

從違憲審查標準的觀點評析參選保證金制度之合憲性

陳怡如*

壹、前言

釋字第三四〇號認為，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，一九九一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。¹

足見公職人員選舉罷免法第三十八條第二項規定，係以「政黨推薦」作為候選人保證金減半繳納之區別對待標準，誠然此等規範目的在於「政黨政治之健全發展」，惟此等區別對待並無法臻至此等規範目的，蓋此等規定反而會使有意參選者結合少數人員，依法以備案方式成立政黨，再以政黨推薦名義減輕其負擔，而導致小黨林立，無助於政黨政治之健全發展。基此，其手段與目的間乃欠缺必要的關聯性，故與憲法第七條有違。自此亦可窺出以「黨派」作為區別對待所要求之正當化理由，乃需更充分、更嚴格界定。而學界多數看法亦傾向將憲法第七條所例示之「男女、宗教、種族、階級、黨派」，視為如同德國法加重保障之特別平等原則領域，並認為此在審查密度上，應比一般平等原則領域來得嚴格。²

惟釋字第三四〇號係著眼於以「黨派」作為保證金是否減半之分類標準，故應予從嚴審查。而現行公職人員選舉罷免法第三十八條規定：「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。全國不分區、僑居國外國民選舉候選人之保證金，依公告數額，由登記之政黨按登記人數繳納。前二項保證金應於公告當選人名單後十日內發還。但有左列情事之一者，不予發還：一、全國不分區、僑居國外國民選舉候選人未當選者。二、其他選舉未當選之候選人，得票不足各該選舉區應選出名額除該選舉區選舉人總數

*台灣師範大學政治學研究所法學碩士，中國文化大學中山學術研究所博士生。

¹ 參見釋字第340號解釋理由書。

² 參見李惠宗，《憲法要義》，台北：元照出版公司，2001年，頁128。法治斌，《法治國家與表意自由》，台南：正典出版文化有限公司，2003年，頁244。

所得商數百分之十者。」即係配合釋字第三四〇號刪除原第二項有關政黨推薦之候選人其保證金減半繳納之規定，以符憲法平等原則。惟無論如何，其並未碰觸更為核心之問題——參選保證金制度是否合憲之問題。

參選保證金制度所限制者，係人民參政權中之被選舉權，故在思考此項制度是否合憲時，即無法著眼於「黨派」此等加重保障之特別平等原則領域，而給予從嚴審查。蓋此處要處理的問題，並非以「黨派」作為分類標準，相反的，而是要處理是否可以用保證金制度從被選舉權的入口處，予以禁絕候選資格的取得，而此不論有無黨派，均應予一致適用。換言之，即便被選舉權如同人身自由及生命權等其他基本權一樣，不僅能予以「限制」，抑且能予以「剝奪」，惟在審查密度上，是否仍應根據規範對基本權的「限制程度」、「影響程度」架構出寬嚴不同的審查標準？尤其是在面對規範限制程度已嚴重涉及「被選舉資格得喪」此等攸關某項「基本權地位之形成」時，是否更有從嚴審查之必要性，以免憲法所保障之基本權遭到立法者恣意以比例原則或平等原則予以架空？凡此均為本文所欲探討者。

貳、司法院大法官違憲審查標準之釐清

一、違憲審查標準之理論與實際

（一）理論概述

違憲審查理論 (theories of judicial review) 乃在探討司法機關審查立法決定是否違憲的正當性為何，違憲審查標準 (standards of judicial review) 則在探討不同的法律規定應建立何種寬嚴程度不同的認定標準，而前者乃為後者之前提。³有關違憲審查理論之探討，大致有代議補強理論、二元民主理論、權力分立動態平衡理論等三種，⁴此雖可為司法機關審查立法決定是否違憲之舉尋求正當化的理論基礎，惟司法機關對立法決定之介入，不論是在矯正「代議失靈」，或在捍衛「更高的立法」（憲法），抑或是維持權力部門間的「動態平衡」，仍需面對其應予介入的程度及界限為何之課題，一旦逾越此界限，其仍無法取得正當性基礎。足見此等介入程度及界限之釐清，實與違憲審查理論息息相關，而此即為違憲審查標準所欲探討者。

有關違憲審查標準之探討，美國有所謂的合理審查、中度審查與嚴格審查。「合理審查標準」乃在要求目的須追求合法的政府利益，手段與目的應具有合理關聯性；「中度審查標準」係要求目的須追求重要政府利益，手段與目的須具有實質關聯性；「嚴格審查標準」則係要求目的須追求極為重要政府利益，手段須

³ 參見湯德宗，立法裁量之司法審查的憲法依據——違憲審查正當性理論初探，《憲政時代》，第26卷第2期，2000年10月，頁7。

⁴ 相關探討，參見湯德宗，前揭註3文，頁8-9、13-14、18-20。

屬必要且侵害最小。⁵德國則有所謂的明顯性審查、可支持性審查與強烈內容審查。「明顯性審查標準」係僅就有無明顯錯誤作審查；「可支持性審查標準」係就立法者決定是否合乎事理、可以支持或可以說得通進行審查；「強烈內容審查標準」則就立法者所為事實論斷或預測決定判斷是否具有充分真實性或相當可靠性，只要對其判斷之正確性存有合理的懷疑，就可認定違憲。⁶

有關美國法的違憲審查標準，根據 Harlan F. Stone 大法官在一九三八年的 United States v. Carolene Products Co. 案中所提出的「雙重基準」審查標準，即在說明法院何時能以違憲審查權介入，以協調司法違憲審查權與民主政治間的緊張關係。換言之，只有在立法與行政部門的決定會影響到民主程序時，法院才應予介入導正民主程序本身的不公與不健全，否則，原則上即應尊重立法及行政部門依民主程序所為之決定。基此，在審查與民主程序無關之經濟性基本權利或社會福利立法時，應採行「合理審查標準」(the rational relationship test) 以尊重立法與行政部門。倘若政府之立法或其他措施涉及與民主程序運作有關之基本權利(政治性基本權利)，才應以「嚴格審查標準」(the strict scrutiny test) 予以審查。此外，與社會大眾分離隔絕的少數族群因並無法在多數決的民主程序中獲得公平參與機會，故凡此社會少數者的基本權利，不論是經濟性基本權利或政治性基本權利，法院均應以嚴格審查標準予以審查。至於「中度審查標準」(the intermediate scrutiny test) 的提出，則只是因應法院實際需要而產生。⁷

至於在德國法的違憲審查標準方面，德國聯邦憲法法院自六〇年代以來，就曾發展出寬嚴不同的審查標準，迄一九七九年在勞工企業參決權判決中，乃正式提出「明顯性審查」、「可支持性審查」、「強烈內容審查」此三種不同的審查標準。「明顯性審查」係指除非政治部門的決定有明顯牴觸憲法的情事，否則即不得認定其違憲；「可支持性審查」係指於明顯性審查之外，尚可對政治部門的決策內容再更進一步的進行實質審查，分析其是否有合理並可支持的判斷，只要能證明政治部門的決定具合乎事理、可以支持的理由，即應肯定其合憲性；「強烈內容審查」係指就政治部門的決定內容從事具體詳盡的深入分析，只有在其「實質正確」的確信下，始可認定其合憲性。⁸

(二) 實證觀察

我國釋憲實務有關違憲審查標準引進之考量，林子儀大法官於釋字第五七一號協同意見書中指出，司法審查標準寬嚴之決定，係司法釋憲者基於權力分立制衡之理論上及實際上需求、民主制度之反省(包括司法釋憲者對自身在民主制度

⁵ 參見法治斌，前揭註 2 書，頁 213-228。林子儀，《言論自由與新聞自由》，台北：元照出版有限公司，2002 年，頁 163-167。蘇彥圖，《立法者的形成餘地與違憲審查》，台大法研所碩士論文，1998 年，頁 59-76。許宗力，從大法官解釋看平等原則與違憲審查，輯入李建良、簡資修主編，《憲法解釋之理論與實務第二輯》，台北：中央研究院中山人文社會科學研究所，2000 年，頁 119。

