

司法院釋字第四六八號解釋

中華民國 87 年 10 月 22 日

院台大二字第 24138 號

解釋文

憲法第四十六條規定：總統、副總統之選舉，以法律定之。立法機關依此制定法律，規範總統、副總統之選舉程序，應符合公平合理之原則。總統副總統選舉罷免法第二十三條第二項及第四項規定，總統、副總統候選人須於法定期間內尋求最近一次中央民意代表選舉選舉人總數百分之一點五以上之連署，旨在採行連署制度，以表達被連署人有相當程度之政治支持，藉與政黨推薦候選人之要件相平衡，並防止人民任意參與總統、副總統之候選，耗費社會資源，在合理範圍內所為適當之規範，尚難認為對總統、副總統之被選舉權為不必要之限制，與憲法規定之平等權亦無違背。又為保證連署人數確有同條第四項所定人數二分之一以上，由被連署人依同條第一項提供保證金新臺幣一百萬元，並未逾越立法裁量之範圍，與憲法第二十三條規定尚無違背。總統副總統選舉連署及查核辦法係主管機關依總統副總統選舉罷免法第二十三條第九項授權所訂定，其授權有明確之目的及範圍，同辦法第二條第三項關於書件不全、不符規定或保證金不足者，中央選舉委員會應拒絕受理其申請之規定，符合法律授權之意旨，與憲法並無牴觸。惟關於上開被選舉權行使之要件，應隨社會變遷及政治發展之情形，適時檢討改進，以副憲法保障人民參政權之本旨，乃屬當然。

解釋理由書

憲法第四十六條規定：總統、副總統之選舉，以法律定之。總統、副總統之選舉程序，立法機關自得制定法律為公平合理之規範。如法律規範之內容並未逾越必要之限制，即不得謂侵害憲法第十七條保障之選舉權及第四十五條規定之總統、副總統被選舉權。總統副總統選舉罷免法第二十三條第一項：「依連署方式申請登記為總統、副總統候選人者，應於選舉公告發布後五日內，向中央選舉

委員會申請為被連署人，申領連署人名冊格式，並繳交連署保證金新臺幣一百萬元。」第二項：「中央選舉委員會受理前項申請後，應定期公告申請人為被連署人，並函請直轄市、縣（市）選舉委員會於公告之次日起四十五日內，受理被連署人或其代理人提出連署書件。」第四項：「連署人數，於第二項規定期間內，已達最近一次中央民意代表選舉選舉人總數百分之一點五以上時，中央選舉委員會應定期為完成連署之公告，發給被連署人完成連署證明書，並發還保證金。」以上規定限被連署人於中央選舉委員會公告被連署人之次日起四十五日內尋求最近一次中央民意代表選舉選舉人總數百分之一點五以上之連署，第九任總統副總統選舉法定連署人數為二十萬一千三百十八人。總統副總統選舉罷免法第二十三條第八項前段規定：「直轄市、縣（市）選舉委員會受理前項連署書件後，應予抽查，並應於抽查後，將受理及抽查結果層報中央選舉委員會。」依第九任總統副總統選舉時抽查連署案件之經驗以觀，各組總統、副總統候選被連署人提出之連署書件合計一百零五萬二千五百九十件，均經各直轄市、縣（市）選舉委員會及中央選舉委員會全數逐件以人工並利用電腦查核（見中央選舉委員會八十六年六月二十六日八十六中選一字第七二〇四〇號復函）。綜上以觀，與採行連署制度以表達被連署人有相當程度之政治支持，並兼顧與總統副總統選舉罷免法第二十二條所定政黨推薦候選人之要件相平衡，且防止人民任意參與總統、副總統之候選，耗費社會資源，在合理範圍內所為適當之規範，尚難認為對總統、副總統之被選舉權為不必要之限制，與憲法規定之平等權亦無違背。又依同法第二十三條第五項規定：「於規定期間內連署人數不足前項規定人數二分之一以上者，保證金不予發還。」可見新臺幣一百萬元保證金之提供係為確保連署人數有同條第四項所定人數二分之一以上，於達此人數時，即予發還。既非強制被選舉人負擔鉅額之選舉費用，亦難認係對總統、副總統被選舉權之不當限制，其保證金額之酌定，並未逾越立法裁量之範圍，與憲法尚無違背。總統副總統選舉連署及查核辦法係主管機關依總統副總統選舉罷免法第二十三條第九項授權所訂定，其授權有明確之目的及範圍。依連署方式申請登記為總統副總

