

司法院釋字第三四〇號解釋

中華民國 83 年 2 月 25 日

院台大二字第 04149 號

解 釋 文

公職人員選舉罷免法第三十八條第二項規定：「政黨推薦之區域、山胞候選人，其保證金減半繳納。但政黨撤回推薦者，應全額繳納」，無異使無政黨推薦之候選人，須繳納較高額之保證金，形成不合理之差別待遇，與憲法第七條之意旨有違，應不再適用。

解釋理由書

中華民國人民無分黨派，在法律上一律平等，憲法第七條定有明文。人民登記為各類公職候選人時，應繳納保證金，其數額由選舉委員會先期公告，但村里長候選人免予繳納，中華民國八十年八月二日修正公布之公職人員選舉罷免法第三十八條第一項亦有明文規定。同條第二項則規定：「政黨推薦之區域、山胞候選人，其保證金減半繳納。但政黨撤回推薦者，應全額繳納」，無異使無政黨推薦之候選人，須繳納較政黨推薦之候選人為高之保證金。如主管機關公告之保證金過高時，則有意參選者，僅須結合少數人員，即可依法以備案方式成立政黨，再以政黨推薦名義減輕其負擔，反足使小黨林立，無助於政黨政治之健全發展。是上開公職人員選舉罷免法之規定，係對人民參政權所為不必要之限制，形成不合理之差別待遇，與首開憲法第七條規定意旨不符，應自本解釋公布之日起不再適用。

至公職人員選舉罷免法第五十條第五項後段，關於未經所屬政黨推薦或經政黨推薦後撤回之候選人，不刊登其黨籍之規定，於人民憲法上所保障之權利並無侵害可言，併此說明。

大法官會議 主 席 林洋港

大法官 翁岳生 翟紹先 楊與齡 李鐘聲
楊建華 楊日然 劉鐵錚 鄭健才
吳 庚 史錫恩 陳瑞堂 張承韜
張特生 李志鵬

抄高 0 字聲請書

茲依司法院大法官會議法第四條第一項第二款及第六條之規定，聲請解釋憲法，並將有關事項敘明如左：

壹、理由及引用之憲法條文

一、理由：

- (一)公職人員選舉罷免法（以下簡稱選罷法）第五十條第五項：候選人個人及政黨資料，由候選人及政黨自行負責。其個人及政黨資料為選舉委員會職務上所已知或經查明不實者，不予刊登公報。經所屬政黨推薦之候選人刊登其政黨推薦；未經所屬政黨推薦或經政黨推薦後撤回之候選人，不刊登其黨籍。上述規定賦予選舉委員會不刊登人民屬實之黨籍，而導致選舉人無法確實得知候選人之所屬政黨，嚴重侵害人民權益。
- (二)選罷法第三十八條第一項：登記為候選人時應繳納保證金；其數額由選舉委員會先期公告，但村、里長候選人免予繳納。第二項：政黨推薦之區域、山胞候選人，其保證金減半繳納。但政黨撤回推薦者，應全額繳納。上述規定使同一種類別之候選人，卻有不同之保證金繳納，嚴重侵害選舉之公平。

二、引用之憲法條文：

- (一)第七條：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。
- (二)第十四條：人民有集會及結社之自由。
- (三)第十七條：人民有選舉、罷免、創制及複決之權。
- (四)第一百二十九條：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。
- (五)第一百三十條：中華民國國民年滿二十歲，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，有依法選舉之權。