⁶ 參見蘇彥圖，前揭註 5 書，頁 76-86。許宗力，前揭註 5 文，頁 119。

⁷ 參見林子儀，前揭註 5 書，頁 148-153。

⁸ 參見蘇俊雄，論憲法審判之法律性與政治性：兼論功能導向分析法之運用，輯入司法院大法官書記處編，《司法院大法官釋憲五十週年紀念論文集》，台北：司法大法官書記處，1998 年，頁 297-298。

中的角色及其民主正當性基礎之認知) 自身專業能力、與特定議題之社會共識等考量，而在審查不同類型之案件時，對於政治部門已作之決定要介入到多少程度之判斷。⁹據此「司法自制」之體悟，儘管歷年來釋憲實務並未開宗明義的將違憲審查標準放置在解釋文及其理由書中，但在大法官意見書中仍有不少欲將之嵌入本土解釋案例者，或將之依附於比例原則，或將之依附於平等原則。此外，有採行美國法的審查標準，亦有採行德國法的審查標準。茲將大法官意見書中有關違憲審查標準之援引較具共識的部分，臚列如下：

1.倘若同時涉及基本權重要性與專業導向政策性決定者，多半採行德式的可支持性審查標準或中度審查標準，例如釋字第三八九號蘇俊雄及戴東雄大法官不同意見書、釋字第五三二號蘇俊雄大法官協同意見書等是。

2.倘若同時涉及基本權重要性與國家整體資源配置與運用、社會環境、經濟結構及勞雇關係等複雜政策性問題，亦即同時涉及基本權重要性與經濟社會政策立法者，多半採行德式的可支持性審查標準或中度審查標準、美式的合理審查標準，例如釋字第四七二號蘇俊雄大法官協同意見書、釋字第五七八號許宗力大法官協同意見書、釋字第五七九號許宗力大法官不同意見書、釋字第五八〇號林子儀大法官部分協同及部分不同意見書等是。

3.倘若涉及緊急命令及相關措施者，多半採行美式的合理審查標準，例如釋字第五七一號林子儀大法官協同意見書等是。

4.倘若非涉及基本權核心領域者，多半採行美式的合理審查標準，例如釋字第五六九號林子儀大法官協同意見書等是。

5.倘若涉及基本權核心領域者，多半採行德式或美式的嚴格審查標準，例如釋字第四九〇號王和雄大法官部分不同意見書、釋字第五七三號王和雄大法官協同意見書、釋字第五九六號許宗力、許玉秀大法官不同意見書等是。

6.倘若涉及人身自由乃至生命權的剝奪(其他自由權之基礎)者，多半採行德式或美式的嚴格審查標準，例如釋字第五八八號解釋許宗力、王和雄、廖義男、林子儀、許玉秀大法官部分協同、部分不同意見書、釋字第五九四號解釋許玉秀大法官部分協同意見書等是。

(三) 問題分析

從前述大法官意見書中，乃約略可勾勒出雙重基準之輪廓，且此等雙重基準因僅為一原則性劃分，故不論是依附在比例原則或平等原則，均有其適用。申言之，在從寬審查領域方面，舉凡涉及專業導向的政策性決定、經濟與社會政策立法、緊急命令及相關措施、非涉基本權核心領域者，由於仍與基本權有關，故可採行德式的可支持性審查標準或中度審查標準，或者美式的合理審查標準。在從嚴審查領域方面，倘若涉及基本權核心領域或涉及人身自由乃至生命權的剝奪者，則可採行德式或美式的嚴格審查標準。足見在大法官眼中，德式可支持性審查標準或中度審查標準，乃與美式的合理審查標準相當，例如釋字第五八四號許宗力大法官協同意見書即指出：「經濟基本權領域，在美國一般採寬鬆審查，德國中

⁹ 參見釋字第 571 號林子儀大法官協同意見書。

度審查。」¹⁰而德式強烈內容審查標準或嚴格審查標準，則與美式嚴格審查標準相當，此自釋字第五八八號解釋許宗力、王和雄、廖義男、林子儀、許玉秀大法官部分協同、部分不同意見書，不論是留德背景或留美背景，針對人身自由均一致主張應採行嚴格審查標準，即不難窺出。

換言之，德式與美式之違憲審查標準，儘管在詮釋上與焦點上乃有所不同，例如德國法乃置重在立法事實的判斷與預測，美國法則置重在手段與目的關聯程度之判斷，惟在判斷手段是否有助於目的之達成、手段對基本權是否屬最小侵害、手段所欲限制之私益是否與目的所欲達成之公益有失均衡等考量，其實都涉及立法事實的認定或預測。¹¹相反的，有關立法事實的認定或預測，其實亦在判斷手段是否有助於目的之達成、手段對基本權是否屬最小侵害、手段所欲限制之私益是否與目的所欲達成之公益有失均衡等考量，或者更真確的說，其實即在判斷手段與目的之達成是否具有「妥適」的關聯性，例如從寬審查領域乃強調關聯程度必須「合理」，從嚴審查領域則要求關聯程度必須「必要且侵害最小」。而此不論在比例原則或平等原則之違憲審查標準的考量上，均可適用。¹²故德國法與美國法的置重點，看似不同，實則互通。充其量只能謂從美國法的角度詮釋乃較德國法更為具體，而較能提供更為明確之操作指引。既然國內大法官不約而同的將此二國的違憲審查標準加以援引，不妨即將之截長補短，進而融合成為屬於本土的違憲審查標準以為適用。

惟前揭違憲審查標準並非意謂只能僵固的「對號入座」，蓋在從寬審查領域亦有可能因對基本權之限制程度已達基本權核心領域而有從嚴審查之必要性，例如釋字第五九六號許宗力、許玉秀大法官不同意見書等是。故此時除了應針對不同事務領域之違憲審查標準（the standards of judicial review）予以考量外，尚須兼及針對不同限制程度之滑動尺度理論（the “sliding scale” approach）予以考量，¹³亦即可針對所涉基本權領域、對基本權干預強度、涉及事務領域等不同面向予以多重論證，進而推論出究應採行何項審查標準。

二、比例原則違憲審查標準之實證觀察與問題分析

（一）實證觀察

¹⁰ 參見釋字第 584 號許宗力大法官協同意見書。

¹¹ 參見許宗力，比例原則與法規違憲審查，輯入林山田教授退休祝賀論文編輯委員會編，《戰鬥的法律人：林山田教授退休祝賀論文集》，台北：林山田教授退休祝賀論文編輯委員會，2004 年，頁 215。

¹² 參見釋字第 593 號解釋文及其理由書。

¹³ 參見蘇彥圖，前揭註 5 書，頁 71-72。

比例原則¹⁴係屬憲法位階之基本原則，在個別法規範之解釋、適用上，固應隨時注意，其於「立法」尤然，目的在使人民不受立法機關過度之侵害。¹⁵申言之，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。」釋字第四七六號乃將憲法第二十三條的比例原則，細分為目的正當性、手段必要性、限制妥當性三個子原則。¹⁶所謂目的正當性，係指立法機關本於一定目的所為之規定，倘該目的就歷史淵源、文化背景、社會現況予以觀察，尚無違於國民之期待，且與國民法的感情亦相契合，自難謂其非屬正當；所謂手段必要性，係指所採取之手段，即對於人民基本權利為必要之限制，乃補偏救弊所需，亦理所當然者；所謂限制妥當性，係指依循上述目的與手段間之均衡。¹⁷

釋字第五四四號承襲釋字第四七六號認為，憲法第二十三條所要求之比例原則必須符合目的正當性、手段必要性、限制妥當性，亦即立法目的須具有正當性，手段須有助於立法目的之達成，且別無其他侵害較小亦能達成相同目的之手段可資運用時，始得為之，而手段對基本權利之限制與立法者所欲維護法益之重要性及行為對法益危害之程度，尚須處於合乎比例之關係，如此方無乖於比例原則。¹⁸釋字第五五四號亦重申，立法目的具有正當性，手段有助於立法目的達成，又無其他侵害較小亦能達成相同目的之手段可資運用，而手段對基本權利之限制與立法者所欲維護法益之重要性及行為對法益危害之程度，亦處於合乎比例之關係者，即難謂與憲法第二十三條規定之比例原則有所不符。¹⁹

