

釋憲聲請書

聲請人 綠黨

代表人 文魯彬

楊長苓

代理人(兼送 賴中強律師

達代收人)

代理人 彭正元律師

代理人 涂予尹律師

聲請人 制憲聯盟

代表人 孫約翰

代理人(兼送 賴中強律師

達代收人)

代理人 楊大德律師

1 為依司法院大法官案件審理法第 5 條第 1 項第 2 款及第 8 條
2 第 1 項規定，聲請解釋憲法事：

3 壹、聲請之依據：

4 一、「有左列情形之一者，得聲請解釋憲法：二、人民、法
5 人或政黨於其憲法上所保障之權利，遭受不法侵害，經
6 依法定程序提起訴訟，對於確定終局裁判所適用之法律
7 或命令發生有牴觸憲法之疑義者」司法院大法官審理案
8 件法第五條第一項第二款定有明文。

9 二、又司法院大法官釋字第 499 號解釋揭明：「國民大會為
10 憲法所設置之機關，其具有之職權亦為憲法所賦予，基
11 於修憲職權所制定之憲法增修條文與未經修改之憲法
12 條文雖處於同等位階，惟憲法中具有本質之重要性而為
13 規範秩序存立之基礎者，如聽任修改條文予以變更，則
14 憲法整體規範秩序將形同破毀，該修改之條文即失其應
15 有之正當性。憲法條文中，諸如：第一條所樹立之民主
16 共和國原則、第二條國民主權原則、第二章保障人民權
17 利、以及有關權力分立與制衡之原則，具有本質之重要
18 性，亦為憲法整體基本原則之所在。基於前述規定所形
19 成之自由民主憲政秩序，乃現行憲法賴以存立之基礎，
20 凡憲法設置之機關均有遵守之義務。」，可知憲法增修

1 條文之規定雖與未經修改之憲法條文有相同法源位
2 階，惟其仍不得違反憲法中具有本質重要性而為規範秩
3 序存立之基礎規範，否則形同破毀憲法整體規範秩序而
4 失其正當性，足見憲法增修條文亦有其界線性，如其有
5 違反上述憲法本文有關自由民主憲政秩序基礎規範之
6 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。

8 9 貳、聲請解釋憲法之目的：

10 一、台灣高等法院 97 年度選上字第 9 號民事確定判決所適
11 用之公職人員選舉罷免法第 67 條第 2 項及憲法增修條文
12 第 4 條第 1 項及第 2 項之規定規定，牴觸憲法第 2 條國
13 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
15 條）及平等權（第 7 條），應予宣告違憲。

16 二、憲法增修條文第 4 條第 1 項及第 2 項規定：「立法院立
17 法委員自第七屆起一百一十三人，任期四年，連選得連
18 任，於每屆任滿前三個月內，依左列規定選出之，不受
19 憲法第六十四條及第六十五條之限制：一、自由地區直
20 轄市、縣市七十三人。每縣市至少一人。二、自由地區

1 平地原住民及山地原住民各三人。三、全國不分區及僑
2 居國外國民共三十四人（第 1 項）。前項第一款依各直轄
3 市、縣市人口比例分配，並按應選名額劃分同額選舉區
4 選出之。第三款依政黨名單投票選舉之，由獲得百分之
5 五以上政黨選舉票之政黨依得票比率選出之，各政黨當
6 選名單中，婦女不得低於二分之一（第 2 項）。」，公職
7 人員選舉罷免法第 67 條第 1 項及第 2 項規定：「公職人
8 員選舉，除另有規定外，按各選舉區應選出之名額，以
9 候選人得票比較多數者為當選；票數相同時，以抽籤決
10 定之（第 1 項）。全國不分區及僑居國外國民立法委員選
11 舉當選名額之分配，依下列規定：一、以各政黨得票數
12 相加之和，除各該政黨得票數，求得各該政黨得票比率。
13 二、以應選名額乘前款得票比率所得積數之整數，即為
14 各政黨分配之當選名額；按政黨名單順位依序當選。三、
15 依前款規定分配當選名額後，如有剩餘名額，應按各政
16 黨分配當選名額後之剩餘數大小，依序分配剩餘名額。
17 剩餘數相同時，以抽籤決定之。四、政黨登記之候選人
18 名單人數少於應分配之當選名額時，視同缺額。五、各
19 該政黨之得票比率未達百分之五以上者，不予分配當選
20 名額；其得票數不列入第一款計算。六、第一款至第三

