

中央選舉委員會第五〇七次會議紀錄

時間：中華民國 107 年 5 月 29 日中午 12 時 30 分

地點：臺北市徐州路 5 號 10 樓會議室

出席委員：陳主任委員英鈐

陳副主任委員朝建

林委員慈玲

劉委員嘉薇

林委員偕得

江委員大樹（請假）

張委員淑中（請假）

周委員志宏

蔡委員佳泓

許委員惠峰（請假）

林委員瓊珠

列席人員：余副秘書長明賢

莊處長國祥

高處長美莉

賴處長錦珖

蔡主任穎哲

徐主任秋菊

黃主任雪櫻

翁主任振發

王高級分析師明德

謝副處長美玲

蔡專門委員金誥

廖科長桂敏

葉科長志成

王科長曉麟

陳科長宗蔚

唐科長效鈞

朱科長曉玉

賴副總幹事鎮安(臺中市選舉委員會)、許組長慈倫(臺南市選舉委員會)、陳副總幹事寶德、李組長錫冰(高雄市選舉委員會)、吳副總幹事昌來、黎組長美玲(新竹縣選舉委員會)、陳副總幹事明興、伍組長文玲(屏東縣選舉委員會)

主席：陳主任委員英鈐

紀錄：呂秋蓮

甲、報告事項

一、宣讀第五〇六次會議紀錄。

決定：紀錄確認。

二、第五〇六次會議決定事項執行情形報告，報請公鑒。

決定：准予備查。

三、各處室報告

(一) 秘書室

案由：有關預訂 107 年 7-12 月份委員會議開會時間表，
報請公鑒。

次別	時間	備註
(107 年 7 月份)暫訂 第 510 次委員會議	107 年 7 月 3 日 (星期二) 下午 2 時 30 分	7 月第 1 個星期二
(107 年 7 月份)暫訂 第 511 次委員會議	107 年 7 月 31 日 (星期二) 下午 2 時 30 分	7 月第 5 個星期二
(107 年 8 月份)暫訂 第 512 次委員會議	107 年 8 月 7 日 (星期二) 下午 2 時 30 分	8 月第 1 個星期二
(107 年 8 月份)暫訂 第 513 次委員會議	107 年 8 月 21 日 (星期二) 下午 2 時 30 分	8 月第 3 個星期二
(107 年 9 月份)暫訂 第 514 次委員會議	107 年 9 月 4 日 (星期二) 下午 2 時 30 分	9 月第 1 個星期二
(107 年 9 月份)暫訂 第 515 次委員會議	107 年 9 月 18 日 (星期二) 下午 2 時 30 分	9 月第 3 個星期二

次別	時間	備註
(107年10月份)暫訂 第516次委員會議	107年10月2日 (星期二)下午2時 30分	10月第1個星期二
(107年10月份)暫訂 第517次委員會議	107年10月16日 (星期二)下午2時 30分	10月第3個星期二
(107年11月份)暫訂 第518次委員會議	107年11月6日 (星期二)下午2時 30分	11月第1個星期二
(107年11月份)暫訂 第519次委員會議	107年11月20日 (星期二)下午2時 30分	11月第3個星期二
(107年12月份)暫訂 第520次委員會議	107年12月4日 (星期二)下午2時 30分	12月第1個星期二
(107年12月份)暫訂 第521次委員會議	107年12月18日 (星期二)下午2時 30分	12月第3個星期二

備註：為應公投案之需要開會時間以每個月第1、3個星期二召開為原則，但必要時得召開臨時會或變更原訂開會時間，召開臨時會或變更原訂開會時間時，均將於事先聯繫各委員，以最大多數委員能出席之時間為開會時間。

決定：准予備查。

(二) 人事室

案由：本會所屬選舉委員會 107年5月16日至107年5

月 25 日重要人事異動案，報請公鑒。

人事案件依行政程序法規定免予公開。

(三) 法政處

案由：有關苗博雅所提「我支持，以民法婚姻章保障同性別二人建立婚姻關係。」、王鼎棫所提「我支持以法律明定，在國民教育各階段內實施性別平等教育，且內容應涵蓋情感教育、性教育、同志教育等課程，以提昇學生之性別平等意識。」及何姍蓉所提「我同意增訂神聖婚姻專法，加強保障一男一女一生一世之永久共同生活關係。」等 3 件全國性公民投票提案處理情形，報請公鑒。

說明：旨揭公投案前經當事人於 107 年 4 月 27 日提出，依公民投票法(下稱公投法)第 10 條第 2 項，本會應於收件後 30 日內應完成審核，為應時效，已權先研提法制意見並徵詢各委員意見，逾半數均認為有公投法第 10 條第 4 項應經聽證釐清之疑義，爰依法發布聽證公告，並擇定 6 月 14 日(星期四)辦理 3 案之聽證。

決定：准予備查。

乙、討論事項

第一案：擬具第 10 屆立法委員選舉臺中市、臺南市、高雄市、新竹縣、屏東縣選舉區變更草案，敬請核議。

提案單位：選務處

說明：

- 一、依憲法增修條文第 4 條第 1 項及第 2 項規定，立法院立法委員自第 7 屆起 113 人，其中自由地區直轄市、縣市 73 人，每縣市至少 1 人；依各直轄市、縣市人口

比例分配，並按應選名額劃分同額選舉區選出之。有關第 10 屆立法委員選舉直轄市、縣（市）應選出名額，經 107 年 2 月 1 日本會第 501 次委員會議決議：「

（1）第 10 屆立法委員選舉直轄市、縣（市）應選出名額，依 1 席保障加漢彌爾頓法（最大餘數法），即第 7 屆計算方式分配照案通過。（2）應選名額為 2 名以上之直轄市、縣（市）選舉區，如有選舉區變更之必要，請各該直轄市、縣（市）選舉委員會，檢附選舉區變更意見表、選舉區變更意見理由說明、選舉區變更簡圖、公聽會會議紀錄等資料，於本（107）年 3 月 31 日前函報本會審議。」依上開第 10 屆立法委員選舉直轄市、縣（市）應選出名額分配結果，臺南市應選名額由 5 席調整為 6 席，高雄市應選名額由 9 席調整為 8 席，新竹縣應選名額由 1 席調整為 2 席，屏東縣應選名額由 3 席調整為 2 席，其餘直轄市、縣（市）應選名額未有變動。

- 二、為配合辦理第 10 屆立法委員選舉選舉區檢討變更，本會經於 107 年 2 月 6 日以中選務字第 1073150044 號函請應選名額為 2 名以上之 13 個直轄市、縣（市）選舉委員會依上開會議決議辦理。有關臺中市、臺南市、高雄市、新竹縣、屏東縣選舉委員會函報情形如下：
- （一）臺中市選舉委員會於 107 年 3 月 23 日以中市選一字第 1073150040 號函報選舉區變更建議案。
 - （二）臺南市選舉委員會於 107 年 3 月 16 日以南市選一字第 1073150036 號函報選舉區變更建議案。

- (三) 新竹縣選舉委員會於 107 年 3 月 27 日以竹縣選一字第 1073150025 號函報選舉區變更建議案。
- (四) 高雄市選舉委員會於 107 年 3 月 28 日以高市選一字第 1073150028 號函報甲、乙二案，其中甲案建議維持第 9 屆立法委員選舉區名額不變，暫緩實施選區變更劃分，乙案則依分配名額提出選舉區變更建議案。
- (五) 屏東縣選舉委員會於 107 年 3 月 28 日以屏選一字第 1073150025 號函報該會第 424 次委員會議決議第 10 屆立法委員選舉屏東縣選舉區應選名額維持 3 席不變，經本會 107 年 3 月 31 日以中選務字第 1070021648 號函請該會儘速依本會 107 年 2 月 6 日函意旨研擬選舉區變更草案函報本會。復經屏東縣選舉委員會 107 年 4 月 16 日第 425 次委員會議討論，決議以：1.反映民意，應選名額仍維持 3 席不變。2.第 10 屆立法委員選舉屏東縣選舉區劃分草案陳報本會。該會復於 107 年 4 月 18 日以屏選一字第 10731500291 號函報選舉區變更建議案。

三、本會經彙整臺中市、臺南市、高雄市、新竹縣、屏東縣選舉委員會所提報之選舉區變更草案，於 107 年 5 月 14 日邀集主要政黨、立法院各黨團、學者專家等召開公聽會，聽取各界意見，公聽會紀錄。

四、前述第 10 屆立法委員選舉臺中市、臺南市、高雄市、新竹縣、屏東縣選舉區變更草案，謹彙整並擬議處理意見如下：

(一) 臺中市

1. 變更要旨

依第 10 屆立法委員選舉直轄市、縣（市）應選出名額分配結果，臺中市應選名額未變動。本案僅將原劃入第 2 選舉區之大里區東湖里、西湖里改劃入第 7 選舉區，以維持大里區之行政區域完整性。

2. 變更說明

第 9 屆立法委員選舉臺中市共劃分為 8 個選舉區，其中第 2 選舉區之行政區範圍為沙鹿區、龍井區、大肚區、烏日區、霧峰區及大里區東湖里、西湖里，第 7 選舉區為太平區及大里區除東湖里、西湖里外等 25 里，大里區之行政區範圍經劃分為 2 個不同立法委員選舉區。案經臺中市選舉委員會辦理選舉區變更公聽會，廣徵各方意見後，建議將原分割予第 2 選舉區之大里區東湖里、西湖里回歸原大里區，以維持行政區域完整。

