

中央選舉委員會第五二九次會議紀錄

時間：中華民國 108 年 5 月 21 日下午 2 時 30 分

地點：臺北市徐州路 5 號 10 樓會議室

出席委員：陳代理主任委員朝建

林委員慈玲

劉委員嘉薇

林委員偕得

江委員大樹

張委員淑中

周委員志宏

蔡委員佳泓

許委員惠峰

林委員瓊珠

列席人員：莊主任秘書國祥

高處長美莉

謝處長美玲

賴處長錦珖

蔡主任穎哲

徐主任秋菊

黃主任雪櫻

陳主任泰

王高級分析師明德

蔡副處長金誥

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

主席：陳代理主任委員朝建

紀錄：呂秋蓮

甲、報告事項

一、宣讀第五二八次會議紀錄。

決定：紀錄確認。

二、第五二八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) 人事室

案由：本會所屬選舉委員會 108 年 4 月 10 日至 108 年 5 月 14 日重要人事異動案，報請公鑒。

說明：臺中市選舉委員會增派委員詹文富先生、劉祥俊先生為委員；花蓮縣選舉委員會委員王英俊經臺灣花蓮地方法院裁定受監護宣告免派等 2 案。

決定：准予備查。

(二) 綜合規劃處、選務處

案由：有關全國性公民投票電子連署及查對作業辦法（草案）之訂定及電子連署系統辦理情形一案，報請公鑒。

說明：

- 一、公民投票法修正條文經奉總統於 107 年 1 月 3 日公布施行，其中第 9 條第 4 項規定，主管機關應建置電子系統，提供提案人之領銜人徵求提案及連署；其提案及連署方式、查對作業等事項之辦法及實施日期，由主管機關定之。為依上開規定建置電子系統，本會業已委請中華電信股份有限公司企業客戶分公司於 107 年 12 月 10 日完成系統開發。
- 二、本會擬具全國性公民投票案電子連署及查對作業辦法草案，於 108 年 2 月 14 日函送行政院公報編印中心刊登 108 年 2 月 18 日行政院公報及公共政策網路參與平臺「眾開講」，業踐行預告程序（預告期間 108 年 2 月 18 日至 108 年 4 月 19 日）；俟資安無虞後，將辦理後續系統上線準備事宜。
- 三、為確保電子連署系統資訊安全，除由開發商中華電信股份有限公司企業客戶分公司自行辦理多項資安檢測外，亦請本會資安顧問公司安碁資訊股份有限

公司進行系統及網站測試，並於 108 年 1 月再委外辦理第三方高規格資安測試，廠商於 108 年 4 月 1 日完成系統初測，共檢測出 37 個系統弱點，惟修補完畢後，於 108 年 4 月 30 日複測通過，上開測試報告均轉請行政院資通安全處複查中。

- 四、鑒於公投電子連署系統具高度敏感性，且內部網路環境安全性可能影響系統之資訊風險，行政院資通安全處另建議本會再進行內部網路架構，綜合規劃處及選務處同仁個人電腦全面檢測，並於 108 年 5 月 14 日派員開始檢測，檢測項目包含內部網路檢測有無非法連線、郵件主機檢測有無異常及個人電腦檢測有無惡意程式。收集檢測紀錄及分析約需 10 天，俟相關檢測及後續改善措施完成後，再配合將全國性公民投票電子連署及查對作業辦法草案提報委員會審議。
- 五、另本會擬具公職人員罷免案提議連署及查對作業辦法草案，業於 106 年 11 月 13 日完成預告程序，屆時再與全國性公民投票電子連署及查對作業辦法草案併提委員會核議。
- 六、檢附全國性公民投票案電子連署及查對作業辦法草案總說明及逐條說明，全國性公民投票案電子連署及查對作業辦法草案與修正條文對照表，全國性公民投票案電子連署及查對作業辦法草案行政院及民眾意見回應說明，公職人員罷免案提議連署及查對作業辦法草案總說明及逐條說明，

公職人員罷免案提議連署及查對作業辦法草案
與預告修正條文對照表。

決定：准予備查。

(三) 法政處

案由：關於監察院為本會審查通過蔡錦賢參選 107 年新
北市議員候選資格，業調查竣事，檢附調查意見如附
，請本會確實檢討改進，並於 2 個月內見復一案，
茲擬具處理意見如后，報請公鑒。

說明：

一、旨揭調查意見略為：

(一) 中選會會議規則第 15 條對提案之通過與否決，
已有明確規定，詎該會第 517 次委員會議之討論
事項第 6 案，陳前主委於全體委員表決後，以迴
避為由先行離席，副主委續行主持會議時，竟未
依前開會議規則第 15 條第 1 項規定作成決議，核
有違失。(本會第 517 次委員會議紀錄)

(二) 本會第 517 次會議全體委員出席，並對討論事
項第 6 案已進行表決，其投票結果固然多所異
見，本應請提出意見之委員作成不同意見書，
或向發言委員確認是否作成權宜問題以重行
表決，卻任令委員各個表述，致使決議不明，
幕僚無所適從。又本會副主委嗣後竟核定經塗
改之「本案雖經表決，惟未果」作為該次會議
紀錄，使會議紀錄與事實經過不符，均有違失
。

- (三) 為化解「表決未果」之困境，本會復恣意臨時召開二次會(即第 518 次會議)，該次會議已達開會及表決人數，惟竟作成請幕僚再以傳真(不記名)之方式，請委員就蔡員參選資格案，表示意見之決議，不但對同一提案重複表決，會議當場卻議而不決，故意擱置正當表決程序，反創設法規所無之傳真投票，與該會組織法顯不相符，核有違失。(本會第 518 次委員會議紀錄)
- (四) 本會第 518 次會議既作成以傳真(不記名)之方式，請委員就蔡員參選資格表示意見，惟該會簽擬之辦理方式竟係以記名為之，且統計回傳傳真期限亦逾期，與決議不符，作法與會議規則第 12 條規定多所不符，且與該會歷來作法不同，上開各節均有違失。
- (五) 本會第 517 次會議既已針對蔡員候選資格進行表決，會後卻以「如係單就『蔡員准予登記』的命題予以否決，僅係該命題之打消」為由，作成「已表決，但未果」之決議。然則，對照第 518 次會議後之傳真稿與第 517 次會議所使用之投票單，二者文字並無重大差異，命題方式核屬一致。既然命題方式一致，則所辯「僅該命題之打消」自不足採。肇致前後表決結果歧異，核有怠失。
- (六) 據中選會第 517 次會議之表決結果，因准予蔡員登記為候選人之票數未過半，依會議規則第

15 條為否決，即蔡員不得登記為新北市議員候選人。即應函知新北市選委會蔡錦賢不得登記為新北市議員候選人，方為正辦，卻使蔡員逆轉得登記為候選人，顯有違誤。

二、按司法院釋字第 613 號解釋理由書、二、略謂「…立法院如經由立法設置獨立機關，將原行政院所掌理特定領域之行政事務從層級式行政體制獨立而出，劃歸獨立機關行使，使其得依據法律獨立行使職權，自主運作，對行政一體及責任政治即不免有所減損。惟承認獨立機關之存在，其主要目的僅在法律規定範圍內，排除上級機關在層級式行政體制下所為對具體個案決定之指揮與監督，使獨立機關有更多不受政治干擾，依專業自主決定之空間。」中央行政機關組織基準法(下稱基準法)第 3 條第 2 款規定，該法所稱之獨立機關乃「指依據法律獨立行使職權，自主運作，除法律另有規定外，不受其他機關指揮監督之合議制機關。」同法第 7 條規定，獨立機關組織法規，其內容應包括其合議之議決範圍、議事程序及決議方法。是以中央選舉委員會組織法第 4 條、第 6 條及第 7 條乃據上開基準法之規定明定本會合議之範圍、程序及方法等事項。是故，本會雖非立法機關，而仍屬行政機關之一環，並無所謂「議會自律」原則之適用，惟基於合議制組織之特性，自仍得自訂議事例規以資運作，殆屬

無疑。進而言之，則本會以合議制行使職權時，苟未違反上開法律規定及民主原則(司法院釋字第 585 號解釋參照)，自有訂定議事內規或依照已有之議事成規處理事務之自主空間。

三、次按本會會議規則即屬規範內部秩序及運作之行政規則，並非直接對外發生法規範效力之一般、抽象之行政規則(行政程序法第 159 條第 1 項、第 2 項第 1 款參照)，自得依運作所需，於自訂之會議規則外，另適用已有之議事成規(會議規範)，以補充議事規範之不足，並作彈性之適用，而於適用之際，當然亦可本諸內部合議制之旨，依決議予以變通處理。換言之，本會議事運作除非有明顯重大瑕疵，否則乃屬內部事項，自不影響本會所為決議之效力。所謂明顯重大瑕疵參照司法院釋字第 342 號解釋意旨，應指不待調查即可確認之瑕疵而言。

四、按本會組織法第 7 條第 2 項規定：「前項（本會委員）會議，由主任委員擔任主席，主任委員未能出席時，由副主任委員代理。…開會時須有全體委員二分之一以上出席始得開議，會議之決議，應有出席委員過半數之同意；如遇重大爭議案件，開會時須有全體委員三分之二上出席始得開議，會議之決議，應以委員總額過半數之同意行之。各委員對重大爭議案件之決議，得提出協同意見書或不同意見書，併同會議決議一併公布。」

本會會議規則第 5 條及第 6 條除重述上開規定外，並於第 5 條第 2 項就如何認定何謂「重大爭議案件」予以闡明，係指「全體委員二分之一以上出席，出席委員過半數之同意」認定為「重大爭議案件」，始依「重大爭議案件」進行處理。而查蔡員候選資格之審查，殊無委員以該案有認定為重大爭議案件之提案，自無從進行該案是否為「重大爭議案件」認定之表決，是以該案並非「重大爭議案件」無重大爭議案件可決人數及門檻規定之適用，乃屬當然。

- 五、又上開組織法及會議規則有關定額表決之規定，與公民投票法第 29 條之定額投票門檻相同，是類表決(投票)方式如未達同意方之定額票數，並無附帶使不同意方反而通過之效力，是以公投提案，不論係創制或複決均要求應以「改變現狀」之命題始為該當；同理，本會第 517 次會議，蔡案之表決究應以「同意登記」或「不同意登記」始為「改變現狀」之命題，確不無疑義，此質疑於該案表決後旋經在場委員提出。復於散會前，陳前主委再度蒞會陳明其係「迴避」該案之會議(包括會議主持及表決)，殊未「參加」或「不參加」蔡案之表決。因而致生本會組織法第 7 條第 2 項、本會會議規則第 5 條第 1 項及第 15 條：「委員會議議案之表決，出席委員過半數之同意為通過，…未過半數之同意為否決；如差一票即達過半

數時，主席得參加一票使其通過，或不參加使其否決。」之適用疑義，如依陳前主委之主張，該案之表決確因其未「參加」或「不參加」蔡案之表決，乃有未果。據上，幕僚人員乃無所適從，以上開案情與本會會議規則第 19 條、會議規範第 61 條重行表決之規定若符合節，故於會後簽奉核可，召開第 518 次委員會議以資解決。

- 六、本會委員會會議紀錄，均為後續處置或作成行政處分之所據，故其文字用詞或涉專業均須審慎將事，亦輒有於委員會議作成決議後，文字細節授權由幕僚單位撰擬；亦有或因委員發言者眾，授權幕僚整理後，由主委決定之情事。故紀錄之制作，首由秘書室幕僚人員撰擬後即會由各相關業務單位檢視有無錯誤並潤飾更正後，簽奉核可，始提交下次委員會議進行確認。本會歷次委員會議紀錄均循此一程序為之，幕僚單位之潤飾更正，並無所謂「塗改」問題，蓋所有紀錄均須由委員會議作最後之確認，確認前之任何修刪更正，與會議紀錄確認後之「塗改」實不容相提併論，況紀錄均由委員會議委員共同認定，亦無幕僚人員上下其手「塗改」之空間，從而陳前主委及副主委予以核可後，提委員會確認，於法並無不合。
- 七、揆諸會議規則第 61 條重行表決之意旨，固係表決後有疑時應即即時為之。但 517 次委員會議蔡案業已表決而未果已如前述，該會即已散會，事實

上，已無從即時進行重行表決。但蔡案資格審定乃本會法定職權，終不得延宕未決。是第 518 次委員會議決議為儘其可能符合原表決係以「無記名投票方式」及原表決乃以彼時「表決之人員」之意旨，故決議以無記名傳真方式進行重表決，而未當場為「重行表決」，此因第 518 次委員會議已有委員未能出席會議之故，其程序瑕疵應不致影響是項傳真表決之效力。由於蔡案之表決歷經二次委員會議及表決始告定案，幕僚作業因而連帶延宕，但即係依委員會議所為，亦當不致影響新北市選舉委員會（以下稱新北市選委會）據以作成核可處分之效力。

八、本案既經監察院旨揭調查報告指陳有各節違失，除上開說明外，自應尊重該院之職權並作適當之處置，惟本案之所以發生疑義，緣於第 517 次委員會議，就蔡案之表決，滋生疑義而未果所致。在該前提未決下，始衍生本會其後各次委員會議所為決議、傳真(表決)、會議紀錄確認及各項行政作為等爭議。但審視上開調查報告，該院就該案究應由彼時之代理主席再參加 1 票使其通過；或不參加使其否決；或係該次會議於陳前主委迴避之情況下，即應視為主席不參加，使該案否決。其法律見解仍有未明。若果，則本案自仍應提請委員會議重為審視上開任一法律見解為是，並進而確認第 517 次委員會議所為決議有無違失並作成無

違失之決議後，維持或否准蔡員參選資格。如係否准則應將撤銷蔡員參選資格之處分，函由新北市選委會依公職人員選舉罷免法第 29 條及第 121 條第 1 項規定以蔡員為被告向管轄法院提起當選無效之訴。