(六)第一百七十一條第一項：法律與憲法牴觸者無效。第二項：法律與憲法有無牴觸發生疑義時，由司法院解釋之。

(七)第一百七十三條：憲法之解釋，由司法院為之。

貳、性質與經過及所持立場與見解

一、性質與經過：

(一)本案屬選舉無效訴訟確定終局判決所適用之法律有牴觸憲法疑義，聲請釋示實起因於選罷法所規定之「選舉規則」偏離主權屬於國民全體平等原則而遷就少數人民團體之利益。

(二)緣聲請人於民國八十年十二月二十一日登記參加國民大會第二屆國民大會代表選舉，並依規定繳交上記載聲請人黨籍為「中國國民黨」之政見稿及個人資料，以供臺灣省臺中縣選舉委員會（以下簡稱選委會）刊登選舉公報之用。詎料，選委會於八十年十一月二十三日函告聲請人應限期將政見稿中黨籍之「中國國民黨」等字刪除，逾期不刪除，不予刊登選舉公報。聲請人以本屬「中國國民黨」自無將黨籍刪除之理，故未前往刪除。惟於後，選委會所編印之國民大會代表選舉公報，竟果將聲請人之「黨籍」欄擅予空白。另同選區共有九位候選人，除聲請人繳納新臺幣（下同）壹拾貳萬元外，其餘八位候選人均僅繳納陸萬元，上兩項情事雖經聲請人向選委會異議，均未有結果。仍於選舉結束後，依法向所轄法院提起訴訟，案經臺灣高等法院臺中分院於八十一年四月二十日所為之第二審判決並經確定。

二、所持立場與見解：

(一)選罷法第五十條第五項規定候選人經所屬政黨推薦者刊登其政黨推薦，未經所屬政黨推薦或經政黨推薦後撤回者，不刊登其黨籍。此項規定使選委會在選舉公報上將聲請人的「黨籍」空白。然而「無黨籍」之候選人其黨籍欄亦是空白，則此種現象，豈非形成聲請人的政黨歸屬，由行政中立的選委會給註銷變為「無黨」。因而使「有入政黨」

與「無入政黨」混淆，欺瞞選舉人甚鉅，亦嚴重侵害人民之結社權。非如二審法院所言僅依法不允准聲請人以中國國民黨名義參選而已，並無消除聲請人之中國國民黨身份，亦未干涉聲請人參與結社之行為。因為人民之結社自由，應是可入政黨，亦可不入政黨。政府不能以法律來限制，今政府（選委會）雖未限制人民入政黨與否，但消極的在法律上將「有政黨」的人宣導成「無政黨」之人。顯然在立法上已屬草率不週延，過於遷就人民團體而漠視廣大人民。因為聲請人擁有以所屬政黨向外宣稱之權利，立法機關不能有違憲法第二十三條為不允准聲請人以所屬政黨登記於「黨籍」欄之立法。聲請人愚見以為選舉公報「黨籍」應具實告知選民該候選人黨籍，至若是否推薦另加一欄，即如「00黨推薦」或「00黨提名」。

- (二)政府（選委會）辦理選舉應持中立平等之立場，對於所參選同類同項之候選人所為限制或規定不宜有所異同。今選罷法第三十八條第二項規定，顯然已將候選人區分為「無入政黨」與「有入政黨」，因為如依上舉選罷法第三十八條第二項所規定政黨推薦之區域、山胞候選人其保證金減半繳納。此種規定使未有政黨之人民欲參加選舉所繳納之保證金一定要比有政黨推薦多上一倍，已顯然違背平等原則。聲請人愚見以為若將該項後段加上「減半之金額由該推薦之政黨繳納」，主要在於選委會代表政府機關，辦理選務，應不能有對象不同而所受待遇不同的現象。

參、有關機關處理本案之主要文件及其說明

- 一、國民大會第二屆國民大會代表選舉臺灣省臺中縣候選人政見稿影本（附件一）。
- 二、臺灣省臺中縣選舉委員會八十中縣選一字第一八二一號函影本（附件二）。
- 三、同上八十中縣選五字第一六三五號函影本（附件三）。
- 四、同上公報正本乙件（附件四）。
- 五、80、12、11 聲請人抗議書影本（附件五）。

- 六、臺灣省臺中縣選舉委員會 80、12、12（八十）中縣選五字第 20 二四號函影本（附件六）。
- 七、臺中縣選舉委員會保證金收據影本（附件七）。
- 八、臺灣臺中地方法院八十一年度訴字第一一〇號民事判決影本（附件八）。
- 九、臺灣高等法院臺中分院八十一年度選上字第一號民事判決影本（附件九）。
- 十、臺灣臺中地方法院民事庭判決確定證明書影本（附件十）。

肆、聲請解釋憲法之目的

查中華民國之人民在法律上一律平等，而今選罷法在少數人民團體協商下，破壞人民自由、平等至鉅，八十一年底將有立法委員選舉，八十二年也有多項選舉，若上述法條不合理甚或違憲，將侵害人民自由、權利甚鉅。伏乞大院賜予解釋；則立法院亦自當將不合理或違憲之法律給予修正，而確保人民之憲法上基本權利，聲請人亦可得釋示依法定程序請求救濟。