3. 擬議處理意見

本變更案將使第 7 選舉區人口數與平均人口數差距略有提高，惟基於行政區域完整性，且經臺中市選舉委員會書面徵詢大里區東湖里、西湖里 2 里里長同意，亦經該會第 75 次委員會議討論一致同意變更選舉區劃分，爰建議依臺中市選舉委員會所擬議之選舉區變更案通過。

(二) 臺南市

1. 變更要旨

依第 10 屆立法委員選舉直轄市、縣（市）應選出名額分配結果，臺南市應選名額增加 1 席，爰臺南市由 5 個選舉區，調整變更為 6 個選舉區。

2. 變更說明

本案主要以第 9 屆立法委員選舉區為基礎加以變更，第 9 屆立法委員選舉臺南市原第 1 選舉區之官田區劃入第 2 選舉區；原第 2 選舉區之新市區、新化區劃入第 4 選舉區；原第 3 選舉區之中西區劃入第 5 選舉區；原第 2 選舉區之新市區、新化區，加上原第 5 選舉區之永康區變更為第 4 選舉區；原第 4 選舉區除東區小東里等 29 里外，加上中西區，變更為第 5 選舉區；原第 5 選舉區除永康區外，加上東區小東里等 29 里，變更為第 6 選舉區。

3. 擬議處理意見

本案與原臺南市第 9 屆立法委員選舉區相較，變動幅度小，尚屬可行，且對現任立法委員而言，接受度較高。至臺南市選舉委員會分割東區理由略為：鑒於臺南市東區部分區域鄰接仁德區，地理環境緊鄰，部分國中小學學區互跨，且交通動線與生活圈銜接，與南關線內行政區（仁德區、歸仁區、關廟區、龍崎區）已緊密依附，爰以東區 3 條主要幹道（林森路 2 段、東門路 2 段及中華東路 3 段）為界，將東區成大里等 16 里與

安平區、中西區、南區劃為第 5 選舉區；東區小東里等 29 里與仁德區、歸仁區、關廟區、龍崎區劃為第 6 選舉區。

本會 107 年 5 月 14 日辦理之公聽會，學者楊永年教授、蘇彥圖副研究員支持臺南市選舉委員會所提方案，中國國民黨代表臺南市議會王家貞議員表示基於維持行政區域之完整性與尊重在地聲音，反對東區分割為 2 選舉區，並具體提出修正建議。另 107 年 5 月 14 日臺南市東區里長聯誼會會長許俊雄等人到會所送「第 10 屆立法委員選區台南市選區劃分提案」書面意見，亦提出具體選舉區劃分意見。(臺南市選舉委員會、中國國民黨臺南市黨部及臺南市東區里長聯誼會所提臺南市選舉區劃分建議方案對照表)，以上意見，併請核議。

(三) 高雄市

1. 變更要旨

依第 10 屆立法委員選舉直轄市、縣(市)應選出名額分配結果，高雄市應選名額減少 1 席，爰高雄市由 9 個選舉區，調整變更為 8 個選舉區。

2. 變更說明

本案主要仍以第 9 屆立法委員選舉區為基礎加以變更，第 9 屆立法委員選舉高雄市原第 1、2、3、4、8 選舉區維持原選舉區範圍不變，其中第 8 選舉區名稱變更為第 7 選舉區。第 5 選舉區

，除三民區外，加上苓雅區安祥里等 8 個里為本選舉區範圍；第 6 選舉區，將鼓山區、鹽埕區、前金區、新興區及苓雅區博仁里等 61 個里劃入本選舉區；第 8 選舉區，以旗津區、前鎮區及小港區為本選舉區範圍。

3. 擬議處理意見

(1) 本會 107 年 5 月 14 日辦理之公聽會，立法院黃昭順、劉世芳委員基於不同名額分配計算方式結果不同，且高雄市人口並未減少，均建議高雄市應選名額應維持不變。惟依本會第 501 次委員會議決議，第 10 屆立法委員選舉高雄市選舉區，應選名額為 8 席（較本屆減少 1 席），應選名額既有變動，自應按其應選名額劃分同額之選舉區，尚無法維持第 10 屆立法委員選舉區及名額不變。

(2) 本變更案考量人口因素，並具有兼顧生活型態、區域發展、偏鄉照顧及變動較少等優點，爰建議依高雄市選舉委員會所擬議之選舉區變更案通過。

(四) 新竹縣

1. 變更要旨

依第 10 屆立法委員選舉直轄市、縣（市）應選出名額分配結果，新竹縣應選名額增加 1 席，爰新竹縣由 1 個選舉區，調整變更為 2 個選舉區。

2. 變更說明

配合應選名額增加，將新豐鄉、湖口鄉及竹北市劃為第 1 選舉區；新埔鎮、關西鄉、芎林鄉、竹東鎮、橫山鄉、寶山鄉、北埔鄉、峨眉鄉、尖石鄉、五峰鄉等 10 鄉、鎮劃為第 2 選舉區。

3. 擬議處理意見

本變更案 2 個選舉區人口數與平均人口數差距略高，惟基於行政區域完整性，且地方民意已有共識，公聽會亦未有反對之意見，爰建議依新竹縣選舉委員會所擬議之選舉區變更案通過。

(五) 屏東縣

1. 變更要旨

依第 10 屆立法委員選舉直轄市、縣（市）應選出名額分配結果，屏東縣應選名額減少 1 席，爰屏東縣由 3 個選舉區，調整變更為 2 個選舉區。

2. 變更說明

本案主要仍以第 9 屆立法委員選舉區為基礎加以變更，配合應選名額減少，將第 9 屆立法委員選舉屏東縣原第 1 選舉區之里港鄉、高樹鄉、三地門鄉、霧臺鄉、瑪家鄉、九如鄉、鹽埔鄉、長治鄉，加上原第 2 選舉區之屏東市、麟洛鄉、萬丹鄉劃為第 1 選舉區；原第 1 選舉區之內埔鄉、泰武鄉、竹田鄉、萬巒鄉、潮州鎮，加上原第 3 選舉區之新園鄉、崁頂鄉、南州鄉、新埤鄉、來義鄉、東港鎮、林邊鄉、佳冬鄉、枋寮鄉、春日鄉、枋山鄉、獅子鄉、牡丹鄉、車城鄉、滿州

鄉、恆春鎮、琉球鄉劃為第 2 選舉區。

3. 擬議處理意見

本變更案 2 個選舉區人口數與平均人口數差距小，分布平均，並具有兼顧族群分布、議員選舉區完整及選舉區變動較小等優點，尚屬可行。

本會 107 年 5 月 14 日辦理之公聽會，立法院蘇震清委員亦具體提出選舉區劃分建議方案，與屏東縣選舉委員會建議方案相較，第 1 選舉區納入內埔鄉，並將萬丹鄉劃入第 2 選舉區，劃分後 2 個選舉區人口數差距約 6,000 餘人，尚屬平均。另屏東縣選舉委員會於 107 年 3 月 13 日辦理之公聽會，立法院鍾佳濱委員代表及中國國民黨屏東縣黨部代表均建議屏東縣應選名額維持 3 席不變。至如確定減少為 2 席，鍾佳濱委員建議方案第 1 選舉區增列泰武鄉、中國國民黨屏東縣黨部建議方案第 1 選舉區則未包含瑪家鄉，該 2 方案 2 個選舉區人口數差距約為 1,000 餘人及 2,000 餘人。至親民黨建議方案則與屏東縣選舉委員會建議方案差異較大（屏東縣選舉委員會、鍾佳濱委員、蘇震清委員、中國國民黨屏東縣黨部及親民黨所提屏東縣選舉區劃分建議方案對照表如附件 5），有關上述立法委員及政黨所提之建議，是否予以參採？併請核議。

五、應選名額 1 人之宜蘭縣、臺東縣、花蓮縣、澎湖縣、基隆市、新竹市、嘉義市、金門縣、連江縣等 9 縣（

市)皆未變更選舉區。至其他應選名額為2名以上之臺北市、新北市、桃園市、苗栗縣、彰化縣、南投縣、雲林縣、嘉義縣等8直轄市、縣選舉區，應選名額均無變動，經檢討後擬不予變更。

- 六、檢附第10屆立法委員選舉臺中市、臺南市、高雄市、新竹縣、屏東縣選舉區變更草案(含理由及選舉區劃分圖)、本會第501次委員會議紀錄及臺中市、臺南市、高雄市、新竹縣、屏東縣選舉委員會提報之選舉區變更意見表、劃分簡圖、變更意見理由說明、公聽會會議紀錄等供參。

辦法：第10屆立法委員選舉區變更草案提請委員會議審議通過後，於本(107)年5月31日前函送立法院同意後發布。

決議：

- 一、第10屆立法委員選舉臺中市、臺南市、高雄市、新竹縣、屏東縣選舉區變更案，照臺中市、臺南市、高雄市、新竹縣、屏東縣選舉委員會所提各該直轄市、縣選舉區變更方案通過。並於107年5月31日前函送立法院同意後發布。

- 二、除前項外，其餘直轄市、縣(市)選舉區不予變更。

第二案：有關蔡正元先生於本(107)年4月10日所提「您是否同意，基於人民財產權應受憲法保護、退休金為工作所得之財產，民國106年公布之『公務人員退休資遣撫卹法』，侵害人民財產權利，應予廢止。」全國性公民投票案一案，敬請核議。

