

最 高 行 政 法 院 判 決

113年度上字第219號

上 訴 人 正義聯盟
代 表 人 何棋生
訴訟代理人 陳佳函 律師
被 上 訴 人 內政部
代 表 人 劉世芳

上列當事人間政黨法事件，上訴人對於中華民國113年1月25日臺北高等行政法院112年度訴字第913號判決，提起上訴，本院判決如下：

主 文

- 一、上訴駁回。
- 二、上訴審訴訟費用由上訴人負擔。

理 由

- 一、上訴人係於民國100年10月31日報經被上訴人准予備案，並於109年4月21日辦理法人登記之政黨。被上訴人以上訴人自107年11月25日起至111年11月24日止，已連續4年未推薦候選人參加公職人員選舉，經被上訴人政黨審議會於111年12月22日召開第2屆第7次委員會議，決議依政黨法第27條第2款規定廢止上訴人備案為由，於112年1月5日以台內民字第11102247542號函（下稱原處分）廢止上訴人備案，爾後不得再以相同名稱活動。上訴人不服，循序提起行政訴訟，聲明：原處分及訴願決定均撤銷。經臺北高等行政法院（下稱原審）112年度訴字第913號判決（下稱原判決）駁回。上訴人不服，遂提起本件上訴，聲明：（一）原判決廢棄。（二）原處分及訴願決定均撤銷。
- 二、上訴人起訴主張與被上訴人在原審之答辯均引用原判決之記載。
- 三、原審斟酌全辯論意旨及調查證據之結果，以：不同政黨係基於不同政治理念而成立，本於政黨政治之精神，各政黨單獨推薦自己之候選人，應係政黨政治之通常情形，否則成立多

01 數政黨即失去主要意義。公職人員選舉罷免法(下稱公職人員
02 員選罷法)第28條於96年修法時，經表決未通過「公職人員
03 選舉罷免法增訂得2個以上政黨共同推薦候選人」修正動議
04 條文，足徵立法者係有意排除之，同條第2項於112年6月9日
05 修正為「前項推薦書，一名候選人以一個政黨推薦為限，
06 ……」，僅係將該條96年修法意旨明文化，非自112年6月9
07 日後始禁止「2個以上政黨共同推薦候選人」，故若上訴人
08 未單獨推薦自己之候選人，即已符合政黨法第27條「未依法
09 推薦候選人參加公職人員選舉」。陳燦楹、林佳瑜及蔡媽福
10 雖分別申請登記為臺北市信義區景勤里第13屆里長補選、臺
11 灣省雲林縣第19屆縣長選舉及高雄市議會第4屆議員第10選
12 區選舉之候選人，惟其等於選舉公報「推薦之政黨」欄註記
13 「無」，「政見」欄註記包含上訴人在內之政黨一致推薦，
14 非由上訴人單獨推薦，難謂上訴人已依法推薦候選人參加公
15 職人員選舉。是被上訴人以上訴人自107年間推薦候選人參
16 加107年11月24日第21屆村(里)長選舉後，連續4年未依法
17 推薦候選人參加公職人員選舉，依政黨法第27條第2款規
18 定，以原處分廢止上訴人備案，爾後不得再以相同名稱活
19 動，並無違誤，訴願決定予以維持，亦無不合，因而駁回上
20 訴人在原審之訴。

21 四、本院經核原判決駁回上訴人在原審之訴，並無違誤，茲就上
22 訴意旨補充論述如下：

23 (一)按政黨法第3條規定：「本法所稱政黨，指由中華民國國民
24 組成，以共同政治理念，維護自由民主憲政秩序，協助形成
25 國民政治意志，推薦候選人參加公職人員選舉之團體。」第
26 27條第2款規定：「政黨有下列情形之一者，廢止其備案：
27 ……二、連續4年未依法推薦候選人參加公職人員選舉。
28 ……」國民行使結社自由成立政黨，不同於其他結社團體，
29 目的不僅在表達共同政治理念，更透過政黨之結社組織，協
30 助國民政治意見之匯集形成，並推薦候選人投入公職人員選
31 舉，以參與國家機關及公職人員之建構，將所凝聚之國民意

01 志轉化成國家意志予以實現，直接或間接影響國家運作（司
02 法院釋字第793號解釋理由參照）。是以，政黨應致力於研
03 提良好公共政策，吸引政治理念相同者加入成為黨員，並培
04 養從政黨員之專業素養，透過推薦候選人參與公職人員選
05 舉，拓展政黨之影響力；推薦候選人參加公職人員選舉，透
06 過勝選取得執政權，將政黨之政策及其所匯集之國民政治意
07 志，直接轉化為國家政策，因而成為現代政黨之最核心概念
08 要素及使命。人民雖因具有相同政治理念而組成團體，惟如
09 欠缺以自行推薦候選人參與公職人員選舉為目的，仍非屬政
10 黨，充其量僅為具有政治性之人民團體。而前引政黨法第27
11 條第2款規定，則係對於長時間未自行推薦候選人參與公職
12 人員選舉，而未符合成立目的之政黨，所設退場機制。

