

憲法基本權利層次

人權	個人以人的資格所享有的權利，是人類與生俱來的權利，為構成人格的要素，並非任何法律所賦予，亦非任何法律所能剝奪。憲法列舉此種權利也只是宣示此種權利的存在，因此稱為「自然權」。例如：人身自由、信仰自由等。
國民權	為具有本國國民身分之人使得享有之權利。例如：經濟上及教育上的受益權。憲法第 3 條規定，具有中華民國國籍者，為中華民國國民。
公民權	只有公民始得享有之權利。例如：參政權、服公職權之權利。所謂公民，即國民中符合法定條件的人。質言之，在積極方面須達到一定的年齡，消極方面，須無法定的消極要件，例如：褫奪公權。
小結	有公民身分者得兼享有人權、國民權與公民權。但只有國民身分者，只能享有人權與國民權。而在國內之外國人，也只能享有人權。

憲法第 130 條

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。

憲法第 136 條

創制複決兩權之行使，以法律定之。

公職人員選舉罷免法第 14 條

中華民國國民，年滿二十歲，除受監護宣告尚未撤銷者外，有選舉權。

公職人員選舉罷免法第 24 條第 1、2、3 項

選舉人年滿二十三歲，得於其行使選舉權之選舉區登記為公職人員候選人。但直轄市長、縣（市）長候選人須年滿三十歲；鄉（鎮、市）長、原住民區長候選人須年滿二十六歲。

選舉人年滿二十三歲，得由依法設立之政黨登記為全國不分區及僑居國外國民立法委員選舉之全國不分區候選人。

僑居國外之中華民國國民年滿二十三歲，在國內未曾設有戶籍或已將戶籍遷出國外連續八年以上者，得由依法設立之政黨登記為全國不分區及僑居國外國民立法委員選舉之僑居國外國民候選人。

總統副總統選舉罷免法第 11 條

中華民國自由地區人民，年滿二十歲，除受監護宣告尚未撤銷者外，有選舉權。

總統副總統選舉罷免法第 20 條第 1 項

在中華民國自由地區繼續居住六個月以上且曾設籍十五年以上之選舉人，年滿四

十歲，得申請登記為總統、副總統候選人。

監察院組織法第 3-1 條

監察院監察委員，須年滿三十五歲，並具有下列資格之一：

公民投票法第 7 條

中華民國國民，除憲法另有規定外，年滿十八歲，未受監護宣告者，有公民投票權。

兵役法第 3 條

男子年滿十八歲之翌年一月一日起役，至屆滿三十六歲之年十二月三十一日除役，稱為役齡男子。但軍官、士官、志願士兵除役年齡，不在此限。

男子年滿十五歲之翌年一月一日起，至屆滿十八歲之年十二月三十一日止，稱為接近役齡男子。

民法第 12 條

滿十八歲為成年。

民法總則施行法第 3-1 條

中華民國一百零九年十二月二十五日修正之民法第十二條及第十三條，自一百一十二年一月一日起施行。

於中華民國一百一十二年一月一日前滿十八歲而於同日未滿二十歲者，自同日起為成年。

於中華民國一百一十二年一月一日未滿二十歲者，於同日前依法令、行政處分、法院裁判或契約已得享有至二十歲或成年之權利或利益，自同日起，除法律另有規定外，仍得繼續享有該權利或利益至二十歲。

刑法第 18 條

未滿十四歲人之行為，不罰。

十四歲以上未滿十八歲人之行為，得減輕其刑。

滿八十歲人之行為，得減輕其刑。

憲法增修條文第 1 條

中華民國自由地區選舉人於立法院提出憲法修正案、領土變更案，經公告半年，應於三個月內投票複決，不適用憲法第四條、第一百七十四條之規定。

憲法第二十五條至第三十四條及第一百三十五條之規定，停止適用。

憲法增修條文第 12 條

憲法之修改，須經立法院立法委員四分之一之提議，四分之三之出席，及出席委員四分之三之決議，提出憲法修正案，並於公告半年後，經中華民國自由地區選舉人投票複決，有效同意票過選舉人總額之半數，即通過之，不適用憲法第一百七十四條之規定。

