

發文單位：司法院

解釋字號：釋字第 290 號

解釋日期：民國 81 年 01 月 24 日

資料來源：司法院公報 第 34 卷 3 期 1-7 頁

司法院大法官解釋（五）（98年10月版）第 1-16 頁

相關法條：中華民國憲法 第 130 條

解 釋 文： 中華民國七十八年二月三日修正公布之動員戡亂時期公職人員選舉罷免法（八十年八月二日法律名稱修正為公職人員選舉罷免法）第三十二條第一項有關各級民意代表候選人學、經歷之限制，與憲法尚無牴觸。惟此項學、經歷之限制，應隨國民之教育普及加以檢討，如認為乃有維持之必要，亦宜重視其實質意義，並斟酌就學有實際困難者，而為適當之規定，此當由立法機關為合理之裁量。

人民對於行政處分有所不服，應循訴願及行政訴訟程序請求救濟。惟現行國家賠償法對於涉及前提要件之行政處分是否違法，其判斷應否先經行政訴訟程序，未設明文，致民事判決有就行政處分之違法性併為判斷者，本件既經民事確定終局判決，故仍予受理解釋，併此說明。

理 由 書： 憲法第一百三十條規定：「中華民國國民年滿二十歲者，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，有依法被選舉之權」，是法律對於被選舉權之具體行使，於合理範圍內，並非完全不得定其條件。中華民國七十八年二月三日修正公布之動員戡亂時期公職人員選舉罷免法（八十年八月二日法律名稱修正為公職人員選舉與罷免法）第三十二條第一項有關各級民意代表候選人學、經歷之限制，雖與其他國家不盡相同，但為提升各級民意代表機關之議事功能及問政品質，衡諸國情，尚難謂其與憲法有所牴觸。惟國民之教育日益普及，選舉人對於候選人選擇之能力相對提高，此項對各級民意代表候選人學、經歷之限制是否仍繼續維持，宜參酌其他民主國家之通例，隨時檢討，如認有繼續維持之必要，亦應重視其實質意義，並斟酌就學有實際困難之人士（例如因身體或其他原因其接受學校教育顯較一般國民有難於克服之障礙者），由立法機關為合理之裁量，而作適當之規定。人民對於行政處分有所不服，應循訴願及行政訴訟程序請求救濟。惟現行國家賠償法對於涉及前提要件之行政處分是否違法，其判斷應否先經行政訴訟程序，未設明文，致民事判決有就行政處分之違法性併為判斷者，本件既經民事確定終局判決，故仍予受理解釋，併此說明。該會議由司法院林院長洋港擔任主席，大法官翟紹先、楊日然、翁岳生、李鐘聲、張承韜、楊建華、劉鐵錚、陳瑞堂、鄭健才、張特生、吳庚、李志鵬、史錫恩、楊與齡出席，秘書長王甲乙列席，會中通過之解釋文、解釋理由書及鄭大法官健才、楊大法官日然共同提出之理由一部不同意見書，均經該院以院令公布。

理由一部不同意見書：

大法官 鄭健才 楊日然

本件解釋理由書引用憲法第一百三十條「除本憲法及法律別有規定者外，年滿二十三歲者，有依法被選舉之權」內之「法律」二字，作為認現行法律對於民意代表候選人之學經歷限制為合憲之理由部分，本席認為欠妥，應予刪除。理由如下：

- 一 民意代表之選舉，係基於「選民互選」之平等原則，兼顧「互選」在技術上困難之克服，而由法律定出「候選人」制度。故有選舉權者當然同時有被選舉權，選舉時可以選別人亦可選自己。祇不過自己非「候選人」時，成為不得選自己之例外而已。此謂之「法律限制」除此之外，不得選自己之原因，亦僅存在於選舉人之年齡限制低於被選舉人之年齡限制之場合。是憲法第一百三十條所稱之「法律別有規定」，顯係指上述情形及選舉人與被選舉人之消極資格而言（如刑法第三十六條褫奪公權發生使選舉權與被選舉權同時喪失之效果）。殊難謂法律另可依此憲法規定而創設候選人之積極資格（如學經歷限制），致與憲法上之平等原則相違。
- 二 我國行憲之初，即遭重大變故。選民品質亦非自始即臻成熟。憲政建設悉賴政府與人民之通力合作，於艱難處境中，始得逐漸成長。欲效民主先進國家，對於人民之被選舉權，不作任何積極資格限制，自非一蹴可幾。從而，現行法律對於民意代表候選人之學經歷限制（即積極資格之限制），如認為合憲，亦祇能以「在憲政成長過程中，無法避免此種限制」作為肯認其為合憲之理由。