提案單位：法政處

說明：

一、本案前經提請本會第 505 次委員會議審議，多數委員認應召開聽證以釐清相關爭點，爰於本（5）月 10 日上午 11 時 30 分由蔡委員佳泓主持，舉行聽證竣事，且指定於 5 月 15 日前來閱覽聽證紀錄，惟無人前來閱覽，爰本會應依行政程序法第 108 條第 1 項、公民投票法第 10 條第 3 項規定，斟酌聽證結果，協助提案人進行必要之補正。

二、本案二項待釐清爭議議題，經綜整與會發言意見，略為：

（一）議題一：本案是否涉及公投法第 2 條第 4 項所定「人事」、「薪俸」、「預算」，而不得作為公民投票之提案？

與會者意見：

- 1、吳明孝助理教授¹：本案非為具體人事之決定，與人事無關；惟涉及在職給付跟退職給付，仍與薪俸有關，又依現行各級公務員退休撫卹之相關規定，因已將給付之構成要件予以規範，故亦與預算有關。
- 2、許春鎮副教授²：現行退休金制度採「提撥制」國人要提撥一部分，政府要用預算提撥一部分。因此，退休金的多少必然會影響到政府要編多少預算出來，這個都是薪資跟預算的問題，所以從這個角度來看，會牽涉到薪資跟預算。

¹ 專家學者吳明孝助理教授發言內容，聽證紀錄頁 3。

² 專家學者許春鎮副教授發言內容，聽證紀錄頁 4。

- 3、張亞中教授³：公務員的退休金不是所謂的「年金」，退休金是一個人任職期間的合法所得，政府不可以去侵犯人民的財產權。
- 4、銓敘部代表⁴：公務人員的人事事務裡面，從考選、任用、俸給、銓敘、考績，退休、養老、撫卹等，就銓敘部的權責來說，都是屬於人事行政的範圍，退休金的給付與薪俸是會有關係的，因為給付標準都跟薪俸有關係。又 84 年 6 月 30 日以前公務人員舊制年資之退休金，應由政府編列預算支應；退撫法適用對象尚包含具舊制年資之退休人員，其舊制年資退休金需由政府編列預算支應，新制即便是已經有提撥制，這個提撥制政府也是付了 65% 的給付，而且也有負最後保證責任的概念，故本案亦涉及「預算」事項。
- 5、行政院人事行政總處代表⁵：人事行政事項一般是泛指組織對於工作人員所為的相關管理。因此，公務人員退休資遣撫卹法會涉及到公務人員的退休、資遣、撫卹事項，故應屬於公投法裡面所講「人事」事項的一部分。
- 6、行政院主計總處代表：這一場的內容跟邱毅先生領銜提出之公投案內容是很相似的，發言不脫該案聽證會本處表示之內容⁶。

³ 專家學者張亞中教授表發言內容，聽證紀錄頁 5。

⁴ 銓敘部代表鄭簡任視察淑芬發言內容，聽證紀錄頁 7 至 8。

⁵ 行政院人事行政總處代表邱科長怡瑄發言內容，聽證紀錄頁 8 至 9。

⁶ 「公民投票法第 2 條有規定預算不可以作為公民投票的提案，規範的意旨主要是因為涉及到政府整體的收支狀況有時效性，而且預算如何達到收支平衡只有行政部門會最清楚而且全盤瞭解。依據憲法規定，即使立法部門，不可以提出預算案，也不可以作增加支出的決議，所以一般人

(二) 議題二：本案是否合於公投法第 2 條第 2 項之規定？

與會者意見：

- 1、吳明孝助理教授⁷：公投主文置入「財產權應受憲法保護」與「公務人員退休資遣撫卹法」侵害人民財產權利應予廢止」之文字，的確以正面命題預斷條例之違憲性，而產生干擾其判斷；蓋主張違憲及其判斷，係由適格之當事人於憲法訴訟程序進行，而公民投票程序係在於「政治支持」之判斷與主張，而非違憲之判斷；若公投主文已宣稱違憲者，則顯然暗示投票人不應加以支持及主張，反之公投主文卻無宣稱不違憲之意旨，形成傾向支持之人以為違憲而不支持的干擾。
- 2、許春鎮副教授⁸：所謂侵害人民財產權利，是不是會誤導？從我讀法律的角度來看，基本上增稅也在侵害人民財產權利，只是它後面有一個法律依據可以阻卻違法、阻卻違憲，所以我認為用「侵害人民財產權」，這個其實是蠻中性的。侵害有各種方式，後面有阻卻違法的時候就不違法，沒有阻卻違法就構成違法，所以我是覺得這個倒是沒有誤導的可能。

民更不宜對預算案行使公民投票。退撫基金由教職員跟政府共同提撥，而政府必須負最後的支付保證責任。也就是說，如果說退撫基金不足支應的話，政府是要撥補預算的，所以這個案子實質上未來如果說不夠支付的話，政府還是要編列預算。也就是說，他的法律案會造成政府預算案的不確定性，所以我們主計總處是認為，它已經涉及了公投法第 2 條不得以特定預算作為公投標的的事項」，節錄自邱毅先生提出廢止「公立學校教職員退休資遣撫卹條例」公投案聽證會行政院人事行政總處陳專門委員莉蓉發言內容，聽證紀錄頁 11。

⁷ 專家學者吳明孝助理教授提供之投影片資料。

⁸ 專家學者許春鎮副教授發言內容，聽證紀錄頁 4。

- 3、張亞中教授⁹：不認為「基於人民財產權應受憲法保護、退休金為工作所得之財產」有刻意誤導之嫌。我在上一次也講過，這是我們必須讓我們的支持者拿到選票那一剎那，他知道他今天為什麼要做這個事情，而不只是保留最後幾句話而已。
- 4、銓敘部代表¹⁰：從大法官解釋的意見來看，並沒有定論，我們查到多數都偏向退休金請領權是憲法第 18 條人民服公職權利延伸而來的，不是單純憲法第 15 條的財產權。歷來的大法官解釋有包括 187 號、614 號、658 號，這一些都是站在這樣的角度去解釋退休金的部分，只有在比較近期的 730 號解釋學校教職員退休條例細則有直接說，這樣子的細則規定是侵害憲法第 15 條保障的財產權，所以其實大法官解釋退休金的定位並沒有定論。至於主文所謂「侵害人民財產權利」，就我們部的看法還是會有個人的觀點在裡面，所以認為它還是會有誤導的情形。
- 5、法務部書面意見¹¹：請本會參酌相關國際人權公約精神、順應國際人權標準潮流之前提，本權責自行審認。

(三) 議題三：本案是否提案內容不能瞭解其提案真意？

- 1、吳明孝助理教授、許春鎮副教授及銓敘部代表¹²：公務人員退休資遣撫卹法規範的標的有三個，退

⁹ 專家學者張亞中教授表發言內容，聽證紀錄頁 5。

¹⁰ 銓敘部代表鄭簡任視察淑芬發言內容，聽證紀錄頁 8。

¹¹ 法務部 107 年 5 月 8 日法制字第 10700077200 號函。

¹² 吳明孝助理教授、許春鎮副教授及銓敘部代表發言內容，聽證紀錄頁 4、5、8。

休、資遣跟撫卹，可是提案的主文就只提到「退休金」。如果提案人的真意是要對整部法律的話，那就是一個複決案沒有錯；如果提案人真意其實只是針對退休金，那就是部分法條的修正，就變成是一個創制案了，所以仍須請提案人釐清本案究係廢止整部法律，抑或僅針對退休相關規定予以修正。

2、張亞中教授¹³：本案訴求非常簡單，就是民國 106 年公布的公務人員退休資遣撫卹法應該廢止，整個法律廢止，等於這個法沒有通過，再回到原來的法。

（四）本案擬議事項如下：

1、本案是否涉及公投法第 2 條第 4 項所定「人事」、「薪俸」、「預算」，而不得作為公民投票之提案？

與會多數意見似認為，本案涉及「人事」、「薪俸」、「預算」等事項：

(1)按公投法第 2 條第 4 項立法理由謂：「預算為規範政府整年之收支狀況，有其時效性，且預算分為歲入與歲出，兩者如何達成收支平衡，唯行政部門知之甚詳，即令立法部門亦不得提出預算案，一般人民更不宜對預算案行使公民投票，否則人民之願望必為減少歲入，增加歲出，造成預算無法平衡。薪俸、人事事項涉及政府運作及管理執

¹³ 專家學者張亞中教授表發言內容，聽證紀錄頁 5。

行，為維持文官系統之完整性及安定性，亦不宜由人民行使公民投票。」

- (2)本案係提案廢止民國 106 年公布之「公務人員退休資遣撫卹法」，據權責機關銓敘部表示，退休、撫卹等，屬於人事行政的範圍，退休金的給付與薪俸是會有關係的，因為給付標準都跟薪俸有關係。又 84 年 6 月 30 日以前公務人員舊制年資之退休金，應由政府編列預算支應；退撫法適用對象尚包含具舊制年資之退休人員，其舊制年資退休金需由政府編列預算支應，新制即便是已經有提撥制，係由政府提出 65%的給付，且政府亦負最後保證之責，故本案應同時涉及「人事」、「薪俸」、「預算」等事項。
- (3)綜上，本案既涉「人事」、「薪俸」、「預算」等事項，依公投法第 2 條第 4 項規定，似不得作為公投標的。