統候選人者，應於限期內提出連署人名冊、連署切結書及加蓋連署人印章之連署人國民身分證影本暨繳交連署保證金。於規定期間內連署人數不足法定人數二分之一以上者，保證金不予發還。為總統副總統選舉罷免法第二十三條所明定。上開辦法第二條第三項關於書件不全、不符規定或保證金不足者，中央選舉委員會應拒絕受理其申請之規定，符合法律授權之意旨，與憲法並無牴觸。惟關於上開被選舉權行使之要件，應隨社會變遷及政治發展之情形，適時檢討改進，以副憲法保障人民參政權之意旨，乃屬當然。

大法官會議 主 席 施啟揚

大法官 翁岳生 劉鐵錚 吳 庚 王和雄
王澤鑑 林永謀 施文森 孫森焱
陳計男 曾華松 董翔飛 楊慧英
戴東雄 蘇俊雄

抄施〇青、吳〇珍二人聲請書

受文者：司法院

主 旨：為聲請人等因參選第九任總統、副總統選舉申請為被連署人事件，歷經行政救濟程序，由行政法院判決確定，其適用法律及命令發生牴觸憲法情事，嚴重損害憲法對於人民所保障之自由權及平等權，請依憲法有關規定及司法院大法官審理案件法第五條第一項第二款之規定予解釋澄清，以維憲法威信。

說 明：本件聲請解釋事項，乃在總統副總統選舉罷免法第二十三條及中央選舉委員會頒布之「總統副總統選舉連署及查核辦法」第二條第一項及第三項與憲法規定有所牴觸，茲分述有關要點於后：

一、聲請解釋憲法之目的—請求解釋事項

緣聲請人等於民國（以下同）八十四年十一月二十五日，為參選中華民國第九任總統、副總統，向中央選舉委員會（下稱中選會）申請為總統、副總統選舉候選人之被

連署人事件，原處分機關所為處分，一再訴願決定機關所為決定，以及行政院所為確定終局判決，其所援用總統副總統選舉罷免法（下稱總統選罷法）第二十三條及「總統副總統選舉連署及查核辦法」第二條之規定，與憲法第七條、第二十三條規定牴觸，應為無效。聲請人於其憲法上所保障之權利並因之遭受不法之侵害，爰此聲請解釋憲法，期以解除主管機關之不法侵害為目的。

二、疑義或爭議之性質及涉及之憲法條文

(一) 憲法上所保障之權利遭受不法侵害之事實，及涉及之憲法條文

查憲法第十七條就人民之參政權保障定有明文，即人民對國家政治有表示意見及參與統治權行使之權利，且憲法第十八條明定人民有應考試、服公職之權。是以聲請人等自得有權參選總統、副總統，以實現憲法所保障之參政權及服公職權利。然聲請人等依此意旨提出登記參選，卻迭遭中選會駁回申請處分，經提訴願、再訴願、行政訴訟，均遭駁回。查上揭決定所引用之相關規定，顯係牴觸憲法基本權及依法行政之上位規範，而不法侵害聲請人依據憲法應享之參政權、服公職權及平等權利。

(二) 所經過之訴訟程序

查聲請人等向中選會申請成為總統、副總統候選人之被連署人，受否准之處分，乃循序向中選會提起訴願、向行政院提起再訴願，均遭駁回。遂於八十五年六月二十七日向行政院提起行政訴訟，該院於八十五年九月五日以八十五年度判字第二〇九八號判決為原告之訴駁回之判決。

(三) 確定終局裁判所適用之法令之名稱及其內容

1. 總統選罷法第二十三條第一項：依連署方式申請登記為總統、副總統候選人者，應於選舉公告發布後五日內，向中央選舉委員會申請為被連署人，申領連署人

名冊格式，並繳交連署保證金新臺幣一百萬元。

2. 總統副總統選舉連署及查核辦法第二條第一項第二款、第三項規定：依連署方式申請登記為總統、副總統候選人者，應於總統、副總統選舉公告發布後五日內，備具書件及連署保證金新臺幣一百萬元整，聯名向中央選舉委員會申請為總統、副總統選舉被連署人。保證金不足者，中央選舉委員會應拒絕受理其申請。