謹 呈

司法院 公鑒

聲請人：高〇宇

中 華 民 國 八 十 一 年 六 月 三 十 日

（附件九）

臺灣高等法院臺中分院民事判決 八十一年度選上字第一號

上 訴 人 高〇宇（住略）

被 上 訴 人 臺灣省臺中縣選舉委員會

設台中縣豐原市中興路一三六號

法定代理人 廖〇以 住同右

訴訟代理人 張〇男 住同右

廖〇喜 住同右

林〇裕 住同右

上當事人間選舉無效事件，上訴人對於中華民國八十一年二月二十六

日臺灣臺中地方法院第一審判決（八十一年度訴字第一一〇號），提起上訴，本院判決如下：

主 文

上訴駁回。

第二審訴訟費用由上訴人負擔。

事 實

甲、上訴人方面：

一、聲明：（一）原判決廢棄。（二）國民大會第二屆國民大會代表選舉臺灣省臺中縣第四選區所為選舉無效。（三）第一、二審訴訟費用由被上訴人負擔。

二、陳述與證據：除引用與原判決所記載相同部分外，補稱：

（一）上訴人依法以所屬「中國國民黨」之黨籍填註於被上訴人所製之政見稿，該政見稿為刊登選舉公報所用，詎料被上訴人製作選舉公報時未將上訴人之「中國國民黨」印刷在該公報黨籍欄中而留白，按憲法第十四條明文規定人民有結社之自由，而今被上訴人所製作之選舉公報上上訴人之黨籍欄竟為「空白」，實足以誤導選民視上訴人為「無黨」之候選人，氣勢上有差，無法依黨籍爭取選票，而影響上訴人當選，查選舉公報性質上係作宣導之作用，與計算票數多寡之選舉票不同，此見公職人員選舉罷免法（下簡稱選罷法）第六十條後段但書：「中央公職人員選舉，經政黨推薦之候選人應同時刊印其黨籍」之規定即明。被上訴人既於宣導公報上將上訴人所屬之「中國國民黨」身分消除，而與無黨籍之候選人者同，實已有意圖使上述人不當選而傳播不實之事，不容抹殺。查被上訴人係辦理選務之機關，理應基於公正中立之立場辦理選舉，今竟「越俎代庖」干涉上訴人之結社自由，有違憲法第十四條規定。原審未查，遽以選罷法第五十條第五項定有明文，而謂至法律規定是否違憲，非職司審判之法院所得審查。此足證上訴人之訴應非無理由者一。

（二）查憲法第九條規定：「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」。同法第一百二十九條規定：「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」。同法第一百三十條規定「中華民國國民年滿二十三歲者，有依法被選舉之權。」上訴人依法登記為候選人，竟比同區其他候選人之保證金多繳一倍。退萬步言，誠如被上訴人所云係要有政黨推薦者保證金始減半，則今我中華民國公民無黨籍者眾，其既無黨籍又如何有政黨推薦，此豈非將逼無黨籍者一定要結社。同一選區上訴人是唯一繳交比其他八位候選人多上一倍之鉅額保證金，其立足點已顯然不平等，有違反憲法第七條規定。原審竟推言「係政黨之趨勢，亦難認係不公」（見原判決書第三頁第四行中段）。憲法既明定無分黨派在法律上一律平等，則焉有在同一選舉保證金繳納即有「有黨」與「無黨」之分。足證上訴人之訴應非無理由者二。

- (三)查本件選舉之選舉公報，其版面、美工設計、規劃，係由案外人向被上訴人所承攬負責，則該選舉公報版面被「縮水」之瑕疵，被上訴人當可依法向案外人追責，要不能以非其負責而推辭。被上訴人以不同選區之公報證明字體大小（為原審採信），主張版面之大小不足影響選舉之結果云云，為不可採，蓋能少0.5公分，亦可少五十公分，而選舉人之投票行為，豈可以一概全，而以肯定口吻斷定什麼「因素」會有影響，什麼「因素」一定沒有影響。上訴人之公報版面，被誤差「縮水」是不爭之事實，選民也因之以電話訊問上訴人，由此可知其有影響上訴人之當選。上訴人之票數不高是事實，原審焉能抹殺此事實而認對選票無影響，此足證上訴人之訴應非無理由者三。