2、本案是否合於公投法第 2 條第 2 項之規定？

- (1)按憲法第 129 條、公投法第 4 條、公約第 25 號一般性意見、公民與政治權利國際公約及經濟社會文化權利國際公約施行法第 2 條等規定，公投主文須公平、明白與精確，不能有誤導性、不能暗示或誘導贊成或反對，俾投票人於選舉投票時，得以享有自由決定之權利。為維護投票人意思自由形成的環境，主管機關進而乃有釐清主文文字本身，使之維持中立性格之權責，此依公投法第 17

條、第 18 條及第 21 條規定，主管機關有公告主文、舉辦發表會、辯論會、網路直播、公開網站及編印公報等義務，均足徵之。

(2) 本案主文提及「財產權應受憲法保護」與「侵害人民財產權利」等文字，有學者及機關代表認為，的確以正面命題預斷條例之違憲性，而產生干擾其判斷，且蘊含個人的觀點在裡面，可能有誤導投票權人之慮，雖仍有學者認為，該等文字屬中性用語，且亦使投票權人瞭解提案內容，故無誤導之可能。惟公職人員退休金之保障是否屬憲法第 15 條保障的財產權，據歷年大法官釋字意旨，仍無定論，是以，據上開規定，「基於人民財產權應受憲法保護、退休金為工作所得之財產」、「侵害人民財產權利」等文字似有誘導投票人投票行為，從而有違公投法第 2 條第 2 項規定之虞。

3、本案提案內容是否能瞭解其真意？

多數意見認為，公務人員退休資遣撫卹法規範內容包含退休、資遣跟撫卹等三項，然提案主文僅提及「退休金」。如提案人的真意是要廢止整部法律即屬複決案；如提案人真意只是針對退休金，則為部分條文之修正，而為創制案。本此，仍須請提案人釐清本案究係廢止整部法律，抑或僅針對退休相關規定予以修正。

(五) 檢附蔡正元先生於本（107）年 4 月 10 日所提公民投票案之主文及理由書影本及聽證紀錄及相關資

料。

辦法：依委員會決議辦理。

決議：本案應具明理由函知提案領銜人補正如下事項：

- 一、本案公投標的屬公民投票法第 2 條第 4 項所稱之「人事」、「薪俸」、「預算」等事項，應請其作排除上開議題之補正。
- 二、主文「基於人民財產權應受憲法保護、退休金為工作所得之財產」、「侵害人民財產權利」等未具客觀、中立性之文字，應請其作刪除或移列理由書之補正。

第三案：「一百零七年地方公職人員選舉期間監察小組委員聘任實施方案」草案，敬請核議。

提案單位：法政處

說明：

- 一、依直轄市縣市選舉委員會組織準則第 4 條第 1 項、第 2 項規定，選舉委員會設監察小組，置委員 3 人至 42 人，均為無給職；其中委員 3 人至 5 人任期 4 年，其餘委員於辦理選舉、罷免及公民投票期間聘任。監察小組委員依法執行選舉、罷免及公民投票之監察事項，由選舉委員會就具有選舉權之公正人士報請中央選舉委員會聘任。
- 二、本會前於第 400 次委員會議就 99 年鄉（鎮、市）民代表及村（里）長選舉監察小組委員增聘人數標準及聘任期間案審議時，經決議：爾後請先研訂實施方案及基準提委員會討論通過後據以實施。本（107）年各地方公職人員選舉投票日，經本會第 500 次委員會議決

議為 11 月 24 日。為資因應，爰研擬「一百零七年地方公職人員選舉期間監察小組委員聘任實施方案」草案，其重點如下：

- (一) 聘任人數標準。(第 2 點)
- (二) 遴選資格條件及應考量因素。(第 3 點)
- (三) 聘任期間為 4 個月。(第 4 點)
- (四) 遴聘程序。(第 5 點)
- (五) 解任事由。(第 6 點)

辦法：審議通過後，行文各直轄市、縣(市)選舉委員會照辦。

決議：審議通過，行文各直轄市、縣(市)選舉委員會照辦。

第四案：有關邱毅先生 107 年 4 月 10 日所提「您是否同意，基於人民財產權應受憲法保護、退休金為工作所得之財產，民國 106 年公佈之『公立學校教職員退休資遣撫卹條例』，侵害人民財產權益，應予廢止。」全國性公民投票案一案，業經本會於本（107）年 5 月 10 日舉行聽證竣事，後續應如何處理，敬請核議。

提案單位：法政處

說明：

- 一、依公民投票法(以下稱公投法)第 10 條第 2 項至第 4 項分別規定：「主管機關於收到公民投票提案或補正之提案後，應於 30 日內完成審核。經審核有下列情事之一者，應敘明理由，通知提案人之領銜人於 30 日內補正，並以一次為限，逾期未補正或經補正仍不符規定者予以駁回：…。」、「主管機關依前項第 1 款、第 3 款、第 4 款及前條第 6 項規定命補正者，應先舉行聽證會，釐清相關爭點並協助提案人進行必要之補正。

前項 30 日內補正之期間，自聽證會結束日起算。」、「公民投票案經主管機關認定合於規定者，應函請戶政機關於 15 日內查對提案人。」依上開規定，本案經聽證後，如有補正必要，應協助提案人於 30 日內進行補正。如符合規定，則應函請戶政機關查對提案人。

二、本案原有三項待釐清爭議議題，經綜整與會者發言意見，略為：

(一) 議題一：本案是否涉及公投法第 2 條第 4 項所定「人事」、「薪俸」及「預算」事項，而不得作為公民投票之提案？

1. 專家學者意見

有認為，依公立學校教職員退休資遣撫卹條例（下稱本條例）第 8 條第 2 項規定「前項退撫基金費用按教職員本（年功）薪額加一倍百分之十二至百分之十八之提撥費率，按月由政府撥繳百分之六十五，教職員繳付百分之三十五。」係採提撥制，其中由政府撥繳部分，涉及預算，由教職員撥繳部分，涉及薪俸¹⁴；有認為，公民投票權之行使應在憲法架構下為之，受憲法權力分立原則之拘束，從而，基於機關功能最適分配的標準，是否為公投法第 2 條第 4 項所排除之「預算」、「租稅」、「薪俸」及「人事」事項，除應考量機關功能最適分配，並應考量憲法忠誠原則，即該權限之行使是否侵入其他憲法機關之權限核心，造成其他機關權限無法運作？

¹⁴ 許春鎮副教授發言，紀錄，頁 4

另參酌最高法院 103 年判字第 637 號判決所敘「『租稅課徵』與『租稅減讓』等有關租稅之事項，均係有關政府運作與國家發展之事項，為求民主政治之穩定性與公共政策之延續性及一貫性，並避免道德風險，皆不得作為公民投票之提案」，從而，最高法院對租稅事項之解釋，係採較廣義之解釋，包括租稅課徵與租稅減讓，本此，如以「民主政治之穩定性與公共政策之延續性及一貫性，並避免道德風險」作為解釋指引，薪俸事項之解釋應包括在職薪俸與退休給付，預算事項之解釋應包括財政資源之具體數額分配，專屬行政院、立法院之核心權限，則廢止「公立學校教職員退休資遣撫卹條例」，應為上述概念所涵攝，而屬涉及薪俸、預算事項¹⁵。或有認為，退撫基金是儲金性質，如同勞動基準法第 56 條所定的勞工退休準備金，目的在與預算區別，以免因雇主經營問題或財務困難而影響勞工退休、資遣、撫卹的權利，故其性質應為確保權利的基金，不涉及預算¹⁶，或有認為，退休金本即為人民的財產，故不涉及預算，本會僅有形式審查權，而無實質審查權¹⁷。

2. 與會者意見

教育部代表認為，本條例旨在規範公立學校教職員的退休、資遣以及撫卹事項，包含適用對象、退休

¹⁵ 吳明孝助理教授意見，詳如附件投影片及紀錄，頁 12

¹⁶ 孟藹倫理事發言，紀錄，頁 5-6

¹⁷ 張亞中教授發言，紀錄，頁 15、17

條件、資遣要件及如何給付，自屬教師人事制度範疇；公立學校教職員於 85 年 2 月 1 日退撫新制實施前任職年資之退休金，以及公保養老給付優惠存款之利息差額，均係由政府編列預算支應，另本條例第 40 條亦明定各級政府每年所節省之退撫經費支出，應全數挹注退撫基金，並由行政院會同考試院將節省經費數額於次年 3 月 1 日前確定，再由基金管理機關依據預算程序，編列為下一年度預算並由各級政府於年度預算完成立法程序後撥付之，是以本案涉及「人事」及「預算」等事項，依公投法第 2 條第 4 項規定不得作為公民投票之提案¹⁸。銓敘部代表表示，其意見與教育部類同¹⁹。人事行政總處代表則認，人事事項係指組織對其所屬人員所為管理措施，本案涉屬人事事項²⁰。行政院主計總處代表表示，公民投票法第 2 條第 4 項規定預算不得作為公民投票提案，規範意旨主要係因預算為規範政府整年之收支狀況，有其時效性，且預算如何達到收支平衡只有行政部門知之甚詳，依憲法規定，立法部門不得提出預算案，亦不得作增加支出之決議，一般人民更不宜對預算案行使公民投票；依本條例第 8 條規定，退撫基金，由教職員與政府共同按月撥繳退撫基金費用設立之，亦即，退撫基金如不足支應，政府應撥補預算，故勢必造成預算案

