○○、子○○、丙○○（下稱黃○○等 4 人）系爭選舉當選無效（見原審卷第 4 頁之起訴狀）。

（二）嗣因李紀珠辭立法委員職務，就任行政院金融監督管理委員會副主任委員，不分區立法委員職位由午○○遞補（見本院卷（一）第 118 頁之書狀）。上訴人乃撤回對李紀珠之訴訟（見本院卷（二）第 49 頁背面之書狀），並追加午○○為被告（見本院卷（二）第 49 頁背面之書狀、第 46 頁之筆錄）。而被上訴人乙○○等 19 人同意李紀珠之撤回（見本院卷（二）第 46 頁之筆錄），並同意追加午○○為被告（見本院卷（二）第 55 頁之筆錄）。午○○亦同意上訴人之追加，故追加為合法。

（三）由於午○○遞補李紀珠立法委員之職位，則不分區委員之順序乃有所變動，上訴人乃將上訴聲明其中備位聲明之第一備位聲明更正為請求判決被上訴人乙○○等 19 人於第七屆立法委員全國不分區及僑居國外國民選舉（下稱系爭選舉）之當選無效；第二備位聲明則係請求判決被上訴人辛○○、子○○、丙○○（下稱辛○○等 3 人，即黃○○順序往前）於系爭選舉當選無效（見本院卷（二）第 125 頁背面、第 126 頁正面之書狀）。並追加聲明，其中第一備位聲明為：請求判決午○○當選系爭選舉之當選無

效；第二備位聲明為：請求判決午○○當選系爭選舉當選無效（見本院卷（二）第 126 頁正面之書狀）。查，本件係因系爭選舉之爭議，致衍生本件訴訟，上訴人追加請求之基礎事實同一，且經被上訴人及午○○同意，依民事訴訟法第 446 條第 1 項及第 255 條第 1 項第 2 款規定，上訴人上開追加之請求，程序自屬合法。

五、次按法官於審理案件時，對於應適用之法律，依其合理之確信，認為有牴觸憲法之疑義者，各級法院得以之為先決問題，裁定停止訴訟程序，並提出客觀上形成確信法律為違憲之具體理由，聲請大法官解釋，業經釋字第 371 號解釋在案。其中所謂「先決問題」，係指審理原因案件之法院，確信系爭法律違憲，顯然於該案件之裁判結果有影響者而言；所謂「提出客觀上形成確信法律為違憲之具體理由」，係指聲請法院應於聲請書詳敘其對系爭違憲法律之闡釋，以及對據以審查之憲法規範意涵之說明，並基於以上見解，提出其確信系爭法律違反該憲法規範之論證，且其論證客觀上無明顯錯誤者，始足當之。如僅對法律是否違憲發生疑義，或系爭法律有合憲解釋之可能者，尚難謂已提出客觀上形成確信法律為違憲之具體理由（釋字第 572 號解釋參照）。查，本件雖對憲法增修條文第 4 條第 1 項、第 2 項及公職人員選舉罷免法第 67 條第 2 項所規定之立法委員選舉制度有違憲之疑義，惟憲法增修條文其

位階高於法律，具有憲法之高度，顯不在上開釋字第 371 號解釋得聲請釋憲之範圍；又上開選罷法之規定尚難謂已有客觀上形成確信法律為違憲之具體理由，是上訴人主張本件應聲請大法官釋憲，並請求裁定停止訴訟程序云云（見本院卷（二）第 94 頁至第 113 頁之書狀），本院認無必要，合先敘明。

貳、實體方面：

一、本件上訴人主張：

（一）被上訴人中央選舉委員會（下稱中選會）於 97 年 1 月 12 日辦理系爭選舉，其中區域選出者 73 人，原住民選出者 6 人，全國不分區及僑居國外國民選出者 34 人，總計應選 113 席。系爭選舉採「單一選區兩票制」，一票以區域（含原住民）候選人為投票對象，一票以政黨為投票對象，區域選出立法委員按應選名額劃分同額選舉區選出之，全國不分區及僑居國外國民選出立法委員依政黨名單投票選出，由獲得 5% 以上政黨選舉票之政黨依得票比率選出之。中選會於 97 年 1 月 18 日中選一字第 0973100017 號函公告系爭選舉之當選人名單，並於 97 年 1 月 21 日於中選員會網站公告。

（二）系爭選舉總席次分配無法反映政黨總得票率：查中國國民黨（下稱國民黨）於系爭選舉應選 113 席中共獲得 81 席（其中區域 57 席、原住民 4 席，全國不分區 20 席），惟國民黨於系爭

選舉之政黨票得票率僅 51.2322%，卻囊括總應選席次之 71.6814%，反觀包含上訴人在之其他參選政黨共獲得近 48% 之得票率，卻僅獲得不到 30% 之席次，席次分配顯失均衡。

(三) 百分之五政黨得票率門檻，對小黨造成歧視效果：國民黨與民主進步黨（下稱民進黨）於系爭選舉另分別獲得政黨票 51.2322% 之得票率及 36.911% 之得票率，合計得票率為 88.1432%，卻共獲分配全國不分區立法委員（含僑居國外國民立委，下同）之全部席次即 34 席，其中國民黨獲得 20 席，民進黨獲得 14 席；而其他申請登記之政黨雖有合計近 12% 之得票率，惟因各政黨未達 5% 之政黨選舉票門檻，未獲分配任何全國不分區立法委員席次，形同對小黨之歧視，導致不分區立委席次分配結果與政黨得票比例顯失相當。

(四) 乙○○等 19 人及午○○為國民黨全國不分區選舉立法委員當選人，如前述，國民黨於系爭選舉中之政黨票得票率為 51.2322%，如依政黨票得票比率分配總席次計算，國民黨應獲分配之合理總席次為 58 席（計算式： $113 \times 51.2322\% \div 58$ ），由於國民黨實際當選之區域及原住民立委當選人已達 61 席（區域立委 57 席、原住民立委 4 席）。因此，國民黨不分區立委候選人 20 人應不得再獲全國不分區立委席次之分配。

(五)縱然不採依政黨票得票比率分配總席次(113席)之計算方式，而將區域選舉立委(79席)與全國不分區選舉立委(34席)分開，依政黨得票比率重新計算各政黨於34席全國不分區立委之應分配席次，國民黨應受分配席次為17席(計算式： $34 \times 51.2322\% \div 17$)，民進黨應受分配席次為13席(計算式： $34 \times 36.9110\% \div 13$)，惟系爭選舉國民黨及民進黨當選不分區立委分別為20席及14席，故被上訴人辛○○等3人及午○○之席次應不得再獲分配。