(四)有關機關處理本案之主要文件及其內容

1. 中選會八十四年十一月二十五日口頭拒絕聲請人等連署之登記。
2. 中選會八十五年一月八十五中選訴字第00一號訴願決定書（附件一），其內容：依總統選罷法第二十三條第一項及總統副總統選舉連署及查核辦法第二條第一項第二款、第三項規定為「訴願駁回」決定。
3. 行政院八十五年五月九日臺八十五訴字第一三七一六號再訴願決定書（附件二），其內容：援用與原訴願決定相同之法令規定為「再訴願駁回」之決定。
4. 行政法院八十五年九月五日八十五年度判字第0九八號判決（附件三），其內容：總統選罷法第二十三條第一項，衡諸目前社會經濟情況，尚非過鉅，又同條第四項更有發還保證金之規定，再該規定對於欲依連署方式申請為總統、副總統候選人者一體適用，得推薦總統、副總統候選人之政黨亦有一定之限制，此觀同法第二十二條第二項規定甚明，故對之尚未發生司法院大法官審理案件法第五條第二項所稱「抵觸憲法之疑義」。從而，原告各該主張，要非可採，原處分及一再訴願決定俱無違誤之處。原告起訴意旨，非有理由，應予駁回。

三、聲請解釋憲法之理由及聲請人等對本案所持之立場與見解

- (一)對於確定終局裁判所適用之法令，發生有抵觸憲法之疑義之內容，及聲請人對於前述疑義所持之見解：

1. 就人民基本權利之限制，應符合比例原則：

(1)按憲法第十七條規定：「人民有選舉、罷免、創制及複決之權。」憲法第四十五條：「中華民國國民年滿四十歲者，得被選為總統、副總統。」我國憲法係一般性地賦予人民參政權、應選總統權，並無任何規定要求人民須經繳交保證金、連署等程序，方取得總統候選人之資格。總統選罷法第二十三條及第三十一條規定之連署門檻、程序及高額保證金，形同就人民應選之資格條件為實質上之限制，已涉及限制或實質剝奪憲法明文保障之人民權利之疑義。

(2)總統選罷法第二十三條規定：「依連署方式申請登記為總統、副總統候選人者，應於選舉公告發布後五日內，向中央選舉委員會申請為被連署人，並繳交連署保證金新臺幣一百萬元。……」違背憲法第七條保障之平等權：

①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。人民依憲法之規定，一般地取得被選舉之權利。立法權容就特定範圍享有立法裁量空間。惟其行使非可悖離憲法規範殆無疑義。然則，總統選罷法卻在少數人民團體的協商下，以程序上高門檻之規定，造成對人民應選資格為實質上之限制。其限制是否符合比例原則的基本要求，實有可議之處。

②總統選罷法第二十三條連署及保證金規定，立法目的或謂係為防止非政黨推薦自行參選者過多及避免行政資源浪費。然查，中華民國自由地區只包括臺灣省、北高兩市及外島，若言此種連署限制是為防止參選爆炸、避免行政資源浪費，則何以幾乎同此規模的北高兩市市長選舉及省長選舉，未有此等顧慮？而去年北高兩市市長選舉及省

長選舉亦未因未有連署及高額保證金限制而發生任何窒礙難行之處，事實證明亦無此限制之必要，則此限制之立法理由若果為防止參選爆炸、避免行政資源浪費，豈非杞人憂天？更何況，此種限制對從事婦女運動數十年，真正想要為民服務幫助弱勢族群的聲請人等，都無法列身為參選人之列，則此限制手段是否適當？只是徒然剝奪弱勢族群的被選舉權而已。

③憲法第十四條明定：「人民有集會及結社之自由」，明文保障人民結社自由，亦即保障人民參與結社與否之權利。人民有不參加政黨之權利，既已為憲法所明定，復有憲法第七條保障其「無分黨派」之平等權，則總統選罷法規定非政黨推薦之獨立候選人，須經公民連署程序，方取得參選資格，該差別待遇之立法理由何在？若是為促進政黨政治之發展，其限制亦無必要，蓋政黨政治僅係人民從事政治活動之眾多方式之一，立憲者並未選取其為憲律規定或憲章精神，且觀察政黨政治已成熟之國家，如英、美等，均係有其歷史背景及政治傳統，歷經多年，方形成今日之政黨政治型態。是故，立法例上鮮有國家立法分別規定政黨與非政黨候選人之參選程序、資格，因政黨政治成熟之國家，並無限制獨立候選人參選之實益；而政黨政治尚未臻成熟者，保證金、公民連署等規定將形同限制大多數未參加政黨公民之參政權，尚無助良性政黨政治之形成。是項限制顯係對人民參政權所為之不必要限制，形成不合理之差別待遇。