許宗力大法官於釋字第五七八號協同意見書中，乃將釋字第四七六號及第五四四號所建構的「目的正當性、手段必要性、限制妥當性」等三項比例原則子原則，修正為「目的正當性、手段適合性、必要性與比例性」，並進一步將釋字第五五四號加以引申為：「首先，立法目的必須具有正當性，其次，手段須有助於立法目的之達成（適合原則），亦無其他侵害較小亦能達成相同目的之手段可資運用（必要原則），最後，手段對基本權利之限制與立法者所欲維護法益之重要性必須處於合乎比例之關係（狹義比例原則）。」申言之，操作比例原則，不僅與利益衡量有關，也涉及對立法事實認定之審查。例如適合原則審查手段是否有

¹⁴ 有關比例原則之發展，參見蔡宗珍，〈公法上之比例原則初探：以德國法的發展為中心〉，《政大法學評論》，第62期，1999年12月，頁75-103。學者黃昭元則自權力分立的角度認為，傳統的比例原則因要求國家對人民任何的侵害都必須是最小侵害手段，此等嚴格要求將對立法裁量造成很大的限制。其次，自違憲審查反多數決的困境來看，比例原則在不具直接民主正當性的行政法層次之行政權上，自可適用較嚴格的審查基準，但在具有直接民主正當性的立法權上適用此等嚴格審查基準，即會產生反多數決的困境。此外，世界各國的違憲審查學說及實務操作多半針對不同類型發展出寬嚴密度不同的審查標準。足見其乃反對以單一密度的方式操作比例原則，而此亦與我國釋憲實務的發展相符。詳細說明，參見黃昭元，〈立法裁量與司法審查——以審查標準為中心〉，《憲政時代》，第26卷第2期，2000年10月，頁156-185。

¹⁵ 參見釋字第588號解釋理由書。

¹⁶ 參見釋字第476號解釋文。

¹⁷ 參見釋字第476號解釋理由書。

¹⁸ 參見釋字第544號解釋理由書。

¹⁹ 參見釋字第554號解釋理由書。

助於目的之達成，或必要原則審查可能之較小侵害之替代手段，就目的之達成，是否與系爭手段同等有效，或狹義比例原則審查公益之迫切性是否足以正當化對基本權之限制，往往須先行判斷立法者倘不採干預行動，公益所可能面臨危險的嚴重程度與危險發生的可能性等等，都涉及對立法者就事實之判斷是否正確之審查。為避免司法者就相關立法事實存在與否形成心證時，會流於恣意，也同時為提升司法審查的可預測性與可接受度，逐步發展出寬嚴不同的審查基準，自亦有其必要。參酌外國釋憲經驗，關於對立法事實判斷之審查，約可粗分三種寬嚴不同審查基準：如採最寬鬆審查標準，只要立法者對事實的判斷與預測，不具公然、明顯的錯誤，或不構成明顯恣意，即予尊重；如採中度審查標準，則進一步審查立法者的事實判斷是否合乎事理、說得過去，因而可以支持；如採最嚴格審查標準，司法者對立法者判斷就須作具體詳盡的深入分析，倘無法確信立法者的判斷是正確的，就只能宣告系爭手段不符適合原則之要求。何時從嚴，何時從寬審查，應考量許多因素，例如系爭法律所涉事務領域，根據功能最適觀點，由司法者或政治部門作決定，較能達到儘可能「正確」之境地，系爭法律所涉基本權之種類、對基本權干預之強度，還有憲法本身揭示的價值秩序等等，都會影響寬嚴不同審查基準之選擇。²⁰

除了前述德式違憲審查標準有關立法事實的判斷與預測外，有關美式違憲審查標準針對手段與目的關聯程度之判斷，以及公益原則之操作，²¹均可一併納入考量。此外，德國聯邦憲法法院自一九五八年「藥房判決」所發展的「階層理論」(stufentheorie)中，即針對立法者對職業自由之限制程度，發展出「合理的公益」、「重大的公益」、「可資證明且顯然嚴重危險的重大公益」等不同的公益需求，此與美式違憲審查標準所要求的不同公益程度，乃有異曲同工之妙。²²

揆諸釋憲實務歷年來針對比例原則之操作可知，除了人性尊嚴、²³人身自由與生命權²⁴乃行使憲法上所保障其他自由權利之前提，故逕依違憲審查標準採行嚴格審查標準外，其他基本權領域更基於滑動尺度理論之考量，針對不同之限制程度而有從寬審查及從嚴審查之不同密度，例如在遷徙自由方面，倘若涉及國民之返國權（入境權），即有從嚴審查之必要性；²⁵在言論自由方面，倘若涉及與公意形成、真理發現或信仰表達攸關之言論，即有從嚴審查之必要性；²⁶在集會自由方面，倘若涉及集會、遊行之目的或內容等實質訴求，即有從嚴審查之必要

²⁰ 參見釋字第 578 號許宗力大法官協同意見書。

²¹ 參見釋字第 593 號解釋文及其理由書。

²² 國內有關德國職業自由「階層理論」的探討，參見姚立明，憲法「工作權」之性質：簡介西德憲法法院四個代表性判例，《中山社會科學季刊》，第 4 卷第 2 期，1989 年 6 月，頁 134-144。李惠宗，憲法工作權保障之系譜，輯入劉孔中、李建良主編，《憲法解釋之理論與實務》，台北：中央研究院中山人文社會科學研究所，1998 年，頁 347-392。劉建宏，德國法上之職業自由，《憲政時代》，第 18 卷第 2 期，1992 年 10 月，頁 57-106。

²³ 參見釋字第 567 號解釋理由書。

²⁴ 參見釋字第 588 號解釋許宗力、王和雄、廖義男、林子儀、許玉秀大法官部分協同、部分不同意見書，以及釋字第 594 號許玉秀大法官部分協同意見書。

²⁵ 參見釋字第 558 號劉鐵錚大法官不同意見書。

²⁶ 參見釋字第 414 號解釋理由書。

性；²⁷在財產權方面，倘若涉及最低限度生存權之維繫，即有從嚴審查之必要性；²⁸在工作權及服公職權²⁹方面，倘若涉及職業選擇自由之限制，即有從嚴審查之必要性；³⁰在訴訟權方面，倘若根本否定或排除人民接受司法救濟之可能性，即有從嚴審查之必要性；³¹除此之外，即應從寬審查。至於在宗教信仰自由方面，因形乎其外之外在行為與發乎內心的內在信念具難以分割之本質，故仍有從嚴審查之必要性。³²

基此，如與德式及美式的違憲審查標準結合觀察，在從寬審查領域方面，舉凡涉及專業導向的政策性決定、經濟與社會政策立法、緊急命令及相關措施、非涉基本權核心領域者，均可採行德式的可支持性審查標準或美式的合理審查標準，亦即係就立法者決定是否合乎事理、可以支持或可以說得通進行審查，更具體言之，不僅目的須追求合法的政府利益或合理的公共利益，抑且手段與目的應具有合理關聯，合憲推定原則在此有很大的適用。至於在從嚴審查領域方面，倘若涉及基本權核心領域或涉及人身自由乃至生命權的剝奪者，則可採行德式的強烈內容審查標準或美式的嚴格審查標準，亦即係就立法者所為事實論斷或預測決定判斷是否具有充分真實性或相當可靠性，只要對其判斷之正確性存有合理的懷疑，就可認定違憲，更具體言之，不僅目的須追求極為重要的政府利益或特別重要的公共利益，抑且手段須屬必要且侵害最小，違憲推定原則在此有很大的適用。惟不論是追求何項立法目的，舉凡限制人民自由權利者，其立法目的本須符合憲法中的一般公益條款或特別公益條款，因而即便是傾向合目的性考量的「合法的政府利益」或「合理的公共利益」，亦須在符合憲法第二十三條的前提下，方能以法律限制人民自由權利，故有關從寬審查領域之「合法的政府利益」或「合理的公共利益」，實應提升到「重要的政府利益」或「重要的公共利益」。

（二）問題分析

有關「公益原則」的操作上，不論是德國法或美國法，前者如「合理的公共利益」、「重要的公共利益」、「特別重要的公共利益」，後者如「合法的政府利益」、「重要的政府利益」、「極為重要的政府利益」，其概念不僅頗為抽象，抑且亦不易清楚界分。是則以此作為區隔違憲審查標準的努力，勢必如同林子儀大法官於