抄劉○聲請書

受文者：司法院

聲請人：劉 ○

代理人：理律法律事務所

陳長文 律師

李念祖 律師

范 鯨 律師

聲請事項：為聲請人受臺灣高等法院七十九年度上國易字第四號及台灣台北地方法院七十九年度上國易字第八號民事確定判決，其適用違憲法規之結果，違反憲法第七條、第十七條、第二十三條及第一百三十條規定，侵害聲請人受憲法保障之平等權、被選舉權及服公職權，茲依司法院大法官會議法第四條第一項第二款規定聲請 大院大法官會議解釋動戡亂時期公職人員選舉罷免法（下稱選罷法）第三十二條第一項第一款之規定及考選部依該法上開規定駁回聲請人檢舉聲請之行政處分牴觸憲法。

說明：一、聲請釋憲之理由及所引用之憲法條文

緣台灣高等法院七十九年度上國易字第四號民事確定判決（附件一）維持台灣台北地方法院七十九年度國字第八號（附件二）判決，認考選部依檢舉規則第四條及動員戡亂

時期公職人員選舉罷免法（以下稱選罷法）第三十二條第一項第一款規定：「立法委員候選人須高級中學以上學校畢業或普通考試以上考試及格。曾任省（市）議員以上公職一任以上。」等規定，而拒絕聲請人檢覈立法委員候選人之聲請乙事，為依法有據，遽而駁回聲請人訴請考選部應准聲請人檢覈取得立法委員候選人之資格之訴訟在案。按服公職之權利，為憲法第十八條所保障：「人民有應考試、服公職之權。」，憲法復於第一百三十三條後段規定：「除本憲法及法律別有規定者外，年滿二十三歲者有依法被選舉之權」。此外，憲法復於第七條規定：「中華民國人民，不分男女、宗教、種族、階級、黨派，在法律上一律平等。」，而憲法第二十三條復規定人民之自由權利，除為防止礙他人自由、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。尤可見服公職之權利為憲法保障之人權項目，任何限制服公職權利之立法，應受憲法第二十三條之拘束。前揭選罷法之規定侵害聲請人之服公職權利，聲請人別無法律上救濟途徑，故依法聲請大院大法官會議解釋前揭選罷法之規定與憲法保障服公職權利之規定牴觸。

二、疑義之性質與經過及聲請人立場與見解

聲請人前於七十八年為參加立法委員選舉乃檢具相關證明文件，向考選部申請立法委員候選人檢覈，經考選部於 78 年 10 月 19 日（78）選覈字第四一七五號函（請詳附件三）以聲請人資格不符動員戡亂時期公職候選人檢覈規則（以下簡稱檢覈規則）第四條規定為由，拒絕聲請人檢覈之聲請，並將原聲請文件退還，不法侵害聲請人服公職之憲法上權利。聲請人因而依國家賠償法第二條第二項對之提起損害賠償之訴，詎第一審遽以公職人員候選人檢覈程序，係考選部本於行政權之公法行為，非私法爭執，不應提起民事訴訟云，駁回聲請人之訴（附件一）。嗣聲請人依法上訴，高等法院未予詳究即率爾維持原判駁回聲請人之上訴（附件二），聲請人再依法上訴最高法院。最高法院對聲請人之主張及法律上之理由，翫置不採，以裁定駁回聲請人之上訴確定在案（附件三）。

司法院大法官會議法第四條規定人民聲請解釋憲法，以主張確定判決所適用之法令有牴觸憲法之疑義者為要件，本案中，歷審法院咸以考選部依前揭選罷法規定拒絕聲請人檢覈之聲請，乃依據法令之行為，從而駁回聲請人之訴。爰依司法院大法官會議法第四條第一項第二款之規定，解釋選罷法前揭限制規定，侵害聲請人憲法上之權利。