九、然與蔡員同一選區之候選人呂孫福，業就本案之相同爭議分以本會及新北市選委會為被告，向法院提起選舉無效及當選無效之訴，其中以本會為被告向臺灣新北地方法院所提選舉無效之訴業經裁定駁回；以新北市選委會為被告所提當選無效之訴，業經該院案移臺灣士林地方法院審理中。呂員以本會為被告向臺灣臺北地方法院所提選舉無效之訴，亦經該院移轉管轄於士林地院審理中。目前新北市選委會訴訟代理人已向士林地院以本會為利害關係人聲請本會參加該案之訴訟，刻仍候裁定中。易言之，監院之調查意見所陳各節違失爭點，已因呂員之提告而由法院審理中。

十、綜上，則本案已進入司法程序，監察院之調查意見所陳各節違失爭點，均已因呂員之提告而由法院審理中，是本案究應如何依監察院之調查意見，作適當之說明與處置，提請委員會議審酌。

決定：本案原排定之議程為討論案第三案，改列為報告案。本案洽悉，並依說明內容酌情函復監察院及行政院。

乙、討論事項

第一案：有關修正公民投票投票權人名冊、公民投票投票通知單及公職人員選舉投票通知單格式一案，敬請核議。

提案單位：選務處

說明：

一、邇來內政部及直轄市、縣（市）選舉委員會針對公民投票投票權人名冊、公民投票投票通知單及公職人員選舉投票通知單之編造及格式迭有建議修正意見，為期公民投票投票權人名冊及投票通知單之編造作業順利進行，本會於 108 年 4 月 30 日召開研商選舉人名冊、投票權人名冊及投票通知單編造及格式修正事宜會議，邀集內政部戶政司及直轄市、縣（市）選舉委員會會商，爰依上開會議決議，修正公民投票投票權人名冊、公民投票投票通知單及公職人員選舉投票通知單格式。

二、本次修正重點如下：

（一）修正「公民投票投票權人名冊」格式：

- 1、為簡化公投票領票流程，2 案以上公民投票案同日舉行投票時，公民投票投票權人名冊「簽名或蓋章或按指印」欄下方公民投票種類分格增列「公民投票案全領欄」，並增列相關說明。
- 2、說明三後段有關造冊時得視公民投票種類及案數多寡，酌予調整各欄位之寬度之規定移列為說明四，並增列得酌予調整字體大小規定，俾利依公民投票種類及案數適度調整投票權人名冊版面。

(二)修正「公民投票投票通知單」及「公職人員選舉投票通知單」格式：查內政部 108 年 3 月 29 日台內戶字第 1080241431 號函以，因應該部 91 年 12 月 4 日台內戶字第 09100095151 號函釋於 108 年 9 月底停止適用後，原住民姓名並列羅馬拼音者應使用完整姓名，爰建議修正公民投票投票權人名冊及投票通知單格式。參酌上開內政部意見，為應原住民姓名並列羅馬拼音者列印完整姓名需要，爰修正「公民投票投票通知單」及「公職人員選舉投票通知單」格式，投票通知單之姓名欄改以一系列方式呈現，名冊號次欄及村里鄰別欄移至次列。

三、謹擬具公民投票投票權人名冊、公民投票投票通知單及公職人員選舉投票通知單修正格式對照表。

辦法：審議通過後，函請內政部修正戶役政資訊系統，並函知直轄市、縣（市）選舉委員會。

決議：審議通過，函請內政部修正戶役政資訊系統，並函知直轄市、縣（市）選舉委員會。

第二案：有關「網路溫度計」於網站發布 2018 年直轄市長「參選人最新當選率」是否違反公職人員選舉罷免法規定案，敬請核議。

提案單位：法政處

說明：

一、旨揭案件係本會以 107 年 8 月 28 日中選法字第 1073550513 號函請臺北市選舉委員會、新北市選舉委員會、桃園市選舉委員會、臺中市選舉委員會、臺南市選舉委員會、高雄市選舉委員會查明並將結果報會，案經臺北市

選舉委員會、新北市選舉委員會、桃園市選舉委員會、臺中市選舉委員會、臺南市選舉委員會、高雄市選舉委員會分別函請內政部警政署提供該網站負責人及其聯絡方式，並分別函請「網路溫度計」商標註冊人金志聿陳述意見。嗣本會以 107 年 10 月 15 日中選法字第 1070028195 號函將全案指定由臺北市選舉委員會管轄，統籌辦理。經該會 108 年 3 月 27 日北市選四字第 1083450095 號函報本會前來，依該會第 322 次委員會議決議，認定：本案「不構成違反該公職人員選舉罷免法第 53 條第 1 項之規定」。以事屬重大且事涉法條之適用及本會之函釋，爰請該會將查處過程之事證及所有審議資料（含相關人之陳述意見；監察小組會議審議資料、議程及紀錄；委員會議審議資料、議程及紀錄）函送本會憑辦。

- 二、本案該會第 322 次委員會議決議之理由略為：依當事人之陳述，系爭網站係對已公開於各媒體、網站等既存公開資料及網路使用行為，運用自行研發之各類模型，綜合整理成有依據之預測值，故該會認定系爭公司發布之資料，並非公職選罷法第 53 條第 1 項所述之「民意調查」範疇，爰未違反系爭規定。
- 三、按系爭法條所稱「民意調查資料」，乃「指將民眾有關候選人或選舉所為之意見表達，予以彙計公開之行為，至其彙計之方法與公開之形式，是否合於學理上所稱『民意調查』之定義，即非所問；否則，即無法達成該規定所欲達成之立法目的，而與其立法意旨不

符。是縱以非學理所稱『民意調查』性質之外觀，將有關候選人或選舉之資料予以發布，仍有該條規定之適用。」(最高行政法院 102 年度判字第 321 號判決參照)是往例未來事件交易公司依會員交易狀況進行縣市長選舉預測，前經本會據上開最高行政法院之法律見解，認係屬於彙計公開(民調資料)之發布行為，裁罰該公司及代表人各 50 萬元在案。該公司不服循序提起行政爭訟，分經行政院訴願會(行政院院臺訴字第 105 0166426 號決定書)及臺北高等行政法院判決(105 年度訴字第 1218、1219 號判決)駁回在案。鑒於是類案件迭生爭執，究有無規制必要?或究應作如何之規制?不無疑義，本會為此特於 105 年 6 月 16 日邀集學者專家、相關機關、媒體業者及所屬選舉委員會舉行公聽會。後並作成修法建議(維持規制惟嚴謹其構成要件及降低第三人違規時之裁罰額度)函送內政部參採在案。

- 四、其後中國時報、自由時報涉嫌違反系爭規定經本會裁罰案，當事人分別提起行政爭訟，雖經法院以法條未限制系爭民調之報導為由，撤銷本會之裁罰，但判決中(最高行政法院 107 年度判字第 412 號、559 號、臺北高等行政法院 105 年度訴字第 1488 號、1436 號判決)均仍肯認最高行政法院 102 年度判字第 321 號判決意旨，亦即「具民意調查之外觀」仍該當為系爭規定所稱之「民意調查」。
- 五、迄 105 年第 9 屆立法委員選舉王浩宇於投票日前 10 日內以臉書散布評論「民調」，內容分別為「…目前可望

拿到 4% 的綠社盟，只要多 3% 就有 3 席立委…。」、「…在邱毅、蔡正元、王炳忠等統派人士的催票下，新黨目前不但確定會過 5%，甚至可能上看 12%，拿下 3 至 4 席不分區立委…」，案經本會以違反系爭規定處王員罰鍰 50 萬元，王員不服，提起訴願遭決定駁回，遂提起行政訴訟，經臺北地方法院判決「訴願決定及原處分均撤銷」。為釐清裁罰分際，本會提起上訴，亦經最高行政法院（107 年度判字第 221 號判決）駁回在案；其判決意旨略為：

- （一）系爭法條所稱「民意調查」並未侷限於正式民調：
- 「…按選罷法第 53 條第 2 項之規範目的，係為保障選舉之公平與公正，避免任何人在選舉最後階段，藉由民意調查資料影響選民之判斷，或以不實之民調誤導選民，侵犯選民冷靜理性之思考空間，進而影響選舉結果。再從其立法歷程觀之，上開規定旨在規制『影響選情，擾亂視聽，妨礙選舉』，以及『偽造的民意調查結果』，故該『民意調查資料』之文義，並未侷限於僅指『正式民調』，而係泛稱任何選舉民意之彙計公開的概念，包括偽造、不實或假藉民調之名義所恣意發布之『不實民調資料』，均屬條文涵蓋之範圍；其核心意旨並非對於『正式民調』之發布加以規制管理，而係對投票日前 10 日內（包含投票當天）所有符合民意調查資料性質者，不分形式態樣作全面的禁制發布。…」
- （二）自行推估得票數與得票率非屬「民意調查資料」：

「原判決援引中選會 93 年 5 月 7 日中選法字第 0933500077 號函釋：自行預估得票數與得票率，非屬選罷法第 53 條第 2 項之民意調查資料等語，因認綜合被上訴人臉書上文章整體觀察，客觀上可認為屬被上訴人參考相關資料後自行預估之政黨得票率；再從主觀上觀察，被上訴人亦自原處分陳述意見之始，以迄本件言詞辯論，始終均主張本件被上訴人臉書內容與 93 年間連宋競選總部之發言相同，均屬預估得票率及得票數，是本件被上訴人臉書上文章，無論從客觀或主觀觀察，均屬被上訴人自行預估（推估）政黨之得票率，核非選罷法第 53 條第 2 項規定之『民意調查資料』等語，因而將訴願決定及原處分均撤銷，經核尚無違選罷法第 53 條第 2 項之文義解釋，亦無違該法條規定之規範目的與立法意旨。」

- （三）王員僅係自行推估並未引據民意調查資料，不具「民意調查」之外觀：「…並非具有『數據及百分比』之發言或貼文，即具有民意調查之外觀，尚應細究其是否引據任何民意調查資料（不論其係公正或不實）而為判斷，若僅係自行預估得票率，或僅係單純對於選情之判斷與評估，而未引據任何民意調查資料，即不得逕謂該「數據及百分比」係屬民意調查資料。就本件系爭臉書文章從客觀上觀察，並無隻字片語提及民意調查資料。遑論有否彙計或如何彙計，亦非引據任何不實之民意調查資料而予以

評論，而僅係自行預估政黨得票率及不分區立委席次，完全未引據或涉及任何民意調查資料（不論其係公正或不實），自難認其具有民意調查之外觀。…」

（四）王員係綠社盟之一員，預估綠社盟政黨得票率及不分區立委席次，均係出於自行預估其選舉陣營之得票率，故與本會之前自行推估僅限於政黨及候選人之函釋並無不合。

六、嗣本會並據上開最高行政法院判決，其一，停止本會 93 年 5 月 7 日中選法字第 0933500077 號函釋之適用。其二，重據判決意旨補充如下函釋：「總統副總統選舉罷免法第 52 條(公職人員選舉罷免法第 53 條)所稱『民意調查資料』應以是否引據任何民意調查資料(不論其公正或不實)而為判斷，政黨或候選人所為具有『數據及百分比』之發言或貼文，雖具有民意調查之外觀，若僅係自行預估得票率，或僅係單純對於選情之判斷與評估，而未引據任何民意調查資料，即不得謂該『數據及百分比』，係屬民意調查資料。本會…函釋應予補充。」

七、本案據當事人自陳其為「網路媒體平台，主要運作模式為觀測各時間點公開網站、社群等來源，取得已公開之資料後，利用網路大數據技術，以多元化視角研究呈現最熱門、最關鍵、最受關注的網路文章等作為題材，每天至少『發布』一篇最新議題。」則本案當事人乃「發布」選舉及候選人相關資料且其不具政黨

代表人或候選人身分，而非「報導」或「自行推估」之行為乃屬明確，其所發布之資料，為候選人之當選率百分比，應已具「民意調查之外觀」，而其所據為「透過巨量資料呈現粉絲數、網友熟悉度等變化，進行 AI 人工智慧解析以評估候選人之口碑擴散力」、「就客觀上已公開於各種媒體、未來事件交易所、台北政治經濟交易所、中選會、各候選人粉絲專頁、google trend 等即存公開資料及網路使用行為，整理成一個有所依據之預測值」等節視之，似就各相關網站使用聲量之數據資料，彙計分析之行為，較之上開未來事件交易所會員預測資料彙計之行為，若符合節，似難謂非屬系爭規定所稱之「民意調查資料」。上開資料與未來事件交易所發布之資料同屬無從符合系爭條項所定應載明事項之資訊註釋義務的可能。自不得予以發布。是本案臺北市選舉委員會所為決議與法院判決及本會函釋似非相符。

八、檢陳臺北市選舉委員會查處過程之事證、所有審議資料及相關判決。

辦法：如認臺北市選舉委員會決議與法院判決及本會函釋相合，則予以洽悉，如認有所牴觸則應予以撤銷，並依法予以裁罰。

決議：

- 一、本案依直轄市縣市選舉委員會組織準則第 6 條第 2 項規定撤銷臺北市選舉委員會所為原決議。
- 二、本案為選舉公告發布後至投票日 10 日前發布有關候選

人或選舉之民意調查資料，因未合公職選罷法第 53 條第 1 項所定要件，依同法第 110 條第 5 項規定，處金志聿新臺幣 50 萬元，由本會開具違反公職選罷法案件處分書；並依行政程序法規定之程序通知限期繳納。

第三案：關於廖彥朋先生 108 年 3 月 4 日所提「您是否同意，立法院應制訂包含究責機制之核能減煤專法，使 2030 年以前核能發電比例不得低於燃煤發電。」全國性公民投票案，業經提案之領銜人補正到會，是否合於規定，敬請核議。