1 款及前款小數點均算至小數點第四位，第五位以下四捨
2 五入（第 2 項）。」，前揭條文關於如下之規定，確有牴
3 觸憲法之情形：

4 （一） 關於得票比率未達百分之五，不分配當選名額
5 之規定；

6 （二） 設置政黨比例代表，然其名額(34 席)過低，僅
7 占國會總席次(113 席)之百分之三十，且席次分配
8 採並立制而非聯立制，無法反映各政黨之得票率；

9 （三） 前述第(一)(二)項規定本身，已牴觸憲法核
10 心規範(憲法第 2 條國民主權原則、第 129 條平等
11 選舉原則，第 17 條參政權、第 14 條結社自由、
12 第 7 條平等權)，其與第七屆立法委員選舉「單一
13 選區」制相結合所建構之選舉制度，更使國會席
14 次分配，無法忠實反映國民總意志，造成國民意
15 志之嚴重扭曲與悖離，徹底毀棄憲法第 2 條的國
16 民主權原則。

17
18 參、疑義或爭議之性質與經過，及涉及之憲法條文：

19 一、本聲請案所涉及之憲法條文：

20 （一）國民主權原則：

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

18 (二) 平等選舉原則暨平等權、參政權之保障：

19 憲法第 129 條規定：「選舉...以平等...之方法行之」，其
20 中所稱「平等」投票方法，即指「每人一票、票票等值」

1 原則。又憲法第七條規定「中華民國人民，無分男女、
2 宗教、種族、階級、黨派，在法律上一律平等。」，第
3 十七條規定人民之參政權應受保障。

4 (三) 結社自由：

5 我國憲法雖未明文保障政黨自由，惟政黨之組成與活動
6 為人民結社自由之展現，自應受憲法第 14 條結社自由
7 之保障，而獲得政黨提名參與公職人員選舉，乃成為政
8 黨政治下人民參政之主要途徑，是政黨自由同時具有保
9 障人民參政權之實質意義，應屬憲法第 17 條參政權保
10 障之範圍。公民與政治權利國際公約第二十五條規定
11 「凡屬公民，無分第二條所列之任何區別，不受無理限
12 制，均應有權利 及機會：（一）直接或經由自由選擇
13 之代表參與政事；（二）在真正、定期之選舉中投票
14 及被選。選舉權必須普及而平等，選舉 應以無記名投
15 票法行之，以保證選民意志之自由表現」，同揭斯旨。

16 二、憲法上所保障的權利遭受不法侵害的事實：

17 (一)中央選舉委員會於民國（下同）97 年 1 月 12 日辦理第七
18 屆立法委員選舉（以下稱「系爭選舉」），其中區域選出
19 者 73 人，原住民選出者 6 人，全國不分區及僑居國外
20

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 號函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%，反觀包含聲請人在內之其他參選政黨共獲得近 48% 之得票率，卻

1 僅獲得不到 30%之席次，席次分配顯失均衡，違反國民
2 主權原則(第 2 條)及平等選舉原則(第 129 條)，並侵害
3 聲請人等受憲法保障之平等權(第 7 條)、參政權(第 17
4 條)、結社自由(第 14 條)。

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

8 再者，中國國民黨與民主進步黨於系爭選舉另分別獲得
9 政黨票 51.2322%之得票率及 36.911%之得票率，合計得
10 票率為 88.1432%，卻共獲分配全國不分區立法委員(含
11 僑居國外國民立委，下同)之全部席次(即 34 席)，其
12 中中國國民黨獲得 20 席，民主進步黨獲得 14 席；包括
13 聲請人在內之台聯、新黨、公民黨、制憲聯盟、綠黨、
14 第三社會黨、紅黨、客家黨、台灣農民黨等九個政黨，
15 在不分區選舉總共得票 1,091,139 票，占總得票率
16 11.16%，卻因增修條文與選罷法的百分之五門檻，未能
17 分配任何席次，形同對政黨之歧視，導致不分區立委席
18 次分配結果與政黨得票比例顯失相當，違反國民主權原
19 則(第 2 條)及平等選舉原則(第 129 條)，並侵害聲請人
20 等受憲法保障之平等權(第 7 條)、參政權(第 17 條)、結