乙、被上訴人方面：

- 一、聲明：如主文所示。
- 二、陳述與證明：除與原判決所記載相同部分，茲予引用外，補稱：

(一)被上訴人係依據公職人員選舉罷免法(以下簡稱選罷法)規定辦理選舉,並無違法。

(二)上訴人參加競選,未經中國國民黨推薦,為不分區代表計票關係,不能刊登其黨籍。

提出公職人員選舉罷免法及其施行細則條文對照表一冊。

理 由

- 一、本件上訴人起訴主張其係第二屆國民大會代表選舉臺灣省臺中縣第四選區之候選人,被上訴人違法將上訴人政見稿中記載黨籍為「中國國民黨」之字樣刪除,不予刊登選舉公報,違反憲法第十四條規定;又選舉公報上上訴人所屬部分之版面亦較其他候選人小;又被上訴人要求上訴人繳納之保證金十二萬元亦為同區其他候選人所繳保證金之二倍,嗣保證金並為被上訴人沒收,違反憲法第七條規定。上開不公平均足以影響選舉之結果,故提起本件訴訟,請求判決前開第四選區所為選舉無效。被上訴人則以候選人應繳保證金之數額及沒收與否,被上訴人悉依立法單位制定之公職人員選舉罷免法第三十八條之規定辦理,並無違法情事;選舉公告之規格、大小、形式、版面則法無明文規定,上訴人部分之版面因承印廠商設計誤差致稍小,但就整體版面觀之,肉眼不易察覺,且對上訴人之學、經歷及政見之記載未予刪略,印刷字體亦與其他候選人同,版面稍小,不致影響選舉結果。上訴人持有之申請登記須知、政見稿說明欄均記載經所屬政黨推薦之候選人刊登其政黨推薦,否則不予刊登,是被上訴人所為,並無違法等語資為抗辯。
- 二、按登記為候選人時應繳納保證金,其數額由選舉委員會先期公告。政黨推薦之區域、山胞候選人,其保證金減半繳納。未當選之候選人,得票不足各該選舉區應選出名額除該選舉人總數所得商數百分之十者,保證金不予發還。選罷法第三十八條第一項、第二項、第四項第三款分別定有明文。本件選舉,每一候選人應繳納之保證金為十二萬元,政黨推薦之區域候選人保證金減半之公告已經中央選舉委員會於八十年十一月十一日以八十中選一字第三六七九六號公告,有該公告在卷足憑,而同選區之其餘八位

候選人均屬政黨推薦，亦有上訴人所提出選舉公報附卷可稽，是被上訴人收受上訴人所繳十二萬元保證金固較同區其餘候選人繳納之保證金為多，但被上訴人既係依該選罷法規定收取，即無違法，蓋本件上訴人因非政黨推薦之候選人，自應依前開選罷法規定，比政黨推薦之候選人多繳六萬元保證金，被上訴人因之依該規定向上訴人收取保證金，殊無不合。上訴人謂被上訴人依該規定收取保證金，顯然不公平云云，實欠依據。況候選人繳納保證金額之多寡，非選舉人注意之焦點，候選人在政見發表時亦不必向選民表示，且不影響選舉人之選擇候選人或選舉結果。再者，臺中縣第四選區之選舉人數為一十八萬五千八百六十三人，應選出名額為三人，上訴人得有一千七百零三票，有選舉公報及第二屆國民大會代表選舉候選人繳納保證金處理情形一覽表在卷可按，二者相除得六萬一千九百五十四票，其百分之十為六千一百九十五票，上訴人所得票數既不及上開標準，被上訴人不發還其保證金，亦屬於法有據。再查有關選舉無效之訴，前開選罷法僅在第一〇一條規定：「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內，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」而已，依該規定，提起選舉無效之訴，僅在①選舉委員會辦理選舉違法②該選舉足以影響選舉結果之情形時，始得提起，本件被上訴人辦理本件選舉收取保證金係依選罷法規定收取，並無違法之處，上訴人也未舉證說明該收取保證金有何違法之處，也未提出具體事實以證明被上訴人依法收取保證金有何影響選舉之結果，其片面認選罷法有關保證金繳納以及不發還之規定為不當，主張該選舉無效，顯然於法無據，何況上述立法院制定之選罷法有關規定亦未據司法院大法官會議釋為違憲，是其率然主張被上訴人辦理選舉有違其所述上列憲法之規定，認為應屬選舉無效，自非可取。