²⁷ 參見釋字第 445 號解釋理由書。

²⁸ 參見釋字第 596 號許宗力、許玉秀大法官不同意見書。惟林子儀大法官於釋字第 580 號部分協同及部分不同意見書中認為，所謂「財產權保障的核心範圍」，不應該是以權利的種類或支配財產的權能為考量對象，財產權保障的核心範圍，毋寧係以個人是否獲得發展人格所需的最低程度的資源為斷。此種主張與生存權保障之主張並非完全重疊，蓋生存權係保障個人生存的最起碼之需求，但其並不一定以保障個人人格的發展為前提，且並非保障個人獲有可以自我決定如何使用、收益或處分之最低程度的資源。惟本文認為，生存權所保障的個人生存最起碼需求，亦與人格發展息息相關，故所謂的「保障個人生存最起碼需求」與「發展人格所需的最低程度的資源」是否有區隔的實益與必要性，實堪質疑。

²⁹ 有關服公職權之審查標準，由於其與工作權之關係可謂「普通—特別」關係，故其本質上亦可區分為「職業選擇」與「職業執行」兩個層次，前者應予從嚴審查，後者應予從寬審查。

³⁰ 參見釋字第 584 號解釋理由書。

³¹ 參見釋字第 574 號解釋理由書。

³² 參見釋字第 573 號解釋理由書。

釋字第五八四號不同意見書所言：「所謂立法目的重大與否，往往流於修辭的問題，而沒有實際上的操作可能性與拘束力。」³³此外，倘若配合實務予以觀察，釋憲實務多數意見似乎亦僅止於立法目的合憲合法的審查，而未針對不同的公益再作界分，反倒是在手段與目的之關聯程度上，較能觀察出其寬嚴不同的審查態度。無怪乎許玉秀大法官於釋字第五九四號的部分協同意見書中乃謂：「對於規範審查標準（密度），至今本院大法官有一個基本模式，即規範目的採低密度標準，規範效果則視基本權的類別，採低密度、中密度或嚴格審查標準。舉凡立法目的為社會秩序、國家安全或公共利益，皆以目的尚屬正當，而通過目的合憲審查。」³⁴

然而，在大法官意見書中，仍可窺出致力於此方面之建構者，例如釋字第五八四號許宗力大法官協同意見書即謂：「所謂『重要公益』，只要是立法者為特別之經濟社會政策目的所追求公共價值，基本上都可符合『重要公益』之標準。系爭法律追求維護乘客生命、身體與財產安全等之法益，其重要性其實已至極端重要公益位階，符合『重要公益』之要件，自不待言。即使加上提升計程車職業信賴與尊嚴之附帶立法目的，該公益也應該跨得過『重要公益』之門檻。」³⁵又如釋字第五八八號許宗力、王和雄、廖義男、林子儀、許玉秀大法官部分協同、部分不同意見書乃謂：「管收制度的立法目的，乃在保全並實現各種公法上之金錢債權，俾滿足公共財政之需求，確保國家各項任務之實現。按公共財政需求如未能滿足，致國家任務無從實現，國家存在正當性也因此瓦解，是管收制度所追求實現公法金錢債權之目的，應可認屬『特別重要公共利益』，其目的自屬合憲。」³⁶基此，即便「公益原則」之論證價值大於區隔實益，但仍不失為可以繼續致力推展的目標。

至於從寬審查領域或從嚴審查領域中，是否有必要再建構出另一中度審查標準以為適用，實則誠如前述所言，倘能在從寬、從嚴雙重基準的原則性大前提下，妥善運用滑動尺度理論，根據規範對基本權的影響程度、限制程度予以利益衡量，反而可比另外構築中度審查標準，更能避免僵固問題，抑且效果相當。除此之外，各國經驗發展與國情均大不相同，如以性別平等為例，美國聯邦最高法院係因原先的合理審查標準過於寬鬆，故將之提升至中度審查標準，³⁷但我國的性別平等審查本即採行嚴格審查標準，且亦隱含德國法的加重保障色彩在其中，³⁸故在經驗發展上即截然不同，加以國內民情風俗、社會結構有關性別不平等的情況又比美國來得嚴重，因而倘若只是一味跟隨而降至美式的中度審查標準，不僅不合理，亦不具必要性。再以滑動尺度理論最早出現的 *Dandridge v. Williams* 案判決

³³ 參見釋字第 584 號林子儀大法官不同意見書。

³⁴ 參見釋字第 594 號許玉秀大法官部分協同意見書。

³⁵ 參見釋字第 584 號許宗力大法官協同意見書。

³⁶ 參見釋字第 588 號許宗力、王和雄、廖義男、林子儀、許玉秀大法官部分協同、部分不同意見書。

³⁷ 參見李建良，論基本權利的位階次序與司法審查標準，輯入劉孔中、陳新民主編，《憲法解釋之理論與實務第三輯》，台北：中央研究院中山人文社會科學研究所，2002 年，頁 148-151。

³⁸ 參見陳新民，《憲法基本權利之基本理論（上）》，台北：元照出版公司，1999 年，頁 496-497。

為例，該案多數意見基於社會福利事務領域的考量，故採行合理審查標準，惟由大法官 Marshall 執筆的不同意見書則認為，系爭規定乃關係到窮人基本生計保障，故基於系爭規定對基本權的影響程度、限制程度的考量，應採行較合理審查標準更為嚴格之標準。而其所謂的「更為嚴格之標準」，其實就是後來的中度審查標準。³⁹但類似案例在我國的情形，倘若係屬全然不涉基本權的純粹經濟與社會政策立法，自可採行德式明顯性審查標準，但一般來說，經濟與社會政策立法往往與基本權相互競合、息息相關，故在我國係採行德式可支持性審查標準，而此又相當於美式合理審查標準。倘若此等領域又進一步侵及最低限度生存權之維繫，由於此係最低限度之人權保障，並為人性尊嚴之彰顯，故應提升至德式強烈內容審查標準，而此又相當於美式嚴格審查標準。足見經驗發展大不相同的情況下，是否有必要跟進降至美式中度審查標準，頗值商榷。

除此之外，美國經驗乃將諸如言論、出版、集會、宗教等自由，視為建立自由民主秩序所不可或缺之條件，並據此本質賦予其優越地位，故乃採行嚴格審查標準。⁴⁰惟「民主」一語本具多義性，自狹義角度觀之，即 Joseph Schumpeter 所主張的一種制度性安排，僅侷限於公領域，強調民主的手段性；自廣義角度觀之，即 David Held 所主張的一種生活方式，範圍則遍及公私領域，公私領域彼此間並交互影響著，強調民主的目的性。申言之，狹義的民主僅侷限於政治體系，係指達成政治決定的制度安排，在此安排下某些人相互競爭選票以獲決策權力；廣義的民主則擴及政治、經濟、社會體系，係指個人應該自由且平等的決定自己的生活條件，而此項原則的實踐即「民主自主性」(democratic autonomy)，乃需國家高度的負責性與公民社會的民主重整。⁴¹美國將言論、出版、集會、宗教等自由賦予優越地位，其根據僅為狹義的民主概念，實則如自廣義民主的全面性觀點來看，政治平等與經濟平等乃交互影響，經濟地位的平等並不亞於政治地位的平等，故此等優位自由理論是否有必要跟進，光在理論基礎上，即頗值商榷。加以我國經驗發展亦帶有濃厚的德國經驗色彩，有關從寬、從嚴雙重基準的理論依據，即係根據規範對基本權的限制程度、影響程度，以及基本權的社會關聯性、社會實害性予以認定，故在立論根據、經驗發展截然不同的情況下，有關審查標準的援引，即須融合本土經驗予以審慎評估。⁴²