提案單位：法政處

說明：

- 一、旨揭公投案前經本會 108 年 4 月 16 日第 528 次委員會議決議：「一、依據公民投票法第 10 條第 2 項規定，本案應敘明理由函知提案領銜人為補正。二、補正要旨如下：（一）本案主文『核能減煤』之語意，尚非明確，且「核能發電」與「燃煤發電」係屬二事，爰主文及理由書應作符合公投法「一案一事項」及提案內容應得以了解其真意之補正。（二）本案之究責機制，涉及憲法(行政)保留及公投法第 2 條第 4 項之『人事』事項，主文及理由書應作排除為公投事項之補正。」並以 108 年 4 月 22 日中選法字第 1083550151 號函請當事人於同年 5 月 10 日前予以補正，以釐清相關爭點。
- 二、依公投法第 10 條第 2 項規定：「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。二、提案不合前條規定。三、提案有第 32 條規定之情事。四、提案內容不能瞭解其提案真意。五、提案人數不足本條第一項規定。」同法第 10 條第 3 項規定：「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。」

三、來函說明及所附補正內容如下：

(一) 說明部分略為：

- 1、渠等已於 4 月 12 日依聽證會學者專家意見遞交補正提案，本會不予採認，實屬違法。
- 2、本會於 3 月 4 日收到本公投提案，原應於 4 月 3 日前審核完畢並通知補正，卻遲至 4 月 16 日始審核完畢，4 月 22 日通知補正，已超過法定審核通知補正期限，惟為資解決，渠等仍願提交主文及理由書，並建請於 4 月 30 日審竣云云。

(二) 補正內容略為：

- 1、將原主文「您是否同意，立法院應制訂包含究責機制之核能減煤專法，使 2030 年以前核能發電比例不得低於燃煤發電。」中「包含究責機制之核能減煤」等字刪除，4 月 12 日聽證會後函知本會之更正理由書(下稱 412 理由書)第四點第(三)項有關究責機制之立法原

則說明亦隨同刪除。

- 2、將 412 理由書第三點第五段中「…支持核能減煤的正面態度…」修正為「…支持減煤的正面態度…」；另第五點結語「…制定『核能減煤專法』…」修正為「制定專法」。

四、擬議意見：

- (一) 按依公投法第 10 條第 2 項、第 3 項規定，公投提案應於 30 日內完成審核，經聽證須命補正者，其補正期間之計算為聽證會結束日起算後 30 日。本案聽證會結束日為 4 月 11 日，則領銜人至遲應於 5 月 10 日前補正，補正的提案，本會則應於補正後 30 日內完成審核，易言之，本案係 4 月 26 日補正前來，本會則應於 5 月 26 日完成審核。另「補正」係「釐清相關爭點並協助提案人進行必要之補正」，亦即本會認有補正必要始命補正，否則無須補正，且補正程序乃公私互負協力義務，尚非提案領銜人得以逕行為之。據上，則本案本會於程序上並無任何違誤。
- (二) 實體上，本案聽證後原有之爭點，經當事人補正後，有關究責機制部分，既經刪除，已無上開決議第二點第二項之疑慮，惟本提案為制定專法，依其主文所示，核能發電比例不得低於燃煤發電仍為專法之重點方向，但「核能發電」跟「燃煤發電」本屬有別，置於一案乃有一案二投之疑慮，此於本案在第 528 次委員會議議程說明三、(一)、(1)業已敘明，公投法第 9 條第 6 項規定，公投提案以一案一事項

為限。其立法意旨，除在避免投票權人混淆誤認外，並有避免以一案多項提案吸引個別議題「同意」方的人數，俾能累積蓄集一舉通過門檻之弊。本案如認核電與燃煤發電如係一體兩面，固屬一案一事項，如非如此，自有違反「一案一事項」規定之虞。惟本案領銜人未作補正，是否合於規定自待審酌。另理由書提到續用核電、支持減煤，易言之，提案人之領銜人之真意應為減煤，然主文中，核能發電比例不得低於燃煤發電一文，亦即只要不逾越核能發電比重之前提下，燃煤發電比重亦有可能無庸減低，甚可在不逾越核電比重下，於提升核電比重時，燃煤比重亦有提升空間，如此，補正後之主文及理由書即有模糊未明之處，似仍有提案內容不能了解提案真意之慮。

五、檢附原提案、更正後主文理由書(108.4.12)、補正後之主文理由書(108.4.26)及其對照表 1 份。

六、本案提案人之領銜人相關資料，請注意個人資料之保護。

辦法：依委員會議決議辦理。

決議：本案補正後仍不符公投法第 10 條第 2 項第 4 款規定，予以駁回。

第四案：有關李敏先生領銜提出「您是否同意，在核能安全管制機關審查通過後，政府應將現有核能電廠使用執照延長 20 年？」全國性公民投票案一案，敬請核議。

提案單位：綜合規劃處、法政處

說明：

- 一、依公民投票法第 9 條第 1 項規定：「公民投票案之提出，除另有規定外，應由提案人之領銜人檢具公民投票案主文、理由書及提案人正本、影本名冊各一份，向主管機關為之。」、同條第 2 項規定：「前項領銜人以一人為限；主文以不超過一百字為限；理由書以不超過二千字為限。超過字數者，其超過部分，不予公告及刊登公報。」、同條第 3 項規定：「第一項提案人名冊，應依規定格式逐欄填寫，提案人應親自簽名或蓋章，填具本人國民身分證統一編號及戶籍地址，並分直轄市、縣（市）、鄉（鎮、市、區）別裝訂成冊。」及同條第 6 項規定：「公民投票案之提出，以一案一事項為限。」
- 二、另依公投法第 10 條第 2 項規定：「主管機關於收到公民投票提案或補正之提案後，應於三十日內完成審核。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三十日內補正，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、提案非第二條規定之全國性公民投票適用事項。二、提案不合前條規定。三、提案有第三十二條規定之情事。四、提案內容不能瞭解其提案真意。五、提案人數不足本條第一項規定。」及同條第 4 項規定：「公民投票案經主管機關認定合於規定者，應函請戶政機關於十五日內查對提案人。」
- 三、李敏先生於 108 年 4 月 29 日向本會提出全國性公民投

票案，其檢具主文「您是否同意，在核能安全管制機關審查通過後，政府應將現有核能電廠使用執照延長 20 年?」(37 字)、理由書(1,830 字)及提案人名冊正本、影本各 1 份，核符公投法第 9 條第 1 項至第 3 項規定；提案人數計 2,501 人，已達最近一次總統、副總統選舉選舉人總數萬分之一以上(按第 14 任總統副總統選舉選舉人總數為 1,878 萬 2,991 人，本次公民投票案提案人人數應達 1,879 人以上)，亦核符公投法第 10 條第 1 項規定(本案提案函、主文及理由書、本會擬審核意見一覽表)。

- 四、旨揭公民投票案主文為：「您是否同意，在核能安全管制機關審查通過後，政府應將現有核能電廠使用執照延長 20 年?」其理由書重點摘述如下：「一、本案通過後，台電應提出現有核電廠執照更新申請延長 20 年，送原能會審查通過後執行；二、在歐美國家，核電廠運轉超過 40 年並非特例；三、現有核電廠是否有機會延長使用年限，在於主管單位是否願意修正命令；四、區域電力配置失調，台電之中電、南電北送會造成地方對立；五、天然氣發電並不可靠且成本不穩定；六、規劃的再生能源發電裝置容量超過系統負荷；七、政府目前電力政策無法滿足台灣未來電力需求，本案是最經濟、最易執行也最有把握的改善措施。」其主文與理由書意旨尚屬相符。
- 五、另依公投法第 10 條第 3 項規定：「主管機關依前項第一款、第三款、第四款及前條第六項規定命補正者，

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。前項三十日內補正之期間，自聽證會結束日起算。」爰擬議研析意見如下：

(一) 本案究屬「創制案」或「複決案」？

1、按公民投票法（下稱公投法）第 2 條第 2 項規定：

「全國性公民投票，依憲法規定外，其他適用事項如下：一、法律之複決。二、立法原則之創制。三、重大政策之創制或複決。」實務見解認為，公投法第 2 條第 2 項列舉全國性公民投票適用事項，所謂立法原則、重大政策之「創制」，乃公民藉由投票方式，就公民提議之該等事項表示意志，督促政府採取積極作為使其實現，概念上，係從無到有之制度；而所謂法律、重大政策、憲法修正案之「複決」，則係公民藉由投票就其代表機關所通過之法案或進行中之政策，行使最終決定權，乃就既存之法案或政策決定是否繼續存續（廢止或否決）之制度，是就法律或重大政策提案複決者，必然是反對行將通過或已然通過之法律或重大政策。（最高行政法院 105 年度判字第 127 號判決參照）。

2、本案經提案人自行定位為「重大政策之創制」案，而據經濟部 108 年 4 月 27 日新聞稿：「…而在核廢料無處去，現有運轉中的核能機組將被迫於原規劃的時限內停止運轉，已是不爭的事實下…」及 108 年 3 月 6 日新聞稿：「有關核電是否應繼續使用？在公投之後，經濟部確實歸零思考，重新探討核

電議題，並向社會說明核電重啟或延役的困難，並非政府不顧公投民意不用核電，而是在無法解決核廢料處置問題的客觀事實下，導致核能電廠無法繼續延役使用，故政府需要在無法繼續使用核能的保守情境下，繼續推動擴大天然氣及再生能源等民眾較能接受之電源開發計畫，來確保民生及產業用電不虞匱乏。」等新聞稿可知，目前政府仍遵行「非核家園」之政策目標，亦即現有核電廠將於原規劃之時限內停止運轉；而本提案主張在核能安全管制機關審查通過後，政府應將現有核能電廠使用執照延長 20 年，乃欲藉由公投督促政府採取積極作為使其實現，故本提案似應屬公投法第 2 條第 2 項第 3 款規定之「重大政策之創制」，惟仍應由權責機關釐清其政策有無之必要。

(二) 本案提案內容是否不能瞭解其提案真意？

- 1、按公投主文應清楚明確，俾投票者明確瞭解其所投為決定何一事體，意即清楚其投票之標的，此即公投法第 10 條第 2 項第 4 款，明定提案內容若不能瞭解其真意，即不符規定之意旨。此外，依公投法第 30 條第 1 項第 3 款規定，公投投票通過之重大政策案，總統或權責機關即應為實現該公投案內容之必要處置。是故，倘提案內容未臻具體明確，亦有連帶使權責機關不知如何為必要處置之虞。另提案文字未具客觀、中立者，除有違公投法第 2 條第 2 項（第 10 條第 2 項第 1 款）規定外，此類

文字具有誘導贊成或反對公投主文之意旨，或將影響公投案通過與否的有效性，亦有違反公投法第 10 條第 2 項第 4 款規定之虞。查本提案主文為「您是否同意，在核能安全管制機關審查通過後，政府應將現有核能電廠使用執照延長 20 年？」主文文字似尚屬客觀、中立，且無誘導贊成公投主文意旨。惟此類附前提要件之命題，將使問題回答之選項擴充為四，亦即安管審查通過後之同意或不同意以及安管審查不通過之同意或不同意，形同命題中另有命題之情況，不僅有違一案一事項之虞，亦有提案不能瞭解其真意之虞，似有釐清之必要。

- 2、其次理由書第一段表示：「通過後台電應提出現有核電廠執照更新申請，將電廠執照延長 20 年，送原子能委員會審查通過後執行。」似與主文之意旨有違。蓋主文係以「核能安全管制機關審查通過」作為核能電廠使用執照延長 20 年之前提要件，而核能安全管制機關是否審查通過，當係訴諸其專業評估而做出決定。依主文意旨，若核能安全管制機關審查未通過，則政府不應將現有核電廠使用執照延長 20 年。然依理由書第一段文字意旨，本案通過後，台電即應提出核電廠執照更新申請，送原子能委員會審查通過後執行。似課予行政機關於本案通過後，即應將現有核電廠執照延長 20 年之義務。則主文與理由書之意旨似有出入；另理由

書第 1 段之「更新申請」，與「核子反應器設施運轉執照申請審核辦法」第 16 條之「換照申請」有無區別？本公投案所及，僅及於尚欠核定之核一廠或包括尚未申請之核二、三廠？亦有未明，而有公投法第 10 條第 2 項第 4 款「提案內容不能瞭解其提案真意」規定之虞，均有舉行聽證釐清之必要。

(三) 本案是否為一案一事項？

按公投法第 9 條第 6 項規定：「公民投票案之提出，以一案一事項為限。」本提案主文如前所述以其命題中含有前提，形同二命題四選項，自有釐清是否屬一案一事項之必要。其理由書亦因前提要件之存否而連帶產生與主文兩歧之情事，亦有舉行聽證釐清之必要。

辦法：依委員會議決議辦理。

決議：本案有舉行聽證必要，依法定程序發布公告及舉行聽證。

第五案：有關張善政先生領銜提出「您是否同意，訂定數位國家專法，設立直屬行政院之中央二級機關『數位創新委員會』，發揮數位時代前瞻功能，來解決政府在數位時代法規鬆綁不及、政策創新不足的醫療長照、教育、金融、交通等各種問題？」全國性公民投票案一案，敬請核議。

提案單位：綜合規劃處、法政處

說明：

- 一、依公民投票法第 9 條第 1 項規定：「公民投票案之提出，除另有規定外，應由提案人之領銜人檢具公民投票案主文、理由書及提案人正本、影本名冊各一份，向主管機關為之。」、同條第 2 項規定：「前項領銜人以一人為限；主文以不超過一百字為限；理由書以不超過二千字為限。超過字數者，其超過部分，不予公告及刊登公報。」、同條第 3 項規定：「第一項提案人名冊，應依規定格式逐欄填寫，提案人應親自簽名或蓋章，填具本人國民身分證統一編號及戶籍地址，並分直轄市、縣（市）、鄉（鎮、市、區）別裝訂成冊。」及同條第 6 項規定：「公民投票案之提出，以一案一事項為限。」
- 二、另依公投法第 10 條第 2 項規定：「主管機關於收到公民投票提案或補正之提案後，應於三十日內完成審核。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三十日內補正，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、提案非第二條規定之全國性公民投票適用事項。二、提案不合前條規定。三、提案有第三十二條規定之情事。四、提案內容不能瞭解其提案真意。五、提案人數不足本條第一項規定。」及同條第 4 項規定：「公民投票案經主管機關認定合於規定者，應函請戶政機關於十五日內查對提案人。」
- 三、張善政先生於 108 年 5 月 3 日向本會提出全國性公民投票案，其檢具主文「您是否同意，訂定數位國家專法