¹⁸ 教育部代表發言，紀錄，頁 8

¹⁹ 銓敘部代表發言，紀錄，頁 9

²⁰ 行政院人事行政總處代表發言，紀錄，頁 10

之不確定性，爰本案涉屬預算事項²¹。另領銜人表示，本條例違反憲法信賴保護原則，侵害人民應付未付債權的財產權，本公投案係法律之複決，涉及人民的債權，不涉及預算²²。

（二）議題二：本案是否合於公投法第 2 條第 2 項之規定？

1. 專家學者意見：

有認為，本案公投主文並無干擾、誤導、勸誘疑慮²³；有認為，公投主文置入「財產權應受憲法保護」與「『公立學校教職員退休資遣撫卹條例』侵害人民財產權利，應予廢止」之文字，的確以正面命題預斷條例之違憲性，而產生干擾其判斷²⁴；或有認為，「基於人民財產權應受憲法保護、退休金為工作所得之財產」等文字，僅為本公投案之理由，在符合公投法第 9 條第 2 項所定一百字之範圍內，應尊重提案人之表達自由²⁵。

2. 與會者意見

教育部代表表示，本案主文所列「侵害人民財產權益」等語，已將個人的價值判斷寓於其間，有誤導或勸誘投票人投票的行為之可能²⁶；銓敘部代表則認為，有關退休金是否屬於財產權保障範圍，歷來大法官解釋之見解未盡一致，或有認為該權利係由憲法第 18 條人民服公職權利衍生而來，並非源於

²¹ 行政院主計總處代表發言，紀錄，頁 11

²² 領銜人之代理人毛嘉慶先生發言，紀錄，頁 18

²³ 許春鎮副教授發言，紀錄，頁 3-4

²⁴ 吳明孝助理教授意見，詳如附件投影片及紀錄，頁 13

²⁵ 張亞中教授發言，紀錄，頁 6

²⁶ 教育部代表發言，紀錄，頁 9

憲法第 15 條之財產權，亦有肯認請領退休金之權利係屬財產權保障之範圍而非服公職所衍生之權利者－例如：司法院釋字第 730 號解釋，惟該部以往立場較偏向其性質屬於工作所得衍生的權利，亦即第 18 條服公職權利衍生的權利²⁷。法務部書面意見則請本會本權責自行審認²⁸。

(三) 議題三：本案是否提案內容不能瞭解其提案真意？

1. 專家學者意見

有認為，本條例係規範公立學校教職員之退休、資遣及撫卹事項，但本公投案似只針對退休金，若果，則應屬部分條文之修正，而為創制案，如係廢止本條例全文，則屬複決案，爰產生本案究為創制案或複決案及難以瞭解其提案真意情事，並有違反一案一事項之疑慮²⁹。有認為，因本次年改方案並非於「學校教職員退休條例」、「學校教職員撫卹條例」制定落日條款或遭到廢止，而係以新法排除舊法適用（第 100 條），故新法若因公投而失效，舊法之效力則逕行恢復。因此公投主文應能了解真意³⁰。或有認為，本案真意即廢止本條例，回復原有法制狀態，為法律之複決，真意明確³¹。

2. 與會者意見

教育部代表表示，查本條例第 100 條規定：「(第 1

²⁷ 銓敘部代表發言，紀錄，頁 10

²⁸ 法務部 107 年 5 月 4 日法制字第 10700074940 號函參照。

²⁹ 許春鎮副教授發言，紀錄，頁 4

³⁰ 吳明孝助理教授發言，紀錄，頁 13

³¹ 張亞中教授發言，紀錄，頁 7

項)本條例除第 8 條第 4 項及第 69 條自公布日施行外，其餘條文自中華民國 107 年 7 月 1 日施行。(第 2 項)前項其餘條文施行之日起，原學校教職員退休條例及原學校教職員撫卹條例不再適用。(第 2 項)自中華民國 107 年 7 月 1 日起，原公務人員退休法及原公務人員撫卹法不再適用。」倘本件公投案經表決通過，上開退撫條例即失其效力，現行學校教職員退休條例及撫卹條例繼續適用。惟以本公投案主文似未將本案清楚切割為中選會審查通過之複決案應有形式，可能使投票人無法瞭解提案真意而作出輕率之投票行為³²。銓敘部代表表示，本條例規範範圍包括退休、資遣及撫卹，本案主文究係僅廢止退休部分，亦或廢止全文？有待釐清³³。

(四) 本案擬議如下：

1. 雖有認為，本案並非具體預算數額之編製，僅係廢止本條例全文，不涉及預算，或認退撫基金是人民之儲蓄，屬人民之財產，與預算係屬二事，惟多數意見似認為本案涉及公投法第 2 條第 4 項之人事、薪俸及預算事項，理由綜整如下：
 - (1) 依本條例第 8 條第 2 項規定，退撫基金由政府及教職員共同撥繳，由政府撥繳部分涉及預算，由教職員撥繳部分涉及薪俸。
 - (2) 本於憲法權力分立原則，薪俸事項之解釋應包括在職薪俸與退休給付，預算事項之解釋應包

³² 教育部代表發言，紀錄，頁 9

³³ 銓敘部代表發言，紀錄，頁 10

括財政資源之具體數額分配，專屬行政院、立法院之核心權限，以公立學校教職員退休金涉及財政資源分配，本公投案擬廢止本條例，爰屬預算、薪俸事項。

(3) 本條例係規範公立學校教職員之退休、資遣及撫卹等事項，自屬教育人事制度事項，又公立學校教職員於 85 年 2 月 1 日退撫新制實施前任職年資之退休金，以及公保養老給付優惠存款之利息差額，均係由政府編列預算支應，另本條例第 40 條亦明定各級政府每年所節省之退撫經費支出，應全數挹注退撫基金，並由行政院會同考試院將節省經費數額於次年 3 月 1 日前確定，再由基金管理機關依據預算程序，編列為下一年度預算並由各級政府於年度預算完成立法程序後撥付之，是以本案涉及「人事」及「預算」等事項。

(4) 綜上，本案是否屬於公投法第 2 條第 4 項所定人事、薪俸及預算事項，本會應審認決定之。

2. 本公投案領銜人已明確陳稱本案係針對公立學校教職員退休資遣撫卹條例所為複決，欲定性為公投法第 2 條第 2 項第 1 款法律之複決，惟主文「基於人民財產權應受憲法保護」、「退休金為工作所得之財產」、「侵害人民財產權益」等文字，是否未盡客觀、中立，有無請其作刪除或移列理由書之補正必要，亦屬本會應審認決定事項：

- (1) 依憲法第 17 條規定：「人民有選舉，罷免，創制及複決之權。」第 136 條規定：「創制複決兩權之行使，以法律定之。」公投法第 2 條第 2 項序文規定：「全國性公民投票，依憲法規定外，其他適用事項如下：…」亦即，全國性公民投票，應於憲法規定之架構下為之，其所據之上位規範，自不僅限於憲法及增修條文之本文，尚應包括司法院解釋等憲法架構下所保障之基本權利、權力分立、權力制衡及其他憲法原則與規定。次按公投法第 10 條第 2 項第 1 款規定：「主管機關於收到公民投票提案或補正之提案後，應於 30 日內完成審核。經審核有下列情事之一者，應敘明理由，通知提案人之領銜人於 30 日內補正，並以一次為限，逾期未補正或經補正仍不符規定者予以駁回：一、提案非第 2 條規定之全國性公民投票適用事項。」是以，補正後之提案如經審核認不符合上開規定，而非屬第 2 條規定之全國性公民投票適用事項，應予以駁回。
- (2) 復按公投法第 1 條第 1 項後段規定：「本法未規定者，適用其他法律之規定。」憲法第 129 條規定：「本憲法所規定之各種選舉，除本憲法別有規定外，以普通，平等，直接，及無記名投票之方法行之。」公投法第 4 條亦規定：「公民投票，以普通、平等、直接及無記名投

票之方法行之。」再依公民與政治權利國際公約第 25 條第 2 款規定：「在真正、定期之選舉中投票及被選。選舉權必須普及而平等，選舉應以無記名投票法行之，以保證選民意志之自由表現。」公約第 25 號一般性意見進一步闡述「…有投票權的人必須能自由投任何候選人的票，贊成或反對提交公民投票的任何提案，自由支持或反對政府而不受可能扭曲或限制自由表達投票人意願的任何類型的不當影響或壓力。投票人應該可以獨立形成見解，不受任何類型的暴力或暴力威脅、強迫、引誘或操縱影響。…」亦同此旨。復據公民與政治權利國際公約及經濟社會文化權利國際公約施行法第 2 條規定，上開公約所揭示保障人權之規定，具有國內法律之效力。因此，公投主文問題必須公平、明白與精確，不能有誤導性，不能暗示或誘導贊成或反對，尤其不能提到通過或反對公投提案的假定後果來誘導公民投票權人投票，俾選民能全然行使憲法第 17 條以及公民與政治權利國際公約第 25 條所保障的創制與複決權，而得以享有自由決定之權利。為維護投票人意思自由形成的環境及維護公民投票之公正性，主管機關乃有釐清主文文字本身，使之維持中立性格之權責，此依公投法第 17 條、第 18 條及第 21 條規定，主管機關

有公告主文、舉辦發表會、辯論會、網路直播、公開網站及編印公報等義務，均足徵之。

- (3) 綜上，公投主文須清楚明確、公平，不能暗示或誘導贊成或反對乃屬當然。雖聽證會部分與會者就此或未諳相關規定、或認係本會無審查權、或就之無須審查。惟依前述規定，本案主文所稱「基於人民財產權應受憲法保護、退休金為工作所得之財產」、「侵害人民財產權益」等文字，似有明顯誘導投票人投票同意公投主文之作用，從而似應依上開規定請當事人作刪除之補正。

