

司法院釋字第721號解釋

【政黨比例代表選舉案】

～新聞稿～

103.6.6

司法院大法官於6月6日舉行第1418次會議，會中作成釋字第721號解釋。解釋文：「憲法增修條文第四條第一項及第二項關於單一選區兩票制之並立制、政黨比例代表席次及政黨門檻規定部分，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。」

本解釋是關於立法委員選舉制度違憲疑義之問題。依據上述增修條文規定，立委選舉採「單一選區兩票並立制」，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（即單一選區代表選舉），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，由獲得5%以上政黨選舉票之政黨依得票比率選出之（即政黨比例代表選舉）。第七屆立法委員選舉於97年1月12日依上開規定辦理，中央選舉委員會於同年月18日公告當選人名單。聲請人制憲聯盟認有選舉無效及當選無效事由，與公民黨共同提起選舉訴訟；聲請人綠黨則為訴訟參加。案經臺灣高等法院判決駁回確定。制憲聯盟及綠黨即主張前揭規定違憲，聲請解釋。

大法官作成釋字第721號解釋，認為上開規定未違反自由民主憲政秩序。理由為：（一）憲法之修改應由修憲機關循正當修憲程序為之。國民大會為憲法所設修憲機關，基於職權所制定之憲法增修條文，與未經修改之憲法位階相同。（二）憲法修改如未違反憲法條文中具本質重要性而為規範秩序存立基礎者，如第1條民主共和國

原則、第 2 條國民主權原則、第 2 章人民基本權保障核心內涵，以及有關權力分立與制衡之原則，即未違反自由民主憲政秩序。(三) 憲法第 129 條關於選舉以平等方法行之之部分，係第 7 條平等權及第 17 條選舉權之具體化規定，修憲機關仍保有衡情度勢、斟酌損益空間，惟不得有礙民主共和國及國民主權原則實現，亦不得變動選舉權、平等權之核心內涵。(四) 憲法增修規定採並立制及設定政黨比例代表席次 34 席，係反應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，藉由政黨比例代表強化政黨政治運作，俾與區域代表相輔，未抵觸民主共和國與國民主權原則。(五) 所設 5% 政黨門檻雖可能有選票不等值現象，惟目的在避免小黨林立，政黨體系零碎化，影響國會議事效率及行政立法互動；況觀近年選舉結果並未剝奪兩大黨以外政黨獲選可能，是無損民主共和國與國民主權基本原則，而未變動選舉權及平等權之核心內涵，未違反自由民主憲政秩序。(六) 選罷法規定係依憲法增修規定而制定，內容相同，自無違憲疑義。

另制憲聯盟亦主張增修條文第 4 條第 1 項第 1 款關於單一選區代表制規定違憲，大法官認為該聯盟係政黨比例代表選舉候選政黨，與區域代表選舉無關，且該聯盟亦未敘明其憲法上權利如何因此受有損害，因此不予受理。又綠黨為訴訟參加人非當事人，因此其聲請亦不受理。

本解釋有 7 位大法官分別提出意見書。

(解釋文、理由書如次頁；相關大法官意見書，請見大法官網站)

司法院釋字第七二一號解釋

103年6月6日

【政黨比例代表選舉案】

解釋文

憲法增修條文第四條第一項及第二項關於單一選區兩票制之並立制、政黨比例代表席次及政黨門檻規定部分，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。

解釋理由書

憲法為國家根本大法，其修改應由修憲機關循正當修憲程序為之。國民大會為憲法所設置之修憲機關，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，係處於同等位階，惟憲法條文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。憲法之修改，除其程序有明顯重大瑕疵或內容涉及自由民主憲政秩序之違反者外，自應予尊重(本院釋字第四九九號解釋參照)。申言之，憲法之修改如未違反前述民主共和國原則、國民主權原則，或未涉人民基本權核心內涵之變動，或不涉權力分立與

制衡原則之違反，即未違反自由民主憲政秩序。

憲法增修條文第四條第一項及第二項規定：「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內，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。」「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。」（下分稱系爭憲法增修規定一、二）係採單一選區兩票制，即單一選區制與比例代表制混合之兩票制。直轄市、縣市選出之區域立法委員依系爭憲法增修規定二前段規定，採行單一選區制選舉，每選區選出立法委員一人。全國不分區及僑居國外國民立法委員部分，依系爭憲法增修規定二後段規定，依政黨名單投票採比例代表制選舉，並設有百分之五之席次分配門檻，獲得政黨選舉票百分之五以上之政黨始得分配全國不分區及僑居國外國民立法委員席次。單一選區之區域選舉結果與政黨選舉票之選舉結果分開計算兩類立法委員當選人名額（其計算方式以下簡稱並立制，中華民國九十四年十月出版之國民大會會議實錄第三〇四頁參照）。

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。」其平等方法部分，為憲法第七條、第十七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。而關於各國國會選舉，有重視選區代表性而採相對多數決者，有重視政黨差異而採政黨比例代表制者，實為民主政治之不同選擇，反映各國政治文化之差異。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，此一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。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六十七條第二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。

聲請人制憲聯盟係政黨比例代表選舉部分之候選政黨，系爭憲法增修規定一第一款規定每縣市至少一人，係關於區域選舉選區劃分規定，與政黨比例代表選舉無關，且未敘明其憲法之權利如何因此受有損害，此部分聲請核與司法院大法官審理案件法第五條第一項第二款規定不合，依同條第三項規定，應不受理。另聲請人綠黨係確定終局判決之參加人，非當事人，其憲法上權利並未因該判決受有侵害，尚不得據以聲請憲法解釋，依前開規定亦應不受理。併此敘明。

大法官會議主席	大法官	賴浩敏
	大法官	蘇永欽
		林錫堯
		池啟明
		李震山
		蔡清遊
		黃茂榮
		陳 敏
		葉百修
		陳春生
		陳新民
		陳碧玉
		黃璽君
		羅昌發
		湯德宗