三、平等原則違憲審查標準之實證觀察與問題分析

(一) 實證觀察

³⁹ 參見蘇彥圖，前揭註 5 書，頁 71-72。

⁴⁰ 參見李建良，前揭註 37 文，頁 165。

⁴¹ 參見李西潭、陳志瑋譯，黃德福主編，Georg Sorensen 著，《民主與民主化》，台北：韋伯文化事業出版社，2000 年，頁 12。

⁴² 倘若重新省思釋憲實務針對選舉權與應考試權之違憲審查標準，其實未嘗不可根據限制程度、影響程度或社會關聯性、社會實害性，仿效訴訟權的釋憲案例，構築其應有的寬嚴密度。例如倘若涉及某項選舉資格、被選舉資格、應考試資格之取得或剝奪，亦即與某項基本權地位之得喪攸關者，即應從嚴審查；倘若與此無涉，則可從寬審查。如此即較為符合功能取向的考量，亦毋庸以欠缺理論根據的優位自由權理論作支撐。

平等權⁴³作為主觀公權利，可對於來自公權力之侵害行使防禦權；平等原則作為客觀法規範，則可拘束法律之適用與法律之制定。⁴⁴烏瞰釋憲實務針對平等原則之發展歷程，釋字第一七九號認為，憲法第七條所稱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，並非不許法律基於人民之年齡、職業、經濟狀況及彼此間之特別關係等情事，而為合理之不同規定。⁴⁵而此等「法律基於人民之年齡、職業、經濟狀況及彼此間之特別關係等情事，而為合理之不同規定」，釋字第二〇五號即將之定位為「實質上之平等」。⁴⁶釋字第二一一號亦重申，憲法第七條係為保障人民在「法律上地位之實質平等」，並不限制立法機關在此原則下，為增進公共利益，以法律授權主管機關，斟酌具體案件事實上之差異及立法之目的，而為合理之不同處置。⁴⁷

釋字第四一二號乃進一步提出「事物性質」概念，亦即憲法第七條所保障之「法律上地位之實質平等」，係指「法律得依事物之性質，就事實情況之差異及立法之目的，而為不同之規範。法律就其所定事實上之差異，亦得授權行政機關發布施行細則為合理必要之規定」。⁴⁸釋字第四八一號亦重申，憲法上之平等原則，係為保障人民在法律上地位之實質平等，並不禁止法律依事物之性質，就事實狀況之差異而為合理之不同規範。⁴⁹惟究竟何謂「事物性質」，則未見對此有所闡述。釋字第四八五號更認為，憲法第七條平等原則並非指絕對、機械之形式上平等，而係保障人民在法律上地位之實質平等，立法機關基於憲法之價值體系及立法目的，自得斟酌規範事物性質之差異而為合理之區別對待（差別對待）。⁵⁰釋字第四八五號所提出之概念說明，日後亦為釋字第五二六號、第五四七號、第五八四號、第五九六號所沿用。

釋字第五四二號則更進一步的提出「手段 目的」概念，亦即行政機關訂定之行政命令，其屬給付性之行政措施具授與人民利益之效果者，亦應受相關憲法原則，尤其是平等原則之拘束。按關於社會政策之立法，依本院釋字第四八五號解釋之意旨，在目的上須具資源有效利用、妥善分配之正當性，在手段上須有助於目的之達成且屬客觀上所必要，亦即須考量手段與目的達成間之有效性及合比例性。⁵¹足見此乃將釋字第四八五號「合理之區別對待」，更進一步具體化為「在目的上須具資源有效利用、妥善分配之正當性，在手段上須有助於目的之達成且屬客觀上所必要，亦即須考量手段與目的達成間之有效性及合比例性」。此乃與比例原則的概念相當。惟此項內涵定義實已壓縮為單一密度，且為最嚴格之密

⁴³ 有關平等之理論基礎，參見邱基峻、邱銘堂，論行政法上之平等原則，輯入城仲模主編，《行政法之一般法律原則（二）》，台北：三民書局，1997年，頁111-116。

⁴⁴ 有關法律適用平等與法律制定平等之相關說明，參見陳新民，前揭註38書，頁498-516。

⁴⁵ 參見釋字第179號解釋理由書。

⁴⁶ 參見釋字第205號解釋理由書。

⁴⁷ 參見釋字第211號解釋理由書。

⁴⁸ 參見釋字第412號解釋理由書。

⁴⁹ 參見釋字第481號解釋理由書。

⁵⁰ 參見釋字第485號解釋文。

⁵¹ 參見釋字第542號解釋理由書。

度，不僅將之適用在社會政策立法有其不妥之處，抑且將之一體適用於所有立法領域亦因缺乏彈性，恐將導致更多「不合理」之操作結果。基此，釋字第五九三號乃提出更為彈性之說理，以為平等原則一體適用於所有法領域解套。其認為，「等者等之，不等者不等之」，為憲法平等原則之基本意涵。因此，如「對相同事物為差別待遇而無正當理由」，或「對於不同事物未為合理之差別待遇」，均屬違反平等原則。⁵²法規範是否符合平等原則之要求，其判斷應取決於「該法規範所以為差別待遇之目的是否合憲，其所採取之分類與規範目的之達成之間，是否存有一定程度的關聯性，以及該關聯性應及於何種程度」而定。⁵³足見此在概念操作上乃較傳統的比例原則更具彈性，且亦有助於將原本的「合理之區別對待」更為具體化。

除此之外，釋字第四五五號翁岳生大法官協同意見書更提出了「體系正義」之概念。申言之，關於平等原則之違反，恆以「一方地位較他方為有利」之「結果」存在為前提。不論立法者使一方受益係有意「積極排除他方受益」，或僅單純「未予規範」，只要在規範上出現差別待遇的結果，而無合理之理由予以支持時，即構成憲法平等原則之違反。因平等原則之旨趣在於禁止國家權力在無正當理由的情況下，對於相同類別之規範對象作不同之處理，故平等原則之本質，原就具有雙面性與相對性，嚴格而言並非各該「規範本身之違憲」，而是作為差別對待之兩組規範間的「關係」，或可稱為「規範關係之違憲」。立法者於制定法律時，於不違反憲法之前提下，固有廣大的形成自由，然當其創設一具有體系規範意義之法律原則時，除基於重大之公益考量以外，即應受其原則之拘束，以維持法律體系之一貫性，是為「體系正義」。而「體系正義」之要求，應同為立法與行政所遵守，否則即違反平等原則。⁵⁴釋字第五九六號許宗力、許玉秀大法官不同意見書乃對之更進一步補充說明：「法秩序理應是一個沒有內在矛盾的法價值體系，當立法者對某特定事務或生活事實作出某種原則性的基本價值決定後，在後續之立法，即有遵守該基本價值決定之義務，否則將破壞整個法價值秩序體系的一貫性與完整性，也就是體系正義之違反。當然，體系之違反與平等之違反尚不能直接劃上等號，若不稍作保留，將造成體系僵化，而使立法者不再有重新評價或針對特殊狀況作成例外規定之可能。因此體系之違反是否構成平等原則之違反，仍須進一步視其悖離體系有無正當理由為斷。」⁵⁵

至於在寬嚴密度實然面的考察上，有關特別平等原則領域之審查標準，諸如釋字第三六五號、第四一〇號、第四五二號、第四五七號、第四九〇號等與性別平等攸關之釋憲案例、釋字第四六〇號、第五七三號等與宗教平等攸關之釋憲案

⁵² 釋字第 593 號所言之「如對相同事物為差別待遇而無正當理由，或對於不同事物未為合理之差別待遇，均屬違反平等原則」，乃與德國聯邦憲法法院的看法相呼應：「平等原則禁止對於本質相同之事件，在不具實質理由下任意地不同處理，以及禁止對於本質不相同之事件，任意地作相同處理。」參見法治斌、董保城，《憲法新論》，台北：自版，2003 年，頁 188。