(五)檢附邱毅先生 107 年 4 月 10 日所提公民投票案之主文、理由書影本、聽證會紀錄及相關資料。

辦法：依委員會決議辦理。

決議：本案應具明理由函知提案領銜人補正如下事項：

- 一、本案公投標的屬公民投票法第 2 條第 4 項所稱之「人事」、「薪俸」、「預算」等事項，應請其作排除上開議題之補正。
- 二、主文「基於人民財產權應受憲法保護、退休金為工作所得之財產」、「侵害人民財產權益」等未具客觀、中立性之文字，應請其作刪除或移列理由書之補正。

第五案：有關吳景欽先生所提「你是否同意，國家於 2014 至 2017 年所超徵之稅收五千多億元，立法還財於所有國民？」全國性公民投票案一案，敬請核議。

提案單位：法政處

說明：

- 一、本案於本(5)月 11 日舉行聽證峻事，依公民投票法(以下稱公投法)第 10 條第 2 項至第 4 項分別規定：「主管機關於收到公民投票提案或補正之提案後，應於 30 日內完成審核。經審核有下列情事之一者，應敘明理由，通知提案人之領銜人於 30 日內補正，並以一次為限，逾期未補正或經補正仍不符規定者予以駁回：…。」、「主管機關依前項第 1 款、第 3 款、第 4 款及前條第 6 項規定命補正者，應先舉行聽證會，釐清相關爭點並協助提案人進行必要之補正。前項 30 日內補正之期間，自聽證會結束日起算。」、「公民投票案經主管機關認定合於規定者，應函請戶政機關於 15 日內查對提案人。」依上開規定，本案經聽證後，如有補正必要，應協助提案人於 30 日內進行補正。如符合規定，則應函請戶政機關查對提案人。
- 二、本案經綜整與會者發言意見，有下列議題待釐清，略為：
 - (一) 議題一：本會得否審議聽證公告議題以外爭點，據以作為後續補正或准駁等程序之理由？
 - (1) 專家學者意見：有與會學者謂，今天談的不是預算事項，否則應該另外召開聽證會，公投法第 10 條規定是協助提案人釐清相關爭點，而非造成突襲³⁴。
 - (2) 與會者意見：領銜人表示，因未辦理預備聽證

³⁴ 學者專家黃俊杰教授發言內容，聽證紀錄頁 9-10。(附件 5)

，聽證議題之爭點完全由中選會決定，希望中選會若未就預算事項另外召開聽證，則應僅就租稅事項考量，否則這個聽證沒意義。領銜人之代理人表示，若要談到預算，應該是要另辦聽證，這是程序上的問題。³⁵另一位領銜人之代理人表示，我們亦提出嚴重的程序問題，本案公告的爭點中並未明列「預算事項」，所以我們認為若有牽涉到預算事項之判斷，應另開聽證³⁶。

(3) 提案領銜人吳景欽先生提出補充意見：中選會就本案所為公告並未將「預算事項」列為本案爭點，故不應將相關預算的意見納入考量或作為准駁的依據，否則即屬違反程序之重大突襲³⁷。

(二) 議題二：本案是否屬公投法第 2 條第 4 項「預算」或「租稅」事項而不得作為公民投票之提案？

1、專家學者意見：有與會學者謂，租稅部分，租稅徵收是前端事項，本案則是後端的事項，本案係以過去已經收到國庫這部分財源作為公投事項，確實不應該被認為是租稅事項。預算部分，預算法第 23 條也規定歲計賸餘的移用是必須要編入的預算，故本案屬於公投法第 2 條第 4 項所規定之預算事項³⁸。另有與會學者謂，文義解釋上，公投法第 2 條第 4 項所謂租稅事項，其文義並非限縮屬於租稅法定主義所講那麼狹隘的租稅構成要件，它其

³⁵ 領銜人之代理人李念祖律師發言內容，聽證紀錄頁 20。(附件 5)

³⁶ 領銜人之代理人黃麗蓉律師發言內容，聽證紀錄頁 16-17。(附件 5)

³⁷ 提案領銜人吳景欽 107 年 5 月 22 日補充意見。(附件 7、8)

³⁸ 學者專家柯格鐘副教授發言內容，聽證紀錄頁 6-7。(附件 5)

實是用比較廣義的文義去表達。體系解釋上，相關稅法就退稅部分均有明文規定，例如稅捐稽徵法第 28 條等。立法精神上，更應將本案情形納入禁止公投事項，否則將導致立法目的落空。此外，並表示每件公投案的確均涉及將來經費支出，但本案從頭到尾就是廣泛針對租稅事項，並非針對特定政策附隨產生之經費支出，兩者仍應有所區別，否則將形同規避公投法第 2 條第 4 項之立法意旨³⁹。亦有學者表示，本案時間點係在預算編列完成為法定預算並且執行完，經過監察院審計報告回來，實已離開預算，甚至已離開結算，所以它跟預算、結算是無關的⁴⁰。除此之外，尚有學者表示，就整體公民投票長遠發展作整體觀察，公民投票要讓它確實被落實，應該盡可能讓它成案，所以公投法第 2 條第 4 項應該做嚴格的限縮解釋為宜⁴¹。

- 2、與會者意見：領銜人之代理人表示，本案係決算後財產如何使用的問題，並未涉及租稅的徵收或減讓。預算法第 27 條規定：「政府非依法律，不得於其預算外增加債務」，本案說要創制立法，是指預算法以外的法，故本案不涉及預算，牽涉到政府歲計賸餘的部分，是否建構一個人民與政府間新的債權債務關係立法。另外所有公投案只要涉及

³⁹ 學者專家盛子龍教授發言內容，聽證紀錄頁 7-8、20-21。(附件 5)

⁴⁰ 學者專家黃俊杰教授發言內容，聽證紀錄頁 9-10。(附件 5)

⁴¹ 學者專家胡博硯副教授發言內容，聽證紀錄頁 10-11。(附件 5)

用錢就會涉及歲出，若因此則認為係涉及預算，大概沒有公投案可以被通過，希望中選會不能採取這種廣泛的觀點⁴²。另有領銜人之代理人表示，學者有謂，公投法第 2 條第 4 項所稱「租稅事項」，自憲法第 19 條租稅法定主義以觀，必須是「租稅構成要件」方為該條項所規範而不得公投。憲法第 17 條賦予人民創制、複決的權利，公投法第 2 條第 4 項限制人民之租稅權利，故應例外從嚴解釋，不得恣意擴張「租稅事項」之定義。依據預算法第 59 條規定：「各機關執行歲入分配預算，應按各月或各期實際收納數額考核之；其超收應一律解庫，不得逕行坐抵或挪移墊用。」本案所指已超徵之解庫金額，與預算甚至是租稅完全無關⁴³。財政部國庫署代表表示，根據公民投票法第 2 條第 4 項規定，預算及租稅等事項不得作為公民投票之提案，立法理由考量「倘人民期待減少歲入、增加歲出，恐造成預算無法平衡」。本提案主文「超徵之稅收五千多億元，立法還財於所有國民」，其立法僅為過程、手段，真正目的是「期待增加歲出」，涉及政府歲出預算編列與執行，本提案是否可作為公投標的，建請中選會審慎斟酌。一般通稱「稅收超徵」係指稅課收入決算數大於預算數，預算數為估計值，決算數為稽徵機關依法執行結果，預算估測至執行完畢有近 2 年時間落差

⁴² 領銜人之代理人李念祖律師發言內容，聽證紀錄頁 4-5、20。(附件 5)

⁴³ 領銜人之代理人黃麗蓉律師發言內容，聽證紀錄頁 5-6、16-17。(附件 5)

，甚至更長，兩者難以一致。過去 10 年來，中央政府稅課收入 6 年超徵、4 年短徵，如果超徵要退稅，短徵時是否要補徵呢？這也是一個問題。外界所稱稅收超徵 5,000 億元，指全國稅收超徵數，其中中央政府部分增加 3,652 億元，此部分稅收，根據預算法規定是要納入國庫統籌運用。近 4 年度稅課收入雖較預算數增加 3,652 億元，但是財政狀況仍為赤字，僅差短數額縮小，致中央政府 1 年以上公共債務未償餘額不斷增加，僅增加幅度縮小。惟稅課收入優於預期及歲出節餘，近 4 年度合計減少債務舉借 4,617 億元。有關發放超徵紅包給地方政府部分，實屬誤解。依財政收支劃分法規定，國稅中部分稅目(所得稅、貨物稅及營業稅)須提撥一定比例納入中央統籌分配稅款；納入統籌分配稅目實徵數如較通知分配數為高，超過部分依法應分配予各地方政府，非屬中央額外給予地方政府之紅包。綜合以上幾點，本提案涉政府歲出預算編列及執行，依公民投票法第 2 條第 4 項規定，本部認為不得作為公民投票之提案⁴⁴。

- 3、行政院主計總處書面意見：查公民投票法第 2 條規定，預算、租稅不得作為公民投票之提案，其規範意旨係以租稅乃政府為因應政務支出之需要，強制將人民手中之部分財富徵收為政府所有，由於涉及人民財產之減損，人民之願望必為減少租

⁴⁴ 財政部國庫署代表發言內容，聽證紀錄頁 12-13。(附件 5)