13 (二)次按法律解釋需綜合考量文義、歷史、體系、價值（目的）
14 與合憲性等因素，即以文義與歷史因素界定解釋活動之最大
15 可能範圍，另以體系及價值（目的）因素探究個案事實所適
16 用法規範之意旨，最後再作合憲性之檢驗，確保解釋結論符
17 合憲政基本價值決定。原處分適用之政黨法第27條第2款，
18 既以政黨連續4年未依法推薦候選人參與公職人員選舉，為
19 廢止政黨備案之要件，關於該款所謂依法推薦候選人參與公
20 職人員選舉之意涵，應與原處分作成時施行之96年11月7日
21 修正（下稱行為時）公職人員選罷法第28條第1項：「依法
22 設立之政黨，得推薦候選人參加公職人員選舉，經政黨推薦
23 之候選人，應為該政黨黨員，並檢附加蓋中央主管機關發給
24 該政黨圖記之政黨推薦書，於候選人申請登記期間內，向選
25 舉委員會辦理登記。」所定政黨推薦候選人參加公職人員選
26 舉之方式為一致解釋，始符合法律體系之一貫性。行為時公
27 職人員選罷法第28條第1項，雖僅規定依法設立之政黨，得
28 推薦候選人參加公職人員選舉，未明文排除複數政黨共同推
29 薦候選人之情形，惟依該條於96年修法時，台灣團結聯盟黨
30 團曾提出修正動議條文：「依法設立之政黨，得推薦候選人
31 參加公職人員選舉……；2個以上政黨共同推薦候選人時，

01 應檢附一份政黨推薦書，排列推薦政黨之順序，並分別蓋用
02 圖記。……」經表決結果不通過（立法院公報第96卷第76期
03 院會紀錄），足徵立法者該次修法係有意排除多數政黨共同
04 推薦候選人參選。再由規範價值因素考量，將政黨法第27條
05 第2款所定「推薦候選人參加公職人員選舉」，解為立法者
06 要求政黨應自行推薦候選人參選，可促使政黨積極培養人才
07 參與公職人員選舉，宣揚並推廣其政治理念，爭取人民支持，
08 有助於落實政黨法建立政黨公平競爭環境與健全政黨政治
09 發展之立法目的（政黨法第1條參照）。另自合憲性因素
10 檢視此一解釋結論，亦與政黨政治因攸關民主制度之運作，
11 為憲法上民主原則之核心內涵，故國家應致力於建立並確保
12 複數政黨得以自由形成發展與公平參與選舉之法治環境，使
13 各政黨得在公平競爭下參與民主政治，爭取執政機會，以謀
14 求全民福祉為依歸之憲法基本價值決定，並無衝突。至於總
15 統副總統選舉罷免法第22條關於依政黨推薦方式向中央選舉
16 委員會申請登記為總統、副總統候選人者，得由2個以上政
17 黨共同推薦一組候選人之規定，係因應總統副總統選舉為全
18 國性事務之特性，其候選人為圖獲得政治價值不同之選民支
19 持，容有多數政黨異中求同、尋求合作執政之可能，而肯認
20 由2個以上政黨共同推薦一組總統副總統候選人之合法性，
21 與政黨應否依政黨法第27條第2款規定廢止其備案，係以政
22 黨就「公職人員選舉」有無連續4年未依法推薦候選人參選
23 之情事為判斷標準者，並無關聯。

24 (三)經查，上訴人係於100年10月31日報經被上訴人准予備案、
25 於109年4月20日為法人登記之政黨，於最後1次推薦候選人
26 參加107年11月24日第21屆村（里）長選舉翌日至111年11月
27 24日之連續4年間，曾與另37個政黨共同推薦張隼參加桃園
28 市龜山區陸光里第2屆里長缺額補選，與另35個政黨共同推
29 薦陳燦楹參加臺北市信義區景勤里第13屆里長補選，與另61
30 個政黨共同推薦林佳瑜參加臺灣省雲林縣第19屆縣長選舉，
31 及與另59個政黨共同推薦蔡媽福參加高雄市議會第4屆議員