，設立直屬行政院之中央二級機關『數位創新委員會』，發揮數位時代前瞻功能，來解決政府在數位時代法規鬆綁不及、政策創新不足的醫療長照、教育、金融、交通等各種問題？」(82字)、理由書(1,678字)及提案人名冊正本、影本各1份，核符公投法第9條第1項至第3項規定；提案人數計2,491人，已達最近一次總統、副總統選舉選舉人總數萬分之一以上(按第14任總統副總統選舉選舉人總數為1,878萬2,991人，本次公民投票案提案人人數應達1,879人以上)，亦核符公投法第10條第1項規定(本案提案函、主文及理由書、本會擬審核意見一覽表)。

四、旨揭公投案主文為：「您是否同意，訂定數位國家專法，設立直屬行政院之中央二級機關『數位創新委員會』，發揮數位時代前瞻功能，來解決政府在數位時代法規鬆綁不及、政策創新不足的醫療長照、教育、金融、交通等各種問題？」其理由書略以，我們原有享譽國際的電子化政府，但近年來，法規明顯跟不上數位潮流，在數位創新的政策上乏善可陳，數位優勢在快速流失，卻無主導機關來發想前瞻的政府，檢討落伍的法規，應該透過公投提案、連署，投票過程凝聚全民共識，訂定數位國家專法，成立部會層級的「數位創新委員會」，並將新設的「數位長」作為各部會機關帶動創新政策的關鍵職位。其主文與理由尚無不符情事。

五、另依公投法第10條第3項規定：「主管機關依前項第

一款、第三款、第四款及前條第六項規定命補正者，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。前項三十日內補正之期間，自聽證會結束日起算。」爰擬議研析意見如下：

(一) 本案是否屬公投法第 2 條第 2 項規定，全國性公民投票適用事項？

按上開規定全國性公投之適用事項包括：一、法律之複決；二、立法原則之創制；三、重大政策之創制或複決；四、憲法修正案之複決。本公投案據其主文及理由書所述，我們原有享譽國際的電子化政府，但近年來，法規明顯跟不上數位潮流，在數位創新的政策上乏善可陳，數位優勢在快速流失，卻無主導機關來發想前瞻的政府，檢討落伍的法規，雖曾有產官學界要推動資訊基本法，設立資訊部，每個部會都有專職資訊長，但因未獲政府及民代支持，所以只有訴諸直接民意，透過公投提案、連署，投票過程凝聚全民共識，訂定數位國家專法，故本案提案人之領銜人自陳屬於「重大政策之創制」公投案，惟其內容多涉法律之修訂，究為重大政策或立法原則之創設，不無疑問；另本案主要意旨乃在設立「數位創新委員會」、置「數位長」，成立一個主掌數位時代規劃的部會。依司法院釋字第 613 號解釋，為「實現國家目的，雖因任務繁雜、多元，而須分設不同部門，使依不同專業配置不同任務，分別執行，惟設官分職目的絕不在各自為政，而

是著眼於分工合作，蓋行政必須有整體之考量，無論如何分工，最終仍須歸屬最高行政首長統籌指揮監督，方能促進合作，提昇效能，並使具有一體性之國家有效運作，此即所謂行政一體原則。」係認機關之組設係為憲法行政保留之謂。而是項政策必伴隨國家預算的規劃、機關職權的劃分與處理、人員的任命、乃至國家租稅的變動。故本案內容是否涉及公投法第 2 條第 4 項所稱之「預算」、「租稅」、「薪俸」及「人事」等事項，似有釐清之必要。

（二）本案是否一案一事項？

- 1、按公投法第 9 條第 5 項規定：「公民投票案之提出，以一案一事項為限。」本案主要重點為訂定國家數位專法，其為重大政策或立法原則之創設之疑問已見前述，而於理由書「我們的主張」段落中，復提及成立部會層級的「數位創新委員會」，並將新設的「數位長」作為各部會機關帶動創新政策的關鍵職位；「為什麼要公投？」段落中，言及透過傳統立法程序設置一個主掌數位時代規劃的部會，只有訴諸民意一途，以上於理由書各段所提之組織設置及職稱，是否為國家數位專法內容之一部？或於數位專法以外，另訂組織法規以為配套？如屬前者，如該數位專法定性為作用法之前提下，其內容加入組織事項，與中央行政機關組織基準法第 5 條第 3 項即有違背；如屬後者，則本案或涉二種立法原則，或兼有立法原則及重大政策之創制，

有一案二投之慮。

2、另「數位國家專法要求什麼？」段落中，言及訂定專法、設立行政院數位創新委員會、各部會設置數位創新長、數位創新辦公室及數位創新菁英不受公務人員任用資格限制等節，涉有行政院組織法、各部會組織法及公務人員任用法規之研修，則本案於專法外，尚涉多種立法原則之創制，有一案多投之慮。

(三) 本案是否提案內容不能了解提案真意？

依公投法第 10 條第 2 項第 4 款規定，公投提案如有提案內容不能了解提案真意情事，應通知提案人之領銜人限期補正，本案究定性為重大政策或立法原則之創設之疑問已見前述，況如更易為立法原則之創制，以其理由書多為論述數位創新的願景、及推動與否會產生之利弊，就所欲推動之專法，除於組織上略提外，並無具體立法原則之說明，除大眾於投票時，無從了解提案真意外，亦使立法機關於本案通過，欲研擬專法時無所依循，是以所謂立法原則為何？該疑問於本案定性為立法原則之創設時，亦有釐清必要。

辦法：依委員會議決議辦理。

決議：本案有舉行聽證必要，依法定程序發布公告及舉行聽證。

第六案：有關張靜先生所提「美式陪審團」全國性公民投票案業經聽證，其後續處理一案，敬請核議。

提案單位：法政處

說明：

一、本案前經本會第 527 次委員會議審議，應召開聽證以釐清相關爭點。爰於 108 年 5 月 7 日上午 9 時 30 分舉行聽證，由林偕得委員主持，指定閱覽聽證紀錄之期日（108 年 5 月 10 日）無人前來閱覽聽證紀錄竣事。依行政程序法第 108 條第 1 項、公民投票法（下稱公投法）第 10 條第 3 項規定，本會應斟酌聽證結果，協助提案人進行必要之補正。

二、本案經綜整聽證與會者發言意見，有下列議題待釐清：

（一）議題一：本案是否為公投法第 2 條第 2 項第 2 款所稱「立法原則之創制」？

1、與會者意見：領銜人謂：本案不包含美式的大陪審團制度¹。有謂，在主文裡已提及「司法改革人民參與刑事審判」，故領銜人所指應為小陪審團制度。再者，立法原則之創制不可能具體列出法律條文，而是公投案通過後領銜人與相關主管機關再行協商，故本案符合立法原則之創制無疑²。另有謂，立法原則的創制顧名思義就不是具體的法律條文，本來就是較抽象的概念，本案內容是否完全無誤可再進一步檢視，不過基本方向應符合立法原則之創制³。

2、行政機關對此議題是否該當為「立法原則」，未表

¹ 提案人之領銜人張靜先生發言內容，聽證紀錄頁 3（附件 3）

² 真理大學法律系吳景欽教授發言內容，聽證紀錄頁 7（附件 3）

³ 東吳大學法律系陳清秀教授發言內容，聽證紀錄頁 13（附件 3）

示異見；惟就此議題之「立法原則」均認過於寬泛，有涵蓋過廣與不明確之嫌，而有是否符合一案一事項之疑慮⁴。

(二) 議題二：本案是否提案內容不明致不能瞭解其真意？

- 1、與會者意見：領銜人謂，所有可供參考的制度裡，沒有比陪審制更明確的了⁵。領銜人之代理人謂，提案理由書所提 10 點立法原則，是我們把美國多數州在用的具體化，這樣較能操作。這個模式比較像陳清秀教授所提，留一點立法裁量空間，立法才能符合人民期待⁶。有謂，主文前半段說人民參與審判制度應採取美式陪審團為藍本之陪審制，然後段又要求作為我國未來刑事訴訟立法原則之創制。亦即前半段在說要立一個類似國民參與刑事審判的法律，但後半段卻是在講刑事訴訟法要怎麼修改的問題，係兩個不同內涵的對象。此外理由書中的立法原則 10 點，第 1 至 5 點均係陪審團的概念無誤，但第 6 至 9 點都在講刑事訴訟法改革的問題。到底我們要修的是什麼法？此部分似有釐清必要⁷。另有謂，美式陪審團這樣一個立法原則滿具體明確的，當然各州陪審團有不一致，其實不具體明確有個優點，立法裁量的空間較大，立法原則本來就是比較抽象的概念⁸。

⁴ 法務部代表蔡碧仲政務次長發言內容，聽證紀錄頁 12（附件 3）

⁵ 領銜人之代理人陳為祥律師發言內容，聽證紀錄頁 5（附件 3）

⁶ 領銜人之代理人鄭文龍律師發言內容，聽證紀錄頁 15-16（附件 3）

⁷ 中央大學刑事警察學系林裕順教授發言內容，聽證紀錄頁 9-10（附件 3）

⁸ 東吳大學法律系陳清秀教授發言內容，聽證紀錄頁 13-14（附件 3）

2、行政機關意見：司法院代表表示，理由書所提 10 項立法原則的命題，明顯無法完整代表所謂的美式陪審團制度內容。本提案「美式陪審團」的概念並不夠具體，即便法律專業人士，若未深入研究也無法精確掌握，更何況是一般非法律專業的國民？舉例而言，領銜人提出之立法原則第 2 點，對於被告有罪、無罪的認定，為何採一致決，例外才採絕對多數決？提案理由並未說明。第 5 點部分，美國其實有 31 個州有民眾參與死刑量刑的機制，提案理由亦未說明。第 7 點部分，所謂起訴狀一本與訴因都是日本的形訴制度，主文既要採取美式，但是立法原則部分卻又包含日本制，似有釐清必要。接著第 10 點部分，美國聯邦刑事訴訟規則第 23 條（a）規定被告若要放棄陪審團審判時，需經過檢察官及法院的許可，並非由被告自由選擇。本此，若對這種不太明確的內容進行公投，難以期待人民在瞭解內容的前提下為判斷思考。則本案是否該當公投法第 10 條第 2 項第 4 款「提案內容不明致不能瞭解其真意」，而應為補正之通知？此係中選會權責，本院予以尊重⁹。另法務部代表表示，領銜人提出之立法原則 10 點是否純然能代表美式陪審制內容？在尚未釐清前，就交付公投是否適當¹⁰？

（三）議題三：本案是否屬於直接民權行使之權限範圍？

⁹ 司法院代表蘇素娥廳長發言內容，聽證紀錄頁 11（附件 3）

¹⁰ 法務部代表蔡碧仲政務次長發言內容，聽證紀錄頁 12（附件 3）

1、與會者意見：領銜人謂，憲法第 77 條所指司法權核心部分，我認為它是針對個案，顯然不是指司法立法、司法行政或相關的司法監督及司法預算等，故我不認為司法制度是憲法保留的機關權限¹¹。領銜人之代理人謂，若由人民參與審判有違憲疑慮的話，國民法官與陪審都會遭遇同樣問題，但司法院並未表示自己的國民法官有何違憲疑慮。司法院推的國民法官，不只參與事實認定更參與量刑，陪審制只就事實部分作有罪無罪認定，量刑部分仍交由職業法官，本此，我們不認為陪審制會比國民法官有更大的違憲疑慮¹²。有謂，憲法第 77 條有關司法權的核心，它講的是具體個案的審判權，而非司法政策。附帶一提，若本案通過後有無違反憲法第 80 條規定之法官保留原則？我認為沒有，因為只要陪審制通過後，陪審員當然成為法定法官，故無違憲疑慮。至於公投法第 30 條第 1 項第 2 款明顯未排除其他有提案權之機關研擬提案，故不得就之認係非屬人民提案之事項¹³。另有謂，本案有違憲疑慮的部分在於犯罪事實認定交由人民處理的部分。我個人看法是，有無違憲或許不太適合交由中選會認定，而是將來由大法官解釋。有些國家是發現違憲疑慮，先聲請大法官解釋，若通過違憲審查，再來公投，我國未來或許可考慮這種模式

¹¹ 提案人之領銜人張靜先生發言內容，聽證紀錄頁 3-4（附件 3）

¹² 領銜人之代理人陳為祥律師發言內容，聽證紀錄頁 17（附件 3）

¹³ 真理大學法律系吳景欽教授發言內容，聽證紀錄頁 7（附件 3）

2、行政機關意見：法務部代表表示，本案其實無涉司法院所謂的核心，關鍵點在於領銜人提出之立法原則是否能純然代表美式陪審制內容¹⁵。司法院代表就本議題未表示意見，僅就該院目前送立法院審議的國民參與刑事審判法部分表示意見，引用司法院大法官第 378 號解釋，認為該法並無違憲疑慮。

三、本案擬議意見如下：

（一）本案是否為公投法第 2 條第 2 項第 2 款所稱「立法原則之創制」？

所謂立法原則、重大政策之「創制」，係指公民藉由投票方式，就公民提議之該等事項表示意志，督促政府採取積極作為使其實現，概念上，係從無到有之制度（台北高等行政法院 103 年度訴字第 1559 號判決參照）。本案據主文所示，旨在採取以美式陪審團審判為藍本之陪審制，作為我國未來刑事訴訟立法原則之創制。理由書並臚列 10 點關於陪審制之立法原則，提案人之領銜人張靜先生亦於本案聽證程序中釐清其所指陪審制係指審判中認定犯罪事實有無的小陪審制，應可認符合公投法第 2 條第 2 項第 2 款所稱「立法原則之創制」。至於提案事項是否彼此相關獲互為連帶（Related or mutually dependent）？已如提案方所稱，依社會通