推動 18 歲投票權是否需要修憲 肯定說/否定說

廖元豪

其實，真的要推動「18 歲投票權」，我一向主張可以靠「修法」而未必需要修憲。類似的見解，其實國民黨前立委丁守中曾經提議，許多民間團體與法律學者也這

樣主張過。反對者會說，憲法 130 條不是明定「中華民國國民年滿 20 歲者，有依法選舉之權」嗎？那怎能讓 18 歲的人有投票權呢？

在我看來，憲法 130 條的「年滿 20 歲」是「起碼標準」或「憲法標準」。亦即，滿 20 歲的國民「必然」有投票權，這是「憲法保障」。可是，若立法者願意給人民「比憲法更高的保障」，並無不可。亦即，「20 歲投票權」是憲法設定的，是憲法位階的權利，法律不能規定「21 歲方能投票」；但「20 歲以下投票權」是法律可以賦予的，是法律位階的權利，立法者愛怎麼做怎麼做。就如同《公民投票法》賦予 18 歲國民投票權，純屬政策考量。

這種把憲法規定解釋為「最低標準」而容許立法者「提高標準」的類似例子，憲政實務也不少。例如，憲法第 8 條規定的「提審」適用於「犯罪嫌疑人」，但現行《提審法》適用的範圍卻包括一切被法院以外機關逮捕拘禁之人，不限於「犯罪嫌疑人」。這就是「立法給的權利比憲法多」的例子。又如，憲法 160 條規定的免學費基本教育是「6 年」，可是在民國 57 年就實施「九年」國教了。這難道「違憲」？中華民國憲法既然在第 27 條將選舉權規定在人民的基本權利章，那它就應該從寬解釋，而不是膠柱鼓瑟地把它鎖死。

有人會問，用修法的方式賦予 18 歲投票權，頗有爭議，會不會反而被宣告違憲呢？基於以下兩點，修法是太可能被憲法法庭推翻的。因為：

第一，依《憲法訴訟法》，憲法法庭已經沒有「單純疑義解釋」的制度，因此反對者既然沒有具體權利受損，政治上又有高度共識，就不太可能聲請憲法法庭審查「18 歲投票權」的規定。

第二，朝野政黨若有高度共識，而修法在文字與理論上也有一定的理據，那麼執行一段期間後，生米煮成熟飯，木已成舟，釋憲者往往會「追認」。

李念祖

18 歲有權投票，所以成為修憲的議題，是因為憲法第 130 條規定：「中華民國國民年滿 20 歲者，有依法選舉之權」；乍看之下，或會以為此條的意思是，不滿 20 歲的人，沒有投票權；所以會說，要讓 18 歲的人獲得投票權，必須修憲。

此中遇到了法解釋學上的基本原則。首先，法條不能想當然耳，任意為反面解釋。此條是賦予 20 歲之人選舉權，是正面規定；不滿 20 歲不能投票，則是反面解釋；意思是假設法條規定其一，就否定了其他。然而，這樣可能會犯下錯誤。此條也還有其他反面解釋的可能，例如說它只規定了選舉權，就排除了其他；所以，滿 20 歲的人沒有罷免、創制或複決權。這樣對嗎？

現在涉及下一個法解釋原則：是否該做反面解釋，要問立法的意旨與目的，才能決定。立法者（制憲者）以此條賦予選舉權，有為反面限制的意思嗎？此中可能要做歷史解釋，也可能要做目的解釋。

如果說，制憲者如此規定，目的是在賦予權利，是在確保成年人必須享有最基本的參政權，而不是在限制權利，乃只能做正面解讀，不能做反面解釋，那就既不該說滿 20 歲的人沒有罷免、創制或複決權，也不該說不滿 20 歲的人沒有選舉權。這稱做目的解釋。

有沒有可能，制憲者如此規定的意思（或原因）是當時的民法規定，20 歲為成年，成年的公民，當然應該有投票權。這稱做歷史解釋。若是如此，要說未成年的人不該有投票權的話，似乎非無道理。但是，一旦民法降低了成年的年齡，恐就未必還能照做反面解釋了。

