

參政權的門檻與國家的民主化

胡博硯*

壹、前言

在法律上年齡的規範，在這幾年有著重大的變動，而且在法規上重點的歲數都在18歲。當然大家有可能想到的就在2020年底三讀通過，於2023年1月1日生效的民法修法規，該次修正最重要的莫過於成年的年齡由20歲改為18歲，當然還不只如此還有其他相關的規範。早在司法院釋字第748號解釋施行法第2條及第3條分別規定，「相同性別之二人，得為經營共同生活之目的，成立具有親密性及排他性之永久結合關係。」；「未滿十八歲者，不得成立前條關係。未成年人成立前條關係，應得法定代理人之同意。」這個同性婚姻的門檻界線放在18歲，與異性婚姻的規定相似，因為在民法修法前，男女婚姻年齡規定不同。而在參政上面，憲法第130條關於參政權年齡的規定也有所變動，但這個變動是進行式，在今年3月25日通過憲法增修條文第1之1的規定，將參政權年齡下降為18歲¹，該修正條文之規範為，「中華民國國民年滿18歲者，有依法選舉、罷免、創制、

複決及參加公民投票之權。除本憲法及法律別有規定者外，年滿18歲者，有依法被選舉之權。憲法第130條之規定，停止適用。」

不過憲法修正草案仍待全民公投複決通過。依據憲法增修條文第1及第12條規定，立法院提出的憲法修正案，經公告半年，應於三個月內投票複決，而其決定的額度為有效同意票過選舉人總額之半數，此一門檻比一般公民投票的額度更高，並不是指是半數的選舉人參加投票，還必須要是有效的同意票，所以門檻之高，是歷年來處理修憲的大難題。而此一修憲提案，而立法院已經於今年的3月28日公告²，而投票日期為今年地方公職人員的選舉日³。

不過關於參政歲數的門檻，在修憲案出來之前，公民投票的年齡在此前的修法也就降成了18歲，而這樣導致了公投18歲但選舉20歲的狀況，在2018年的時候就發生，18歲的青年可以投公投票但卻不能投一般的選舉人票的窘境。倘若憲法修正草案可以順利通過，則標示著我國參政權的年齡與世界各民主國家齊平均為18歲，雖然只是2歲的差距但對於民主的宣示卻是有其意義。本文打算從

* 本文作者係東吳大學法律學系專任教授，柏林洪堡大學法學博士

註1：「18歲公民權」憲法修正案今起公告半年 (yahoo.com) (最後瀏覽日：2022年7月28日)。

註2：台立院議字第1110700833號公告。

註3：中央選舉委員會：中選會委員會議討論通過111年憲法修正案之複決案投票日期及工作進程序表 (cec.gov.tw) (最後瀏覽日：2022年8月1日)。

參政權門檻變化說起，談到憲法的參政權年齡門檻的問題，另外再從這次的修憲案討論降低門檻與民主化的意涵以及不足之處。

貳、參政權門檻的變化

在討論參政權的門檻之前，應該要先問的是什麼是參政權，再來討論其門檻的變化。

一、參政權的內涵

關於參政權的內涵我們會直接聯想到兩個憲法條文分別是第17條與第18條規定的，「人民有選舉、罷免、創制及複決之權。」；「人民有應考試服公職之權。」不過後者的規範一般來說乃是廣義的政治參與的規定⁴，授予該權利的意義在於在官僚體制未形成之前，政府官員其實為政治上的貴族所獨佔，而普遍的讓受有教育的人可以服公職形成官僚體制，也是一個民主化的過程。因為原來被貴族與國王寡占的權力慢慢地移轉到官僚的手上，這在普魯士強國的歷史上面，就顯現的一覽無遺，尤其專業部會的出現，使行政權慢慢從國王手中交到了官僚手裡。不過本條條文的解釋上來說，像有疑義這裡的應考試服公職是否為一回事，還是這是兩個不同的權利，司法院大法官釋字第546號解釋將這兩者分離，該號解釋之理由書中指出，「人民依憲法規定有應考試、服公職之權。其中應考試之權，係指具備一定資格之人民有報考國家所舉辦公務人員任用資格暨專門