¹⁴ 東吳大學法律系陳清秀教授發言內容，聽證紀錄頁 14（附件 3）

¹⁵ 法務部代表蔡碧仲政務次長發言內容，聽證紀錄頁 12（附件 3）

念可得瞭解為一事項。往例則有馬英九先生所提「您是否同意：針對總統、立委、監委等高階公職人員以及司法與行政首長，意圖直接或間接為自己或他人所涉司法案件獲得有利或不利之裁判或處分，而對司法人員施以脅迫、恐嚇、關說或其他非法之行為者，科以刑罰？」公投案，理由書則將行為主體、犯罪意圖、行為客體、刑度及教唆犯列為原則，經本會認屬一案，本案是否視為一案，似待審酌。

(二) 本案是否提案內容不明致不能瞭解其真意？

- 1、本案主文前段表示人民參與審判制度應採取美式陪審團為藍本之陪審制，然後段又要求作為我國未來刑事訴訟立法原則之創制。以文義解釋，即前半段似主張要以美式陪審制為藍本立一個類似司法院正在推行之國民參與刑事審判法的法律，但後半段卻又主張作為刑事訴訟法立法原則之創制，前後兩項主張之內涵似有未同。亦或者領銜人之意在於刑事訴訟法中，增訂以美式陪審團為藍本修正之人民參與刑事審判制度？主文部分文義未明，理由書中亦未就此部分說明，除恐有違反公投法第 9 條第 6 項公投案之提出以一案一事項為限之虞，已如前述外，一般人民恐難理解本提案之真意，似有請提案領銜人為補正釐清之必要。
- 2、此外理由書中的立法原則 10 點，依據聽證中學者、司法院及法務部代表所提出意見，該 10 點尚不足以代表美式陪審團制之全貌(詳如前揭議題二之說

明)，理由書亦未將美式陪審制的特性突顯，諸如判決無理由等。是故，上開 10 點原則究係分屬不同議題之數案？或屬同一議題但涵蓋過廣而致無從確知其內容？均有請提案領銜人併為補正釐清之必要。

(三) 本案是否屬於直接民權行使之權限範圍？

按憲法第 77 條規定：「司法院為國家最高司法機關，掌理民事、刑事、行政訴訟之審判及公務員之懲戒。」同法第 80 條規定：「法官須超出黨派以外，依據法律獨立審判，不受任何干涉。」本案聽證與會學者專家多表示，上開規定應指個案之審理，未涉及刑事審判制度，故本案無涉及司法權核心行使事項的問題，並未排除人民公投權之行使，而屬於直接民權行使之權限範圍。司法院及法務部則均未就此表示意見。惟誠如本會聽證議題 3、(2) 所述，依公投法相關規定，舉凡機關對公投提案提出相對意見書、發表意見或進行辯論、立法創制公投案通過後，法案之草擬、甚或地方性公投案事項，均未將司法、考試及監察機關納列為該法之適用機關；雖與會學者提出該法相關規定並非「明示其一，排斥其他」之意。復據司法院釋字第 175 號解釋，確框列司法院「就其所掌有關司法機關之組織及司法權行使之事項，得向立法院提出法案。」亦似未限制其他機關或人民公投之提案。但此涉公投法之適用與解釋問題，似仍有審酌釐清必要。

四、檢附張靜先生所提公民投票案之主文及理由書影本¹⁶、聽證公告¹⁷及紀錄¹⁸等各 1 份。

辦法：依委員會決議辦理。

決議：

一、依據公民投票法第 10 條第 2 項規定，本案應敘明理由函知提案領銜人為補正。

二、補正要旨如下：

（一）主文首句「.....有關司法改革人民參與刑事審判制度，應該.....」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。

（二）理由書所列立法原則 10 點，尚不足代表美式陪審團制之全貌，亦未能凸顯美式陪審制的特性，是以，上開各點究係分屬不同議題之數案？或屬同一議題但涵蓋過廣而致無從確知其內容？均有請提案領銜人作符合公投法「一案一事項」及提案內容應得以了解其真意之補正。

（三）本案主文前段為採取美式陪審團為藍本之陪審制，後段又要求作為未來刑事訴訟立法原則之創制；即前半段似以美式陪審制為主軸另立專法，後半段卻主張將之作為刑事訴訟法立法原則之創制，提案真意為何，有請提案領銜人作提案內容應得以了解其

¹⁶ 提案領銜人張靜先生於 108 年 3 月 8 日向本會遞交之公投案主文及理由書（附件 1）

¹⁷ 張靜先生「您是否同意有關司法改革人民參與刑事審判制度，應該採取以美式陪審團審判為藍本的陪審制，作為我國未來刑事訴訟立法原則之創制？」全國性公民投票案聽證公告（附件 2）

¹⁸ 張靜先生所提「您是否同意有關司法改革人民參與刑事審判制度，應該採取以美式陪審團審判為藍本的陪審制，作為我國未來刑事訴訟立法原則之創制？」全國性公民投票案聽證紀錄（附件 3）

真意之補正。

- (四) 另依公投法第 2 條、第 10 條第 7 項、第 30 條等規定，直接民權之行使原係針對行政、立法機關怠惰或權力行使不力而為矯法之謂；司法機關職權範圍是否仍有公投法之適用，有請提案領銜人作提案內容是否為全國性公民投票適用事項之補正。

第七案：有關「選務人員執行職務意外傷亡慰問金發給辦法」（以下簡稱本辦法）草案，敬請核議。

提案單位：人事室

說明：

- 一、總統副總統選舉罷免法第 57 條及公職人員選舉罷免法第 61 條，分經總統於中華民國 107 年 12 月 5 日及 108 年 1 月 9 日修正公布，上開修正條文均授權中央選舉委員會就其發給之對象、數額基準、程序及其他相關事項訂定辦法，據以發給慰問金。爰據之研擬本辦法草案，經邀集行政院人事行政總處、主計總處、銓敘部、及直轄市、縣(市)選舉委員會開會研商後，旋將草案送請行政院公報編印中心刊登公報，踐行預告程序，已於 108 年 4 月 26 日完成發布，於 108 年 5 月 3 日公告截止，期間函詢直轄市、縣(市)政府，並於公共政策網路參與平台預告。
- 二、本辦法預告程序及函詢各直轄市、縣市政府，除臺北市政府、雲林縣政府、基隆市政府、新北市政府、嘉義縣政府、高雄市政府外，均無意見。上開縣市政府所提意見曾於 108 年 3 月 20 日、同年 4 月 3 日 2 次會

議中已有相同討論，本辦法草案擬不再修正。

三、本辦法預告草案計 11 條，其重點如下：

- (一) 本辦法訂定依據。(草案第一條)
- (二) 本辦法適用對象。(草案第二條)
- (三) 發給慰問金之要件。(草案第三條)
- (四) 慰問金發給標準及金額。(草案第四條)
- (五) 受傷或失能者加重程度之差額補足。(草案第五條)
- (六) 慰問金之申請程序及核定權責機關。(草案第六條)
- (七) 慰問金經費之預算編列機關。(草案第七條)
- (八) 遺族請領死亡慰問金之請領順序及權利喪失之準用。(草案第八條)
- (九) 辦理總統副總統、公職人員罷免及公民投票之準用。(草案第九條)
- (十) 書表格式之訂定機關。(草案第十條)
- (十一) 本辦法施行日期。(草案第十一條)

辦法：經委員會議核議通過後，即依法制作業程序辦理發布。

決議：經委員會議核議通過，依法制作業程序辦理發布。

第八案：有關蔡中岳先生於本（108）年 4 月 2 日所提「您是否同意，在『高放射性核廢料最終處置場』啟用前，不得提出或執行新建、續建、擴建或延役核電廠之計畫？」全國性公民投票案業經聽證，其後續處理，敬請核議。

提案單位：法政處

說明：

一、本案前經提請本會第 528 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 10 時由周委員志宏主持，舉行聽證竣事，且指定於 5 月 14 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：本案究屬「創制案」或「複決案」？

與會者意見：

1、領銜人：政府目前提出的核電政策叫做「非核家園」，本案意旨為「核廢負責」，兩者概念不同。國家目前能源政策方向疏漏、缺乏的，其實就是核廢相關的政策，我們希望臺灣社會必須積極地討論核廢的處置，讓我們邁向一個負責任的社會，所以這應該是一個創制性的公投，我們認為是沒有疑義的。如果公投通過，權責機關必須要依這樣的原則來更新能源政策，也就是必須更積極處理核廢。此外，低放有選址條例，是有明定成為法案，高放其實是沒有這些選址條例，我們認為本案跟現有的政策，概念上是不太相符¹。

2、領銜人之代理人洪申翰先生：本案重點是怎麼透過一些其他的方式，讓核廢料必須要有一個比較大的壓力，負責任地處理。這個事情跟經濟部剛剛在

¹領銜人蔡中岳先生發言內容，聽證紀錄頁 5、15

敘述的「非核家園」政策，其實恰恰就是兩個邏輯，所以這是一個重大政策的創制，並不是複決²。

- 3、劉繼蔚律師及涂予尹助理教授：重大政策的創制或複決，它只是一個名項上的差異，但並沒有實際上法律效果的區分，且參照公投法第 30 條規定，關於法律的創制或複決有區分不同的法律效果，然重大政策的創制或複決在區分上，卻沒有像法律案的區分一樣有區分不同法律效果，故至少就目前的公民投票法而言，我們認為可以尊重提案人自行的定義，作為重大政策的創制，並沒有說一定要區分是創制案或複決案而不能安放的情形，否則可能會造成本案的實質審查³。
- 4、高仁川助理教授：本人贊同本案屬於重大政策之創制，重大政策有無的劃分，未必涇渭分明，與法律案的有無，能清楚劃分是有區別的，不應該執著於創制或複決的劃分，作為駁回本件公投提案的理由。其次，即使本案似乎與現行政策方向一致，個人認為仍不妨礙本案可定位為重大政策的創制案。理由在於經濟部的新聞稿說明，定位上偏低，政策如果以新聞稿說明的方式來呈現，它法律上的拘束力應該比較弱，並無法與行政計畫或者是向行政院乃至國會提出法律草案相比擬。況且本案涉及國家未來施政的重大事項，透過本公投提案，再行探求、確認全國民眾對本案主文的態度、立場，

²領銜人之代理人洪申翰先生發言內容，聽證紀錄頁 16。

³學者專家劉繼蔚律師及涂予尹助理教授發言內容，聽證紀錄頁 7 至 9。

這個意義顯然有別於相關部會的新聞稿說明。尤其總統與國會在明年即將改選，行政權與立法院生態、結構均有變動可能性的考量之下，更應賦予民眾對此重大議題有表達意見，形成共識的機會⁴。

5、高銘志副教授：目前領銜人所提出的比較像是說，未來是不是要去修改所有核子反應器設施管制法相關法律作配套，以至於未來在高放場址沒有選定之前，前面的許可都不可以發放，會不會是這個意思？我想要作一個釐清。假如領銜人堅持是在重大政策的創制之下的話，其實也可以有某種解釋的空間，因為目前主要政府的所有施政作為跟提案人所訴求的方向是一致的，唯一的不同就政府是沒有任何條件下就不去執行後續的動作，難道領銜人是想要把這個條件限縮到只有高放最終處置場啟用前的這個條件嗎？假如是這個觀點的話，其實是適合把它列為政策創制的部分⁵。

6、經濟部代表：從環境基本法的角度來看，「非核家園」就是一個非常具體的政策目標，也是一個法定的政策目標，不管是經濟部或所有的政府機關，只要這個法沒有修正之前，它就是一個既定的政策，是必須要去執行的。為了執行這個政策，當然還有一些相關的規定，行政院現在也成立了「永續發展委員會」，把「非核家園」非常獨特的、國際上都沒有的「SDGs」定在永續發展目標當中，也提出了

⁴學者專家高仁川助理教授發言內容，聽證紀錄頁 10。

⁵學者專家高銘志副教授發言內容，聽證紀錄頁 11 至 12。

很多核心的具體目標，基本上就是依法要推動核電廠的除役、處理核廢料，推動高放射性廢棄物最終處置的法制作業，加強一些核安，所以在 SDGs 定為國家目標的狀況下，執行「非核家園」這個政策也是目前非常確定的。不管再怎麼樣子，就目前來看，原能會所定的一些雖然不一定是法律，但是法規上的命令，對於核電廠的除役有非常明確的規定，到此為止只有核三是有可能去申請延役的，但是在「非核家園」這個狀況下面，就是從既有的政策看起來，也不會去推動核三的延役。所以整個看起來，不管今天所提到的新建或者是延役等等，在現行政策上都是沒有任何違背的，我們認為既然完全都是按照現行的政策在提，它就不應該是一個重大政策的創制，當然也就不是複決⁶。

(二) 議題二：本案提案內容是否不能瞭解其提案真意？

與會者意見：

- 1、領銜人：理由書大概說明核電的現況，比如說核電廠在斷層旁邊，有說明核四廠其他工程上的狀況，並沒有直接說「地質條件不適合推動核四」，有關於地質跟核廢料選址上面，理由書內確實有提到「高放射核廢料是各國至今無法解決的難題」，並大概提到高放核廢料的處理，必須存放的地質條件要穩定、母岩深度距離地表 300 公尺以上這些規定。這些說明基本上就是國際間在處理高階核廢料

⁶經濟部代表胡文中主任發言內容]，聽證紀錄頁 13。

處置的現況跟原則，它是一個事實陳述，雖然如此，我們不希望完全沒有任何克服的可能，比如說臺灣有全世界非常優秀的健保制度，但其他國家沒有，所以我的意思就是說，我們確實不能說完全沒有可能有符合高階核廢料處置的機會，確實也有非常多的困難，我們還是希望政府可以盡最大的努力，這是我們認為的負責。所以我剛剛說，我們認為說明的文字是在說明核廢政策跟國際現況，並沒有跟主文之間有太大的衝突⁷。