應該知道，去年年初民法已經修正公布，18 歲為成年。如此一來，憲法關於選舉權年齡的規定，歷史解釋與目的解釋都會指向相同，不能做反面解釋。

問題還不僅此。憲法第 130 條的規定還有下文：「除本憲法及法律別有規定者外，年滿 23 歲者，有依法被選舉之權。」也不應該做反面解釋嗎？那憲法第 45 條「中華民國國民年滿 40 歲者，得被選為總統、副總統。」的規定呢？

這兩條不但涉及歷史解釋與目的解釋，也還有整體解釋或體系解釋的考量。從第 130 條規定整體看來，制憲者特意提高被選舉權的年齡，與選舉權有所區別，應該是有限制的意思，因為被選舉權與選舉權的性質，並不全然相同。被選舉權原也有選舉權的成分（選自己的權利），20 歲就有權選別人，選自己的年齡則要滿 23 歲，23 歲當然就是年齡限制了，否則豈非多此一舉？何況行使被選舉權是要擔任公職，當選即取得公權力。一旦涉及權力的取得，年長些較為合適；於此為反面解釋，限制不滿 23 歲的人擔任公職，可能更符合憲法規定的精神。

再看憲法 45 條規定正副元首的年齡，以其用語與第 130 條對照做體系解釋，構成限制而非只是賦予權利的意思，就更清楚明白了。45 條規定的位置是落在中央政府權力分立的章節之中，一般性的民選職位年齡是 23 歲，40 歲當然是限制而非賦予權利的規定。擔任國家元首，需要相當的閱歷，有更高的年齡門檻，不難理解。副總統則隨時可能繼任元首，乃應有相同的年紀限制。

這麼說來，憲法上總統與被選舉權的年齡規定，是門檻，是限制，不可用法律加以改變；但選舉權的年齡規定，更像是重在保證 20 歲的成年國民必須享有選舉

的權利，這是憲法第 17 條選舉基本權的配套規定，不是限制。現下法律既已降低了成年齡為 18 歲，當然可以也應該隨之放寬，此處還採反面解釋，即不合適；用不必要的反面解釋支持修憲的主張，自非妥當。

權力機關，包括立法院在內，都有責任正確理解憲法。在審判中有權釋憲的大法官，不是憲法解釋的獨占者，而且不告不理，只在個案權限爭議出現時，憲法法庭才會以裁判提供憲法解釋。18 歲成年應有投票權，不知誰會質疑此舉違反憲法的意旨？不必繞遠路修憲，立法即可。真有爭議，憲法法庭也不至於做出錯誤的解釋。

【#18 歲公民權 在投什麼？內容、門檻、正反意見一次看】

年底 11/26 除了九合一縣市長選票以外，還有另一張公民複決票「18 歲公民權」，這是個冷門的議題，據《報導者》調查願意投下同意票下修的民眾更不到 5 成，對於需要跨越 965 萬同意票的高門檻，已目前的情勢來說顯得困難重重。

【18 歲公民權到底在投什麼？】

這是今年三月立法院三讀通過的憲法修正案，內容是把憲法的投票門檻從 20 歲，下修到 18 歲，包含選舉、罷免、創制、複決權與公民投票、被選舉權都一起下修到 18 歲，這也是臺灣史上第一個，可以獲得國民黨、民進黨、民眾黨、時代力量四大黨全數同意走出立法院的修憲案，可以走到公民複決這一步。

【18 歲公民權誰可以投？門檻有多少票？】

根據憲法規定，公民複決案的投票門檻是 20 歲以上的國民，也就是說，這次的事主 18、19 歲的年輕人不能投票讓自己擁有投票權，得由其他人決定他們有沒有投票權。在門檻上，總同意票數需要超過選舉人總額的一半，以今年的選舉人口數來說是 965 萬票，這個數字比當年馬英九當選的 765 萬票、蔡英文拿到史上最高的 817 萬票，還硬生生多出了 100 多萬同意票，才能跨過這個門檻。