(六)綜上，中選會辦理系爭選舉違法，足以影響選舉結果，已屬公職人員選舉罷免法(下稱選罷法)第118條第2項之選舉無效事由，應屬無效：

- 1.按選罷法第118條第2項規定：「選舉委員會辦理全國不分區及僑居國外國民立法委員選舉違法，足以影響選舉結果，申請登記之政黨，得依前項規定提起選舉無效之訴。」同條第1項規定：「選舉委員會辦理選舉、罷免違法，足以影響選舉或罷免結果，檢察官、候選人、被罷免人或罷免案提議人，得自當選人名單或罷免投票結果公告之日起十五日，以各該選舉委員會為被告，向管轄法院提起選舉或罷免無效之訴。」依上開規定，中選會辦理系爭選舉違法，足以影響選舉結

果者，申請登記政黨之上訴人自得於當選人名單公告之日起 15 日以中選會為被告，提起選舉無效之訴。

2. 又中選會辦理系爭選舉，未使各政黨所得總席次反映各政黨總得票率，違反憲法第 129 條及第 7 條平等選舉原則，並違反憲法第 2 條主權在民原則，其辦理選舉違法，且足以影響選舉結果，系爭選舉為無效：

(1) 憲法為國家根本大法，有拘束全國各機關之效力，中選會辦理選舉、罷免事務，自應恪守憲法規範，並無例外，是前引選罷法第 118 條第 2 項所稱辦理選舉「違法」，應包含「違反憲法」之情形在。

(2) 中選會辦理系爭選舉，未使各政黨所得總席次反映各政黨總得票率，違反憲法第 2 條國民主權原則及憲法第 129 條及第 7 條平等選舉原則。

3. 中選會辦理系爭選舉，使政黨票得票率未達 5% 之上訴人及其他申請登記之政黨未獲分配全國不分區立法委員席次，違反憲法第 129 條及第 7 條規定，其辦理選舉違法，且足以影響選舉結果，系爭選舉為無效：

(1) 按憲法第 129 條規定：「選舉……以平等……之方法行之。」由於憲法有關基本權利之規定，具有直接拘束各國家權力之

效力。查被上訴人適用選罷法第 67 條第 2 項第 5 款「各該政黨之得票比率未達百分之五以上者，不予分配當選名額；其得票數不列入第一款計算。」之規定，而以上訴人所獲政黨票未達 5%，將上訴人及其他申請登記之政黨得票數不列入同條項第 1 款計算，不予分配上訴人全國不分區立法委員席次。惟該款規定顯與上揭憲法第 129 條規定有違。蓋對政黨而言，憲法第 129 條乃為保障其「政黨機會平等權」所設；選罷法第 67 條第 2 項第 5 款為上訴人當選不分區立法委員設下 5% 限制，明顯排除小黨存在空間，與憲法第 129 條規定顯然有悖。中選會適用該款規定計算上訴人及其他申請登記政黨之得票數，已構成選罷法第 118 條第 2 項之違法。

(2) 次按憲法第 7 條明定「……人民，無分……黨派，在法律上一律平等。」是以國家權力倘基於黨派因素給予人民差別待遇，即與憲法第 7 條規定有違。查中選會適用選罷法第 67 條第 2 項第 5 款計票，致上訴人及其他依法申請登記之政黨未獲分配任何全國不分區立法委員席位，致投選上訴人政黨之人民利益，無法呈現於立法院。核其情節，顯已牴觸憲法第 7 條「黨派平等」

規定而構成選罷法第 118 條第 2 項之違法。

(3) 綜上，中選會辦理系爭選舉，使政黨票得票率未達 5% 之上訴人及其他申請登記之政黨未獲分配全國不分區立法委員席次，違反憲法第 129 條及第 7 條規定，並已影響選舉結果，該當選罷法第 118 條第 2 項選舉無效事由。

(七) 又國民黨全國不分區及僑居國外國民立法委員當選人，因政黨得票數不實，足認影響選舉，該當選罷法第 120 條第 2 項之當選無效事由，應屬無效：

1. 依選罷法第 120 條第 2 項規定：「全國不分區及僑居國外國民立法委員選舉之當選人，因政黨得票數不實，而足認有影響選舉結果之虞……，其他申請登記之政黨得依前項規定提起當選無效之訴。」同條第 1 項規定：「當選人有下列情事之一者，選舉委員會、檢察官或同一選舉區之候選人得以當選人為被告，自公告當選人名單之日起三十日，向該管轄法院提起當選無效之訴。」則全國不分區及僑居國外國民立法委員選舉之當選人，因政黨得票數不實，而足認有影響選舉結果之虞，申請登記之政黨之上訴人自得於公告當選人名單之日起 30 日，以當選人為被告，提起當選無效之訴。

2. 依憲法第 2 條之國民主權原則及第 129 條之選舉平等原則，政黨分配總席次應反映政黨票得票率，故國民黨於系爭選舉理應無席次分配，實際卻獲分配 20 席，該當於、或至少可類推適用選罷法第 120 條第 2 項「政黨得票數不實，而足認有影響選舉結果之虞」之要件，國民黨不分區立委當選人當選無效。

(八)另中選會以上訴人申請登記之政黨未達 5%政黨得票門檻，完全不分配全國不分區立法委員(34 席)之席次，將所有不分區席次分配予國民黨及民進黨不分區候選人，該當選罷法第 120 條第 2 項「政黨得票數不實，而足認有影響選舉結果之虞」之當選無效事由，辛○○等 3 人及午○○之當選應屬無效：

1. 依選罷法第 120 條第 2 項、第 1 項規定，全國不分區及僑居國外國民立法委員選舉之當選人，因政黨得票數不實，而足認有影響選舉結果之虞，申請登記政黨之上訴人，自得於公告當選人名單之日起 30 日，以當選人為被告，提起當選無效之訴，已如前述。又上開規定所稱「政黨得票數不實，而足認有影響選舉結果之虞」之要件，旨在確保政黨席次分配結果之正確性。

2. 如前所述，中選會依選罷法第 67 條第 2 項第 5 款「各該政黨之得票比率未達 5%以上

者，不予分配當選名額；其得票數不列入第 1 款計算」之規定，以上訴人所獲政黨票未達 5%，將上訴人及其他申請登記之政黨得票數不列入同條項第 1 款計算，完全不分配上訴人全國不分區立法委員席次，違反憲法第 7 條之平等原則及第 129 條之選舉平等原則。

3. 中選會之上開違法作為，使國民黨與民進黨合計政黨得票率僅 88.1432%，卻共獲得全國不分區立法委員 100% 席次（即 34 席），顯然已破壞政黨席次之正確性，可認該當於、或至少可類推適用前引選罷法第 120 條第 2 項「政黨得票數不實，而足認有影響選舉結果之虞」之要件。

4. 如依政黨得票比率重新計算各政黨於 34 席全國不分區立委之應分配席次，國民黨應受分配席次為 17 席（計算式為： $34 \times 51.2322\% \div 17$ ），民進黨應受分配席次為 13 席（計算式為： $34 \times 36.9110\% \div 13$ ），惟系爭選舉國民黨及民進黨當選不分區立委分別為 20 席及 14 席，故辛○○等 3 人及午○○應不得再獲分配，其當選公告應屬無效等情，爰依憲法第 2 條、第 7 條、第 17 條、第 14 條、第 129 條及選罷法第 118 條第 2 項、第 120 條第 2 項之規定，求為：（一）先位聲明：請求判決中選會辦理系爭選舉無效。（二）第一備位聲