1 社自由(第 14 條)。

2 (四) 200 萬公民的參政權被剝奪：

3 此次立委選舉，不分區總選舉人數是 17,288,551 人，依
4 據 11.16%的比例計算，有相當於 200 萬公民(1,929,402
5 人)的參政權被違憲的選舉制度所剝奪，渠等在國會完
6 全沒有代表，無法藉由國會議事運作，參與公意的
7 形成，自與憲法第 2 條國民主權原則，第 129 條平等選
8 舉原則及憲法第 17 條保障參政權之意旨相違背。

9 (五) 現行選舉制度，存在對國民意志的六項扭曲：

- 10 1.首先，是區域票與政黨票不等值之扭曲，現行選制，
11 採取「並立制」，分別計算區域票與政黨票之當選人，
12 但是區域票有 79 席，政黨票只有 34 席，區域票平均
13 每 217,464 位選民選舉一席，政黨票每 508,487 位選
14 民才分配一席，相對於區域票以「選民服務」「地區
15 政見」吸引選民，對於以「全國性議題」「全國性政
16 見」為訴求之政黨票候選人，後者的票值明顯被低估。
- 17 2.其次，是單一選區，「贏者全拿」，死票率的扭曲，73
18 席區域選舉中，國民黨得票 53%，獲得 78%的席次
19 (57/73)
- 20 3.其三，是單一選區投票行為的扭曲，從第 3 屆到第 6

1 屆立法委員選舉，國民黨與民進黨以外之第三黨與非
2 政黨推薦之候選人，約可獲得兩成一至三成八選民的支持。
3 第 7 屆改採「單一選區」後，國民黨與民進黨
4 區域候選人得票率之總和暴增至 92.1%，第三黨與非
5 政黨推薦之候選人之得票率降至 8%，約有 13% 到 30%
6 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。
8

9 4.其四，百分之五門檻的扭曲，即使以並立制，34 席計
10 算，新黨及台聯之得票率原本應可分配政黨比例代
11 表，卻未受分配。

12 5.其五，不分區投票行為的扭曲，選民預見 5% 門檻，為
13 避免自己所投之選票成為死票，而改投票給非其第一
14 理想之政黨。

15 6.其六，每縣市至少一席，極度票票不等值的扭曲。由
16 於選罷法與增修條文規定每縣市至少一席，人口數僅
17 有 91,942 人之澎湖縣、人口數僅有 79,884 人之金門
18 縣、人口數僅有 9,786 人之連江縣與人口數高達
19 475,928 人之新竹縣、人口數高達 445,811 人之宜蘭
20 縣、均劃為單一選舉區，各選出 1 名立法委員，造成

1 連江縣、金門縣、澎湖縣選民與其他選區選民之票
2 值，嚴重不相等，連江縣選民之票值係新竹縣選民之
3 四十八點六倍，金門縣選民之票值係新竹縣之六倍，
4 澎湖選選民之票值係新竹縣之五點二倍，此選區劃分
5 完全無法合理地、合比例地、相等地彰顯個別投票人
6 之選票價值。

8 三、所經過的訴訟程序：

9 (一) 制憲聯盟及公民黨於 97 年 2 月 1 日向台北地方法院提
10 起「選舉無效」訴訟(綠黨為參加人)，先位聲明：請求
11 法院宣告被告 1 中央選舉委員會辦理第七屆全國不分
12 區及僑居國外國民立法委員之選舉無效。第一備位聲明
13 (採聯立制計算)：請求宣告被告 2 至被告 21 即王金平、
14 洪秀柱、曾永權、潘維剛、邱毅、鄭金玲、陳杰、李紀
15 珠、張顯耀、趙麗雲、李嘉進、廖婉汝、紀國棟、羅淑
16 薈、李明星、郭素春、劉盛良、鄭麗文、帥化民、徐少
17 萍當選第七屆全國不分區及僑居國外國民立法委員之
18 當選無效。第二備位聲明(採並立制計算，廢除百分之
19 五門檻)：請求法院宣告被告 19 至被告 22 即鄭麗文、
20 帥化民、徐少萍、田秋堇當選第七屆全國不分區及僑居

1 國外國民立法委員當選人之當選無效。台北地方法院選
2 舉法庭於 97 年 5 月 23 日判決駁回原告之訴(請見附件
3 三：台灣台北地方法院 97 年選字第 4 號判決)。