憲法第十八條規定：「人民有應考試、服公職之權。」同法第一百三十三條後段規定：「除本憲法及法律別有規定者

外，年滿二十三歲者有依法被選舉之權」，依大法官會議釋字第四十二號解釋，各級民意代表均屬憲法第十八條所稱之公職。而選罷法第三十二條第一項第一款對立法委員候選人之學經歷所設之資格因構成對人民服公職之權利及被選舉之權利之限制，須通過憲法第二十三條之檢證。再按限制人民權利之法律，依憲法第二十三條規定，以有限制之「必要」者為限，而是否「必要」，依據法令、學者及實務界通說，悉以其是否符合廣義之比例原則為斷。而廣義之比例原則包括以下三原則，即「適合之原則」、「必需之原則」及狹義之「比例之原則」。所謂「適合之原則」係指採取之制手段必需適合及有助於目的之達成。「必需之原則」要求在多種適合達成目的之手段之間，應擇其侵害個人自由權利最小者為之，否則，即非「必要」。而狹義之「比例之原則」係指限制手段之強弱與達成目的之需要程度應成比例，亦即限制之強度不應超過達成目的所需要之範圍，並且因限制所造成之不利益不得超過其所欲維護之利益。茲詳列選罷法第三十二條第一項第一款因不符憲法第二十三條限制人民權利之必要性之要求，應為違憲之理由，亦即：

- (一) 學歷與普考及格限制與促進立法品質並無邏輯上之必要
關連依據憲法第十八條，人民有服公職之權，此項權利，依據憲法第二十三條，除為達成防止妨礙他人自由，避免緊急危難，維持社會秩序，增進公共利益第四項目的之必要外，不得限制之。故選罷法第三十二條第一項第一款及檢覈規則對於立法委員候選人資格之限制，即對於人民服公職之權利之限制，必須為能達成憲法第二十三條所明定之四項目的之必要手段。按選罷法對立法委員候選人之資格加以限制之立法假設，不外以為達到選賢舉能之目的，藉由候選人須具備一定之學識或經歷之要件，可以確保立法委員於立法、審查、質詢與監督等問政之品質，有益於增進公共利益。然而即使候選人具備一定之學識或經歷，是否能保證候選人於當選後即具備優秀的問政能力，進而達到增進公共利益之目的，實不無疑義。選罷法及檢覈規則所要求之學歷，實質僅為一張文憑，而並不考慮候選人在校之表現、成績及其是否實際上具有履行立法委員職責之相當能力。況且高中學歷及普通考試原有其固有之目的，本非為過濾立委候選人之資格而設，由於此種學歷限制，關乎人民服公職權利之行使，為符合憲法保障基本人權之宗旨，縱使立法者鑑於客觀標準之難尋，亦僅應以高中學歷及普考及格之資格為諸多可行標準之一，而不應以之為過濾候選人資格之唯一標準。（至曾任省市議員以上公職一

任以上者亦得檢覈之規定，適用之範圍及機會甚微小，故無庸贅論其妥當與否）。且高中學生畢業所必修習之多種學科（如物理、化學）與是否能作為一名稱職之立法委員並無相關性，普考所測驗之科目與是否能作為一名稱職之立法委員亦未必有其相關性。或謂聲請人得依教育部頒「自學進修學力鑑定考試辦法」先後通過每年三月舉辦之「自學進修國民中學畢業程度學力鑑定考試」及每年四月舉辦之「自學進修級中學畢業程度學力鑑定考試」以取得高中同等學歷資格。惟姑且不論類此同等學歷資格是否合於上開法令「曾經公立或立案之私立高級中等以上學校畢業者」之規定，上開鑑定考試亦非為過濾立法委員候選人之資格而設，按上開鑑定考試所測驗之物理、化學或數學而言，即與善盡立法委員之職責並無邏輯上之關連，亦即自修人文社會科學有成者，即與使未修過物理、化學、數學，或上述學科考試不及格者，亦非不能成為夠資格之立法委員。亦即上開鑑定考試科目之選定與是平具有成為立法委員問政能力資格，不生因果條件關係。蓋修習過上述學科且通過考試者，未必具有較高之問政水平，未修習者，其問政能力亦未必受到影響。物理、化學、數學非普通考試之測驗學科，要求未修習此等學科者（如聲請人）學習此等科目以通過鑑定考試，實亦未必能促進擔任立法委員之能力。此外，曾任省市議員者亦未必飽富理化等知識，自難謂高中學歷為取得立法委員候選人之適當過濾標準，遑論以之為主要的或專有的過濾標準。

至普考本為錄取國家行政人員而設，其考試項目、方式、時間亦均非以立法委員之選舉為著眼而舉行。基於權力分立之法理，具備行政能力之人員，並不保證其具備審議法律命令之能力。以普考及格做為過濾立法委員候選人之標準，亦未必足以達成過濾之目的。

綜上所述，具備高中學歷或普考及格者，並非當然較不具高中學歷亦無普考及格資格者更具足以擔任立法委員之實質條件，選罷法第三十二條第一項第一款及檢覈規則藉對候選人學、經歷資格之限制限制人民服公職之權利，並不能確保問政品質，達到增進公共利益之目的，不符前述「適合之原則」。