職業及技術人員執業資格考試之權利；服公職之權，則指人民享有擔任依法進用或選舉產生之各種公職、貢獻能力服務公眾之權利。」所以這裡的服公職範圍甚大不管是考試分發的永業公務人員，或者選舉產生的公職人員，乃至於政務任命的人員應屬之。狹義來說，可能不會把服公職當作參政權的一部分，至少我們最近討論的議題都不在於應考試服公職的條件，而且公務員考試的年齡也早就是18歲，公務人員考試法第12條規定為，「中華民國國民，年滿十八歲，具有本法所定應考資格者，得應本法之考試。但有下列各款情事之一者，不得應考：一、動員戡亂時期終止後，曾犯內亂罪、外患罪，經有罪判決確定或通緝有案尚未結案。二、曾服公務有貪污行為，經有罪判決確定或通緝有案尚未結案。三、褫奪公權尚未復權。四、受監護或輔助宣告，尚未撤銷。

依法停止任用者，經公務人員考試錄取，於依法停止任用期間仍不得分配訓練或分發任用為公務人員。」不過這樣子會形成一個問題，18歲可當公務員，但18歲卻不能選舉，這樣的規範令人啼笑皆非。

而比較有疑問的問題是，公民投票的定位，因為在憲法當中並沒有提及公民投票，而雖然有創制複決之規定，但在公民投票法出現之前其實一直都沒有使用該權利。不過，憲法本文當中也沒有排除公民投票，因為至少直接民主這件事情是在憲法規定當中沒有明文排除者，則直接民主當然也可以使用，只是問題在其與間接民主間之定位問

註4：吳庚／陳淳文（2013），《憲法理論與政府體制》，第273頁。

題。所以雖然沒有規定公民投票，但此一權利一般來說也被認為是參政權之一部分。但是長久以來，在議會民主的要求下，往往提到參政權的門檻就是想到投票選舉的門檻，而這個門檻在早期也不是只有歲數的問題。

二、參政權的門檻變化

英國被公認為最早的議會民主國家，不過這個國家其實一直到上個世紀初期的時候才有全民的普選權，精確來說是在一次世界大戰之後。雖然早於1215年就有大憲章的出現，但這個權利文本所保障的權利不是市民階級而是貴族，而英國兩院制在14世紀就出現了但卻是在政治爭議下的產物，人民的議會更不是常設性的開會，常常是帝國需要收入的時候國王不得已的措施，或者是國王的鬥爭方式，例如亨利八世利用議會來壓迫教會達成離婚的目的。當然隨著時間的流轉，議會制度在該國體制中越顯其重要性，1701年王位繼承法（Act of Settlement 1701）規定了，法律和法令必須經國會同意才能實施；國王的詔令必須經一個大臣副署才能實施；擔任王室職務和領取王室恤金者不得擔任下議院議員以及法官由議會任免，並且為終身制。而其後更有了現代內閣民主制度的出現，不過一直到1832年下議院改革法案為止，當時在英格蘭與愛爾蘭只有5%的人口擁有選舉權（僅限於成年男性），蘇格蘭200萬人口中更僅有3000人有選舉權，就知道這樣的參政門檻，其實是希望部要給大家參政的機會。而前述的下議院改革法案，1835年市議會組織法改革案、1867、1884年等的改革

大幅的增加的選民與議席。但真正的普選制度則是在一次世界大戰結束後，1918年徹底取消了下議院選舉權的財產限制⁵。因為當初很多為國家效力的人卻沒有選舉權，就這些人來說這是如此難過的事情。在此之後凡年滿21周歲的成年男性以及年滿30周歲的成年女性，均有下議院的選舉權。1918年英國符合選舉條件的選民人數從7百70萬左右一躍變成2千1百萬左右。而婦女的選舉年在10年後也改為21歲。這個年齡一直到1969年的時候才改為18歲。

美國也在1971年的憲法第23修正案才確立18歲的選舉權，否則依據1866年的第14修正案，選舉權的規定是在21歲。而女性選舉權是在1920年的第19修正案才被賦予。而德國在普魯士時期的25歲門檻到了威瑪憲法降到了20歲（威瑪憲法第22條），但在德國基本法立法的時候基本法第38條關於投票權訂在21歲，被選舉權則是25歲，之後才修改為18歲。因此，我國憲法本文第130條規定將選舉權規定為20歲，於1946年制憲之時，其實是符合當初時代的潮流，甚至比一般性的21歲都小1歲。但制定之後，慢慢的各國就已經把參政權的年齡下降至18歲，而就此之下我國的年齡規範就顯得過時。