4 (二) 聲請人等不服前開判決，依法提起上訴，台灣高等法院
5 於 98 年 6 月 19 日判決駁回上訴，全案確定(請見附件
6 四：台灣高等法院 97 年選上字第 9 號判決)。

8 四、確定終局裁判所適用的法律或命令的名稱及內容：

9 台灣高等法院 97 年選上字第 9 號判決駁回聲請人等之上
10 訴，所持理由及適用之法律為：

11 (一)該判決理由指出：「關於憲法增修條文及公職人員選舉罷
12 免法所規定之立法委員選舉制度，是否違反國民主權原
13 則、憲法第 129 條平等選舉原則、第 17 條參政權保障、
14 第 14 條之結社自由及第 7 條的平等權保障？經查： 1.
15 按憲法增修條文第 4 條第 1 項規定：『立法院立法委員自
16 第七屆起一百一十三人，任期四年，連選得連任，於每
17 屆任滿前三個月內，依下列規定選出之，不受憲法第六
18 十四條及第六十五條之限制：一、自由地區直轄市、縣
19 市七十三人。每縣市至少一人。二、自由地區平地原住
20 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，實難有面面俱到，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，苟無明顯抵觸憲法之立法精神，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)

(三) 該判決理由並指出：「關於選罷法第 1 項第 5 款所規定之『各該政黨之得票比率未達百分之 5 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 5 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 5 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『各該政黨之得票比例達百分之 5 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

1 項第 5 款之規定，逕為違憲之審查，是上訴人前揭主
2 張，尚無足取。』（請見附件四判決書第 24 頁第(五)段）

3 (三) 該判決理由復指出：「上訴人主張系爭選舉所適用之憲
4 法增修條文第 4 條第 1 項、第 2 項及選罷法第 67 條第
5 1 項、第 2 項之規定違反憲法第 2 條國民主權原則、第
6 129 條平等選舉票票等值原則，並侵害人民受憲法保障
7 之參政權（憲法第 17 條）、結社自由（憲法第 14 條）
8 及平等權（憲法第 7 條），足以影響選舉結果；而選罷
9 法第 118 條第 2 項所規定之『違法』，應包含違反『憲
10 法』之情形在內，故系爭選舉自該當選罷法第 118 條第
11 2 項規定之選舉無效事由，應屬無效云云。惟查，承前
12 所述，本院並無權就抽象之法律為違憲之審查，是上訴
13 人所主張之上開憲法增修條文第 4 條第 1 項、第 2 項及
14 選罷法第 67 條第 1 項、第 2 項之規定係屬違憲，殊無
15 足採，自難逕認有何違反憲法可言。而上訴人既無法舉
16 證系爭選舉確構成選罷法第 118 條第 2 項所規定之違法
17 事由，尚難遽為有利上訴人之認定，是上訴人主張系爭
18 選舉有選罷法第 118 條第 2 項所規定之選舉無效之事
19 由，自無可取。」（請見附件四判決書第 25 頁第(六)2
20 段）。

1
2 五、有關機關處理本案的主要文件及說明：

3 附件一：中央選舉委員會 96 年 11 月 9 日中選一字第
4 0963100228 號公告，公告第七屆立法委員選區劃分、應
5 選名額及選舉方式。

6 附件二：中央選舉委員會於 97 年 1 月 18 日中選一字第
7 0973100017 號函公告系爭選舉之當選人名單。
8

9 肆、聲請解釋憲法的理由，及聲請人對違憲法令所主張之立

10 場與見解：

11 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
12 免法第 67 條第 2 項規定我國立法委員選舉自第 7 屆起
13 採「單一選區兩票制」，然而，其搭配之政黨比例代表
14 席次過低，且席次分配採「並立制」，該制度設計使立
15 法院席次之分配，無法忠實反映國民總意志，形成國民
16 意志之扭曲，並壓縮兩大黨以外之第三政黨生存空間，
17 違反國民主權原則(第 2 條)及平等選舉原則(第 129
18 條)，並侵害聲請人等受憲法保障之平等權(第 7 條)、參
19 政權(第 17 條)、結社自由(第 14 條)：