（二）即使假定限制候選人學、經歷能確保問政品質，進而增進公共利益，亦不應將候選人之學歷下限設定在高中畢業或必須普考及格

將立法委員候選人學歷下限設定在高中畢業或普考及格之規定，忽視社會上若干弱勢團體，尤其是殘障人士，在受教育機會上之實質不平等地位。聲請人自北投國

小畢業前，即患上「內風濕關節炎」，關節隨時出現劇烈疼痛現象，無法獨立活動，但仍勉力完成國小學業；附近唯一之北投國中位於半山上，一進門便有上百階石階，若選擇就讀其他學校，則必須坐車，在昔日缺乏交通工具之情形下，聲請人惟有布家自修自學，故僅有小學學歷。類此狀況於殘障人士實屬屢見不鮮。而殘障團體為社會中之弱勢團體，更須保障其參政權利，以爭取合理福利。現今婦女地位較前大為提昇，而在立法委員選舉中，仍設有婦女保障名額；反之參政權利更須保障之殘障人士，至連成為適格候選人之權利都被剝奪，對殘障人士而言，實為莫大傷害。對以民主、平等、福利為施政目的國家而言，亦為莫大諷刺。此外，聲請人自修苦學，卓然有成，曾著有多本著作，當選過十大傑出女青年，並獲得國家文藝獎章之殊榮。其學識成就實為許多高中畢業生，甚至大學生、碩士、博士所不及。如果問政品質必須經由對選舉候選人學、經歷之限制而獲得保證，則聲請人之經歷，依一般社會通念，當比一紙高中文憑或普考及格，更能保證聲請人具備優秀之問政品質。綜上所述，可知縱使限制候選人學、經歷可以確保候選人之政品質，立法者或行政機關有多種標準可供選擇，為求慎重，立法者或行政機關更應設專門檢定立法委員候選人之標準，不應專以和問政能力無甚大關聯之高中文憑或普考及格資格為標準。而必須選擇對人民權利侵害最小者，亦即必須符合前述之「必需之原則」。

。選罷法第三十二條第一項第一款及檢覈規則顯然不符上開原則。

（三）即使選罷法第三十二條第一項第一款及檢覈規則符合「適合之原則」、「必需之原則」，亦不符狹義之「比例之原則」之要求

縱使上開法令能確保候選人問政品質，並進而增進公共利益的目的，推在手段的設計上，卻致使三分之二以上之公民，因不具高中學歷之資格，而被剝奪成為候選人之權利。按我國國民義務教育僅及於國民中學教育，而此九年國教於民國五十七年方始實施，故國民未受高中教育者，所在多有。依教育部編印之資料顯示，截至民國七十六年止，二十五歲以上國中畢業以下（含國中畢業）教育程度之民眾，佔二十五歲以上人口比例百分之六八·四，如加入二十五歲以上高中、高職肄業之民眾，此比例將會更高。由此可推知，依憲法第一百三十條，年滿二十三歲，有被選舉權，卻因選罷法第三十二條第一項暨檢覈規則，因不具高中以上教育程度，而被剝奪被選舉權之民眾，至少佔二十三歲以上人口過半數。

至於普考及格部分，按普考應考資格為專科以上畢業、高等檢定考試及格、高級中等學校畢業、普通檢定考試及格或特種丁等考試及格滿三年。二十三以上之公民，如未具備高中文憑，必須具備檢定考試及格或特種丁等考試及格滿三年之資格才得應考，以上述資格通過普考之人數，雖並無正式之統計數字，但依常理推測，應屬十分有限（每年普考及格人數僅為二千多人）。對一民主國家而言，如此多數之人民因久缺一紙高中文憑或普考及格資格而被剝奪參選權，無從參與中央民意代表選舉進而獲得擔任中央民意代表之機會，其與憲政體制保障普遍參政權之本旨，實背道而馳。尤其是四十歲以上之公民，如聲請人者，因時間背景不同，受教育之機會極為有限，徒以一紙文憑之欠缺即否定聲請人參加立法委員選舉之資格，並剝奪全體選舉人本諸其智慧，獨立選擇適宜之立法委員之自由，因該限制手段所造成對人民基本參政權利之侵害已遠超過所追求之成果所能保全之利益，則該限制手段，已明顯不符「比例原則」之要求，而屬違憲。

