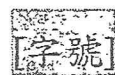


補正函



受文者：中央選舉委員會

主旨：為提案領銜人108年5月3日所提「數位國家專法」全國性公民投票案申請審核事為澄清與補正，請查照。

說明：

謹就提案領銜人108年5月3日所提「數位國家專法」全國性公民投票案(下稱「本案」)，復貴會中選法字第1083550245號函，說明如下：

一、人民提出「重大政策之創制」之公投提案乃憲法保障人民得行使之權利。憲法第17條明文規定：「人民有選舉、罷免、創制及複決之權。」公民投票法(下稱「公投法」)第1條前段、第2條第2項亦有明定「依據憲法主權在民之原則，為確保國民直接民權之行使，特制定本法」、「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。」，均足證人民提出「重大政策之創制」之全國性公民投票(「公投」)提案，應為憲法所保障之權利。

二、本案並無「侵及憲法行政保留」疑義，合乎公投法第2條2項之規定：

(一)我國憲法及歷來大法官會議解釋及理由書，從未使用過「憲法行政保留」一語，先予敘明。

(二)憲法第61條、憲法增修條文第3條規定「行政院之組織，以法律定之」、「國家機關之職權、設立程序及總員額，



108/07/12 中選會 1080001599

法

全字號

線上簽核紙本併案歸檔

線上簽核紙本暫存。

得以法律為準則性之規定」，為我國憲法對於行政機關設置之規定。上述憲法規定中僅明文規範行政院之組織以法律定之，以及國家機關之設立、職權等得以法律為準則性規定，並無明文行政機關之創設屬於「憲法保留」，仍得由立法機關制定相關法律定之。「機關之創設」並非憲法保留，否則「促進轉型正義委員會」並無任何憲法上之依據，又何以可以創設？而本案僅是涉及設立直屬行政院之中央二級機關「數位創新委員會」，並未涉及任何「憲法機關」，無涉憲法保留事項，故貴會來函之真意若指本件申請涉及「憲法保留」，則容有誤會。

(三)我國憲法或歷來大法官釋字，也從無使用「行政保留」一語。以貴會引用之司法院釋字第613號解釋及理由書而言，大法官是針對當時立法院所制訂的「國家通訊傳播委員會組織法」中，認為關於國家通訊傳播委員會之委員的選任、任滿提名及出缺提名之規定，「實質上幾近完全剝奪行政院之人事決定權，逾越立法機關對行政院人事決定權制衡之界限，違反責任政治暨權力分立原則」，因而宣告違憲。貴會引用之大法官釋字第645號解釋文及理由書，也是在闡釋過去公民投票法關於「公民投票審議委員會」之委員的任命方式，實質上完全剝奪行政院依憲法享有之人事任命決定權，抵觸權力分立原則而違憲。該等解釋均僅在闡釋行政權與立法權之界線，認為在責任政治原則之下，立法權不得以制訂法律的方式將行政權當中有關人事的任命權限剝奪並移轉給立法權。本案之理由中雖提議設置數位創新長，但其「設置」與「由誰任命」係屬二事，本案並未涉及這些人事應由誰任命的問題，無涉行政權與立法權的權力分立事項或者責任政治事項；也沒有任

何妨礙行政一體原則的內容。本案通過後，總統、行政院及立法院當然應該依照權力分立原則為相應合憲、適法處置，本件公投案完全未予干涉。

(四)貴會引用之臺北高等行政法院107年度訴字第997號判決，無涉「機關組織之創設是否屬憲法行政保留」一事，而縱採取其見解，更證明本案符合公投法規定，理由如下：

1. 該判決主要係涉及公投案「你是否同意2014至2017年所超徵之稅收五千多億元，還稅於所有國民？」是否涉及預算事項而屬限制公民投票之疑義。該判決雖然將人民行使公民投票權時將人民之功能等同於國家機關，而基於國家各機關「結構功能取向」及「功能最適」之分配作為國家事務分配標準，認為「舉凡人民無法以公民投票程序達成代議民主或行政權更為正確或適當之決定時，人民即不宜透過公民投票方式取代理行政及立法部門之權力，或作為行政及立法部門之協力決定者」云云，然而，該判決將行使公民投票權之人民當成國家機關乙節，已缺乏憲法上之明文根據，其見解是否妥適已非無疑。
2. 其次，該判決之個案事實與本案不同，這由其主文已經直接涉及到「租稅」或「預算分配」事項，而本案主文完全無涉任何公投法第2條第4項之限制事項，即可得知。此外，該案判決雖然認為立法機關或行政機關有核心任務，而其他機關不得加以剝奪云云，但在立法機關部分，該案判決所指出之核心任務為「完整法律案」，亦即其認為人民不得提出「完整法律案」來取代立法機關對法律案審議之三讀程序；而在行政