明：請求判決乙○○等 19 人（李紀珠部分已撤回）於系爭選舉之當選無效。（三）第二備位聲明：請求判決黃○○等 4 人於系爭選舉之當選無效（原審為上訴人敗訴之判決，上訴人聲明不服，提起上訴，並追加備位聲明，已如前述）。並上訴聲明：（一）原判決廢棄。（二）先位聲明：請求判決中選會辦理系爭選舉無效。（二）第一備位聲明：請求判決被上訴人等 19 人於系爭選舉之當選無效。（三）第二備位聲明：請求判決辛○○等 3 人於系爭選舉之當選無效。追加聲明：（一）第一備位聲明：請求判決午○○於系爭選舉之當選無效。（二）第二備位聲明：請求判決午○○於系爭選舉當選無效（見本院卷（二）第 126 頁正面之書狀）。

二、被上訴人中選會則以：按本件選舉無效之訴，須以中選會辦理選舉違法，足以影響選舉結果為其要件，此觀選罷法第 118 條規定自明。又按憲法增修條文第 4 條第 1 項規定：「立法院立法委員自第七屆起一百一十三人，任期四年，連選得連任，於每屆任滿前三個月，依下列規定選出之，不受憲法第六十四條及第六十五條之限制：……三、全國不分區及僑居國外國民共三十四人。」第 2 項規定：「……。第三款依政黨名單投票選舉之，由獲得百分之五以上政黨選舉票之政黨依得票比率選出之，……。」選

罷法第 67 條第 2 項規定：「全國不分區及僑居國外國民立法委員選舉當選名額之分配，依下列規定：一、以各政黨得票數相加之和，除各該政黨得票數，求得各該政黨得票比率。二、以應選名額乘前款得票比率所得積數之整數，即為各政黨分配之當選名額；按政黨名單順位依序當選。三、依前款規定分配當選名額後，如有剩餘名額，應按各政黨分配當選名額後之剩餘數大小，依序分配剩餘名額。剩餘數相同時，以抽籤決定之。四、政黨登記之候選人名單人數少於應分配之當選名額時，視同缺額。五、各該政黨之得票比率未達百分之五以上者，不予分配當選名額；其得票數不列入第一款計算。六、第一款至第三款及前款小數點均算至小數點第四位，第五位以下四捨五入。」則依上開定，上訴人政黨之得票率未達 5% 以上者，不予分配當選名額，其得票數不列入計算，故中選會依法辦理系爭選舉，並無違憲之可言，上訴人復未能舉證中選會辦理系爭選舉違法，且足以影響選舉結果之情事，是上訴人訴請判決中選會辦理系爭選舉無效，並無理由等語，資為抗辯，並答辯聲明：上訴駁回。

三、乙○○等 19 人及追加被告午○○分：

(一)上訴人主張系爭選舉之違法理由有二，一為政黨票之得票比率與總席次之比率不同，違反平等原則；二為 5% 之門檻限制違反票票等值原則及比例原則。惟查：

1. 政黨票得票比率與總席次比率無關：

(1) 依憲法增修條文第 4 條規定，系爭選舉係採所謂的「單一選區兩票制」，即採用「單一選區(相對多數決)」的區域立法委員，與採用「政黨比例代表制」的不分區立法委員，所共同構成的一種「混合式」選舉制度。單一選區兩票制有其憲法、政治學理及外國立法例可資依循，修憲者捨德國式聯立制而採日本式並立制，不僅為修憲者的形成自由，並經公民複決程序獲得正當性，此一條文自屬合憲。

(2) 參酌學理及外國立法例，單一選區兩票制有「聯立制」與「並立制」之別。採聯立制者，倘某一政黨之提名人若於區域立委中當選名額，已超過其依據得票比率所應分配之名額時，即不得分配不分區立委席次之名額。反之，「並立制」下，某一政黨之提名人若於區域立委中當選名額，即使已超過其依據得票比率所應分配之名額時，仍保有依其得票比率分配不分區立委席次名額之權利。再參酌憲法增修條文第 4 條規定，94 年當時朝野政黨的修憲共識，以及國學者的通說，我國顯採「並立制」。上訴人主張國民黨在系爭選舉中之政黨票得票率為 51.2322%，僅能獲分配 58 席，

國民黨實際當選人已達 61 席(區域立委 57 席、原住民立委 4 席自不得再獲全國不分區立委席次之分配云云，即係採「聯立制」之見解，與現行法制，有所扞格。上訴人以德式聯立制之精神指稱日式並立制之設計為違憲，有如以「家禽應卵生指責家畜胎生」，解釋方法全然錯誤，洵不足採。

(3)依兩票制之設計，政黨票與區域票間，本即無必然之相關性，公民在遂行投票行為時，乃以不同之標準進行判斷，政黨票在判斷該政黨之表現及其不分區名早之優劣，區域票在判斷特定候選人本身是否適格。上訴人單純以政黨票之得票比率作為認定總席次比率的唯一標準，形同認定國家僅需進行政黨投票來決定總席次，其否定區域票之用意，與現行憲政體制不符，殊不足採。且上訴人以投票結果解釋制度設計是否合理，明顯係倒果為因，並不妥當。

(4)綜上，國民黨得票比率既然已超過法定分配標準，而系爭選舉制度又採「並立制」，當然應獲得不分區立委席次之分配。

2. 百分之五門檻限制不違憲：

(1)政黨當選之門檻限制，自 1991 年實施至今，為法律所明文規定；2005 年修憲時並

經公民複決成為憲法條文，足見有其正當性。1991 年依據憲法增修條文，立法委員設置「不分區委員」，其選舉制度採「政黨比例代表制」，有關政黨得以分配「不分區立委」席次之得票比率，由立法院以增修選罷法之途徑，明定為「5%」，迄 2005 年 2 月 5 日止，復歷經 12 次提案修法過程，均未曾修改「5%」得票比率之限制。2005 年 6 月 7 日（任務型）國民大會複決通過之（第七次）決議，更直接載入憲法增修條文第 4 條。

(2)我國政黨總數超過 135 個，如無當選門檻限制，勢將令選舉難以舉辦，當選席次計算困難。因此，立法者考量此一因素，而合理限制、差別對待，應屬合憲。以系爭選舉觀之，小政黨之總得票率超過 5%，足證若小黨間願意合作，絕對有機會於立法院中獲得席次，可見憲法之設計並未抹殺小黨之存在空間。

(二)又我國憲法平等選舉之原則並非指機械形式之平等，而係實質平等。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。上開平等投票即所謂「票票等值」，係憲法第 7 條所定平等權之實踐。惟憲法基於地區代表性、