參、憲法的規範與變動

如前所述憲法規定的參政權是20歲，這個部分後來被認為不符合憲政的潮流而被挑戰，但由於我國修憲門檻甚高，除了立法院

註5：許介麟（2019），《英國史綱》，3版，第171頁以下。

的提案通過門檻很高外，也必須要有有效同意票過選舉人總額之半數同意才能通過修憲案，導致了這個問題無法解決。

一、憲法本文的20歲規定

憲法第130條規定了20歲的門檻，而又由於修憲門檻過高，以至於這個問題無法解決，筆者曾經在2015年建議修憲先解決兩件事情，一個是投票權門檻過高的問題，另外一個就是修憲門檻過高，而利用公投與大選同日舉辦的機會，看能否針對比較有共識可能的兩件事情先進行表決，倘若能通過時，則再來討論其他實質修憲的問題，但2015年雖然立法院也進行了修憲的討論但功敗垂成。

不過實際上來說，第130條的規定雖然規定20歲，是否是一種限制還是這個規範的上限問題，其實不無疑問，有學者認為這個乃是一個天花板⁶，顏厥安老師指出，「在國民主權原則下，所有公民都有投票權，其可否行使的年齡門檻，只是立法者的政策形成裁量。憲法要拘束的是國會立法權，而非要限縮人民參政基本權」。所以他認為從文義解釋上，降低年齡門檻，沒有明確抵觸憲法文本可能含意。邏輯考察，降低到18歲的「集合」更大，仍舊包括了滿20歲者可以投票。並且也舉出了德國、美國的例子，德國基本法第38條規定聯邦議會的選舉與被選舉權設定在18歲，但在布蘭登堡邦的邦議會與地方

自治層級選舉，選舉資格都是16歲⁷，在其他各邦的地方自治選舉規定也多有16歲者。所以此種天花板說不無道理。筆者也以為，憲法的條文雖然是採文義解釋，但不是死守文義，例如憲法第160條規定，「六歲至十二歲之學齡兒童，一律受基本教育，免納學費。其貧苦者，由政府供給書籍。已逾學齡未受基本教育之國民，一律受補習教育，免納學費，其書籍亦由政府供給。」然而我國自民國57年開始，就有9年的國民教育，難不成我們會說這是違憲的嗎？

當然這樣的說法也不無反對的意見，黃錦堂教授就以德國基本法第38條規定也是透過修改該條規定來達成降地投票年齡的做法⁸，本來聯邦基本法在制定之初該條條文的設定是21歲有選舉權而25歲有被選舉權，而在1970年修改之後，才變成現在的規範。但說真的在修憲門檻如此之高下，這種解釋方法確實是解決問題的路徑。

二、憲法修正案的出現

爭取選舉權一直是民主路上很重要的事情，這點台灣人從日本時代就一直奮鬥到現在。現行中華民國憲法第130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」。本條的立法理由為：「選舉固不應有財產性別等之限制、

註6：<https://new7.storm.mg/article/4184029>（最後瀏覽日：2022年7月28日）。

註7：<https://www.machs-ab-16.de/wahlrecht-mit-16-jahren-bei-volksinitiativen-kommunal-und-landtagswahlen-in-brandenburg/>（最後瀏覽日：2022年7月28日）。

註8：黃錦堂、何展旭（2011），〈修法降低投票年齡須否先經修憲？〉，財團法人國家政策研究基金會，<https://www.npf.org.tw/2/9014>（最後瀏覽日：2022年7月28日）。

而選舉人必須具有識別能力、被選舉人尤須具有較高之智識經驗、故於本條分別規定其年齡。⁹」當然，我們有提及1946年制定憲法的時候，其實這個20歲的投票權年齡於當時都算是一個較低的年齡，因為很多國家都是21歲。