④退步言，縱要採取連署限制，則連署比例要求二十幾萬人的連署人亦屬過當。韓國立法例與我國相似，亦採行獨立候選人（非政黨推薦者）連署

制，規定連署人數為五千人以上、七千人以下，而臺灣總人口數遠少於南韓，卻規定需約二、三十萬人之連署，顯有過當。而就連署方式而言，憲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。」人民連署推薦候選人，亦為其受憲法保障之參政權一部，然則其卻立法令連署人須提出切結書，並附加蓋本人印章之國民身分證影本，且只能連署一組候選人，因歷年政治事件（白色恐怖）之影響，此舉勢會增加完成連署之困難度，而且亦與投票不公開原則違背。準此，總統選罷法規定之不符憲法比例原則，不言可喻。

2. 退萬步言，縱認總統選罷法分別規定政黨推薦候選人與非政黨之獨立候選人的參選程序、資格為一合憲之差別待遇，則該法第二十三條第一項「連署保證金」之規定，仍屬對人民參政權之實質剝奪，而係違憲：
 - (1) 非政黨推薦之獨立候選人須經連署程序，已較政黨推薦者之參選，增加諸多不便，按憲法第二十三條規定：「以上各條列舉之自由權利，除為防止妨礙他人自由、避免緊急危難、維持社會秩序或增進公共利益所必要者外，不得以法律限制之。」上開對人民憲法上權利亦僅容忍於公益要求下，必要之限制，非許竟得「剝奪」，容先說明。然則，憲法業已明文規定一般性地賦予人民得應選總統之權利，對總統候選人資格並未設立連署制度等程序上之限制，已如前述，雖或有門檻限制以促進選務順利公平之公益性要求，然若其限制，竟達實質剝奪地步，則屬違憲。
 - (2) 查總統選罷法中就公民連署制度係採自辦連署制，且其連署人數高達二十餘萬人。一般參選人為完成

此連署要求，其辛勞可知。另一方面，二十餘萬人連署之民意支持呼聲，於國民主權理念下，亦顯有強烈公益性，是以，連署制之手段即可達原立法避免參選爆炸之目的，衡諸手段相當性原則，並無再加「鉅額保證金」要求之必要性。

(3)再就競選保證金而言，省長選舉保證金只要新臺幣二百萬元，幾乎同範圍的總統選舉卻要一千五百萬元，對照比較下，總統之競選保證金亦為偏高，導致有「富人條款」之議。按保證金之立法理由容或亦為防止參選爆炸、避免選務過於龐雜等，然如前述連署制已可充分完成立法目的，蓋：

①依規定須是得到百分之五以上選票之政黨，方可推舉一組候選人，而目前及可預見之未來，得票率逾此門檻之政黨屈指可數，且一有一定支持率之政黨又豈會隨便草率推舉其代表政黨之候選人。

②以連署方式參選者，依該法第二十三條高門檻之規定，須約二十餘萬人之公民連署、認同，如此多數之公民連署難道會是隨便連署，目的在紊亂選舉秩序嗎？此保證金恐是嚴重低估公民之政治素養、不信任公民連署之制，且否定連署民意之公益性。其過度形式限制結果，已致實質剝奪人民參選權利，顯有違憲之虞。

③我國憲法五權分立體制下行政機關洵負依法行政義務，即應遵守法律優越及法律保留原則：

a. 按，憲法第八十條明文規定：法官依據「法律」獨立審判。至於行政機關所頒布之行政命令，依據司法院釋字第三八號解釋意旨：「須與憲法或法律不相牴觸，始有適用餘地。」可資參照。

b. 查總統選罷法第二十三條第一項僅係就連署方

式為規定，至於其要件不備時之法律效果如何未規定，參照同法第二十一條及第二十二條，於要件不備時均有明定「不予受理」、「應不予登記」之處理方式，顯見立法者就此部分，係有意的沈默。此或屬立法裁量範疇，惟立法者業已明示保留法律效果裁量空間，而按法規範之有效性繫於構成要件及法律效果，兩者若缺一，即屬不完全法條，且因係立法者有意沈默，已排除司法造法空間，故不發生規範效力。是以，依依法行政原則，行政機關洵無逾權代為制定應生之法律效果。是以，中選會自行訂定之連署及查核辦法中規定，於保證金不足時「應拒絕受理申請」，顯是抵觸母法，依憲法第一百七十二條規定，應為無效。