- 2、劉繼蔚律師：本件的公投主文的前提條件是非常清楚明確的，當然就沒有所謂的不能明瞭提案真意⁸。
- 3、涂予尹助理教授：能源政策跟核能政策或核廢政策其實是屬於可以切割的各個部分，「非核家園」政策對於核廢料應該要怎麼樣來作處理，並沒有辦法完全涵蓋到核廢料處理的部分。也就是說，有關於核廢料應該如何處理，還是需要有非常具體的一個政策規劃，我們不會因為政策上要走向非核，核廢自己就可以找到終局解決的一個方案。再其次就是依照目前中央政府行政機關的組織架構，可以發現到有關於能源政策和核廢政策，其實是由經濟部或經濟部能源局以及行政院原能會分別來作執掌，從今天所邀請到的相關機關代表，也可以發現到來列席發言的是原能會長官，並不是經濟部或經濟部能源局長官，表示貴會在決定哪些

⁷提案之領銜人蔡中岳先生發言內容，聽證紀錄頁 5 至 6。

⁸學者專家劉繼蔚律師發言內容，聽證紀錄頁 8。

是相關機關的時候，其實也已經有意識到能源政策跟核廢政策是不同的，目前提案主文以及提案理由書裡面係針對核廢政策的部分。應該是說，站在如果不挑戰目前政府能源——包括核能——政策這樣的一個前提之下，對於核廢政策該如何處理，希望能夠提出重大政策的創制⁹。

4、高仁川助理教授：本人並不認為本案有違反公投法第 10 條第 2 項第 1 款或第 4 款的情形，而且一般來說，無論是哪一種公投提案，它本身的目的既然是在透過公投探求多數民眾的意見，則似乎難以避免主文議題的設定本身就內含某種立場。因此，提案內文必須從主文跟提案理由書來加以觀察，提案文字的客觀與中立性，僅能透過公投理由書在有限的字數限制之下，提供更充分、完整而可信的資訊，儘可能地避免偏頗或誤導的疑慮。其次，綜觀主文跟理由書之後，並不認為主文跟理由書有明顯矛盾之處，理由書只是在說明、強調高放射性核廢料的處置與核能電廠的新建、續建、擴增或延役，應該合併加以思考，共同納入政府決策的應考量因素。原因在於核能使用有其科學技術上之特殊因素，基於世代責任跟安全性的顧慮，不宜將兩者割裂對待處理¹⁰。

5、高銘志副教授：領銜人提案意指不是很清楚，比如說到底是要避免新的核廢料產生，還是應避免持

⁹學者專家涂予尹助理教授發言內容，聽證紀錄頁 9。

¹⁰學者專家高仁川助理教授發言內容，聽證紀錄頁 10 至 11。

續產生，還是低放的問題？因為在主文裡面一直提到核廢料，就變成為什麼在這個案子裡面不處理低放核廢料並不是非常清楚。另外，主文及理由書之相關文字與法條用語不一致，例如：法條只有「高放射性廢棄物」，可是這裡是用「高放射性核廢料」；在法律裡面，通常用的是「興建完成」或「運轉」，主文裡面用的是「啟用前」。公投其實有一個不得的主體，到底是誰？是政府不得、台電不得？還是未來台電切分之後，發電公司不得，還是控股公司不得？還是未來公民投票，甚至公民投票不得再提起？這個其實都是有爭議的。另外，在這個主文裡面使用到的「核電廠」用語，其實跟一般在法條裡面用的「核子反應器設施」用語非常地不一樣，也因為這樣的不同，會引發在未來進行八個排列組合的時候，產生一個爭議。比如說未來這個案子雖然過了，可是是繼續新建核子反應器設施，不是新建一個廠，是新建設施而已，就變成這個是會產生八個很大的爭議，所以我們可以發現到主文的文字論述其實蠻多模糊之處¹¹。

- 6、經濟部代表：主文基本上前提是同意在一個條件、狀況下面，不得去做另外一個事情，所以對一些去參與公投的人，事實上就會有不同的解讀。換言之，變成是一個附條件式的新建，所以我投同意票下去的時候，我是同意這個東西一旦設置完成就可

¹¹學者專家高銘志副教授發言內容，聽證紀錄頁 12。

以去新建底下的一些東西，就是可以去新建所有的核子設備，它變成是一個附條件式的，會讓投票的人產生這樣子的誤解，本文是「不得」，但是它可能就會變成是一個附條件式的同意。所有反對使用核電的人，提到許多理由，都是說老舊的核電廠不好、臺灣的地質狀況不好，可是如果變成附條件式同意的時候，就又必須面對高放的設置一旦完成了以後，核電廠可以延役、可以新建等等。這當中又提到很多理由，就是核電廠不安全、核電廠會產生更多的核廢料，而且變成倒過來是在一個循環，那個循環就是高放的廢棄場成立以後，就可以新建、延役等等，結果它的結果是產生更多高放廢棄物，必須要再找個新的高放廢棄物處置場，經濟部在考慮這個造成理由跟提案、跟最後結果會產生一個混淆的狀況¹²。

（三）議題三：本案是否為一案一事項？

與會者意見：

- 1、領銜人：在邏輯、數學上面，「高放射性核廢料最終處置場」與「新建、續建、擴建或延役核電廠」大概是產生核廢料可能的一個聯集。我們其實是不希望在找到核廢料處置場之前產生更多核廢料，產生更多核廢料有可能有不同的方法，我們就用這個聯集的概念，把所謂的新建、擴建、續建、延役都認為是一個共同事項的聯集，這個共同事項就是產生更多的核廢料

¹²經濟部代表胡文中主任發言內容，聽證紀錄頁 13 至 14。

。因為我們很清楚是不希望有更多的核廢料，在找到方法之前，希望大家負責地面對核廢料的態度，所以我們認為後面的「新建、續建、擴建或延役」就是一個聯集的概念，並沒有違反所謂一案一事項的公投原則¹³。

- 2、劉繼蔚律師：「高放射性核廢料最終處置場」只是一個條件，當然也是一案一事項¹⁴。
- 3、涂予尹助理教授：個人認為公投案，除非有明確違反法律規定的情形，否則傾向於儘可能尊重提案人的意旨。主文跟理由書裡面似乎認為不管是新建、續建、擴建或延役的提出或執行，不管是八種裡面哪一種，都應該要以高放射性核廢料最終處置場的啟用作為前提或共通要件，本案既是以這樣子一個共通要件作為重大政策的創制，應該就沒有違反所謂一案一事項之虞¹⁵。
- 4、高仁川助理教授：藉由法律解釋方法來看，不應拘泥於文義，而應探求其真意，以及是否符合明確性。聽證公告議題說明，似乎僅僅偏重於文句的斷句、切割解釋，而忽略該句的整體意義。從本案主文以觀，是在強調高放射性核廢料最終處置的問題，跟核電廠新建、續建、擴建或延役計畫，在政策上的先後關聯性應加以確立，所以本人認為本案應屬一案一事項，並無疑義¹⁶。

¹³領銜人蔡中岳先生發言內容，聽證紀錄頁 6。

¹⁴學者專家劉繼蔚律師發言內容，聽證紀錄頁 8。

¹⁵學者專家涂予尹助理教授發言內容，聽證紀錄頁 9 至 10。

¹⁶學者專家高仁川助理教授發言內容，聽證紀錄頁 11。

- 5、高銘志副教授：假如定位成是法律部分的話，其實會涉及很多條文的修訂，好像很多事。假如定位為政策，其實是比較可以模稜兩可，弄成是一事，但還是有一些爭議¹⁷。
- 6、經濟部代表：核子設施的繼續使用，基本上都涉及到核能的使用，所以不管今天提出來的是延役、新建等等，經濟部也會認為是一案一事項¹⁸。

(四) 本案擬議意見如下：

- 1、本案究屬「創制案」或「複決案」？

依出席聽證會之提案領銜人及學者專家多數意見，本案旨在高放射核廢料之處置，能源政策跟核能政策或核廢政策係為可切割之各個部分，且公投法就重大政策之創制或複決未如立法原則之創制或複決，賦予不同法律效果，基於尊重提案人意見，可認本案為重大政策之創制。然既存之政策無創制必要；不存之政策何庸予以複決；本案經濟部代表提出，「非核家園」政策執行內容亦涵蓋高放射性廢棄物最終處置等法制作業，本案既與現行政策方向一致，自不得認為重大政策之創制，亦非複決。本此，本案是否可定性為公投法第 2 條第 2 項第 3 款「重大政策之創制」似有釐清補正之必要。

- 2、本案提案內容是否不能瞭解其提案真意？

本案提案領銜人及學者專家多數意見認為，主文及理由書均清楚表示本案旨在處置高放射性核廢

¹⁷學者專家高銘志副教授發言內容，聽證紀錄頁 12。

¹⁸經濟部代表胡文中主任發言內容，聽證紀錄頁 14。

料，與現行能源政策係屬可切割之不同事項，且以「高放射性核廢料最終處置場啟用前」為前提條件，僅係希望不要再製造更多的核廢料，故提案真意已臻明瞭。惟查本案主文乃複合問句，有條件及結果二子句，易使投票人產生誤解，其所謂「同意」、「不同意」究指個別的單一子句，或整個複合問句；況因主文敘述為「不得」，但投票結果可能會變成是一個附條件式的同意；亦即圈投「同意」者係指「條件」及「結果」之雙重「同意」，但結果是不允核電廠之新、續、擴建及延役；圈投「不同意」者係謂「條件」及「結果」任一或雙重「不同意」，但結果是允許核電廠之新、續、擴建及延役。自難謂使圈投者得瞭解其真意，似亦有釐清補正之必要。

3、本案是否為一案一事項？

本案主文係一條件子句下，設結果子句，已如前述；其結果子句下復列舉「新建」、「續建」、「擴建」及「延役」4 選項，揆諸以往高成炎所提「廢止核四計畫」公投案，其中將廢核後之廠址做為「再生能源（地熱、海洋能、太陽能等）發電、觀光、研究、博物館等用途」視為一事項，若果，則本案除主文前、後段是否有一案一事項之虞慮外，後段 4 選項尚屬合於規定。

（五）檢附蔡中岳於本（108）年 4 月 2 日所提公民投票案之主文理由書及聽證紀錄等相關資料。

辦法：依委員會決議辦理。

決議：

一、依據公民投票法第 10 條第 2 項規定，本案應敘明理由函知提案領銜人為補正。

二、補正要旨如下：

(一) 本案與現行「非核家園」政策執行內容有否相異，請提案領銜人作是否符合公投法第 2 條第 2 項第 3 款全國性公民投票事項之補正。

(二) 本案主文為條件及結果之複合問句，並非單一事項；另結果子句句首敘述為「不得」，則所謂「同意」、「不同意」究及於單一子句或複合問句，而投票人之圈投，亦會因圈投「同意」產生不允核電廠之新、續、擴建及延役，反之亦然，則圈投者能否明瞭，有請提案領銜人作符合公投法「一案一事項」及提案內容應得以了解其真意之補正。

第九案：有關呂秀蓮女士 108 年 3 月 5 日所提「你是否同意台灣應向國際宣布和平中立？」全國性公民投票案業經聽證，其後續處理一案，敬請核議。

提案單位：法政處

說明：

一、本案前經本會第 527 次委員會議審議，應召開聽證以釐清相關爭點，於聽證舉辦前之 108 年 4 月 29 日，領銜人來函將本案原勾選之「重大政策之創制」更正為「重大政策之複決」，爰將之納為聽證審酌文件之一，本聽證於 108 年 5 月 9 日上午 10 時由張委員淑中主持，會後除外交部閱覽聽證紀錄初稿，酌修其發言內容外，於指定之期日（108 年 5 月 15 日）並無人閱覽聽證紀錄。依行政程序法第 108 條第 1 項、公民投票法（下稱公投法）第 10 條第 3 項規定，本會應斟酌聽證紀錄釐清相關爭點並協助提案人進行必要之「補正」。

二、本案經綜整聽證與會者發言意見，有下列議題待釐清：

（一）議題一：本案是否屬於公投法第 2 條第 2 項第 3 款所稱之重大政策之複決？

領銜人於 108 年 4 月 29 日來函將本案原勾選之「重大政策之創制」更正為「重大政策之複決」已見前述，另學者專家有謂，以目前臺灣並沒有賦有任何法律義務，必須在他國遭受武裝攻擊或涉入武裝衝突時候，提供那個國家軍事援助，也沒有研議或規劃這方向的國防政策，因此提案人所提「台灣應向國際宣布和平中立」應該是屬於國防政策之創制，也就是說，公投案通過以後，政府應該發布單方宣言，使臺灣有義務不得提供其他國家軍事援助，臺灣有義務不可以參加任何軍事同盟¹，部分專家學者及機關代表亦表贊同²。

¹ 國立台灣大學法律學系姜皇池教授發言，聽證紀錄頁 7。

² 國家展望文教基金會董事長彭百顯發言，聽證紀錄頁 10；外交部副參事丁洪偉發言，聽證紀

(二) 議題二：本案是否全國性公投之適用事項？

- 1、領銜人意見：本案完全沒有涉及憲法，因為沒有涉及到國家主權，也沒有涉及到領土的變更，用一個比較廣泛式的用語——「台灣」，就是「你是否同意台灣應向國際宣布和平中立？」最主要是鑒於當前的情勢、臺灣的處境，不只面臨來自中國的各種壓力，讓我們的國際處境非常地艱困，同時在美、中兩強幾乎是全方位的對立狀況之下，臺灣變成一個非常敏感——可以是非常堅強，也可能是非常脆弱——的戰略地位…，覺得臺灣可以超越統獨，真正徹底來讓我們 2,360 萬居住在臺灣的人得到更好的未來，所以這絕對是一個重大政策的創制，沒有涉及任何憲法的問題³。
- 2、學者專家意見：宣布和平中立本身應該不會破壞現有的民主憲政體制，因為這個東西是憲法保留的，中華民國基於三民主義，為民有、民治、民享之民主共和國，不會因為宣告我們中立之後，我們就不是民有、民治、民享之民主共和國，所以它也沒有影響到我們的憲政；至有無涉及到領土變更？過去我們跟很多國家簽署了國際條約、國防政策跟兩岸關係，一直在變更，可是這些東西從沒有人懷疑是不是涉及到領土變更，因為這個沒有影響，所以我們宣布和平中立沒有觸及領土問題⁴。