三、次查本件選舉之選舉公報，其版面、美工設計、規劃係由承攬印刷之廠商負責，上訴人所屬版面寬度固較其他部分候選人少〇。

五公分，惟選舉法規中並未明文規定選舉公告之版面、字體大小、不足認該版面略窄即屬違法，況經核公報中關於上訴人學經歷及政見之記載均與上訴人之政見稿同，並無刪略，字體大小亦與其他候選人同。況該公報在上訴人右面之第六、七號候選人，其所占版面均較上訴人稍寬，所得票數依前開保證金處理情形一覽表該二人僅各得一百餘票，且選舉人係依候選人政見、學經歷之認同及黨派等因素而決定選舉何人，此公報上訴人部分版面較窄甚微之0.5公分，有何足以影響選舉結果，上訴人也未具體舉證證明，（上訴人所屬選區之最低當選票數為二三一六票，而上訴人僅得一七〇三票，相差二一四三票為兩造所承認，上訴人雖云其版面縮水，選民也因之以電話訊問上訴人，由此可知其影響上訴人之當選等語，但也陳稱打電話向其訊問者，「不會到一百個」，有本院卷筆錄可稽，是以加上該不到一百個選舉人，全部票數，離當選票數仍有二萬多票），是其據選舉公報版面之小大主張被上訴人辦理選舉違法，選舉應為無效，亦非可取。

- 四、上訴人雖又主張①被上訴人擅自將其「中國國民黨」刪除，而將選舉公報內其所屬黨籍欄留白，足以誤導選民視上訴人為無黨之候選人，致上訴人無法依黨籍爭取選票。②被上訴人將上訴人之「中國國民黨」身份消除，意圖使上訴人不當選，又其干涉上訴人結社自由，有違憲法第十四條規定等語云云，惟查（一）中華民國憲法已於民國八十年五月一日增修條文，該增修條文第一條第一項第四款明定，國民大會代表應有「全國不分區代表八十人」。而該不分區代表，依該增修條文第四條規定，應採政黨比例方式選出之。既如此，則非政黨提名推薦之人，依法自不得以政黨黨員名義參與為被選舉人（候選人），基此，選罷法第五十條第五項乃規定，未經所屬政黨推薦或經政黨推薦後撤回之候選人，不刊登其黨籍。上訴人既未經其所屬政黨 - 中國國民黨 - 推薦，被上訴人未予刊登其為中國國民黨推薦，係依法為之，上訴人謂被上訴人未刊登上訴人之黨籍於該選舉公報，即係違法云云，顯於法無據。是以上訴人之無法以中國國民黨黨籍候選，無

法依黨籍爭取選票，係前開憲法及選罷法規定所致，並非被上訴人所誤導。（二）如上所述被上訴人僅係依法不允准上訴人以中國國民黨籍名義參選而已，並無消除上訴人之中國國民黨身份，亦未干涉上訴人參與結社之行為，上訴人謂被上訴人將該身份消除，意圖使上訴人不當選及干涉上訴人結社自由，違反憲法第十四條規定云云，均欠依據，況上訴人也未舉出具體確實之證據，用實其說，上開主張，殊不足採信。

五、綜合上述，足見上訴人之主張，均為無理由，原審將其訴判決駁回，並無不合，上訴意旨，仍執前詞，指摘原判決不當，請求廢棄改判，為無理由，至於選罷法雖有如其所云，公報不刊登黨籍為不公平，亦屬另行修正之問題。併此敘明。

六、據上論斷，本件上訴無理由，依公職人員選舉罷免法第一百十條、民事訴訟法第四百四十九條第一項、第七十八條判決如主文。

中 華 民 國 八 十 一 年 四 月 二 十 日
（本聲請書其餘附件均略）