就現在社會來說，教育的普及1946年設定門檻的理由早就應該要檢討，而我們提到的應考試服公職的權利，也早已經規定18歲之國民可以參加考試。如果我們放大這個議題，其實討論的也不該僅是投票一事，而是整體青少年在公共事務中參與與表達意見的能力與機會。兒童權利公約國內法化後，青少年表意自由與參政權的保障，更為有依據，兒童權利公約第12條第1項規定：「締約國應確保有形成其自己意見能力之兒童有權就影響其本身之所有事物自由表示其意見，其所表示之意見應依其年齡及成熟度予以權衡。」而該公約並沒有說明表示意見的事項內容有無限制，且該公約第12號一般性意見也不鼓勵對是否已有表達意見之能力設下年齡門檻，僅指出「應依其年齡及成熟度予以權衡」（第12條第1項後段）並非指一定年齡以下可以不傾聽其意見，而是應該依據年齡及成熟度加以斟酌¹⁰。過去將這些所謂的小孩子的思考想

法不當一回事的想像，隨著時間的轉變都應該要有所變化，更應該重視他們作為國家一份子對於國家事務的參與與意見。

而回到選舉年齡下降的討論，於我國並不是這屆或上屆立委任期內開始的，其實更早，1984年的第一屆國民大會，當初的國大代表林源朗等人提出應該降低投票年齡到18歲訴求¹¹。而在1987年解嚴之後，民進黨、新黨等各黨其實都有降低投票年齡之聲，在當時國民黨中也有部分的民意代表贊成，不過卻都未能達成共識。而時序進到21世紀後，換言之就是在台灣政黨輪替後，民主化進到一個不同的境界時，關於投票年齡降為18歲已經是各黨派基本的想法¹²。也因為關於投票年齡降低在各黨派間都有一定的共識，所以在這兩屆立法委員在討論修憲的時候，都有被提到。而第10屆立法委員的修憲法委員會，其實提案數量也是很多¹³，提案雖然很多但議案卻少有共識，唯有18歲公民權是有共識的，最終共有8個提案審議通過¹⁴。

肆、參政權的保障與民主的深化

民主制度不能單純的講成是投票或者是數人頭，這一點對每個人來說都應該是常識，

註9：立法院編（1940），《中華民國憲法草案說明書》，第26頁。

註10：林沛君（2016），〈廣義表達意見之自由〉，載：《兒童權利公約》，第129-130頁。

註11：第1屆國民大會第7次會議實錄，1985年5月，第345頁。另外，林源朗等24人提案（第668號）：「請政府邀請專家學者研究選舉人年齡降低為十八歲案」（第15次大會），第1屆國民大會第7次會議實錄，1985年5月，第667頁。

註12：劉晏齊（2021），〈從世界潮流到世代正義——下修投票年齡與青少年政治參與〉，《政大法學評論》第165期，第240-242頁。

註13：File_19740664(1).pdf（最後瀏覽日：2022年7月25日）。

註14：File_19738416(2).pdf（最後瀏覽日：2022年8月1日）。

尤其民主常常與民粹都會變成一線之隔，民主制度的成就必須要在公共議題上面有理性的思辨與討論，而不是單純的投票數人頭，有學者就認為要具備有共和的精神¹⁵。但是不可否認的是投票權的有無確實對於民主的繁衍有著很大的貢獻。沒有權利沒有辦法討論思辯的問題，更無法表彰統治的主體地位。

民主有沒有一個最終到達的目的地還是說民主也是一個跨越的門檻，凡是一個國家制度社會發展符合該門檻條件的我們都會稱該國已是民主國家呢？還是他是一個有程度化的指標呢？會不會民主還有更民主，或者是30分民主70分民主以及100分的民主的問題呢？一般來說我們民主國家確實有一個定義，但是一個國家在達成該定義的路上卻隨著國家制度、文化等的不同，而會產生不同的民主化程度的問題，經濟學人每年會公布各國家民主指數（Democracy Index），其評分方式乃是從選舉程序與多樣性、公民自由、政府運作、政治參與和政治文化來做評分¹⁶。所以如果我們看這樣的點，能否選舉只是其中的一部分，而不是全部，而有形式化的選舉也不代表是民主制度，否則在很多獨裁國家恐怕就有形式化甚或是樣板化的選舉制度。