錄頁 11。

³ 領銜人發言，聽證紀錄頁 3。

⁴ 國立台灣大學法律學系姜皇池教授發言，聽證紀錄頁 17。

(三) 議題三：本案提案內容是否不能瞭解其提案真意？

1、領銜人意見：中立的型態很多，沒有一定的標準，可以因應不同的情勢。基本上主權沒有問題了，可以作主權的宣布；如果主權還有爭議，為了和平穩定，可以避開主權，叫做「territorial neutrality」(領土的中立)。以我們現在就是臺澎金馬，中間的臺灣海峽現在是國際非常重視的地方，為了維護國際的自由航行權，當主張臺澎金馬都中立的時候，自然臺灣海峽也就是中立的，這絕對符合國際的利益所在。

在歷史上，其實臺灣海峽有幾個例子：第一個，1895年馬關條約簽訂，日本要定臺灣，國際反彈，認為澎湖海域應該要保留，讓它變成中立，日本在占領臺灣以後，也有類似的宣布。1950年韓戰爆發，北韓入侵南韓，同時國共兩黨也想藉機交手，美國立即宣布臺灣海峽中立。再來，1954年美國宣布臺灣海峽中線叫做「Davis 中線」，我們也認為這個無形的中線其實對臺灣海峽跟臺灣都有很好的意義⁵。

2、學者專家意見：提案看起來涉及兩個問題，一個是國際法、一個是國內法。提案上面是臺灣應否向國際宣布和平中立？國際法現在關於「中立」的概念有兩個，一個是戰時中立、一個是和平時期就建構起來永久中立制度。顯然目前沒有任何國家贊成

⁵領銜人發言，聽證紀錄頁 5。

我們宣布要中立，可以看得出來這個並不是戰時中立，所以我們就討論永久中立。……永久中立基本上沒有 convention(慣例)、沒有 treaty(條約)來作詳細的規定，所以我們檢視了兩個最重要的實踐，一個是瑞士、一個是奧地利，大概歸類起來程序上面：一、由當事方宣布永久中立之意圖；二、其他相關各方承認或以宣言來支持是項宣言；三、後續宣示國及所謂的支持國都遵守此一承諾。現代新的發展，有一個就是剛才提案人所提的，提案到聯合國，請求大會通過決議來追認永久中立，這也是另外一種模式，但是大會基本上只有建議的效力，所以這是不是一個模式？可能還要進一步觀察⁶；另有學者專家表示，如果我們要討論中立國的中立宣示，可不可能先從我們既有的邦交國開始？現在 17 個邦交國，我們可不可以從他們那邊先獲得他們的認可或者他們的承認，接受臺灣作為一個中立的國家？但是如果接受認可，是外交形式上的？如果是外交形式上，又涉及到我們的邦交國目前還是跟中華民國，不是跟臺灣，所以這也是一個大的問題⁷。

(四) 議題四：其他。

「台灣應向國際宣布和平中立」，其中「宣布」究竟是由誰宣布？是總統、是行政院，抑或是外交部？另外是宣布的方式又為何？⁸或有謂對於這樣一

⁶國立台灣大學法律學系姜皇池教授發言，聽證紀錄頁 6；東華大學民族事務與發展學系施正鋒教授發言，聽證紀錄頁 9。

⁷政治大學國際關係研究中心研究員嚴震生發言，聽證紀錄頁 7。

⁸主持人張淑中發言，聽證紀錄頁 14。

個公投的約束力，認為主管機關在提出這個案子之前，應該要作個表態⁹；中立的概念在臺灣並不是廣為接受的原因，可能還是擔心一旦中立了，會不會少了美國跟日本等等這些可能的國際社會支持力量，所以要作更好的宣傳，應該多舉過去一些中立國家的例子¹⁰；另外外交部代表提出，倘舉行公民投票宣布和平中立，既無法保障中國不會侵犯臺灣，也可能因中國認為臺灣將成立一「中立國」而犯臺，所以從國際關係現實而言，支持臺灣對抗中國壓力的主要國家，會因臺灣將宣布中立而受冒犯，或將撤回對臺灣的支持，此和平中立公投，對台灣國家利益極可能有損，應審慎為之¹¹。

三、本案擬議意見如下：

（一）本案是否屬重大政策之創制事項？

- 1、按公民投票法(下稱公投法)第 2 條第 1 項第 3 款規定所稱「『重大政策』之創制」其中「重大政策」乃不確定法律概念，其內涵及外沿於立法理由中亦未加闡明，惟同法第 15 條第 2 項規定：「立法院對於第 2 條第 2 項第 3 款之事項(即重大政策之創制或複決)，認有提出公民投票之必要者，得附具主文理由書，經立法院院會通過後 10 日內，交由主管機關辦理公民投票，…」復據憲法第 63 條規定，立法院有議決法律案、預算案、戒嚴案、大

⁹政治大學國際關係研究中心研究員嚴震生發言，聽證紀錄頁 7。

¹⁰政治大學國際關係研究中心研究員嚴震生發言，聽證紀錄頁 8-9；東華大學民族事務與發展學系施正鋒教授發言，聽證紀錄頁 10。

¹¹外交部副參事丁洪偉發言，聽證紀錄頁 11-12。

赦案、宣戰案、媾和案、條約案以及「國家其他重要事項」之權。故公投法所稱「重大政策」或可比擬其中之「國家其他重要事項」，有謂憲法第 63 條之重要事項，若配合與憲法第 58 條第 2 項有關行政院院長與各部會首長須將應行提出於立法院之法律案、預算案、戒嚴案等以及其他重要事項，提出於行政院會議議決之規定，一併作體系觀察，實不難得知憲法第 63 條之重要事項，乃限於行政院因憲法之規定應主動提出供立法院議決之重要事項。若果，如採實質認定說，則此處所稱之「重大政策」自應指行政院因憲法之規定應主動提出供立法院議決之重要事項，亦為憲法第 57 條第 2 款所稱之「重要政策」。但實務上則認為如係「原則性及目標性的架構規範，並非細節性的專業規定」則屬「重大政策」。(臺北高等行政法院 101 年度訴字第 1376 號判決參照)

- 2、前此，則有紀政女士所提：「你是否同意，以『台灣』(Taiwan)為全名申請參加所有國際運動賽事及 2020 年東京奧運？」及郝龍斌所提：「你是否同意政府維持禁止開放日本福島 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？」二公投案，上開案件均事涉國際條約義務，均經本會認定為重大政策之創制案之例，本案與該二案相類，似亦應認係符合公投法第 2 條第 2 項第 3 款所稱之重大

政策創制之外觀。惟依聽證會領銜人所自陳「憲法規定總統主導國防跟外交，全民公投如果通過，公民投票法講得清楚是總統及權責單位，總統一定會請外交部、國防部、陸委會作商量，但是一定要尊重公投的結果。…一定由總統對外宣布，…」據此，則本案執行宣告之主體固明確由「總統」為之，但「重大政策」之具體內容似未明確，似有釐清補正之必要。

(二) 本案提案內容是否得以瞭解其真意？

本案依與會學者所言，公投主文所稱「中立」乃「永久中立」而非「戰時中立」之謂，是以本案通過以後，「不可以締結軍事同盟條約，比如加入軍事組織。…所謂不得締結軍事同盟是指不能給予他國軍事援助，但並非意味著必須放棄自衛權，或不得接受他國單方的軍事援助，永久中立法律地位在和平時期的義務範圍侷限在軍事義務，永久中立國仍然可以自由制定、執行任何外交經貿或安全政策。」¹²惟本案提案真意究係要單方的政治上聲明或產生附有國際法上義務，尚有未明，以致理由書所稱之「中立」，在概念似就「永久中立」(中立化)或「戰時中立」予以混同外，而聽證會中領銜人亦未加以澄化，且自承中立型態很多，易言之，就何謂中立屬性，與會者，包括領銜人自身，並無趨於共識之看法。另就政府發布單方宣言後，臺灣究否有義務

¹²國立台灣大學法律學系姜皇池教授發言，聽證紀錄頁 6。

不得提供其他國家軍事援助，或不可以參加任何軍事同盟一節，與會學者亦有「會不會少了美國跟日本等等這些可能的國際社會支持力量」¹³之疑問，領銜人亦僅回應應訴諸公投法第 30 條第 1 項第 3 款「應由總統或權責機關為實現該公民投票案內容之必要處置」，已難謂使選民得以瞭解其真意，故本公投案所稱和平中立之「內涵」，似應作釐清之補正。

(三) 本案是否全國性公投之適用事項？

按憲法第 38 條規定：「總統依本憲法之規定，行使締結條約及宣戰『媾和』之權。」第 63 條規定：「立法院有議決法律案…宣戰案，媾和案，條約案…之權。」本案議題是否涉及上開憲法有關「媾和」之規定，以及是否屬憲法保留事項，而公投法第 2 條第 2 項序文所稱「憲法規定」之事項，非屬直接民權行使範圍一節，依臺北高等行政法院 107 年度訴字第 755 號判決意旨，認行政機關無權審認公投案內容是否有違憲之虞，雖本會以本會所為並非審認公投案內容是否違憲，而係審認公投案內容如涉憲法規定，應行「修憲」而為憲法保留事項，因而排除為直接民權行使之範圍為理由，刻向最高行政法院上訴中。本案與會學者專家就之，尚乏論述。本此，本案如仍維持本會之見解，則有請領銜人釐清補正之必要；反之，若認本會暫仍應依法院之判決見解，則此部分乃無釐清補正之必要。

¹³政治大學國際關係研究中心研究員嚴震生發言，聽證紀錄頁 8。

(四) 其他：

如本案主文仍有上述釐清補正事項，爰理由書白應請其為一致之補正。

四、檢附呂秀蓮女士所提公民投票案之主文及理由書影本、聽證公告、更正函文、紀錄等各 1 份。

辦法：依委員會決議辦理。

決議：

一、依據公民投票法第 10 條第 2 項規定，本案應敘明理由函知提案領銜人為補正。

二、補正要旨如下：

(一) 就中立之內涵及宣布中立之主體，未臻具體明確，應由領銜人為釐清提案真意之補正。

(二) 如宣布中立之主體為總統，則應為本案是否事涉憲法第 38 條及第 63 條規定已侵及各該憲法機關之權力核心領域，或對其他憲法機關權力行使造成實質妨礙，或剝奪憲法所賦予其他機關之核心任務等釐清之補正。

第十案：有關黃泰山先生於本（108）年 4 月 15 日所提「基於動物保護及減少遊蕩貓狗產生之問題，縣市政府應執行遊蕩貓狗絕育，降低遊蕩貓狗數量，其不足之經費由中央主管機關補足之。」全國性公民投票案業經聽證，其後續處理，敬請核議。

提案單位：法政處

說明：

一、本案前經徵詢本會委員意見，多數委員認應召開聽證以釐清相關爭點，爰於本（5）月 13 日上午 9 時 30 分由蔡委員佳泓主持，舉行聽證竣事，當事人除於聽證會中自行提出修正後主文及理由書，並於會後（5 月 14 日）再次來函修正主文及理由書，其主要修正為：（一）主文部分，原主文「基於動物保護及減少遊蕩貓狗產生之問題，縣市政府應執行遊蕩貓狗絕育，降低遊蕩貓狗數量，其不足之經費由中央主管機關補足之。」修改為「你是否同意修改動物保護法，明定直轄市、縣市政府動保機構應執行無主流浪犬貓之誘捕、絕育。」；（二）理由書部分主要修正重點如下：1、絕育對象為「無主之流浪貓狗」，排除有主家犬貓；2、本提案旨在為減量而絕育流浪貓狗，與現行動物保護法第 14 條規定係針對收容所貓狗之處置，兩者並不相同；3、本提案所稱之「誘捕」係指為絕育流浪貓狗所採行之誘捕行為。而非現行民眾通報之捕捉，亦非動物保護法第 21 條協助捕捉送交收容處所之捕捉；4、本提案意旨非硬性規定誘捕之流浪犬貓一定要絕育，亦無必須回至原地，故本提案並非所謂 TNR(誘捕、絕育、回置)之創制，而是保留給地方動保機關依其狀況，除回置外，尚有其他處置之方式。此部分係為聽證會後

所為，是否尊重當事人，以其最新修正作為審查版本，乃首應審酌之處。此外，當事人未於 5 月 15 日前來閱覽聽證紀錄，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、本案五項待釐清爭議議題，經綜整與會發言意見，略為：

(一) 議題一：本案是否屬於公投法第 2 條第 2 項第 3 款重大政策之創制？

與會者意見：

1、領銜人¹：

(1) 聽證會目的是為了要讓整個提案能夠符合公投法、進入公投的程序，根據聽證公告議題作提案的修改。新的主文為「您是否同意修改動物保護法，明定直轄市、縣市政府動保機關應執行遊蕩犬貓絕育。」修正重點及理由如下：第一、為了符合提案人關於公投所設定之目的，將公投案種類自「重大政策之創制」改為「立法原則之創制」；第二、為避免有涉及預算之疑義，調整並刪除原本的「其不足之經費由中央主管機關補足之」這個部分；第三、為符合一案一公投，刪除「經費由中央主管機關補足之」重點在於是否修法；第四、調整說明裡面的一些文字，讓它更明確；第五個，針對理由

¹提案人之領銜人黃泰山先生發言內容，聽證紀錄頁 3 至 5。

書，會再行補充，讓公提案之理由跟所欲達到的目的更加明確。

(2) 本案「遊蕩動物」係指無主流浪動物、沒有飼主的動物，與現行動物保護法第 14 條所稱「遊蕩犬貓」不同，且本案內容不僅限於「TNR—捕捉、絕育、放回」，其包含：一、就是 TNR，也就是原放，沒辦法關就原放，適合的狗、不會影響到人的狗可以原放；二、如果是可以送養的，那就送養；三、如果必須要收容的，比如說老弱殘病或者很兇的狗就應該收容。