稅，造成預算無法編列，影響政府政務之推動。又預算屬規範政府整體之收支狀況，有其時效，且預算分為歲入及歲出，兩者如何達成收支平衡，唯行政部門知之甚詳，即使立法部門也不得提出預算案，一般人民更不宜對預算案行使公民投票，否則人民之願望必為減少歲入，增加歲出，造成預算無法平衡。政府歲入來源包括稅課收入、規費、罰賠款等收入，係由各權責主管機關依各項稅法、規費法等相關法令規定收取。又歲入預算數係對一個會計年度收入之預估數，其中稅課收入實際執行時因經濟景氣、稅制調整等因素，致決算數與原預估數存有落差，且各項稅目之情況亦有所不同，爰本案主張將實徵數大於預算數之稅收歸還於所有國民，事涉現行各項租稅課徵或減讓及歲入預算編列事宜，應屬公民投票法第 2 條所定租稅、預算事項，不得作為公民投票之提案⁴⁵。

- 4、提案領銜人吳景欽先生提出更正主文理由書及補充意見：領銜人於本年 5 月 8 日提出更正，主文文字將「還稅」更正為「立法還財」，因應提案主文之修正，公投性質改為「重大政策之創制」兼有「立法原則之創制」；理由書部分，針對本件公投案非公投法第 2 條第 4 項之租稅事項補充說明，其認為公投法第 2 條第 4 項所列四種排除於公投之事

⁴⁵ 行政院主計總處 107 年 5 月 10 日主預彙字第 1070101130 號函所附書面意見。(附件 4)

項必須從嚴解釋。所謂租稅事項，依據租稅法定原則，為依法對人民財產之剝奪，本公投案係針對超徵稅款，以公民投票方式決定它的運用方式，並非稅目、稅率或租稅稽徵方式的變更，亦未涉及「租稅課徵或減讓事項」，而係「租稅實際課徵超過法定預算後之運用方式」，已無「強制將人民手中之部分財富徵收為政府所有，涉及人民財產之減損，並不宜由人民行使公民投票」之疑慮，尚不得恣意認定為不得公投之「租稅事項」⁴⁶。另再次重申公投法第 2 條第 4 項係對憲法第 17 條創制權及複決權之限制，應從嚴解釋，不得任意擴張。本件公投案標的並不涉及租稅的徵收或減讓，亦非要求政府退稅，只涉及決算後財產如何運用的問題，故本公投案非公投法第 2 條第 4 項之租稅事項⁴⁷。

(三) 議題三：本案是否提案內容不明不能瞭解其真意？

- 1、與會者意見：財政部國庫署代表表示，公政公約施行法實施之後，有關公政公約及其一般性意見已經國內法化，其中該公約第 25 號一般意見，明確提及「有投票權的人必須能自由投任何候選人的票，贊成或反對提交公民投票之任何提案，自由支持或反對政府而不受可能扭曲或限制自由表達投票人意願的任何類型的不當影響或壓力。」基

⁴⁶ 提案領銜人吳景欽發言內容，聽證紀錄頁 3-4。(附件 5)

⁴⁷ 提案領銜人吳景欽 107 年 5 月 8 日更正主文及理由書函、107 年 5 月 22 日補充意見。(附件 3、7、8)

此，投票提議不能具誘導性，本提案之內容是否具誘導性，請中選會審慎加以斟酌⁴⁸。

- 2、與會者意見：提案領銜人表示，若依照財政部國庫署代表的見解，每個公投案都有誘導性⁴⁹。此外，提案領銜人本年 5 月 8 日更正函：主文文字將「還稅」更正為「立法還財」。並表示因應提案主文之修正，公投性質改為「重大政策之創制」兼有「立法原則之創制」⁵⁰。

三、本案擬議事項如下：

(一) 本會得否審議聽證公告議題以外爭點，據以作為後續補正或准駁等程序之理由？

- 1、查本公投案公告議題為：本案是否屬公投法第 2 條第 4 項租稅事項而不得作為公民投票之提案⁵¹？惟聽證當日，部分與會學者及相關行政機關代表提及本案除「租稅事項」外，似亦構成「預算事項」，遂衍生此爭議。提案領銜人等及部分學者提及本會不得就議題外（指預算事項）作為准駁理由，否則即嚴重違反正當程序，領銜人之補充意見書亦重申此點⁵²。
- 2、惟查本會依據公投法第 10 條規定舉辦聽證，由本會初步整理相關爭點並舉行聽證以釐清爭議。聽證之目的既為協助提案人釐清爭議以進行必要之

⁴⁸ 財政部國庫署代表發言內容，聽證紀錄頁 12-13。(附件 5)

⁴⁹ 提案領銜人吳景欽發言內容，聽證紀錄頁 19。(附件 5)

⁵⁰ 提案領銜人吳景欽 107 年 5 月 8 日更正主文及理由書函。(附件 3)

⁵¹ 吳景欽「還財於民」全國性公民投票案聽證公告。(附件 2)

⁵² 提案領銜人吳景欽 107 年 5 月 22 日補充意見。(附件 7、8)

補正，似無不允許與會之學者及相關行政機關代表就本會未列於聽證公告議題之爭點進行論辯之理。此外，藉由聽證既已發現本案亦涉及預算事項，與會學者及相關行政機關亦就此提出意見，則本會即應據以協助當事人釐清爭點及完成後續補正程序，否則將無法達到公投法第 10 條「釐清相關爭點並協助提案人進行必要之補正」之立法目的。

- 3、綜上，本會是否應就聽證公告所列議題、聽證與會學者及相關行政機關所提意見為通盤考量，以釐清相關爭點並協助提案人進行必要之補正，最終並據以作為委員會准駁之理由？或如領銜人等所述，本會僅得就本案聽證公告議題所列爭點為後續程序，不得將聽證公告未列出之其他爭點作為本案後續程序及准駁之理由，似有先行釐清必要。

(二) 本案是否屬公投法第 2 條第 4 項「預算」或「租稅」事項而不得作為公民投票之提案？

- 1、是否構成「預算事項」？

(1) 公民投票法第 2 條第 4 項之規範目的：預算、租稅不得作為公民投票之提案，係以租稅乃政府為因應政務支出之需要，強制將人民手中之部分財富徵收為政府所有，由於涉及人民財產之減損，人民之願望必為減少租稅，造成預算無法編列，影響政府政務之推動。又預算屬規範政府整體之

收支狀況，有其時效，且預算分為歲入及歲出，兩者如何達成收支平衡，唯行政部門知之甚詳，即使立法部門也不得提出預算案，一般人民更不宜對預算案行使公民投票，否則人民之願望必為減少歲入，增加歲出，造成預算無法平衡。

(2)本案相關行政機關表示，提案主張將實徵數大於預算數之稅收歸還於所有國民，事涉現行各項租稅課徵或減讓及歲入預算編列事宜，應屬公民投票法第 2 條所定預算事項，不得作為公民投票之提案。惟部分專家學者及領銜人除提出程序事項質疑外（詳如擬議事項一），並表示本案未涉及預算事項。

(3)綜上，本案是否屬於「預算事項」，似有釐清之必要。

2、是否構成「租稅事項」？

(1)立法規範目已如前述。此外，最高行政法院 103 年度判字第 637 號判決指出，公投法第 2 條第 4 項係規定「租稅事項」不得作為公民投票之提案，而非規定「租稅課徵事項」不得作為公民投票之提案，是該規定之「租稅事項」應解釋為包含「租稅課徵」與「租稅減讓」等有關租稅之事項。足見「租稅課徵」與「租稅減讓」等有關租稅之事項，均係有關政府運作與國家發展之事項，為求民主政治之穩定性與公共政策之延續性及一貫性，並避免道德風險，皆不得作為公民投票之提

案⁵³。

(2)惟領銜人及部分學者對前揭實務見解提出質疑，認為公投法第 2 條第 4 項係對憲法第 17 條創制權及複決權之限制，應從嚴解釋，不得任意擴張。本件公投案標的並不涉及租稅的徵收或減讓，亦非要求政府退稅，只涉及決算後財產如何運用的問題，故本公投案非公投法第 2 條第 4 項之租稅事項。

(3)綜上，本案是否屬於「租稅事項」，似有釐清之必要。

(三) 本案是否提案內容不明不能瞭解其真意？

1、本案聽證與會之行政機關代表表示，提案主文似具誘導性，請本會予以審酌。領銜人對此亦表示，若照該機關代表見解，則每件公投案之主文皆具備誘導性。提案主文「你是否同意，國家於 2014 至 2017 年所超徵之稅收五千多億元，立法還財於所有國民？」之文字，是否具備客觀、中立性或未與議題有適當聯結之文字，而有違公投法第 2 條第 2 項（第 10 條第 2 項第 1 款）之規定，似有釐清之必要。

2、提案領銜人吳景欽先生本年 5 月 8 日更正函：主文文字將「還稅」更正為「立法還財」。並表示因應提案主文之修正，公投性質改為「重大政策之創制」兼有「立法原則之創制」。依據公投法第 30

⁵³ 最高行政法院 103 年度判字第 637 號判決。(附件 6)

條規定，「重大政策之創制」及「立法原則之創制」通過之法律效果並不相同，本公投案主文更正為「立法還財於民」，性質上似屬「立法原則之創制」，如是，則理由書似應就如何立法為較具體之說明。本此，此部分似亦有釐清之必要。

四、檢附吳景欽先生所提公民投票案之主文及理由書影本、本年 5 月 8 日主文及理由書更正書、本年 5 月 22 日補充意見及相關資料、聽證紀錄及相關資料影本等各 1 份。