少數民族及婦女政治參與之保障，乃於憲法第 134 條、第 135 條及憲法增修條文第 4 條、第 10 條分就婦女、少數民族及金門、馬祖、澎湖地區人民之政治參與權利，明定應有特殊保障，故憲法所定平等原則，並非機械形式之平等，而係實質平等，自有容修憲者基於其他憲法價值考量，而為合理差別待遇。憲法增修條文第 4 條第 2 項所定立法委員選舉全國不分區及僑居國外國民依政黨名單投票選舉之，由獲得 5% 以上政黨選舉票之政黨依得票比率分配之，與區域立法委員之當選席次及計算方式互不牽連。其規定之選舉方式既特別規定為「並立制」及「5%」之政黨門檻，則無論所造成之選舉結果如何，均屬上開憲法第 129 條之別有規定，並無違反憲法第 7 條及第 129 條之平等原則及票票等值原則。國民黨籍不分區立法委員之當選，既以上開憲法增修條文及選罷法之規定為據，並無任何違憲違法之處。

(三)再者，全國不分區及僑居國外國民立法委員選舉之當選人，因政黨得票數不實，而足認有影響選舉結果之虞，其他申請登記之政黨得提起當選無效之訴，固為選罷法第 120 條第 2 項所明定，惟所謂「得票數不實，而足認有影響選舉結果之虞」，係指選舉機關辦理選舉，因計算或判定選票有效無效發生錯誤，在客觀上足以影

響選舉結果之可能或危險者而言。諸如將其他政黨選票誤算另一政黨選票、無效票誤算為有效票、政黨總得票數統計有誤、政黨得票數與實際得票數不符，或將有效票誤計為無效票等情，足以影響應由何位候選人當選之選舉結果。查，系爭選舉國民黨得票為 501 萬 801 票，得票率為 51.2322%，依憲法增修條文第 4 條及選罷法第 67 條第 2 項規定，計獲得 20 席全國不區立法委員，伊等依法當選，並經中選會公告在案。上訴人提起本件訴訟，若能證明伊等所屬政黨得票數不實，足以影響選舉結果之可能，則可獲得勝訴判決，故上訴人就伊等當選票數不實，足認有影響結果之虞情形，應負舉證責任。而伊等所屬國民黨之得票數，既為上訴人所不爭，上訴人又未能舉證證明伊等有當選無效情事，僅以臆測之見，空泛指摘現行法制違憲，而認伊等當選無效，難謂正當。

(四)另系爭選舉係依憲法增修條文第 4 條規定：「由獲得百分之五以上政黨選舉票之政黨依得票比率選出之」，並依選罷法第 67 條第 2 項規定分配名額，自無違法可言。上訴人雖依選罷法第 118 條第 2 項規定提起本件選舉無效之訴，惟依上訴人主張之事實，中選會辦理系爭選舉，並無任何違背法令之處。又上訴人雖另依選罷法第 120 條第 2 項規定提起本件當選無效之訴，

惟上訴人未舉證伊等所屬政黨有「所得票數不實」、「資格不符」或其他各款失權情事，其主張自難認為有理等語，資為抗辯，並答辯聲明：上訴及追加之訴均駁回。

四、被上訴人丙○○未於準備程序或言詞辯論期日到場，亦未提出聲明及陳述。

五、兩造不爭執事項：

(一)全國不分區及僑居國外國民選出立法委員依政黨名單投票選出，由獲得5%以上政黨選舉票之政黨依得票比率選出之。中選會於97年1月18日中選一字第0973100017號函公告系爭選舉之當選人名單，並於97年1月21日於中選會網站公告。當選人名單(34人)如下：

1. 民進黨14人：陳節如(女)、蔡煌瑯、涂醒哲、邱議瑩(女)、柯建銘、黃淑英(女)、王幸男、薛凌(女)、高志鵬、陳瑩(女)、余政道、翁金珠(女)、蔡同榮、丙○○(女)。
2. 國民黨20人：被上訴人乙○○、壬○○(女)、申○○、宇○○(女)、庚○、玄○○(女)、己○、卯○○、天○○(女)、戊○○、戌○○(女)、癸○○、C○○(女)、○○(僑居國外國民)、辰○○(女)、地○○、黃○○(女)、辛○○、子○(女)、午○○(女，遞補李紀珠之名額)。

(二)因系爭選舉設有5%門檻，上訴人未獲分配任何

席次。

- (三)被上訴人中選會於 97 年 1 月 12 日辦理第七屆立法委員選舉，自由地區直轄市、縣市選出 73 人，自由地區平地原住民及山地原住民選出 6 人，全國不分區僑居國外國民選出 34 人，總計共 113 席。
- (四)系爭選舉採「單一選區兩票制」，一票以區域(含原住民)候選人為投票對象，一票以政黨為投票對象，區域選出立法委員按應選名額劃分同額選舉區選出之，全國不分區及僑居國外國民選出立法委員依政黨名單投票選出，由獲得 5% 以上政黨選舉票之政黨依得票比率選出。
- (五)被上訴人中選會於 97 年 1 月 18 日中選一字第 0973100017 號函公告國民黨於系爭選舉得票 501 萬 801 票，得票率為 51.2322%，實際當選之區域及原住民立委共 61 人，全國不分區選舉立法委員當選人為 20 人，合計 81 人，占總當選人數 71.68%。
- (六)民進黨於系爭選舉得票 361 萬票，得票率為 36.9110%，實際當選之區域及原住民立法委員共 13 人，全國不分區選舉立法委員當選人為 14 人，合計 27 人，占總當選人數 23.89%。
- (七)國民黨與民進黨於系爭選舉分別獲得政黨票 51.2322%之得票率及 36.9110%之得票率，合計得票率為 88.1432%，共獲分配全國不分區選舉

立法委員之全部席次（即 34 席），其中國民黨獲得 20 席，民進黨獲得 14 席，台聯、新黨、甲○○、制憲聯盟、綠黨、第三社會黨、紅黨、客家黨、台灣農民黨在之 9 個政黨，於全國不分區立法委員之選舉總共得票 109 萬 1,139 票，占總得票率 11.16%，惟因各政黨未達百分之五之政黨選舉票門檻，致未獲分配任何全國不分區立法委員席次等事實，為兩造所不爭執（見本院卷（一）第 171 頁之筆錄及第 156 頁、第 157 頁、第 165 頁、第 166 頁、第 167 頁、第 174 頁之書狀），且有中央選舉委員會 96 年 11 月 9 日中選一字第 0963100228 號公告、97 年 1 月 18 日中選一字第 0973100017 號公告、「第七屆立法委員選舉暨全國性公民投票第 3 案、第 4 案投票概況」、中選會網站公告之「各政黨推薦之區域候選人在各直轄市縣市得票情形」、「第 3 屆至第 7 屆區域及原住民立法委員選舉最大兩黨得票率比較簡表」、第七屆立法委員全國不分區及僑居國外國民選舉公報節本影本、選舉資料庫網站第 7 屆立法委員選舉政黨得票概況（見原審卷第 14 頁至第 24 頁之公告、第 25 頁至第 33 頁之公告、第 34 頁至第 37 頁之資料、第 221 頁至第 235 頁之表格、第 236 頁至第 249 頁之表格、第 312 頁之公報、第 323 頁之網頁）可證，固堪信為真實。