- C. 復按，限制人民自由與權利措施，雖不以法律之直接依據為限，即基於法規命令亦得為之，惟參照司法院釋字第三一三號解釋意旨：「若法律就其構成要件，授權以命令為補充規定者，授權之內容及範圍應具體明確，然後據以發布命令，始符憲法第二十三條以法律限制人民權利之意旨」，以此觀之，總統選罷法第二十三條第九項雖有「連署及查核辦法由中央選舉委員會定之」，惟其範圍應僅限於連署及查核如何實施之方式，尚難遽認中選會可據此擴權，就人民之被選舉權為準否之剝奪性處分，是以原處分機關之駁回決定，顯係抵觸釋字第三一三號解釋意旨，而違法律保留原則。

(二) 解決疑義必須解釋憲法之理由：

查憲法之解釋由司法院為之，憲法第一百七十三條定有明文；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抵觸憲法之疑義者，得聲請解釋憲法，亦為司法院大法官審理案件法第五條第一項第二款所明定；「本院依人民聲請所為之解釋，對於人民據以聲請之案件，亦有效力，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」，前經 鈞院釋字第一七七號、第一八五號解釋在案。聲請人等因申請登記為總統、副總統選舉候選人案件，原處分、訴願、再訴願決定及行政法院確定終局判決援用違憲法規為依據，而為不利聲請人等之處分、決定或判決，不法侵害聲請人憲法上所保障之權利。而聲請人憲法上所保障之權利遭受不法侵害，惟有 鈞院大法官解釋其違反憲法，始得據以救濟，爰此聲請解釋憲法。

四、檢附關係文件名稱及件數

附件一：中選會八十五年一月八十五中選訴字第 00 一號訴願決定書。

附件二：行政院八十五年五月九日台八十五訴字第一三七一六號再訴願決定書。

附件三：行政法院八十五年九月五日八十五年度判字第二 0 九八號判決。

附件四：總統選罷法全文。

附件五：總統副總統選舉連署及查核辦法全文。

附件六：委任狀正本乙紙。

此 致

司 法 院

聲 請 人：施 0 青

吳 0 珍

聲請代理人：王如玄律師

中 華 民 國 八 十 五 年 九 月 二 十 七 日

(附件三)

行政法院判決

八十五年度判字第二〇九八號

原告 施 〇 青 (住略)

吳 〇 珍 (住略)

共 同

訴訟代理人 王 如 玄 律師

被 告 中央選舉委員會

上當事人間因選舉事件，原告不服行政院中華民國八十五年五月九日臺八十五訴字第一三七一六號再訴願決定，提起行政訴訟。本院判決如下：

主 文

原告之訴駁回。

事 實

緣原告於民國八十四年十一月二十五日，依據總統副總統選舉罷免法（下稱總統選罷法）第二十三條規定，向被告申請為總統、副總統選舉候選人之被連署人。被告認原告未繳交連署保證金新臺幣（下同）一百萬元，與上開規定不符，乃拒絕其申請。原告不服，提起訴願、再訴願，遞遭駁回，遂提起行政訴訟。茲摘敘兩造訴辯意旨於次：

原告起訴意旨略謂：

一、按總統選罷法第二十三條第一項僅係就連署方式為規定，至其要件不備時之法律效果如何未規定，參照同法第二十一條及第二十二條，於要件不備時均有明定「不予受理」、「應不准予登記」之處理方式，顯見立法者就此部分，係有意沈默。此或屬立法裁量範疇，惟立法者業已明示保留法律效果裁量空間，而按法規範之有效性繫於構成要件及法律效果，兩者若缺一，即屬不完全法條，且因係立法者有意沈默，已排除司法造法空間，故不發生規範效力。是以，依據依法行政原則，行政機關洵無逾權代為終局駁回餘地。故被告所為口頭拒絕申請之行政處分，顯有牴觸法律意旨而違法律優越原則。況查，限制人民自由與權利措施，雖不以法律之直接依據為限，即基於法規命