辦法：依委員會決議辦理。

決議：本案應具明理由函知提案領銜人補正如下事項：

- 一、本案公投標的屬公民投票法第 2 條第 4 項所稱之「預算」、「租稅」等事項，應請其作排除上開議題之補正。
- 二、主文「超徵之稅收」、「還財於所有國民」等未具客觀、中立性之文字，應請其作刪除或移列理由書之補正。

第六案：關於郝龍斌先生所提「你是否同意政府開放日本福島 311 核災相關地區，包括福島與周遭 4 縣市(茨城、櫛木、群馬、千葉)等地區農產品及食品進口？」全國性公民投票案，業經補正一案，敬請核議。

提案單位：法政處

說明：

- 一、本案前經本會第 504 次委員會議審議其所提書件表冊及提案人數核符公民投票法(下稱公投法)第 10 條第 1 項規定，並決議召開聽證。聽證會於 107 年 4 月 24 日

由林瓊珠委員順利召開竣事。惟因衛福部書面意見於聽證會後前來送達，加上本案理由書及聽證會與會學者均提及鄰近國家如南韓亦遭遇與我國類似情況，該國亦禁止日本核災食品進口，經日本向 WTO 提出貿易爭訟，其後續發展如何?有查明之必要，爰於 5 月 3 日以中選法字第 10735502841 號函詢領銜人及相關機關提供補充意見，相關意見均一併彙提本會第 506 次委員會（5 月 15 日）審議，並決議：「本案應具明理由函請提案人確認其究係重大政策創制或複決提案，於符合公投法第 2 條第 2 項第 3 款規定要件，作主文及理由書一致性之補正外，如果認為提案屬維持既定之政策者，併請敘明與臺北高等行政法院 103 年訴字第 1559 號判決意旨是否相合。」於上開補正決議尚未函知領銜人前，領銜人即前來本會(5 月 17 日)，於主文「你是否同意政府開放…」加增四字，更正為「你是否同意政府『維持禁止』開放…」。惟依公投法第 10 條第 2 項，本會仍有通知補正之義務，爰仍函請其是否有補正意見，補正理由如下：「(一)依公投法第 2 條第 2 項第 3 款規定：『全國性公民投票，依憲法規定外，其他適用事項如下：…三、重大政策之創制或複決。』查衛生福利部以本年 5 月 9 日衛授食字第 1079013483 號函略以，該部針對日本食品輸入之立場以國人健康安全為優先考量，目前未獲指示須調整管制措施，仍維持現行福島、櫛木、茨城、群馬、千葉等五縣食品採取暫停輸入管制措施。臺端上開更

正後之公投案主文，似旨在維持政府目前既定之政策，與臺北高等行政法院 103 年訴字第 1559 號判決『公民投票案複決之目的，係在確保國民主權而提供人民對重大政策表達意見之管道，倘人民意見與政府現行政策一致，殊無再藉由公民投票肯定民意之必要』之意旨似非相合，請惠予釐清。」

- 二、案經領銜人以 107 年 5 月 23 日補充陳述意見(二)書，補充陳述意見前來，主要意旨略為：1.本會舉行聽證乃在「釐清相關爭點並協助提案進行必要之補正」而非就提案內容進行實質審查。2.本會應依聽證會之證據及辯論意旨，做成處分。會後卻據衛福部函件另行創設新疑問，再行詰問提案人要求補正，顯已濫用職權。3.依最高行政法院 101 年度判字第 514 號判決，並未限制重大政策應持改變現狀之立場始得提起；105 年度判字第 127 號判決，則認為「就法律或重大政策提案複決者，必然是反對將通過或已然通過之法律或重大政策。」是以反對政府將行政政策，亦符公投之目的。4.政府多次釋放將變更現行禁止核災地區食品進口之政策，證據包括 105 年 11 月 12 日至 14 日行政院新聞稿及衛福部部長及次長均曾表示將適時開放云云。
- 三、按行政程序法第 43 條規定：「行政機關為處分或其他行政行為，應斟酌全部陳述與調查事實及證據之結果，依論理及經驗法則判斷事實之真偽，並將其決定及其理由告知當事人。」據此，則本會即便舉行聽證，則聽證以外之陳述、調查及證據仍應予以斟酌乃屬當

然。復依同法第 108 條第 1 項規定：「行政機關作成經聽證之行政處分時，除依第 43 條之規定外，並應斟酌全部聽證之結果。但法規明定應依聽證紀錄作成處分者，從其規定。」亦即，行政機關應斟酌聽證會外之全般資料及聽證會之全部聽證結果，作成處分，除法規明定「應依聽證紀錄作成處分」時，聽證紀錄才有拘束機關決定的效力。又依該法之規定，目前有行政處分、法規命令及行政計畫等三類舉行聽證。本會所為聽證則係本諸公投法第 10 條第 3 項所為，其性質屬作成行政處分前，為確定提案內容並施以行政指導，命其補正，否則將予駁回之聽證。惟公投有其公益性質，故仍有辯明型之聽證(argument-type hearing)之意涵，尚難完全定位歸類為審訊型之聽證(trial-type hearing)。因之，聽證會並未作成結論，從而本會斟酌範圍自亦不僅限於聽證議題，本案相關全般資料均應在審酌之列。是以於聽證會發現有新事實、新證據自得於會後詢問當事人或相關機關提供意見。本此，當事人指摘本會濫權，以及應僅限依聽證結果作成決定等節，本會於法並無違誤。

四、本案經補正後之主文及理由書，已明確其真意乃旨在反對政府開放日本核災地區食品進口，惟其性質是否屬重大政策之創制或複決而為適格之公投，似尚非無疑。以往公民投票審議委員會對於此類「旨非改變政府既定政策」而係「旨在『約制』政府不得改變既定政策」之公投，均予否准並經法院判決肯認在案。至

領銜人陳述意見(二)書引最高行政法院 101 年度判字第 514 號判決略謂：「上開條文(公投法未修法前之第 31 條第 3 項)並未限制該重大政策複決之公民投票提案，應持改變現狀之立場始得提起，故不論係『正面表述』或『負面表述』，僅屬提案內容設計之問題」，從而不得作為認定本案不合規定一節，查該判決意旨與公投法系爭規定尚難調合，故 107 年 1 月 3 日修正公布之公投法業修正該法第 29 條，明確規定持改變現狀立場之公投案，始有法律拘束力，亦即始具實質效益。本會於修法草案於立法院審議，亦擬具類此無法律拘束力之預防性、程序性公投，統歸類為諮詢性公投，應予明確規定之建議條文，惟均為立法院立法委員所未採。易言之，最高行政法院上開判決亦因修法而無所附麗。況繼最高行政法院上開判決後，復有高成炎所提「核四廠試運轉公投案」經否准提起行政訴訟經最高行政法院 105 年度判字第 127 號判決肯認行政機關原處分為合法，是故當事人上開陳述難謂有理由。

五、查政府政策之形成或變更，通常屬連串措施或作為，以其為連續屬性，故得喪變更始點及其具體範圍均有幽微難明之處，是故以往均以政府有無具體作為，據以作為判斷基準。例如：政府與外國簽訂議定書、對外公告等措施時，則認定該項政策業經實施，故符重大政策複決之要件(謝天仁所提「禁止開放美牛」公投案)。又如：本會甫經通過之游信義所提「民法婚姻定

義」及曾獻瑩所提「同婚另定專法」二公投案，均因司法院 748 號解釋相關法律應於 2 年內完成，故認為相關法律勢必修法，因而其所提案並非繼續維持現行法律規定，故合於法律創制之要件。本案領銜人於補充陳述意見(二)書中提出行政院全球資訊網 105 年 11 月 10 日新聞稿，行政院表示，基於貿易自由化，在以國人飲食健康為優先要件原則下，針對仍受我國進口管制的日本 5 縣市食品，衛福部及農委會刻正研議採取兩階段開放。另提出聯合報 107 年 1 月 29 日報導，衛福部次長何啟功表示，擬將地區式管制改為風險管制，打破福島等五縣市食品輸台禁令；衛福部長陳時中亦表示在保障國人食安情況下將適時開放等。因此，本案領銜人認為政府有「行將」開放日本核災食品之政策，是以政府沒有「繼續禁止」開放之政策，故其屬重大政策之創制。因之，本案仍須斟酌者乃本案公投是否屬反對政府「行將通過或已然通過之重大政策」，若屬之，則可該當於重大政策複決之適格公投，若否？則應以其不符公投法第 2 條第 2 項第 3 款非適格之公投，以及是項政策未臻明確，不瞭解其真意，以第 10 條第 2 項第 4 款予以否准。

辦法：依委員會議決議辦理。

決議：審議通過，依公投法第 10 條第 4 項規定函請戶政機關於 15 日內查對提案人。

丙、臨時動議：陳副主任委員提議短時間內因應很多公投案件，請承辦單位於每次委員會議結束前口頭報告，簡

單說明進度，以便各位委員瞭解公投案處理情形及下次委員會議將討論之公投案件。

法政處報告：目前已收件，尚未進行審查程序者，5 件；進行聽證程序者，7 件；進行補正程序者，11 件；補正後仍不合規定予以駁回者，1 件；進行查對提案人名冊者，1 件；已領取連署人名冊格式，進入連署程序之公投案件計有 9 件；逾期未領取格式放棄連署者，2 件，總計 36 件。

丁、散會(下午 3 時 20 分)