【唱衰 18 歲公民權！反對的人怎麼說？】

在網路留言上，網友大部分的擔心是：18 歲夠成熟了嗎？會不會被騙票？有足夠的理智去辨別選賢與能嗎？

或是：我們為何要去在乎別人有沒有投票權？關一般民眾什麼事？年輕人有投票權之後會不會反而稀釋掉自己族群票數的份量呢？

【贊同的人有哪些？他們怎麼看？】

總統 蔡英文 表示：

世界 200 多個國家與地區中，只剩下 10 幾個國家的投票年齡門檻在 18 歲以上，台灣也應該是其中一員。我相信，讓年輕人也享有公民權，可以讓台灣的民主更精采！

民眾黨主席 柯文哲 認為：

臺灣民眾黨從創黨以來，一直主張「公開透明，還政於民」，公民權年齡下修，是朝野黨派務實面對世界潮流的結果，也是當今所有政治人物必須完成的歷史使命！

國民黨主席 朱立倫 說：

支持 18 歲公民權是世界潮流，也更符合國內法制現狀。尤其台灣 18 歲的青年朋友已經可以投公投，現在透過修憲方式肯定 18 歲的公民權，能真正讓青年族群的權利及義務獲得平等保障。國民黨一定要堅定支持年輕世代、堅定走中間路線，爭取年輕世代與主流民意的認同！

時力黨主席 陳椒華 說：

18 歲公民權是世界民主國家的潮流趨勢，更是時代力量一直以來的憲政主張，希望擴大青年朋友實質參與 公民社會的空間！

【我們沒跟上？實施 18 歲公民權的國家】

當我們翻開世界地圖，台灣的確是世界上僅剩的 12 個國家把投票年齡訂在 18 歲以上的地方，不論是日本韓國歐洲美國，還是泰國印度紐西蘭澳洲，都是 18 歲就可以投票，世界的潮流的確可以當成參考依據之一。

【18 歲的人盡到了哪些國民義務？先談義務再談權益！】

憲法這個投票年齡門檻，是 1947 年公布的時候一起實施的，至今已經沿用超過 75 年了，目前《刑法》中規定的成年是 18 歲，這個大家應該都很清楚，18 歲以上就要負《刑法》完全責任，父母不用再負連帶責任，而台灣的《民法》在 2020

年三讀通過，下修成年年齡到 18 歲，並在 2023 年，也就是明年的 1 月 1 號起實施，也就是說，台灣的 18、19 歲年輕人，在明年起，除了完成國民義務教育之外，就要負擔工作收入要獨立繳稅、服兵役報效國家，民事、刑事都需要負擔完全責任了，父母在 18 歲之後，在法律上也不再負擔撫養義務，可以名正言順的請年滿 18 歲的子女自力更生。

在民法、刑法中，明年起 18 歲需要負擔和 20 歲的人一樣的責任與義務。

【過去的人怎麼看待投票權？】

在 19 世紀末，世界各國的女性爭取投票權時，反對者認為女性太情緒化，不能用邏輯思考問題，無法理性投票。

台灣人的投票權，在 1930 的日治時期萌芽，在當時，只有滿 25 歲的有錢男性可以投票（400 萬臺灣人中，只有 2 萬 8 千人符合），當年反對台人投票權的日人認為：「今年起實施自治，有人開始跋扈」。

1996 年，台灣進行了第一次的總統全民投票直選，當時在頂著中國試射飛彈的台海危機壓力下，選舉廣告上不分黨派紛紛打著「民主的路很艱苦，要有志氣！」、「直選總統，不要外力介入」的標語，最後台灣人投出了 76% 的高投票率選擇自己的未來。

從過往的歷史中，民主精神的火炬，由前一代人傳承給下一代人，投票權普及象徵著一個政府願意傾聽多少人的聲音，又有多少人可以對政府表達自己的意見。

【通過 18 歲公民權會帶來哪些改變？】

青年票可以立即成為政治候選人的誘因，促使政治人物除了從婚喪喜慶的跑攤拜票，也要多傾聽目前青年面臨的困境，舉凡過高房價、過低薪資、校園霸凌、心理健康等等，共同投入更多支持的力量，也讓任何政黨在制定政策時，減少短期大撒幣政策，建立長期的實質改善方向。

想打造出一個對青年更友善的社會，就需要更多青年想法被納入，因為真正理解青年困境的人，就是青年本人。