六、本件經依民事訴訟法第 463 條準用同法第 270 條之 1 第 1 項第 3 款規定，整理並協議簡化爭點後，兩造同意就本院 97 年 10 月 20 日準備程序中，兩造協議簡化之爭點為辯論範圍(見本院卷(一)第 116 頁、第 117 頁之筆錄)。茲僅就兩造之爭執點及本院判斷，分述如下：

(一)關於憲法增修條文及公職人員選舉罷免法所規定之立法委員選舉制度，是否違反國民主權原則、憲法第 129 條平等選舉原則、第 17 條參政權保障、第 14 條之結社自由及第 7 條的平等權保障？經查：

1. 按憲法增修條文第 4 條第 1 項規定：「立法院立法委員自第七屆起一百一十三人，任期四年，連選得連任，於每屆任滿前三個月，依左列規定選出之，不受憲法第六十四條及第六十五條之限制：一、自由地區直轄市、縣市七十三人。每縣市至少一人。二、自由地區平地原住民及山地原住民各三人。三、全國不分區及僑居國外國民共三十四人。」同條第 2 項規定：「前項第一款依各直轄市、縣市人口比例分配，並按應選名額劃分同額選舉區選出之。第三款依政黨名單投票選舉之，由獲得百分之五以上政黨選舉票之政黨依得票比率選出之，各政黨當選名單中，婦女不得低於二分之一。」又按公職人員選舉

罷免法第 67 條第 2 項規定：「全國不分區及僑居國外國民立法委員選舉當選名額之分配，依下列規定：一、以各政黨得票數相加之和，除各該政黨得票數，求得各該政黨得票比率。二、以應選名額乘前款得票比率所得積數之整數，即為各政黨分配之當選名額；按政黨名單順位依序當選。三、依前款規定分配當選名額後，如有剩餘名額，應按各政黨分配當選名額後之剩餘數大小，依序分配剩餘名額。剩餘數相同時，以抽籤決定之。四、政黨登記之候選人名單人數少於應分配之當選名額時，視同缺額。五、各該政黨之得票比率未達百分之五以上者，不予分配當選名額；其得票數不列入第一款計算。六、第一款至第三款及前款小數點均算至小數點第四位，第五位以下四捨五入。」故我國立法院立法委員自第七屆起，係採「單一選區兩票制」，而所謂「單一選區兩票制」，乃係選民有兩張選票，同時對候選人及政黨投票，以反映不同性質的民意代表性，前者係基於區域代表性之考量，後者係基於功能性及專業性之考量，亦即立法委員選舉部分名額由單一應選名額之小選區產生，其他部分名額則由政黨比例方式產生。又由於單一選區兩票制乃為「多數選舉制」與「比例選

舉制」之折衷，故該制度之設計目的乃在擷取兩者之優點，去除兩者之缺點，並係朝向「票票等值之方向」努力。此一制度使每一選民可投兩張票，一票投給單一選區之候選人，一票則直接投給政黨，因此有助於政黨政治之開展，雖兩票制容易產生分裂投票效應，及不利無黨籍人士參選之疑慮，然因候選人須有過半數選票始能當選，故選成本將大幅增加，故理論上不易發生選問題；且因一票選黨，黨員會因此較忠誠於政黨，而少掉個人化之取向，而有助於大黨之發展。就此而言，「單一選區兩票制」應較「多數選舉制」與「比例選舉制」更符合民主代表功能與統治功能。總之，關於各種立法委員之選舉制度，各有其利弊優缺，綜觀世界上任何一民主國家之人民參政權之選舉制度之設計，實難有面面到，完美無缺之選舉制度，而立法者於立法時於選舉制度之選擇，實有高度之政治性及政策形成性，苟無明顯牴觸憲法之立法精神，尚難謂憲法增修條文第 4 條第 1 項、第 2 項及公職人員選舉罷免法第 67 條第 2 項所規定之立法委員選舉制度有何違憲之處。

2. 上訴人主張乙○○等 19 人及李紀珠（嗣由午○○遞補）所提名之國民黨全國不分區選

舉立法委員當選人，在 97 年 1 月 21 日舉行之中華民國第 7 屆立法委員選舉中，政黨得票率為 51.2322%，依此比率應僅能獲分配 58 席（其計算式為： $113 \times 51.2322\% \div 58$ ），由於國民黨實際當選之區域及原住民立委當選人已達 61 席（區域立法委員 57 席、原住民立法委員 4 席），故國民黨已不得再獲全國不分區立委席次之分配；又憲法增修條文第 4 條第 1 項、第 2 項及選罷法第 67 條第 2 項所規定之立法委員選舉制度設計使立法院席次之分配，無法忠實反映國民總意志，形成國民意志之扭曲，並壓縮小黨之生存空間云云。惟查，「單一選區兩票制」可區分為「並立制」與「聯立制」，所謂「並立式」兩票制，是指比例代表制的選票與區域代表制之選票分離並立，互不影響之謂，亦即以政黨的得票率分配比例代表之既定名額，與政黨在區域選舉的當選席次無關，彼此不會發生排擠效應，採行的國家有日本、俄羅斯、義大利、南韓、立陶宛、烏克蘭、匈牙利，此制之優點乃在於因兩票票數為分別計算，所以選區與政黨比例席次分配明確，不致有排擠效應、超額當選的情形，健全政黨政治，政局較能保持穩定，可同時反映選民對政黨與候選人的支持偏好，而較有利大黨，卻不利

小黨，是其缺點。「聯立式」兩票制，乃意指區域代表選票與政黨代表之選票具有相關聯之密切關係，原則上是以政黨選票比率作為國會之整體席次，先由各政黨當選之區域代表決定各政黨席次，若有不足，則由政黨所提出之不分區代表名單填補之，採行的國家有德國、委瑞拉、紐西蘭、玻利維亞，此制的優點乃在於可明顯的得票得到適當的平衡與補償，並降低在單一選區中所造成小黨被封殺的「比例性偏差」之問題，而其缺點則為較易發生超額當選的情形，亦使得總席次為之增加，選民有分裂投票(split-ticketvoting)的情形，任何政黨之席次不易過半。而我國憲法增修條文第4條第1項、第2項及選罷法第67條第2項所規定之立法委員選舉制度則係採取「並立制」，此為兩造所不爭執(見原審卷第175頁、本院卷(一)第174頁反面之書狀)，如前所述，「並立式」兩票制是指比例代表制的選票與區域代表制之選票分離並立，互不影響之謂，亦即以政黨的得票率分配比例代表之既定名額，與政黨在區域選舉的當選席次無關，彼此不會發生排擠效應；而「聯立式」兩票制，乃意指區域代表選票與政黨代表之選票具有相關聯之密切關係，原則上是以政黨選票比例