01 第10選區選舉等情，為原判決確定之事實，核與卷內證據相
02 符。是上訴人於最後1次推薦候選人參與選舉之投票日次日
03 起4年內，形式上雖曾推薦前述4名候選人參與公職人員選
04 舉，惟均係與其他數十個政黨聯名為之，而非自行推舉候選
05 人，宣傳及提倡其自身之政治訴求與理念，爭取民眾認同，
06 難謂上訴人於該4年期間內有符合行為時公職人員選罷法第2
07 8條第1項所定推薦候選人參加公職人員選舉之行為，則被上
08 訴人認為上訴人該當政黨法第27條第2款之要件，以原處分
09 廢止其備案，自無違法。又原審110年度訴字第284號判決
10 （下稱另案原審判決），係以該案被告選舉委員會對於經2
11 以上政黨推薦之直轄市里長候選人，於選舉公報「推薦之政
12 黨」欄登載為「無」（下稱另案登載），與公職人員選罷法
13 第47條第7項「非經政黨推薦之候選人，刊登無」之規定不
14 符為由，確認另案登載為違法之行政處分，嗣經該案被告上
15 訴後，由本院111年度上字第137號判決（下稱另案本院判
16 決）以另案登載為提供選舉資訊予選舉人之行政事實行為，
17 並非行政處分，不得作為確認訴訟之標的為由，予以廢棄，
18 所涉爭點與本件不同，無從比附援引。上訴人於原審所提起
19 訴狀及於準備程序中，即主張：多黨共同推薦候選人參與公
20 職人員選舉，業經另案原審判決確認為合法，另案本院判決
21 亦未否定另案原審判決之見解；且由公職人員選罷法第28條
22 第2項於112年6月6日始修正為一名候選人以一個政黨推薦為
23 限，益證修正前多黨推薦為合法，且修正後條文不得溯及適
24 用等論點，被上訴人於原審亦具狀及於準備程序就上訴人之
25 主張逐一回應。兩造於原審言詞辯論期日，復各自引用先前
26 書狀記載及準備程序陳述內容，由審判長提示全部卷證並互
27 為辯論，經原判決斟酌全辯論意旨與調查證據之結果後，論
28 明：不同政黨係基於不同政治理念而成立，本於政黨政治之
29 精神，各政黨單獨推薦自己之候選人，應係政黨政治之通常
30 情形，如若不然，成立多數政黨即失去主要意義。自行為時
31 公職人員選罷法第28條之修法歷程，可知該規定有意排除

01 「2個以上政黨共同推薦候選人」，同法第28條第2項於112
02 年6月9日修正，僅將該條文96年修法意旨明文化，非自112
03 年6月9日後才禁止複數政黨共同推薦候選人，上訴人既未單
04 獨推薦自己之候選人，即符合政黨法第27條第2款「未依法
05 推薦候選人參加公職人員選舉」之定義；又另案原審判決未
06 對公職人員選罷法「是否准許聯合推薦」為實質判斷，故無
07 從據為對上訴人有利認定等語，因認原處分於法無違而予維
08 持，核其認事用法，並無違誤，且無上訴人指稱未曉諭兩造
09 就上訴人爭執事項為辯論而未盡闡明義務之違法情事。上訴
10 意旨仍執其已於原審提出，業經原判決論駁不採之陳詞，及
11 與政黨法第27條第2款所定要件無關之總統副總統選舉罷免
12 法第22條等規定，主張：公職人員選罷法第28條第2項於112
13 年始修正為一名候選人限由單一政黨推薦，可見修正前條文
14 未排除政黨共同推薦候選人，且總統副總統選舉罷免法亦允
15 許2個以上政黨共同推薦候選人，原判決擅自以公職人員選
16 罷法之「修法歷程」，擴張解釋修正前該法第28條第1項禁
17 止政黨共同推薦候選人參加公職人員選舉，係屬違背法令云
18 云，為其一己主觀見解，並非可採。

19 (四)復按行政程序法第114條第1項第3款、第2項規定：「(第1
20 項)違反程序或方式規定之行政處分，除依第111條規定而
21 無效者外，因下列情形而補正：……三、應給予當事人陳述
22 意見之機會已於事後給予者。……(第2項)前項第2款至第
23 5款之補正行為，僅得於訴願程序終結前為之……。」本件
24 上訴人於收受原處分後，已於訴願書中針對原處分之理由陳
25 明其不服之法律上意見，並依訴願法第63條第3項規定請求
26 陳述意見，經訴願審議機關行政院通知上訴人到場陳述意見
27 之時間時，上訴人復表示不欲陳述意見(訴願卷)。從而，
28 原處分作成前縱有未予上訴人陳述意見機會之程序瑕疵，亦
29 已於嗣後依行政程序法第114條第1項、第2項規定而補正，
30 並無因此程序瑕疵而致形式違法之問題。上訴人主張被上訴
31 人未依內政部政黨審議會設置要點第6條第1項、第3項：

01 「（第1項）本會審議案件時，應給予……政黨……到場陳
02 述意見之機會……。 （第3項）政黨……因故無法到場陳述
03 意見時，得以書面向本會提出陳述之意見。……。 」等規
04 定，給予上訴人陳述意見之機會即逕為原處分，自屬當然絕
05 對無效，原判決予以維持乃違背法令云云，亦無足取。

06 五、綜上所述，原判決駁回上訴人在原審之訴，核無違誤。上訴
07 意旨仍執前詞，主張原判決違背法令，求予廢棄，為無理
08 由，應予駁回。

09 六、據上論結，本件上訴為無理由。依行政訴訟法第255條第1
10 項、第98條第1項前段，判決如主文。

11 中 華 民 國 114 年 9 月 18 日

12 最高行政法院第四庭

13 審判長法官 王 碧 芳

14 法官 王 俊 雄

15 法官 陳 文 燦

16 法官 羅 月 君

17 法官 鍾 啟 煒

18 以 上 正 本 證 明 與 原 本 無 異

19 中 華 民 國 114 年 9 月 18 日

20 書記官 廖 仲 一