何以過去在參政門檻加以限制，因為不願意讓那麼多人取得參與政治的門檻，使政治是貴族的戰場或者是菁英的遊戲。這從歷史

的發展就可以發現，在英國的每次民主改革都是擴大選舉權的人數，而早期擴大之方法就是透過降低財產門檻的方式，使選民增多。而其後則真的是在年齡上面去做決定。所以參政權一旦普及則民主就會普及變成庶民治理國家的工具。而過往當中常以知識能力作為阻止一般民眾取得選舉權之理由，所以才會認為年輕人不適合去投票選舉，不具有知識能力不應該取得民主，這也是過去獨裁國家時代，用來阻止民眾取得統治工具的一個手段與藉口。而以歐美的經驗來說，投票之歲數已經下降到18甚至16，則是一種普及參政的手段，民主是隨手可得的。

而台灣在日本時代開始爭取的參政權的過程，也是爭取投票的歷史，1935年，日本統治者才開放台灣人的初次選舉，但限於符合一定資格的男性才擁有選舉之權利。這個資格除了是25歲以上之男子，必須在該街庄居住六個月以上，而且還有財產條件，就是可以繳納臺灣總督府指定的市、街庄稅5圓以上等條件，使具有選舉權。且僅能選舉出「半數」的市會、街庄協議會，以及州會議員。在這些條件限制下，全臺八成臺人是沒有辦法投票的¹⁷，所以在台灣的政治爭取上這個也是焦點之一。而過去的一段時間，關於是否要修憲降低投票年齡的一個很正面的理由就在於青年的參與政治程度的提高。當取得投票權而可以決定代議士或其他公職人員的

註15：李念祖（2018），〈不共和的民主〉，《在野法潮》第37期，第9-10頁。

註16：Democracy Index 2021-Economist Intelligence Unit (archive.org)（最後瀏覽日：2022年7月28日）。

註17：劉晏齊（2021），〈從世界潮流到世代正義——下修投票年齡與青少年政治參與〉，《政大法學評論》第165期，第233頁。

時候，才有討論政治參與的基本地位，顯然地，參政權的普及對於民主化其實是有絕對關係。當然18歲的參政權是否要再下降，其實於各國也都有所討論，甚至也有地方層級的規定是可以的。而在我國，為了讓青年可以表達意見，目前很多層級政府都設有青年諮詢委員會，例如桃園市政府青年諮詢會與高雄市的青年事務委員會的青年委員就是16歲以上就可以了。

當然投票權不會是政治參與的全部，至少被選舉權這件事情也應該被包含進去，倘若我們只修了選舉權但被選舉權沒有變動，則這樣的權利賦予有如半套，所以在這次修憲的時候被選舉權也有考量，就此來說這個部分才是合理的。但另外一方面，如果只把年齡降低就可使青年參政變容易，我想這也想得太簡單了，還是要有配套的可能，例如選舉經費就是一個問題，雖然依照公職人員選舉罷免法第41條規定，選舉經費都設有上限，而第43條規定也都設有選舉補助款的問題，但實務上來說，選舉的花費很多都比規定還多，對於青年人的參政就是一個重大的門檻。更何況我們還有一個選舉保證金的門檻要求，在缺乏黨派奧援下，很多年輕人光拿出這保證金恐怕就是個問題。而在當投票年齡下降之後，建構一個良善的民主化國家

就不僅僅是投票這件事情而已了。

伍、結語

如果單純以歲數來討論，當民法上成年人的年齡已經是18歲時，而公務員可能18歲就可以擔任的時候，但還把選舉人的年齡設定在20歲，這樣的立法者顯然在邏輯上很難去做交代，何以可以為法律行為但不能選舉，還可以幫政府為法律行為但就無法參政，明明就已經在政治的一部分但卻說不行。不過，整體的民主化並不是靠著選舉權就能達成，還需其他的配套的措施，但選舉權的賦予已經是第一步。只是目前依據憲法增修條文的修憲門檻就是如此高，倘若屆時後未能有投票權人的一半讚成修憲案的時候，最終可能造成該增修條文的否決，這樣反而斷了以後去解釋憲法第130條的路徑，因為人民否決了18歲就可以投票的規範，如何再用解釋的方法去解釋憲法第130條規定是可以由立法者來加以訂定低於20歲的投票年齡呢？而倘若不過，也會造成公民投票原來已經改為18歲即可投票的年齡卻會面對憲法的立法者不准許的問題。因此這次的修憲我們有著有著非過不可的壓力，而我們就拭目以待投票的結果吧！