綜上（1）（2）（3）點所述，選罷法第三十二條第一項第一款及檢覈規則不符前述之「適合之原則」、「必需之原則」、以及狹義之「比例之原則」，即不符憲法第二十三條規定，限制人民權利必須以「必要」為限之要求，故選罷法第三十二條第一項第一款暨檢覈規則，應違各憲法第十七條及第二十三條之法令，依據憲法第一百七十一條及第一百七十二條之規定，上開法令因與憲法牴觸而應歸於無效。相對人自不得依據違憲而應屬無效之法律，否定聲請人具有成為立法委員之學識及能力，而剝奪聲請人成為立法委員候選人之憲法上基本權利。惟本件原司法判決卻認相對人不准聲請人檢覈取得立法委員候選人資格於法有據，其第二審判決復以「上述選罷法之規定，雖形式上設有資格限制，實則……等於毫無限制」云云，遽為聲請人敗訴之判決，其判決忽視選罷法上述規定加諸於聲請人之限制，甚為明顯，再則選罷法第三十二條第一項第一款及檢覈規則第四條既因牴觸憲法而無效，在無其他合憲而有效法令限制聲請人立法委員被選舉權及服公職權利之情形下，則在憲法明文賦予聲請人服公職之權利及被選舉權之前提下，聲請人當然有為被選舉人之資格。

矧憲法第七條就人民之平等權著有明文，人民既無分男女、宗教、種族、階級、黨派，在法律上皆一律平等。衡諸我國殘障者提供特殊教育實質之環境及機會跡近於零，事實上眾多殘障囿於自身之殘障體能羸弱之條件限

制，往往不具與一般正常人受平等正式教育之機會，而選罷法上揭限制，無異視不得受正規教育之國民為「次等被選舉人」，而受正規教育之國民為「優等被選舉人」，致使不得受正規教育之國民如聲請人者形成實質上次等階級，違反憲法第七條規定人民在法律上實質平等之規定。實則立法者，若為提昇問政人員之素質，非必不得對候選人加設合憲限制，唯此等限制若不符合憲法規定之限制，即不應任其存在。否則若依前揭選罷法之學歷限制，徒於形式上為齊頭式限制，而實質上形成知識階級之不平等，自屬牴觸憲法第七條平等權之規定。而違憲之立法限制既不應加以執行，聲請人準於憲法肯認被選舉權之意旨，自應與他人無殊而同應獲得候選人之資格。聲請人雖自幼罹患嚴重「內風濕關節炎」，致行動困難，唯聲請人常年勉力自學，並有多本著作，當選過十大傑出女青年，並曾榮獲國家文藝獎章，可謂足為一般人士及殘障人士之典範。聲請人因自幼即飽受殘缺之苦，深切體驗我國對弱勢之殘障人口之福利制度之欠缺及不足，除積極參與殘障福利服務外，對先進各國殘障之預防、醫療、復健、特殊教育、職業訓練與重建、就業等制度之建立尤有鑽研，期能透過參與民意代表選舉，依殘胞實際需要爭取福利，推動立法，制定完善社會福利法，以落實殘障福利，消弭社會問題，詎聲請人向考選部提出檢覈申請時卻遭拒絕，聲請人徒有滿腔抱負及熱忱，卻無從施展。實則如前所述，問政品質之良窳，是否具有民意代表資格，應取決於選民，而不應由違反憲法平等權、參政權之上揭選罷法之規定予以剝奪。

三、有關機關處理本案之主要文件及其說明：

聲請人檢呈法院裁判共計三件、考選部函一件（其說明自詳）：

- （一）台灣高等法院七十九年上國易字第四號判決
- （二）台灣台北地方法院七十九年度國字第八號判決
- （三）最高法院八十年度上字第三三〇號裁定
- （四）考選部第四一七五號函

四、聲請解釋憲法之目的

殘障者之殘缺係與生俱來，社會則不應再限制其實質上享受法律平等保障之被舉選舉權。中央民意代表選舉即將於八十年底舉辦，選罷法第三十二條第一項既屬違憲規定，懇請大院大法官會議儘速審查本案，並立即作成具體解釋，俾賜聲請人得及時向考選部取得檢覈候選人資格，以及時得有參政服公職為殘胞謀福利之機會。

此 致

司 法 院

附件一：台灣高等法院七十九年上國易字第四號判決

附件二：台灣台北地方法院七十九年度國字第八號判決

附件三：最高法院八十年度上字第三三〇號裁定

附件四：考選部第四一七五號函

聲請人：劉 ○

代理人：理律法律事務所

陳 長 文 律師

李 念 祖 律師

范 鮫 律師

附件如主文

另附委任狀乙件

參考法條：中華民國憲法 第 130 條 (36.01.01)