令亦得為之，惟參照司法院釋字第三一三號解釋意旨：「若法律就其構成要件，授權以命令為補充規定者，授權之內容及範圍應具體明確，然後據以發布命令，始符憲法第二十三條以法律限制人民權利之意旨」，以此觀之，總統選罷法第二十三條第九項雖有「連署及查核辦法由中央選舉委員會定之」，惟其範圍應僅限於連署及查核如何實施之方式，尚難遽認中選會可據此擴權，就人民之被選舉權為準否之剝奪性處分，是以被告之駁回決定顯係抵觸釋字第三一三號解釋意旨，而違法律保留原則。

二、憲法第八十條明文規定，法官依據「法律」獨立審判。至於行政機關所頒布之行政命令，依據司法院釋字第三八號解釋意旨：「須與憲法或法律不相牴觸，始有適用餘地。」可資參照。總統選罷法第二十三條因非完全性法條，不生規範上效力，已詳前述。是以，被告自行訂定之總統副總統選舉連署及查核辦法（下稱總統選舉連署辦法）中規定，於保證金不足時，「應拒絕受理申請」，顯是牴觸母法，非得生拘束人民被選舉權利之效力。

三、憲法第十七條規定：「人民有選舉、罷免、創制及複決之權。」憲法第十八條規定：「人民有應考試、服公職之權。」憲法第四十五條規定：「中華民國國民年滿四十歲者，得被選為總統、副總統。」可知我國憲法係一般性地賦予人民參政權、應選總統權，並無任何規定要求人民須經繳交保證金、連署等程序，方取得總統候選人之資格。總統選罷法第二十三條及第三十一條規定之連署門檻、程序及高額保證金，形同就人民應選之資格條件為實質上之限制，已涉及限制憲法明文保障之人民權利。又總統選罷法第二十三條規定：「依連署方式申請登記為總統、副總統候選人者，應於選舉公告發布後五日內，向中央選舉委員會申請為被連署人，並繳交連署保證金新臺幣一百萬元。……」違背憲法第七條保障之平等權：

(一) 中華民國人民無分黨派，在法律上一律平等，憲法第七條規定有明文。人民依憲法之規定，一般地取得被選舉之權利。

立法權容就特定範圍享有立法裁量空間，惟其行使非可悖離憲法規範殆無疑義。然則，總統選罷法卻在少數人民團體的協商下，以程序上高門檻之規定，造成對人民應選資格為實質上之限制。其限制是否符合比例原則的基本要求，實有可議之處。

(二)總統選罷法第二十三條連署及保證金規定，立法目的或謂係為防止非政黨推薦，自行參選者過多及避免行政資源浪費。然查，中華民國自由地區只包括臺灣省、北高兩市及外島，若言此種連署限制是為防止參選爆炸、避免行政資源浪費，則何以幾乎同此規模的北高兩市市長選舉及省長選舉，未有此等顧慮？而去年北高兩市市長選舉及省長選舉亦未因未有連署及高額保證金限制而發生任何窒礙難行之處，事實證明亦無此限制之必要，則此限制之立法理由若果為防止參選爆炸、避免行政資源浪費，豈非杞人憂天？更何況，此種限制對從事婦女運動數十年，真正想要為民服務幫助弱勢族群之原告，均無法列身為參選人之列，則此限制手段是否適當？僅徒然剝奪弱勢族群之被選舉權而已。

(三)憲法第十四條：「人民有集會及結社之自由」，明文保障人民結社自由，亦即保障人民參與結社與否之權利。人民有不參加政黨之權利，既已為憲法所明定，復有憲法第七條保障其「無分黨派」之平等權，則總統選罷法規定非政黨推薦之獨立候選人，須經公民連署程序，方取得參選資格，該差別待遇之立法理由何在？若是為促進政黨政治之發展，其限制亦無必要，蓋政黨政治僅係人民從事政治活動之眾多方式之一，立憲者並未選取其為憲律規定或憲章精神，且觀察政黨政治已成熟之國家，如英、美等，均係有其歷史背景及政治傳統，歷經多年，方形成今日之政黨政治型態。是故，立法例上鮮有國家立法分別規定政黨候選人之參選程序、資格，因政黨政治成熟之國家，並無限制獨立候選人參選之實益；而政黨政治尚未臻成熟者，保證金、公民連署等規定將形同限制大多數未參加政黨公民之參政權，尚無助良性政黨政治