2、李荃和律師：今日領銜人再提出的版本，一來是先改成立法原則的創制，文字也比較精簡一點，所以我們認為這個明確性是有所提升。至於「遊蕩犬貓」的這些字句，剛剛領銜人有補充，是為了符合現在動保法裡頭的規範，用這樣的字句，這個部分我們也可以認同，所以我認為修正後的提案應該就比較符合公投議題²。

3、林明鏘教授：因現行動物保護法已有規定，個人認為本案無創制、複決的必要性。「遊蕩動物」的定義在動物保護法第 20 條第 1 項，在公共場所沒有 7 歲的人伴同的話，都叫「遊蕩動物」。只要在公共場所或公眾得出入場所沒有 7 歲以上的人伴同的話，通通叫「遊蕩動物」，所以這個定義是跟有主、無主沒關係。現行動物保護法已經有絕育的機

²學者專家李荃和律師發言內容，聽證紀錄頁 7。

制，所謂的創制原則根本不是創制，已經有法律規定了，他是把法律規定縮小得更小而已，從建議的觀點來講，不是那麼妥當，因為對動物福利來講，絕育並非是最好的方式³。

4、王毓正副教授：提案人剛剛提到遊蕩貓狗絕育這件事情，我聽到的是提案人好像不想僅限於 TNR，如果從這個角度來看的話，有飼主的遊蕩貓狗可依動物保護法第 14 條關於收容所這個範疇去作處理。而無主的遊蕩貓狗確實在目前就產生漏洞，現行動物保護法，確實在第 14 條第 3 項並沒有包含這一塊。從第 14 條各項脈絡來看，都是在公立收容所的範疇之內，就我所理解提案的內容或內涵，個人認為它是一個創制。至於是一個立法原則或重大原則的創制？立法原則的創制跟重大政策的創制，在公投法也沒有很明確的界線，比較有疑問的是，會涉及到什麼樣的立法原則？如果有的話，可能要說清楚一點，也比較能夠支持為什麼在這一一個公投的選項上面會改為立法原則的創制，而不是重大政策⁴。

5、行政院農業委員會代表：絕育的對象到底是有主或者無主，在實務操作上並非重點，重點在於可以看得到的狗就要結紮，因為所有的狗都有繁殖能力，沒有辦法判斷這隻狗到底是有主、無主，在那樣的情境下，一旦可以捕捉得到就必須絕育，所以這樣

³學者專家林明鏘教授發言內容，聽證紀錄頁 9 至 10。

⁴學者專家王毓正副教授發言內容，聽證紀錄頁 11。

的工作到底是不是必須透過法或者是透過相關立法措施去做？當然這個是有待社會大家來討論，但實務上一直是以此方式在操作⁵。

(二) 議題二：本案是否涉及公投法第 2 條第 4 項所定「預算」，而不得作為公民投票之提案？

與會者意見：

行政院主計總處代表：原有提案因涉及中央政府跟地方政府之間財務責任的重新分配，屬於預算事項。今天提出的新提案，已經把「不足之經費由中央主管機關補足之」文字拿掉，僅剩「明定直轄市還有縣市政府的動保機關應該去執行遊蕩犬貓的絕育」之部分，應該是在於政府處理遊蕩犬貓問題的一個不同政策工具的選擇，捕捉來等待領養；如果沒有人領養，可能政府必須要收養到終老，或者是另外一方面，可以搭配上絕育再放回原來的地方。其實以新提案來看，因不必然會造成整體財政負擔的增加，所以初步判定，應該不是涉及到所謂預算的事項⁶。

(三) 議題三：本案是否為公投法第 2 條第 2 項序文所稱「全國性公民投票」？

與會者意見：

1、李荃和律師：新提案已經改成要修動物保護法，當然是一個中央性的，立法院才能夠通過的規範，同時一旦規範裡頭的內容有交由地方執行，也是考

⁵行政院農業委員會代表鄭祝菁科長發言內容，聽證紀錄頁 12。

⁶行政院主計總處劉嘉偉專門委員發言內容，聽證紀錄頁 13。

量到全國的配套效果，所以確實要用全國性公投，或屬於全國性公投的事項，可以透過修法方式達到提案人希望的目的，我們認為這是屬於全國性公投的事項⁷。

2、內政部代表：有關流浪貓狗的絕育，究竟是屬於中央權責，還是地方自治事項？依地方制度法第 2 條第 2 款的規定，自治事項是指地方自治團體依憲法或本法規定，得自為立法並執行，或者是法律規定應由該團體辦理之事務，而負政策規劃及行政執行的責任，同法第 18 條跟第 19 條末款也有規定直轄市跟縣市的自治事項包含了其他依法律賦予之事項。行政院農委會曾制定了一個動物保護法的相關規定，所以有關流浪貓狗的絕育事項究竟是中央事項或者是地方自治事項，其實還是要由中央業務的主管機關，也就是農委會本權責認定，這部分尊重農委會的意見⁸。

（四）議題四：本案提案內容是否不能瞭解其提案真意？

與會者意見：

李荃和律師：原提案主文有一句是「基於動物保護跟減少產生的問題」，我們是認為這個確實也適合寫在理由書，就把它當理由寫即可，雖然動物保護法也有提到這樣的一個立法目的，因為他現在也改成要修動保法，可是原本的主文並沒有特別說他是要修動保法，本來是一個重大政策，所以雖然我們

⁷學者專家李荃和律師發言內容，聽證紀錄頁 7 至 8。

⁸內政部代表羅素娟專門委員發言內容，聽證紀錄頁 13。

知道這個重大政策落實一定會跟動物保護法的修訂或執行有關係，既然原提案非屬修正動物保護法，是不是有需要把立法理由當主文寫進去，來增添看的人的一個負擔？或許未必違反公投法，但是如果能夠更明確來有利於公投的進行，我們當然是覺得可以修正更好⁹。

(五) 議題五：本案是否為一案一事項？

與會者意見：

李荃和律師：原提案前後有關聯性，但是支持或反對與否是不是能夠獨立地去判斷？比如說如果支持由地方機關來執行絕育，但是不見得會支持由中央用預算來補助的話，表示這兩個選項會有不同的可能性，這時候其實就已經是兩個或兩個以上的議案，所以我們覺得原提案確實違反了一案一事項。但是因為今日領銜人提出之新主文已經刪除後半部文字，所以已無違反一案一事項之疑慮¹⁰。

(六) 本案擬議意見如下：

1、本案是否屬於公投法第 2 條第 2 項第 2 款立法原則之創制或同條項第 3 款重大政策之創制？

(1) 依聽證會紀錄所示，本案領銜人提案之意旨，係謂 2015 年動物保護法（下稱動保法）修正限制犬貓收容所之撲殺後，地方政府動保機關礙於收容所流浪犬隻之容納空間有限等因，減少流浪犬之誘捕並予絕育以致流浪犬數量暴增。是

⁹學者專家李荃和律師發言內容，聽證紀錄頁 6 至 7。

¹⁰學者專家李荃和律師發言內容，聽證紀錄頁 6。

以渠原意在希冀縣市政府執行遊蕩貓狗絕育，其不足之經費由主管機關補足。但於聽證會前查知原提案或涉非屬創制事項及非屬得行公投事項（事涉預算）故於聽證會中主動更正為立法原則之創制，將上開地方政府應執行流浪犬貓之誘捕、絕育予以法制化。聽證會後復據上開旨意酌作文字修飾，理由書並作相應之調整。

- (2) 另按動保法第 14 條第 1 項第 1 款、第 2 項原即規定地方政府本有捕捉遊蕩動物，交動物收容處所公告民眾認養或予絕育。同條第 3、4 項授權行政機關訂定子法俾資實施。同法第 23 條第 7 項並規定：「為期本法之有效實施，主管機關應逐年編列預算，推動流浪犬族群控制、多元創新性認領養、工作犬、校園犬計畫及確保收容管理品質等動物保護有關工作。」而本案之主管機關（行政院農業委員會）則宣稱系爭公投向為行政部門所依法執行之業務，是本案非屬重大政策選擇之議題，尚屬明確。至本案是否為立法原則一節，法院實務見解認為如係「原則性及目標性的架構規範，並非細節性的專業規定」則屬「重大政策」。(臺北高等行政法院 101 年度訴字第 1376 號判決參照)。本此，則本案是否係屬細節性專業規定之立法建議，而非原則性及目標性之立法原則，殊非無疑。領銜人於聽證會中表示提案內容非現行動物保護法規範內容，雖有學

者專家認同新提案可定性為「立法原則之創制」，然亦有部分學者專家分別提出不同意見：一、立法原則內容尚待補充；二、現行動物保護法已有絕育相關機制，惟領銜人於聽證會後自行更正之主文及理由書，已明確提出本案與現行動物保護法相異處，是以，本案似合符為公投法第 2 條第 2 項第 2 款「立法原則之創制」。

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

原提案因涉及中央政府跟地方政府之間財務責任的重新分配，自屬預算事項，惟新提案已刪除「不足之經費由中央主管機關補足之」等文字，自新提案內容以觀，因不必然會造成整體財政負擔的增加，故應不涉及預算事項。

- 3、本案是否為公投法第 2 條第 2 項之「全國性公民投票事項」？

依出席聽證會之提案領銜人及學者專家多數意見，新提案內容旨在修正動物保護法，須經立法院審議通過，且相關規定明文由地方政府執行，也是考量到全國的配套效果，故應屬全國性公民投票。又遊蕩犬貓絕育事項究竟是中央事項或者是地方自治事項，仍應由中央主管機關行政院農業委員會本權責認定，惟該會就之並無異見，自應認係合於公投法第 2 條第 2 項之規定。

- 4、本案提案內容是否不能瞭解其提案真意？

領銜人自行將提案更正為「立法原則之創制」，且於新主文及理由書內提出「修改動物保護法，明定直轄市、縣市政府動保機關應執行無主遊蕩犬貓之遊蕩犬貓之誘捕、絕育」，並於聽證會後自行補充其立法原則基本架構，如：絕育對象為「無主之流浪貓狗」，排除有主家犬貓；本提案旨在為減量而絕育流浪貓狗；本提案所稱之「誘捕」係指為絕育流浪貓狗所採行之誘捕行為。而非現行民眾通報之捕捉，亦非動物保護法第 21 條協助捕捉送交收容處所之捕捉；本案意旨非硬性規定誘捕之流浪犬貓一定要絕育，亦無必須回至原地，故本案並非所謂 TNR(誘捕、絕育、回置)之創制，而是保留給地方動保機關依其狀況，除回置外，尚有其他處置之方式。則本案似已具相當程度之細節性及專業性修法之議題，已如前述，故本案是否依一般社會通念，已得自主瞭解其提案真意，似非無虞，若認有此虞慮，自應由領銜人為釐清之補正。

5、本案是否為一案一事項？

依出席聽證會之提案領銜人及學者專家意見，原提案同時涉及執行方式及經費補助，確實有違一案一事項之疑義，然領銜人所提出之新提案已自行更正為修正動物保護法，其所涉條文雖非單一，惟如認係彼此相關且互為連帶（related or mutually dependent），則無違反一案一事項之慮。

(七) 檢附黃泰山於本(108)年4月15日所提公民投票案之主文理由書、聽證當日提出之更正後主文理由書、5月14日再次來函更正主文及理由書及聽證紀錄等相關資料。

辦法：依委員會決議辦理。

決議：

一、依據公民投票法第10條第2項規定，本案應敘明理由函知提案領銜人為補正。

二、補正要旨如下：

本案立法原則：1.絕育對象為「無主之流浪貓狗」，排除有主家犬貓；2.所稱之「誘捕」係指為絕育流浪貓狗所採行之誘捕行為。而非現行民眾通報之捕捉，亦非動物保護法第21條協助捕捉送交收容處所之捕捉；3.本案並非所謂TNR(誘捕、絕育、回置)之創制，而是保留給地方動保機關依其狀況，除回置外，尚有其他處置之方式。綜上，本案似已具相當程度之細節性及專業性修法之議題，是否依一般社會通念，使投票人得自主瞭解其意，應請領銜人為釐清提案真意之補正。

第十一案：選舉人蘇金倉先生投票日撕毀選舉票，涉嫌違反公職人員選舉罷免法(下稱公職選罷法)第110條第8項規定一案，敬請核議。

提案單位：法政處

說明：

一、蘇金倉先生於108年3月16日之第9屆立法委員台南市第2選舉區缺額補選投票日，至設於臺南市善化區之第

120 號投票所投票，將立委選票撕裂成 5 張，涉違反公職選罷法第 110 條第 8 項規定。案經善化分局員警分別詢問蘇員及該所主任管理員黃稚傑並製作紀錄，再經臺南市選舉委員會 108 年第 3 次監察小組委員會議及第 54 次委員會議審議決議，建議裁處蘇員新臺幣 2 千 5 百元。

二、相關法規

公職選罷法第 110 條第 8 項規定：「將選舉票或罷免票以外之物投入票匱，或故意撕毀領得之選舉票或罷免票者，處新臺幣 5 千元以上 5 萬元以下罰鍰。」

三、研析意見：

本案違規事實明確，惟因蘇員一時疏忽，將私章蓋於選票上，以為可以重領，故將選票撕毀，其情尚有可寬諒之處，且因年逾八旬，並不識字，容有不知法規之具體情事存在，建議依臺南市選委會決議內容予以裁處。

四、檢陳臺南市選舉委員會 108 年 5 月 3 日函及詢問記錄等事證各 1 份。

辦法：依決議辦理。

決議：審議通過，依公職選罷法第 110 條第 8 項、行政罰法第 8 條及第 18 條第 3 項規定，處蘇員新臺幣 2 千 5 百元罰鍰，由本會開具違反公職選罷法案件處分書；並依行政程序法規定之程序通知限期繳納。

丙、臨時動議

丁、散會(下午 5 時 40 分)