⁵³ 參見釋字第 593 號解釋理由書。

⁵⁴ 參見釋字第 455 號翁岳生大法官協同意見書。

⁵⁵ 參見釋字第 596 號許宗力、許玉秀大法官不同意見書。

例、釋字第三四〇號等與黨派平等攸關之釋憲案例方面，原則上乃比一般平等原則領域來得嚴格。惟在一般平等原則釋憲案例中，諸如釋字第四七七號、第五六七號等與人身自由攸關之釋憲案例，因考量到「人民身體自由享有充分保障乃行使其憲法上所保障其他權利之前提」，故釋憲實務乃採行從嚴審查態度。又如同屬與訴訟權攸關之釋憲案例，例如釋字第一七九號、第二二八號、釋字第五一二號、第五六九號等，因均不涉及訴訟權之核心領域，故釋憲實務傾向採行從寬審查態度；惟在釋字第二二四號方面，因係涉及訴訟權之核心領域，釋憲實務即採行從嚴審查態度。再如同屬與社會政策立法攸關之釋憲案例，釋字第三九八號、釋字第四八五號、第五四二號、第五六〇號、第五七八號、第五九六號等乃採行較為寬鬆之審查標準，且在分類精確度上並不嚴格要求；惟在釋字第四二二號方面，則考量到最低限度生存權之維繫，以及憲法基本國策特別保護之誠命，故採行較前述案例更為嚴格之審查標準。至於其他有關生命權、工作權、服公職權、財產權、參政權等釋憲案例，實務上均採行從寬審查態度，且在分類精確度上並不嚴格要求，即便有「涵蓋不足」或「涵蓋過廣」之情形，亦即分類手段選取上雖無法完全契合目的之達成，但只要具有合理關聯性，即與憲法第七條無違。

實則在應然面的考察上，諸如釋字第一九四號、第二六三號、第四七六號等與生命權攸關之釋憲案例，即應考量到「生命權享有充分保障不僅是行使其憲法上所保障其他權利之前提，抑且亦為人民身體自由之基本前提」，故在審查標準上即有從嚴之必要性。又如釋字第二〇五號、第三四一號、第四二九號、第五四七號、第五八四號等與工作權攸關之釋憲案例，以及釋字第四一二號、第五〇一號、第五二六號、第五七五號、第四五五號等與服公職權攸關之釋憲案例，即應區分職業執行自由與職業選擇自由限制程度之差異性，給予寬嚴不同之審查密度，如此方符合實務運作本身所建構之審查標準。再如與財產權攸關之釋憲案例，不論是在釋字第一八〇號、第一九六號、第二一八號、第三六一號、第二二一號、第二四一號、第二四八號、第二五七號、第三六九號、第四三八號、第四九三號、第四九六號、第五〇〇號、第五〇六號、第五〇八號、第五六五號等與租稅公平原則攸關之釋憲案例，或是釋字第三五四號、第四〇三號、第五九三號等租稅以外其他與財產權攸關之釋憲案例，或是釋字第五七一號等與緊急命令及受益措施攸關之釋憲案例，或是釋字第三九八號、釋字第四八五號、第五四二號、第五六〇號、第五七八號、第五九六號等與社會政策立法攸關之釋憲案例，倘若遇有侵及最低限度生存權之維繫者，即有從嚴審查之必要性。至於在諸如釋字第二九〇號、第四六八號、釋字第四八一號等與參政權攸關之釋憲案例方面，亦應妥善運用滑動尺度理論，根據規範對基本權之限制程度、影響程度架構出寬嚴不同之審查密度，而此在一般平等原則領域之其它基本權均應有其適用，以免政治部門以平等原則之名任意架空憲法上所保障之基本權利。

（二）問題分析

誠如林子儀大法官於釋字第五八四號不同意見書所言，平等權與自由權兩種審查模式在思考上有一定程度的重疊，但是重點並不完全相同，尤其是在系爭政

府行為所採之手段是否合憲的審查方面。在自由權，審查的重點是其以限制該自由權為手段之侵害強度與實效性及必要性；在平等權，所重視者則是，系爭政府行為據以為差別待遇的「分類」是否精準，與目的之達成是否具有一定程度的關聯性。⁵⁶ 基此，有關平等原則之審查標準，除了特別平等原則領域因憲法加重保障的緣故，故其審查標準有必要比一般平等原則領域來得嚴格外，在一般平等原則領域是否應與比例原則採行相同之審查密度？從前述釋憲實務實然面與應然面的考察可知，為了使一般平等原則領域之基本權不致遭到政治部門假平等原則之名任意將之予以架空，實有必要採行相同的經驗發展。申言之，除了人性尊嚴、人身自由與生命權乃行使憲法上所保障其他自由權利之前提，故逕依「違憲審查標準」採行嚴格審查標準外，其他基本權更須基於滑動尺度理論之考量，針對不同之限制程度給予從寬審查及從嚴審查之不同密度，例如在遷徙自由方面，倘若涉及國民之返國權（入境權），即有從嚴審查之必要性；在言論自由方面，倘若涉及與公意形成、真理發現或信仰表達攸關之言論，即有從嚴審查之必要性；在集會自由方面，倘若涉及集會、遊行之目的或內容等實質訴求，即有從嚴審查之必要性；在財產權方面，倘若涉及最低限度生存權之維繫，即有從嚴審查之必要性；在工作權及服公職權方面，倘若涉及職業選擇自由之限制，即有從嚴審查之必要性；在訴訟權方面，倘若根本否定或排除人民接受司法救濟之可能性，即有從嚴審查之必要性；至於其它基本權方面，亦應根據限制程度構築從嚴審查領域，例如舉凡與某項基本權核心領域、地位形成、資格得喪攸關之限制程度，即有從嚴審查之必要性。除此之外，即應從寬審查。

在從寬審查領域方面，立法者僅須基於合理之目的，而其選擇達成該目的之分類，與目的之達成具備合理關聯性，即可通過平等原則之檢驗。換言之，有關此領域之分類精確度要求上，即便有「涵蓋不足」或「涵蓋過廣」之情形，亦即手段選取上雖無法完全契合目的之達成，但只要具有合理關聯性，即與憲法第七條無違。至於在從嚴審查領域，立法者必須基於特別重要之目的，而其選擇達成該目的之分類，與目的之達成須屬必要且侵害最小，方可通過平等原則之檢驗。換言之，有關此領域之分類精確度要求上，並不容許有「涵蓋不足」或「涵蓋過廣」的情況發生，亦即手段選取上必須完全契合目的之達成，否則即與憲法第七條有違。此處針對「涵蓋不足」或「涵蓋過廣」的容許性，並非意謂「非事物本質」因素納入的容許性。換言之，根據「事物本質」的異同作為擇定區別對待或一致對待，乃至於區別對待之標準，仍為平等原則操作最起碼的要求。惟不論是追求何項立法目的，舉凡限制人民自由權利者，其立法目的本須符合憲法中的一般公益條款或特別公益條款，因而即便是傾向合目的性考量的「合理之目的」（合理的公共利益），亦須在符合憲法第二十三條的前提下，方能以法律限制人民自由權利，故有關從寬審查領域之「合理之目的」（合理的公共利益），即應提升到「重要之目的」（重要的公共利益）。

⁵⁶ 參見釋字第 584 號林子儀大法官不同意見書。

參、參選保證金制度之合憲性檢視

一、比例原則違憲審查標準之合憲性檢視

(一) 標準確立

根據前述比例原則違憲審查標準之實證觀察與問題分析可知，釋憲實務針對比例原則之操作，除了人性尊嚴、人身自由與生命權乃行使憲法上所保障其他自由權利之前提，故逕依違憲審查標準採行嚴格審查標準外，其他基本權領域更基於滑動尺度理論之考量，針對不同之限制程度而有從寬審查及從嚴審查之不同密度，例如在遷徙自由方面，倘若涉及國民之返國權（入境權），即有從嚴審查之必要性；在言論自由方面，倘若涉及與公意形成、真理發現或信仰表達攸關之言論，即有從嚴審查之必要性；在集會自由方面，倘若涉及集會、遊行之目的或內容等實質訴求，即有從嚴審查之必要性；在財產權方面，倘若涉及最低限度生存權之維繫，即有從嚴審查之必要性；在工作權及服公職權方面，倘若涉及職業選擇自由之限制，即有從嚴審查之必要性；在訴訟權方面，倘若根本否定或排除人民接受司法救濟之可能性，即有從嚴審查之必要性；至於其它基本權方面，亦應根據限制程度構築從嚴審查領域，例如舉凡與某項基本權核心領域、地位形成、資格得喪攸關之限制程度，即有從嚴審查之必要性，以免遭到任意架空。除此之外，即應從寬審查。至於在宗教信仰自由方面，因形乎其外之外在行為與發乎內心的內在信念具難以分割之本質，故仍有從嚴審查之必要性。在從寬審查領域方面，均須就立法者決定是否合乎事理、可以支持或可以說得通進行審查，更具體言之，不僅目的須追求「重要的公共利益」，抑且手段與目的應具有「合理關聯性」，合憲推定原則在此有很大的適用。至於在從嚴審查領域方面，則須就立法者所為事實論斷或預測決定判斷是否具有充分真實性或相當可靠性，只要對其判斷之正確性存有合理的懷疑，就可認定違憲，更具體言之，不僅目的須追求「特別重要的公共利益」，抑且手段須屬「必要且侵害最小」，違憲推定原則在此有很大的適用。