之形成。顯係對人民參政權所為之不必要限制，形成不合理之差別待遇。

(四)縱要採取連署限制，則連署比例要求二十幾萬人之連署人亦屬過當，韓國立法例與我國相似，亦採行獨立候選人（非政黨推薦者）連署制，規定連署人數為五千人以上、七千人以下，而臺灣總人口數遠少於南韓，卻規定需約二、三十萬人之連署，顯有過當。而就連署方式而言，憲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。」人民連署推薦候選人，亦為其受憲法保障之參政權一部，其連署之真正與否，雖有查核之必要，然被告就此僅係予以抽查，並非全面核對，且查核規模、行政程序等均尚未臻龐雜，只須有連署人姓名、身分證字號，即可透過戶政機關完成查核確認。而被告卻立法令連署人須提出切結書，並附加蓋本人印章之國民身分證影本，且只能連署一組候選人，因歷年政治事件（白色恐怖）之影響，此勢會增加完成連署之困難度，而且亦與投票不公開原則違背。準此，總統選罷法規定之不符憲法平等、比例原則，不言可喻。

四、非政黨推薦之獨立候選人須經連署程序，已較政黨推薦者之參選，增加諸多不便，而憲法第二十三條：「以上各條列舉之自由權利，除為防止妨礙他人自由、避免緊急危難、維持社會秩序或增進公共利益所必要者外，不得以法律限制之。」之規定，對人民憲法上權利亦僅容忍於公益要求下，為必要之限制，非許竟得「剝奪」，容先說明。然則，憲法業已明文規定一般性地賦予人民選舉總統之權利，對總統候選人資格並未設立連署制度等程序上之限制，已如前述，雖或有門檻限制以促進選務順利公平之公益性要求，然若其限制，竟達實質剝奪地步，則屬違憲。又總統選罷法中就公民連署制度係採自辦連署制，且其連署人數高達二十餘萬人。一般參選人為完成此連署要求，其辛勞可知。另一方面，二十餘萬人連署之民意支持呼聲，於國民主權理念下，亦顯有強烈公益性。是以連署制之手段即

可達原立法避免參選爆炸之目的，衡諸手段相當性原則，並無再加「鉅額保證金」要求之必要性。再就競選保證金而言，省長選舉保證金只要二百萬元，幾乎同範圍之總統選舉卻要一千五百萬元，對照比較下，總統之競選保證金亦為偏高，導致有「富人條款」之譏。按保證金之立法理由容或亦為防止參選爆炸、避免選務過於龐雜等，然如前述連署制已可充分完成立法目的，蓋：

- (一)依規定須得到百分之五以上選票之政黨，方可推舉一組候選人，而且可預見之未來，得票率逾此門檻之政黨屈指可數，且有一定支持率之政黨又豈會隨便草率推舉其代表政黨之候選人。
- (二)以連署方式參選者，依該法第二十三條高門檻之規定，須約二十餘萬人之公民連署，如此多數之公民連署，難道會是隨便連署，目的在紊亂選舉秩序？此保證金恐係嚴重低估公民之政治素養，不信任公民連署之制，且否定連署民意之公益性。其過度形式限制結果，已致實質剝奪人民參選權利，顯有違憲之虞。

五、綜上所陳，被告所為駁回處分，顯係抵觸依法行政原則，違反平等及比例原則，實質剝奪人民憲法基本權利，難昭折服，請為判決將再訴願決定、訴願決定及原處分均予撤銷，用保原告合法權益等語。

被告答辯意旨略謂：一、總統選罷法第二十三條第一項規定：「依連署方式申請登記為總統、副總統候選人者，應於選舉公告發布後五日內，向中央選舉委員會申請為被連署人，申領連署人名冊格式，並繳交連署保證金新臺幣一百萬元。」又總統選舉連署辦法第一條第一項第二款、第三項規定，依連署方式申請登記為總統、副總統候選人者，應於總統、副總統選舉公告發布後五日內，備具書件及連署保證金一百萬元，聯名向被告申請為總統、副總統選舉被連署人。保證金不足者，被告應拒絕受理其申請。本件原告於八十四年十一月二十五日向被告申請為第九任總統、副總統選舉被連署人時，未繳交連署保證金一百萬元整，被告依上開法令規定，拒絕受理其申請，並無違法或不當之處。至於原告認為總統選罷法第二十