作為國會之整體席次，先由各政黨當選之區域代表決定各政黨席次，若有不足，則由政黨所提出之不分區代表名單填補之，而我國關於立法委員之選舉制度既係採取「並立式」兩票制，則縱國民黨之政黨得票率為51.2322%，亦與比例代表制的選票無關；且防止國會中小黨林立，亦為「並立式」兩票制之特色及目的（詳如後述），此亦為「並立式」兩票制與「聯立式」兩票制之區分之一，是上訴人上開主張顯係採取「聯立式」兩票制之立論，而未慮及我國係採取「並立式」兩票制之特色及立法目的，其所為之上開主張，容有誤會。

3. 又上訴人主張憲法增修條文第4條第1項、第2項及選罷法第67條第2項所規定之立法委員選舉制度，違反國民主權原則、憲法第129條平等選舉原則、第17條參政權保障、第14條的結社自由及第7條的平等權保障云云。惟查：

- (1)按司法院釋字第499號解釋固為：「……國民大會為憲法所設置之機關，其具有之職權亦為憲法所賦予，基於修憲職權所制定之憲法增修條文與未經修改之憲法條文雖處於同等位階，惟憲法中具有本質之重要性而為規範秩序存立之基礎者，如聽任修

改條文予以變更，則憲法整體規範秩序將形同破毀，該修改之條文即失其應有之正當性。憲法條文中，諸如：第一條所樹立之民主共和國原則、第二條國民主權原則、第二章保障人民權利、以及有關權力分立與制衡之原則，具有本質之重要性，亦為憲法整體基本原則之所在。基於前述規定所形成之自由民主憲政秩序，乃現行憲法賴以存立之基礎，凡憲法設置之機關均有遵守之義務。…」，亦即憲法增修條文雖與未經修改之憲法條文處於同等位階，然倘有違反憲法中具有本質之重要性而為規範秩序存立之基礎者，則該增修條文即失其應有之正當性，亦即縱使為憲法增修條文，然倘有上開所指之情形亦非不得宣告其為違憲。

- (2) 惟按司法院解釋憲法，並有統一解釋法律及命令之權；法律與憲法有無牴觸發生疑義時，由司法院解釋之；憲法之解釋，由司法院為之，憲法第 78 條、第 171 條第 2 項及第 173 條分別有明文規定。又「憲法為國家最高規範，法律牴觸憲法者無效，法律與憲法有無牴觸發生疑義而須予以解釋時，由司法院大法官掌理，此觀憲法第一百七十一條、第一百七十三條、第七十

八條及第七十九條第二項規定甚明。又法官依據法律獨立審判，憲法第八十條定有明文，故依法公布施行之法律，法官應以其為審判之依據，不得認定法律為違憲而逕行拒絕適用。……」(司法院釋字第371號解釋參照)，故上開大法官解釋已明白宣示，我國係採集中式違憲審查，亦即法律與憲法有無牴觸發生疑義而須予以解釋時，係由司法院大法官掌理，而普通法院法官僅得依據法律獨立審判，就抽象之法律並無違憲之審查權。是上訴人主張憲法增修條文第4條第1項、第2項及選罷法第67條第2項所規定之立法委員選舉制度有違憲之虞云云。惟揆諸上開說明，憲法增修條文第4條第1項、第2項及選罷法第67條第2項是否違憲，應係由司法院大法官掌理違憲之審查，普通法官並無違憲之審查權，故本院尚難就憲法增修條文第4條第1項、第2項及選罷法第67條第2項之規定，逕為違憲之審查，是上訴人上開主張，尚無足取。

(二)關於立法委員選舉制度是否為無效？若為無效，是否為法官審查之客體？經查：

- 1.按憲法第171條第1項規定，法律與憲法牴觸者無效。且依上開司法院釋字第499號解

釋，憲法增修條文雖與未經修改之憲法條文處於同等位階，然倘有違反憲法中具有本質之重要性而為規範秩序存立之基礎者，則該增修條文即失其應有之正當性，亦即縱使為憲法增修條文，然倘有上開所指之情形亦非不得宣告其為違憲。

2. 承前所述，關於立法委員選舉制度係分別規定於憲法增修條文第 4 條第 1 項、第 2 項及選罷法第 67 條第 2 項，故該制度是否無效，則涉及上開憲法增修條文第 4 條第 1 項、第 2 項是否有違反憲法中具有本質之重要性而為規範秩序存立之基礎；以及公職人員選舉罷免法第 67 條第 2 項是否違憲，而上開條文是否違憲，既應由司法院大法官掌理違憲之審查，亦即上開條文是否違憲並非法官審查的客體，本院尚難逕為違憲之審查，遽為無效之認定。

(三)關於大法官解釋理由書有無法律上之拘束力？

經查：

1. 按司法院釋字第 185 號解釋：「司法院解釋憲法，並有統一解釋法律及命令之權，為憲法第七十八條所明定，其所為之解釋，自有拘束全國各機關及人民之效力，各機關處理有關事項，應依解釋意旨為之，違背解釋之判例，當然失其效力。確定終局裁判所適用

之法律或命令，或其適用法律、命令所表示之見解，經本院依人民聲請解釋認為與憲法意旨不符，其受不利確定終局裁判者，得以該解釋為再審或非常上訴之理由，已非法律見解歧異問題。行政法院六十二年判字第六一〇號判例，與此不合部分應不予援用。」又按司法院大法官審理案件法第 17 條第 1 項規定，大法官決議之解釋文，應附具解釋理由書，連同各大法官對該解釋之協同意見書或不同意見書，一併由司法院公布之，並通知本案聲請人及其關係人。是大法官解釋理由書為大法官解釋所必須附具之容。

2. 又參酌前大法官吳庚亦曾論著：「……大法官釋憲採抽象的規範審查，所以解釋的效力與法規憲法訴願的判決相似，客觀上不以解釋文的拘束力為限，也包括旁論除外的解釋理由…」(憲法的解釋與適用，2003 年 4 月初版，三民書局，吳庚著--見本院卷第 203 頁、第 204 頁)，故大法官解釋之效力與法規憲法訴願的判決相似，亦即有法律上之拘束力，而此法律上之拘束力並不以解釋文的拘束力為限，亦包括旁論除外的解釋理由，足見大法官解釋理由書確有法律上之拘束力。

(四)關於立法委員選區(包含地域及全國不分區)及名額是否規定於憲法?經查:

1. 按憲法第 64 條原規定：「立法院立法委員，依左列規定選出之：一、各省、各直轄市選出者，其人口在三百萬以下者五人，其人口超過三百萬者，每滿一百萬人增選一人。二、蒙古各盟旗選出者。三、西藏選出者。四、各民族在邊疆地區選出者。五、僑居國外之國民選出者。六、職業團體選出者。立法委員之選舉及前項第二款至第六款立法委員名額之分配，以法律定之。婦女在第一項各款之名額，以法律定之。」嗣於 94 年 6 月 10 日修憲時於憲法增修條文第 4 條第 1 項規定：「立法院立法委員自第七屆起一百一十三人，任期四年，連選得連任，於每屆任滿前三個月，依左列規定選出之，不受憲法第六十四條及第六十五條之限制：一、自由地區直轄市、縣市七十三人。每縣市至少一人。二、自由地區平地原住民及山地原住民各三人。三、全國不分區及僑居國外國民共三十四人。」同條第 2 項規定：「前項第一款依各直轄市、縣市人口比例分配，並按應選名額劃分同額選舉區選出之。」故憲法增修條文第 4 條第 1 項、第 2 項已規定立法委員席次減半為 113 人，立法委員選區劃分，及立法委員名額分配之大原則。

2. 又按 95 年 2 月 3 日修正公布之選罷法第 42

條第 1 項規定，將立法委員之選舉區交由中選會劃分，並同時於同條第 3 項、第 4 項及第 5 項規定：「第一項立法委員選舉區之變更，中央選舉委員會應於立法委員任期屆滿一年八個月前，將選舉區變更案送經立法院同意後發布。」「立法院對於前項選舉區變更案，應以直轄市、縣（市）為單位行使同意或否決。如經否決，中央選舉委員會應就否決之直轄市、縣（市），參照立法院各黨團意見，修正選舉區變更案，並於否決之日起三十日，重行提出。」「立法院應於立法委員任期屆滿一年一個月前，對選舉區變更案完成同意，未能於期限完成同意部分，由行政、立法兩院院長協商解決之。」而中選會另依上開憲法增修條文第 4 條及選罷法第 42 條之規定，訂定「第七屆立法委員直轄市縣市選舉區劃分原則」以規範並訂定立法委員選舉區重劃的細部規則。

3. 另現行選罷法第 35 條第 1 項及第 2 項分別規定：「立法委員選舉，其選舉區依下列規定：一、直轄市、縣（市）選出者，應選名額一人之縣（市）以其行政區域為選舉區；應選名額二人以上之直轄市、縣（市），按應選名額在其行政區域劃分同額之選舉區。二、全國不分區及僑居國外國民選出者，以

全國為選舉區。三、平地原住民及山地原住民選出者，以平地原住民、山地原住民為選舉區。」「前項第一款直轄市、縣（市）選舉區應選出名額之計算所依據之人口數，應扣除原住民人口數。」亦為現行立法委員選舉區之劃分原則。

（五）關於選罷法第 67 條第 1 項第 5 款所規定之「各該政黨之得票比率未達百分之五以上者，不予分配當選名額」是否合憲？經查：

1. 按選罷法第 67 條第 1 項第 5 款規定，全國不分區及僑居國外國民立法委員選舉當選名額之分配，各該政黨之得票比率未達百分之五以上者，不予分配當選名額；其得票數不列入第一款計算。亦即各該政黨之得票比率未達百分之五以上者，不予分配當選名額。此乃學說所謂之「門檻條款」，其主要目的乃係防止國會中小黨林立，增加國會議事效率。另參酌憲法增修條文第 4 條第 2 項規定：「前項……第三款依政黨名單投票選舉之，由獲得百分之五以上政黨選舉票之政黨依得票比率選出之……」，足見上開選罷法第 67 條第 1 項第 5 款之規定，應係由憲法增修條文第 4 條第 2 項規定之授權而來，從而，選罷法第 67 條第 1 項第 5 款規定自無違反憲法增修條文第 4 條第 2 項規定。

2. 惟上訴人猶主張選罷法第 67 條第 1 項第 5 款所規定之「各該政黨之得票比率未達百分之五以上者，不予分配當選名額」，使政黨得票率未達 5% 之政黨無從獲分配全國不分區立法委員席次，致不分區立法委員席次分配無法反映國民意志，違反憲法第 2 條國民主權原則，同時扼殺小黨生存空間，並違反憲法第 11 條、第 14 條及第 17 條之對人民言論自由、結社自由及參政權之保障，應屬違憲云云。惟查，承前所述，法律與憲法有無牴觸發生疑義而須予以解釋時，係由司法院大法官掌理，而普通法院法官就抽象之法律並無違憲之審查權。是上訴人主張選罷法第 67 條第 1 項第 5 款所規定之「各該政黨之得票比率未達百分之五以上者，不予分配當選名額」，應屬違憲云云，揆諸前揭說明，選罷法第 67 條第 1 項第 5 款是否違憲，應係由司法院大法官掌理違憲之審查，普通法官並無違憲之審查權，故本院尚難就選罷法第 67 條第 1 項第 5 款之規定，逕為違憲之審查，是上訴人前揭主張，尚無足取。

(六) 關於本件有無選罷法第 118 條選舉無效之事由？有無同法第 120 條當選無效之適用？經查：

1. 按選罷法第 118 條第 2 項規定，選舉委員會

辦理全國不分區及僑居國外國民立法委員選舉違法，足以影響選舉結果，申請登記之政黨，得依前項規定提起選舉無效之訴。又按選罷法第 120 條第 2 項規定，全國不分區及僑居國外國民立法委員選舉之當選人，因政黨得票數不實，而足認有影響選舉結果之虞，或有前項第二款、第三款所列情事之一者，其他申請登記之政黨得依前項規定提起當選無效之訴。而所謂「政黨得票數不實」，應係指選務機關就選票有無效之判定，或選票數之計算，發生錯誤，致與政黨實際所得之票數不符而言；又所謂「足認有影響選舉結果之虞」，因該不實之政黨得票數，於客觀上有足以影響選舉可能而言。

2. 上訴人主張系爭選舉所適用之憲法增修條文第 4 條第 1 項、第 2 項及選罷法第 67 條第 1 項、第 2 項之規定違反憲法第 2 條國民主權原則、第 129 條平等選舉票票等值原則，並侵害人民受憲法保障之參政權（憲法第 17 條）、結社自由（憲法第 14 條）及平等權（憲法第 7 條），足以影響選舉結果；而選罷法第 118 條第 2 項所規定之「違法」，應包含違反「憲法」之情形在，故系爭選舉自該當選罷法第 118 條第 2 項規定之選舉無效事由，應屬無效云云。惟查，承前所述，本院並無權

就抽象之法律為違憲之審查，是上訴人所主張之上開憲法增修條文第 4 條第 1 項、第 2 項及選罷法第 67 條第 1 項、第 2 項之規定係屬違憲，殊無足採，自難逕認有何違反憲法可言。而上訴人既無法舉證系爭選舉確構成選罷法第 118 條第 2 項所規定之違法事由，尚難遽為有利上訴人之認定，是上訴人主張系爭選舉有選罷法第 118 條第 2 項所規定之選舉無效之事由，自無可取。