至於在涉及專業導向的政策性決定、經濟與社會政策立法、緊急命令及相關措施等從寬審查領域，倘若純然與基本權無涉，基於功能最適的考量，自可採行德式明顯性審查標準，僅就立法決定有無明顯錯誤作審查，此時對立法者最為有利。倘若與基本權相互競合、息息相關，則應提升至德式可支持性審查標準，而此又與美式合理審查標準相當，須就立法者決定是否合乎事理、可以支持或可以說得通進行審查，更具體言之，不僅目的須追求「重要的公共利益」，抑且手段與目的應具有「合理關聯性」，合憲推定原則在此有很大的適用。倘若對基本權之限制程度、影響程度達到前揭應予從嚴審查領域，透過滑動尺度理論的妥善運用，又應提升至德式強烈內容審查標準，此又與美式嚴格審查標準相當，此時即有必要就立法者所為事實論斷或預測決定判斷是否具有充分真實性或相當可靠性，只要對其判斷之正確性存有合理的懷疑，就可認定違憲，更具體言之，不僅

目的須追求「特別重要的公共利益」，抑且手段須屬「必要且侵害最小」，違憲推定原則在此有很大的適用。

此外，在從寬審查與從嚴審查間加入一個中度審查標準，是否就足以解決「對號入座式」的僵固問題，其關鍵恐不在雙重基準或三重基準的採行，蓋即便以三重基準取代雙重基準，亦有可能有「對號入座式」的僵固問題。故問題之關鍵毋寧應在滑動尺度理論與違憲審查標準之搭配使用，亦即在從寬領域亦有可能因對基本權之限制程度達到基本權核心領域而有從嚴審查之必要性，此時滑動尺度理論與違憲審查標準搭配使用之結果，即有可能由原先的德式可支持性審查標準（相當於美式的合理審查標準）變為德式強烈內容審查標準（相當於美式的嚴格審查標準），而在從寬、從嚴雙重基準大前提下針對個案進行利益衡量的結果，亦有可能將滑動尺度引領至中間地帶，以尋求最大協和與調和。換言之，利益衡量的結果有可能在光譜的正中央地帶，亦有可能在中間偏向從寬地帶，更有可能在中間偏向從嚴地帶，倘若硬在正中央地帶設定中度審查標準，反而會使滑動尺度趨於僵固，而無法發揮應有之效果。因而是否有必要在德式可支持性審查標準（相當於美式的合理審查標準）與德式強烈內容審查標準（相當於美式的嚴格審查標準）間，再從中加入一個美式的中度審查標準，實應予審慎評估。

（二）合憲檢視

現行公職人員選舉罷免法第三十八條規定：「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。全國不分區、僑居國外國民選舉候選人之保證金，依公告數額，由登記之政黨按登記人數繳納。前二項保證金應於公告當選人名單後十日內發還。但有左列情事之一者，不予發還：一、全國不分區、僑居國外國民選舉候選人未當選者。二、其他選舉未當選之候選人，得票不足各該選舉區應選出名額除該選舉區選舉人總數所得商數百分之十者。」至於未予繳納保證金之法律效果，則可觀諸同法第三十八條之一：「登記為候選人時，應備具選舉委員會規定之表件及保證金，於規定時間內，向受理登記之選舉委員會辦理。表件不全、不符規定、保證金不足或未於規定時間內辦理者，應拒絕受理。」此條規定係立法者考量到申請登記之表件不全、不符規定或保證金不足者，拒絕受理其登記之申請，乃事涉人民權益，故將原規定於同法施行細則第三十一條第五項有關表件不全或不符規定者，受理登記之選舉委員會應拒絕受理其登記之申請之規定，移列於本條規定之；此外，申請登記期間內，其每日起、止時間依同法施行細則第四十一條規定，應由選舉委員會公告，其未於規定時間內辦理者，亦應拒絕受理，亦予以增列明定，以資明確。⁵⁷足見有關此等涉及剝奪被選舉權之構成要件與法律效果，均明確規定於法律層次，故與憲法第二十三條之法律保留原則並無違背。

至於在憲法第二十三條之比例原則方面，由於同法第三十八條「登記為候選人時應繳納保證金」此等構成要件之規定，其相應的法律效果為同法第三十八條之一「保證金不足或未於規定時間內辦理者，應拒絕受理登記為候選人」。足見

⁵⁷ 參見《立法院公報》，第92卷第3期，頁291-292。

其所涉及之基本權為參政權之被選舉權，而對於未繳納保證金之法律效果已達剝奪被選舉權之限制程度，此乃攸關被選舉權、候選資格之取得，亦即屬於某項基本權地位之形成，實有從嚴審查之必要，否則如以單一從寬審查密度對待，而無視於規範對此等基本權之限制程度以相應調整審查密度，恐將使憲法所保障之基本權遭到立法者恣意架空。基此，在擇定嚴格審查標準之際，即須就立法者所為事實論斷或預測決定判斷是否具有充分真實性或相當可靠性，只要對其判斷之正確性存有合理的懷疑，就可認定違憲，更具體言之，不僅目的須追求「特別重要的公共利益」，抑且手段須屬「必要且侵害最小」，違憲推定原則在此有很大的適用。

回顧整個立法過程，候選人申請登記同時應繳納保證金，其數額由選舉委員會視實際需要先期公告，候選人得票未達規定數額者不予發還，其規範目的乃在於「防止選舉人輕率登記為候選人」。⁵⁸二讀會逐條討論時即無異議予以通過，⁵⁹三讀會時亦僅作贅字刪除修正。⁶⁰足見立法者針對參選保證金制度並未有任何爭論，共識頗高，惟此並不等於立法者所為事實論斷或預測決定判斷即已具有充分真實性或相當可靠性，只要對其判斷之正確性存有合理的懷疑，仍可認定其違憲。具體言之，所謂「防止選舉人輕率登記為候選人」，充其量僅為「合理的公共利益」，即便進一步將此等規範目的引申為更上一層之目的考量，即「防止選舉人輕率登記為候選人，是為了節省國家成本」，惟此仍不出前述「合理的公共利益」範圍，因而系爭規定在公益原則之考量上，即可能過不了合憲性檢視。

即便退而言之，將此等規範目的提升至更上一層之目的考量，即「防止選舉人輕率登記為候選人，乃在杜絕因參選爆炸所可能引起之社會動盪不安」，此雖可謂之「特別重要的公共利益」，惟為了達到此等規範目的所付出之代價，卻是將未繳納保證金者一律拒絕受理登記為候選人，姑且不論此等政策設計將使選舉淪為有錢人的遊戲，亦即使「選賢與能」質變為「選錢與人」，光是在「僅因未繳納保證金即予以剝奪被選舉權之基本權限制程度」，以及「杜絕因參選爆炸所可能引起之社會動盪不安之公益目的達成」間，即有失均衡，抑且其間並未區分未繳納保證金之原因係因為無資力而未予繳納或是有資力而未予繳納，此恐將使無資力者承受過度且不可期待之負擔。換言之，在違憲推定的前提下，即便此等規範目的所追求者確為「特別重要的公共利益」，但其手段並非「必要且侵害最小」，故與憲法第二十三條之比例原乃有所違背。