三條規定連署程序、保證金等顯與憲法保障人民參政權、平等權等規定相違背等一節，係屬釋憲範圍，非被告職權，併此敘明。二、綜上所述，原告之訴，顯無理由，請予駁回等語。

理 由

按「依連署方式申請登記為總統、副總統候選人者，應於選舉公告發布後五日內，向中央選舉委員會申請為被連署人，申領連署人名冊格式，並繳交連署保證金新臺幣一百萬元。」為總統選罷法第二十三條第一項所規定。又依連署方式申請登記為總統、副總統候選人者，應於總統、副總統選舉公告發布後五日內，備具書件及連署保證金一百萬元，聯名向中央選舉委員會申請為總統、副總統選舉被連署人。保證金不足者，中央選舉委員會應拒絕受理其申請。復為總統選舉連署辦法第二條第一項及第三項所明定。本件原告於八十四年十一月二十五日，依據總統選罷法第二十三條規定，向被告申請為總統、副總統選舉候選人之被連署人。被告認原告未繳交連署保證金一百萬元，不符規定，拒絕受理其申請。原告循序起訴謂總統選罷法第二十三條第一項就連署方式為規定，至其要件不備時之法律效果如何未規定，已明示保留法律效果裁量空間，而按法規範之有效性繫於構成要件及法律效果，兩者若缺一，即屬不完全法條，且因係立法者有意沈默，已排除司法造法空間，故不發生規範效力。又總統選罷法第二十三條第九項雖有「連署及查核辦法由中央選舉委員會定之」，惟其範圍應僅限於連署及查核如何實施之方式，尚難遽認被告可據此擴權，就人民之被選舉權為準否之剝奪性處分，是以被告之駁回決定顯係牴觸司法院釋字第三一三號解釋意旨，而違法律保留原則。總統選罷法第二十三條既非完全性法條，不生規範上效力，則被告自行訂定之總統選舉連署辦法中規定，保證金不足時，「應拒絕受理申請」，顯是牴觸母法，非得生拘束人民被選舉權利之效力云云，第按總統選舉連署辦法第二條第一項及第三項係總統選罷法第二十三條第九項授權訂定，為委任立法，其授權內容為「連署及查核辦法由中央選舉委員會定之」，已有明確之目的及範圍，且繳交連署保證金一百萬元為總統選罷法第二十三條第一項所明定，故該連署辦法第二條第一項及第三項所為「保證

金不足者，中央選舉委員會應拒絕受理其申請」之規定，並未逾授權之範圍，亦與其母法即總統選罷法規定不相牴觸。原告又謂我國憲法係一般性地賦予人民參政權、應選總統權，並無任何規定要求人民須經繳交保證金、連署等程序，方取得總統候選人之資格。故總統選罷法第二十三條之規定，違背憲法第七條保障之平等權，又其程序上高門檻之規定，造成對人民應選資格為實質上之限制。其限制不符比例原則之基本要求，而其「連署保證金」之規定，則屬對人民參政權之實質剝奪，亦有違憲云云，按解釋憲法雖非本院之職權，惟認為憲法係就人民參政權為概括性及原則性規定，該權利之具體行使，仍須透過法律而為規範，總統選罷法第二十三條第一項關於連署保證金之規定，係用以維護選舉秩序及促進選務順利，且該金額為一百萬元，衡諸目前社會經濟情況，尚非過鉅，又同條第四項更有發還保證金之規定，再該規定對於欲依連署方式申請為總統、副總統候選人者一體適用，而得推薦總統、副總統候選人之政黨亦有一定之限制，此觀同法第二十二條第二項規定甚明，故對之尚未發生司法院大法官審理案件法第五條第二項所稱「牴觸憲法之疑義」。從而，原告各該主張，要非可採。原處分及一再訴願決定俱無違誤之處。原告起訴意旨，非有理由，應予駁回。至原告對總統選罷法第三十一條關於競選保證金規定違憲之爭執，與本件無涉，併此敘明。

據上論結，本件原告之訴為無理由，爰依行政訴訟法第二十六條後段，判決如主文。

中 華 民 國 八 十 五 年 九 月 五 日
(本件聲請書其餘附件略)