3. 又上訴人主張依憲法第 2 條國民主權原則及第 129 條之選舉平等原則，政黨分配總席次應反映政黨票總得票率。又國民黨於系爭選舉中，政黨得票率為 51.2322%，依此政黨得票率計算，國民黨於系爭選舉應獲分配之合理總席次為 58 席，而由於該黨實際所當選之區域及原住民立法委員當選人已達 61 席，則依上開政黨分配總席次應反映政黨票總得票率之原則，國民黨不得再獲全國不分區立法委員席次，詎國民黨卻仍獲分配 20 席不分區立法委員席次，故系爭選舉已破壞政黨席次分配結果之正確甚明，核其情形已該當於或至少可類推適用選罷法第 120 條第 2 項規定之「政黨得票數不實，而足認有影響選舉結果之虞」，而有當選無效事由云云。惟查，我國憲法增修條文第 4 條第 1 項、第 2

項及選罷法第 67 條第 2 項所規定之立法委員選舉制度係採取「並立式」兩票制，而「並立式」兩票制是指比例代表制的選票與區域代表制之選票分離並立，互不影響之謂，亦即以政黨的得票率分配比例代表之既訂名額，與政黨在區域選舉的當選席次無關，彼此不會發生排擠效應，故縱中國國民黨之政黨得票率為 51.2322%，亦與比例代表制的選票無關，尚不得將比例代表制的選票與區域代表制之選票混為一談；況如前所述，上訴人前開關於全國不分區立法委員席次之計算尚與我國係採取「並立式」兩票制之制度設計相恃，貫難以該計鼻方式而遽認政黨得票數有何不實之處。又雖上訴人主張上開情形可類推適用公職人員選舉罷免法第 120 條第 2 項規定之「政黨得票數不實，而足認有影響選舉結果之虞」云云。惟系爭選舉關於立法委員席次之計算乃係依據憲法增修條文第 4 條第 1 項、第 2 項及選罷法第 67 條第 2 項所規定之立法委員選舉制度，且兩造亦就各該政黨之政黨得票率並不爭執，而系爭選舉之各黨之立委席次之計算既係依法計算所得，尚難認選罷法第 120 條第 2 項之規定關於此部分有何立法漏洞可言，自無從類推適用該規定，是上訴人主張系爭選舉有

當選無效事由，尚無足取。

4. 另上訴人主張中選會以上訴人申請登記之政黨未達百分之五政黨得票門檻為由，而完全不分配全國不分區立法委員之席次（34席），將所有不分區席次分配予國民黨及民進黨之不分區立法委員候選人，該當選罷法第120條第2項規定「政黨得票數不實，而足認有影響選舉結果之虞」，故應認辛○○等4人當選無效云云。惟查，本院既尚難遽認選罷法第67條第1項第5款所規定之「各該政黨之得票比率未達百分之五以上者，不予分配當選名額」係屬違憲，則中選會依該規定將上訴人申請登記之政黨以未達百分之五政黨得票門檻為由，而完全不分配全國不分區立法委員之席次，且將所有不分區席次分配予國民黨及民進黨之不分區立法委員候選人，自屬有據，自無得票數不實之可言。是上訴人猶指摘選罷法第67條第1項第5款所規定之「各該政黨之得票比率未達百分之五以上者，不予分配當選名額」係屬違憲，依此規定所計算而分配全國不分區立法委員之席次，有「政黨得票數不實，而足認有影響選舉結果之虞」云云，殊無足取。

（七）關於 94 年憲法增修條文的修訂程序是違憲？

經查：

1. 按當事人主張有利於己之事實者，就其事實有舉證之責任，民事訴訟法第 277 條本文定有明文；民事訴訟如係由原告主張權利者，應先由原告負舉證之責，若原告先不能舉證，以證實自己主張之事實為真實，則被告就其抗辯事實即令不能舉證，或其所舉證據尚有累，亦應回原告之請求（最高法院 17 年上字第 917 號判例參照）。
2. 上訴人主張第 7 屆立法委員所採行之選舉制度，係於 94 年修憲時所修正，議決該次修憲之任務型國大選舉，當時總選舉人數為 1,675 萬 867 人，總投票人數 391 萬 3,338 人，總投票率只有 23.36%，由 23.36% 的少數選民投票決定憲法修改與選制變更，顯然缺少民主正當性，其瑕疵明顯而重大，自屬無效云云。惟查，關於憲法增修條文即第 7 次憲法增修條文之修訂，係於 93 年 8 月 23 日由立法院行使修憲提案權，三讀表決通過，決議正式提出憲法增修條文修正案，並依據憲法增修條文第 1 條之規定，經公告半年，依比例代表，於 94 年 5 月 14 日選舉產生 300 位國民大會代表，同年 5 月 20 日立法院三讀通過「國民大會職權行使法」，作為國民大會行使職權之法源依據（參照正修學報，第 19 期，95 年，我國第七次修憲修增訂容之析

論，第 217 頁，周昭彰著)；又於 94 年 8 月 23 日第 5 屆立法院第五會期第一次臨時會通過憲法修正案；嗣於 94 年 4 月 24 日第三屆國民大會第 5 次會議第 5 次大會複決通過立法院所提憲法增修條文修正案，而於 94 年 6 月 10 日以總統華總一義字第 09400087551 號令修正公布第 1、2、4、5、8 條條文；並增訂第 12 條條文（中華民國修憲史，第 450 頁參照）。上訴人雖猶主張 94 年憲法增修條文修訂程序違憲，惟迄未舉證以實其說，僅空言其修訂程序瑕疵明顯而重大，實難逕為有利上訴人之認定，是上訴人之主張，實無足取。

七、綜上所述，上訴人依據憲法第 2 條、第 7 條、第 17 條、第 14 條、第 129 條及選罷法第 118 條第 2 項、第 120 條第 2 項，先位聲明請求判決中選會所舉辦之系爭選舉無效，非屬正當，即屬不應准許。另上訴人依據選罷法第 118 條第 2 項及第 120 條第 2 項規定，第一備位聲明，請求判決乙○○等 19 人於系爭選舉當選無效；第二備位聲明，請求判決辛○○等 3 人於系爭選舉當選無效，均非屬正當，亦屬不應准許。從而原審就上開部分所為上訴人敗訴之判決，並無不合。上訴論旨指摘原判決此部分不當，求予廢棄改判，為無理由，應駁回其上訴。關於上訴人追加第一備位聲明為：請求判決午○○於系爭

選舉之當選無效；第二備位聲明為：請求判決午○
○於系爭選舉當選無效，亦非屬正當，應駁回追加
之訴。

八、兩造其餘之攻擊或防禦方法及所用之證據，經斟酌
後，認為均不足以影響判決之結果，爰不逐一論列。

九、據上論結，本件上訴及追加之訴均為無理由，依民
事訴訟法第 449 條第 1 項、第 463 條、第 385 條第
1 項前段、第 78 條、第 85 條第 1 項前段，判決如
主文。

中 華 民 國 9 8 年 6 月 1 9 日
(本件聲請書其餘附件略)