二、平等原則違憲審查標準之合憲性檢視

（一）標準確立

根據前述平等原則違憲審查標準之實證觀察與問題分析可知，在判定立法者是否違反平等原則而導致平等權受到侵害，其步驟即為：

⁵⁸ 參見《立法院公報》，第 69 卷第 31 期，頁 77。《立法院公報》，第 69 卷第 32 期，頁 49。

⁵⁹ 參見《立法院公報》，第 69 卷第 34 期，頁 19。

⁶⁰ 參見《立法院公報》，第 69 卷第 37 期，頁 19。

1. 規範目的之確立：此即須參酌「憲法之價值體系」，換言之，此不僅反應在憲法第二十三條之一般公益條款，抑且涵蓋特別公益條款、基本權客觀法規範以及其他具憲法本質重要性之原理原則等。至於公益性應及於何種程度，則涉及審查標準採行問題，申言之，舉凡與基本權相互競合、但非屬從嚴審查領域之專業導向政策性決定、經濟與社會政策立法、緊急命令及相關措施等，其公益性要求必須是「重要的公共利益」；倘若涉及憲法第七條「男女、宗教、種族、階級、黨派」等特別平等原則領域，或是憲法上所保障其他自由權利前提之人性尊嚴、人身自由與生命權，或是遷徙自由涉及國民之返國權（入境權）之限制領域，或是言論自由涉及與公意形成、真理發現或信仰表達攸關之限制領域，或是集會自由涉及集會、遊行之目的或內容等實質訴求之限制領域，或是財產權涉及最低限度生存權維繫之限制領域，或是工作權及服公職權涉及職業選擇自由之限制領域，或是訴訟權涉及根本否定或排除人民接受司法救濟可能性之限制領域，或是其它涉及某項基本權核心領域、地位形成、資格得喪攸關之限制領域等，其公益性要求則須是「特別重要的公共利益」。

2. 事物性質之探求：規範手段必須根據「事物性質」的異同擇定區別對待或一致對待，乃至於區別對待之標準，一旦分類欠缺「事物性質」差異性，即毋庸再根據審查標準判定「涵蓋不足」或「涵蓋過廣」的容許性，蓋其業已構成平等原則的違反。

3. 體系正義之兼顧：此乃有助於釐清「事物性質」的異同，並使大法官的心證更趨於客觀。

4. 區別對待之合理性：所採取之分類與規範目的之達成間，必須存有一定程度的關聯性，至於該關聯性應及於何種程度，亦涉及審查標準採行問題。申言之，舉凡與基本權相互競合、但非屬從嚴審查領域之專業導向政策性決定、經濟與社會政策立法、緊急命令及相關措施等，立法者選擇達成該目的之分類與目的之達成間，須具備合理關聯性，換言之，在分類精確度上，即便有「涵蓋不足」或「涵蓋過廣」之情形，亦即手段選取上雖無法完全契合目的之達成，但只要具有合理關聯性，即與憲法第七條無違。倘若涉及憲法第七條「男女、宗教、種族、階級、黨派」等特別平等原則領域，或是憲法上所保障其他自由權利前提之人性尊嚴、人身自由與生命權，或是遷徙自由涉及國民之返國權（入境權）之限制領域，或是言論自由涉及與公意形成、真理發現或信仰表達攸關之限制領域，或是集會自由涉及集會、遊行之目的或內容等實質訴求之限制領域，或是財產權涉及最低限度生存權維繫之限制領域，或是工作權及服公職權涉及職業選擇自由之限制領域，或是訴訟權涉及根本否定或排除人民接受司法救濟可能性之限制領域，或是其它涉及某項基本權核心領域、地位形成、資格得喪攸關之限制領域等，立法者選擇達成該目的之分類與目的之達成間，須屬必要且侵害最小，換言之，在分類精確度上，並不容許有「涵蓋不足」或「涵蓋過廣」的情況發生，亦即手段選取上必須完全契合目的之達成，否則即與憲法第七條有違。

惟前述審查標準並非只能僵固的「對號入座」，實則尚須針對所涉基本權領

域、對基本權干預強度、涉及事務領域等不同面向予以多重論證，妥善運用違憲審查標準與滑動尺度理論，進而推論出究應採行何項審查標準。

（二）合憲檢視

釋憲實務在諸如釋字第二九〇號、第四六八號、釋字第四八一號等與參政權攸關之釋憲案例方面，多半採行單一密度從寬審查之態度，且在分類精確度上並不嚴格要求，即便有「涵蓋不足」或「涵蓋過廣」之情形，亦即分類手段選取上雖無法完全契合目的之達成，但只要具有合理關聯性，即與憲法第七條無違。實則在應然面的考察上，亦應妥善運用滑動尺度理論，根據規範對基本權之限制程度、影響程度架構出寬嚴不同之審查密度，以免立法者以平等原則之名任意架空憲法上所保障之基本權利。基此，針對此等非屬特別平等原則領域，但對被選舉權之限制已達剝奪程度之一般平等原則領域，亦應比照比例原則從嚴審查，亦即須就立法者所為事實論斷或預測決定判斷是否具有充分真實性或相當可靠性，只要對其判斷之正確性存有合理的懷疑，就可認定違憲，更具體言之，不僅目的須追求「特別重要的公共利益」，抑且分類標準及其所帶來的限制手段須屬「必要且侵害最小」，違憲推定原則在此有很大的適用。換言之，立法者選擇達成該目的之分類與目的之達成間必須更緊密契合，亦即在分類精確度上，並不容許有「涵蓋不足」或「涵蓋過廣」的情況發生，否則即與憲法第七條有違。

有關公益原則之檢視上，根據前述比例原則針對規範目的多重審查可知，「防止選舉人輕率登記為候選人，乃在杜絕因參選爆炸所可能引起之社會動盪不安」雖尚可謂之為「特別重要的公共利益」，惟為了達到此等規範目的所付出之代價，卻是將未繳納保證金者一律拒絕受理登記為候選人，亦即系爭規定係以是否「繳納保證金」作為是否「受理登記為候選人」之分類標準，但此等分類精確度上，卻不問有無資力均涵蓋在內，實有「涵蓋過廣」之嫌，此無異形同「僅有資力之人得享有被選舉權以取得候選資格，而無資力之人則喪失被選舉權而無法取得候選資格」。誠然以是否「繳納保證金」作為可否參選之分類標準，對於規範目的而言，雖尚符合「事物性質」之要求，亦即此等分類標準確實有助於杜絕因參選爆炸所可能引起之社會動盪不安，其立法考量亦難謂有恣意或不合理之處，但在從嚴審查、違憲推定的前提下，此等分類精確度則有「涵蓋過廣」之嫌，亦即不問有無資力，只要未予繳納保證金，即如同其他不符積極資格或消極資格者一樣，一律禁絕排除在獲取候選資格的大門之外。而此等分類標準所帶來的限制程度係對被選舉權之剝奪，在從嚴審查、違憲推定的前提下，亦非為達成規範目的「必要且侵害最小」的手段，更何況此等基本權所展現之客觀法規範乃具有拘束立法者之作用，立法者實應對人民的被選舉權善盡保護義務，尤其是對於無資力繳納保證金的「這群人」的被選舉權，更應透過各種制度設計以確保其基本權之行使與實現。因此，此等分類標準與限制手段在從嚴審查下，並無法通過平等原則與比例原則之檢驗。

肆、結語

現行公職人員選舉罷免法第三十八條有關「登記為候選人時應繳納保證金」此等構成要件之規定，以及同法第三十八條之一有關「保證金不足或未於規定時間內辦理者，應拒絕受理登記為候選人」此等法律效果之規定，因限制程度攸關被選舉權、候選資格之取得，亦即屬於某項基本權地位之形成，故有從嚴審查之必要性。從前揭論證可知，在從嚴審查之前提下，此等分類標準與限制手段並無法通過平等原則與比例原則之檢驗。至於倘若直接援引美國法的優位自由理論，將參政權此等政治基本權賦予崇高地位，並採行嚴格審查標準，誠然亦可獲得相同之結論。惟何以政治基本權應優位於經濟基本權，其間的理論基礎為何？是否僅是民主秩序具本質重要性即可予以交代？抑或基於功能最適考量即可作為立論點？申言之，倘若以民主秩序具本質重要性作為理論基礎，惟此等將民主定位在程序民主的狹隘定義，並無法說明實質民主的全面定義。至於從功能最適考量予以立論，雖可說明經濟與社會政策立法的專業性、繁複性，以及攸關資源配置與運用，故有從寬審查之必要性，但並無法說明倘若在該領域侵害到最低限度生存權之保障，亦有從嚴審查之必要性，而此反倒與美國的滑動尺度理論類似，並與德國經驗接近。故在比較法的援引上，豈能無視於本土經驗而不汲思發展出與本土具相容性之審查標準以為適用？