1 (一) 同前所述：憲法第 2 條國民主權原則揭明國民全體為國
2 家權力之來源，國家統治權力應具備民主正當性，並應
3 為國民總意志之展現，該原則與其他憲法原則共同構成
4 立憲主義憲法之核心，不得以立法或修憲方式侵犯（前
5 揭釋字第 499 號解釋參照）。

6 (二) 依前述國民主權原則，當然要求國家政體採行民主政治
7 （憲法第 1 條參照），惟礙於直接民主有其現實困難，
8 我國憲法除憲法增修條文第 1 條所定憲法修正案及領
9 土變更案之複決等採直接民主之形式及公民投票法之
10 規定外，原則上以國民選任代表行使統治權力之間接民
11 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
12 對代議士之控制，如對代議士定期改選之要求即屬之，
13 釋字第 499 號解釋理由書揭示：「按代議民主之正當
14 性，在於民意代表行使選民賦予之職權須遵守與選民約
15 定，…若任期屆滿，無故延任，則其行使職權已非選民
16 所付託，於國民主權原則下民意代表之權限應直接源自
17 國民賦予之理念不符，難謂具有正當性。」即揭明代議
18 士之組成與貫徹國民主權原則間的重要關聯。
19

20 (三) 再按，民主政治以多黨政治為重要特徵，蓋透過政黨能

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

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

16 (五) 上述政黨自由與國民主權原則相結合，乃要求國會代表
17 之組成，應合理反映選民對各政黨之認同和支持程度，
18 藉此反映存在於政黨背後之國民間不同觀點與利害關
19 係，進而確保統治權力之行使能夠與國民總意志能趨於
20 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 5 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，進一步規範政黨比例選舉區分配席次之計算原則。

1 (七) 一般而言，在單一選區多數決制度下，由於即便次高票
2 與最高票候選人只差 1 票，也無法贏得任何 1 席，故自
3 始存在死票率（Wasted Votes, Unused Votes，即投給落
4 選人之選票比率）高、政黨得票率與政黨獲得席次間之
5 比例關係低（即選舉制度學者所稱之「比例性」）之特
6 性，從而具有明顯膨脹大黨席次比例、當選人欠缺普遍
7 代表性及扭曲國民意志之先天性缺陷，在極端的情況
8 下，甚至可能出現得票率勉強過半甚至不過半的單一政
9 黨，囊括國會全部或絕大部分席次(即所謂「贏者全
10 拿」)，此由我國第 7 屆立法委員選舉結果，中國國民
11 黨之區域立委（含原住民選舉區）得票率僅 53.478%，
12 卻得 78.1% 的區域立委席次，即可明瞭。如果選舉區又
13 不能公平劃分，選票扭曲之效果將會更行嚴重，從而可
14 能造成 A 選區落選頭得票數票比 B 選區當選人得票數
15 高出數倍之結果。

16 (八) 再者，在單一選區下，兩大黨以外之支持者為了避免浪
17 費選票，往往只能含淚選擇勉強接受之大黨候選人，從
18 而對兩大黨以外候選人支持者的意志造成結構性扭
19 曲，而第三黨的聲音必然會大幅減弱甚至消失，更不利
20 多元民主之發展。觀察歷屆立法委員選舉政黨得票變化

1 可知：由於各種因素使然，我國選民對於國民黨及民進
2 黨不認同者，一向維持相當高之比例，從第3屆立法委
3 員選舉到第6屆立法委員選舉，國民黨與民進黨候選人
4 得票率之總和，僅有79.3%(第3屆)、76.0%(第4屆)、
5 62.0%(第5屆)、68.6%(第6屆)，亦即，第三黨與非政
6 黨推薦之候選人，約可獲得兩成一至三成八選民的支持。
7 然而，第7屆立法委員選舉改採「單一選區」後，
8 國民黨與民進黨區域候選人得票率之總和竟暴增至
9 92.1%，也就是說，約有12.8%到30%的選民，因為「單
10 一選區」制，為避免自己所投之選票成為死票，而改投
11 票給非其第一理想之候選人。

12 (九)針對「單一選區」制造成國民意志扭曲之情形，德國係
13 搭配「聯立制」做為配套，而日本雖採「並立制」，然其
14 政黨比例代表之席次占國會總席次約四成，我國現行制
15 度，確為比較法上罕見之立法例。依德國聯邦選舉法規
16 定，聯邦眾議員之選舉採兩票制，第一票投給單一選區
17 候選人，第二票投給政黨，以各政黨所獲得選票（即第
18 二票）作為分配聯邦眾議員席次分配之基準，即各政黨
19 之總席次以比例代表選區所得選票決定（即單一選區聯
20 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，多元民主仍之制度可得其生息之土壤。

(十)反觀我國增修條文第 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

1 立制予以解消。政黨獲得之總席次無法合理反映政黨總
2 得票率，只有大黨成為該制度下之受益者，而其他政黨
3 及其所代表之國民利益與觀點，並未在立法院被合理代
4 表，第三黨甚至連在立法院發言的機會也沒有，亦無法
5 形成由不同利益代表間進行理性思辯與溝通之空間。循
6 此，國家統治權力（立法權）之組織與行使，未能兼顧
7 兩大黨以外政黨所代表之國民利益，已無法充分及忠實
8 反映國民意志，顯然牴觸前揭國民主權原則，同時因該
9 選制形同在制度上剝奪第三黨生存空間，亦違反前揭憲
10 法第 7 條、第 14 條、第 17 條對人民平等權、結社自
11 由和參政權之保障。

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

1 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
2 第 67 條第 2 項第 5 款規定，使政黨票得票率未達 5% 之
3 政黨無從獲分配全國不分區立法委員席次，致不分區立
4 法委員席次分配無法合理反映國民意志，違反憲法第 2
5 條國民主權原則，同時因此扼殺第三黨生存空間，侵害
6 聲請人受憲法保障之平等權、結社自由與參政權：

7 (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
8 67 條第 2 項第 5 款規定，政黨票得票率未達 5% 之政黨
9 不得獲分配全國不分區立法委員席次，以致有政治實力
10 之政黨，縱使有一定之民意基礎，因 5% 之政黨得票率
11 門檻，亦無法於立法院獲得相應之席次，在制度上必然
12 導致不分區立法委員席次分配無法合理反映國民意
13 志，亦扼殺多元民主發展之空間。

14 (二) 以我國第 7 屆立法委員選舉為例，中國國民黨與民主進
15 步黨於系爭選舉另分別獲得政黨票 51.2322% 之得票率
16 及 36.911% 之得票率，合計得票率為 88.1432%（參原
17 證 3 號），卻共獲分配全國不分區立法委員（含僑居國
18 外國民立委，下同）之 100% 席次（即 34 席，其中中
19 國國民黨獲得 20 席，民主進步黨獲得 14 席）；聲請人
20 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份參與國政之機會，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，德國因係採內閣制國家，內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，導致內閣頻頻更迭，然我國並非採內閣制國家，依憲法增修條文第 3 條第 1 項規定，行政院長由總統任命，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

1 該讓更多元之聲音有進入立法院之機會，使行政部門亦
2 能注意或正視少數觀點之聲音。

3
4 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
5 第 67 條第 2 項第 5 款規定，使政黨票得票率未達 5% 之
6 政黨，其所得之每一票政黨票形同無價值，而對超過 5%
7 門檻之政黨，形成放大或膨脹其每一票政黨票之價值，
8 違反憲法第 129 條「票票等值」：

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

12 (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
13 67 條第 2 項第 5 款規定，政黨票得票率未達 5% 之政黨
14 不得獲分配全國不分區立法委員席次，導致未達 5% 門
15 檻之政黨 1 席也無法取得（即便在現狀比例代表成數不
16 合理地偏低之情形下，以不分區立委人數 34 人計算，
17 取得 3% 以上之政黨票之政黨應至少可取得 1 席），該制
18 度勢將導致投給未達 5% 門檻政黨之政黨票形同無價
19 值，相對而言將反向放大超過 5% 門檻之政黨的政黨票
20 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：

台灣高等法院 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：

1 附件一：中央選舉委員會 96 年 11 月 9 日中選一字第

2 0963100228 號公告乙份。

3 附件二：中央選舉委員會於 97 年 1 月 18 日中選一字第

4 0973100017 號函公告系爭選舉之當選人名單乙份。

5 附件三：台灣台北地方法院 97 年選字第 4 號判決乙份。

6 附件四：台灣高等法院 97 年選上字第 9 號判決乙份。

7 謹 狀

8 司法院 公鑒

(釋憲聲請書用印)

聲請人 綠黨



代表人 文魯彬



楊長苓



代理人 賴中強律師



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



楊大德律師