機關部分，該案判決所指出行政機關之核心任務為「預算之提案權」，並未提到任何所謂「機關組織之創設屬憲法行政保留」之見解。簡言之，該案之爭點實為該案公投有無涉及「預算」此一公投法第2條第4項之限制公投問題，而與「機關組織之創設是否屬憲法行政保留」一事無關，故貴會引用此案作為憲法行政保留之論據，容有誤會。

3. 縱退萬步言，本案中並無提出完整法律案也沒有將預算作為本件公投之標的，故縱然採取該案判決之標準，本案也完全符合公投法第2條第2項第3款規定，並無不適於公投的問題。

(五)末查，以過去全國性公投案第11案「...教育部及各級學校不應對學生實施性別平等教育法施行細則所定之同志教育？」為例，教育制度為憲法第108條明文應由中央立法並執行之事項，但貴會並未認為該案涉及侵害憲法行政保留之疑義，而准許人民公投。同理，二級行政機關之創設，也是依據法律設立，本於禁止差別待遇、行政自我拘束原則（行政程序法第6條參照，下述），本案實不應採取迥異於全國性公投案第11案之審理標準。

(六)綜上，憲法係明文規定國家機關之設立程序得以「法律」為準則性之規定而已，故貴會認為「機關之創設似屬憲法行政保留」之疑義，容有誤會。而本案並無違反憲法，亦全然無涉也不抵觸司法院釋字第613號、第645號解釋理由書所揭示的權力分立原則或責任政治原則，更沒有剝奪行政權之任何內容，合法、合憲，應無疑義。

三、 本案並不直接涉及任何「預算」、「薪俸」、「人事」事項，無違反公投法第2條第4項規定：

(一)公投法第2條第4項規定「預算、租稅、薪俸及人事事項不得作為公民投票之提案」，其係在「禁止以特定預算、租稅、薪俸及人事之議案作為公投標的」。此不僅由該條項文義可得而知，由立法目的之解釋亦同。

(二)首先，公投法之立法目的係在協助人民正當行使公民投票事項之創制、複決權，而非限制人民該公民投票事項之行使(最高行政法院101年度判字第514號判決參照)，故針對上述限制規定，應從嚴解釋。其次，公投法第2條第4項之立法理由指出：「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。」、「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，並不宜由人民行使公民投票，否則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。」由立法理由可以很明顯的看到，公投法是在禁止以「預算、租稅、薪俸及人事之具體議案」直接作為公投標的之情況，而非認為任何可能間接影響到預算、租稅、薪俸或人事事項的公提案、或是因為公提案之執行而可能需對預算、租稅、薪俸或人事事項為相應處置的公提案都將被列為禁止範圍。於 貴會108年6月11日就本件公投舉辦之聽證會上，與會專家學者胡博硯教授及財政部賦稅署謝惠美組長

意見，亦均認為本條項禁止規定應限制在「針對特定之預算、租稅、薪俸及人事事項為公投提案」之情形。

(三)又，不論是立法原則或者重大政策之創制，其執行都幾不可能不涉及預算分配或人事調度，因此，如果將本條項之禁止規定解釋為只要未來的執行可能涉及這些事項就成為禁止公投的範圍者，則恐怕沒有哪一個公投案可以成案，這種解釋顯然違反立法本意，而不可採。以過去全國性公投案第8案「您是否同意確立『停止新建、擴建任何燃煤發電廠或發電機組（包括深澳電廠擴建）』之能源政策？」為例，發電廠或發電機組之停止興建、停止擴建均不可能不附隨地會涉及預算、薪俸、人事事項，但本案亦未因此被認定違反公投法第2條第4項規定。由此可知，只有直接將特定預算、薪俸、人事之具體事項提案公投者才屬禁止之列，受到間接或附隨影響的，非該條項禁止範圍。例如 貴會所引用之臺北高等行政法院107年度訴字第997號判決即表示：「公投提案經同意通過後，固須透過預算編列歲出方式實施，然其僅為實現公投案所附隨之執行效果，與公投提案本身即要求政府支付一定款項之情形有間。」可資參照。

(四)提案領銜人在前開聽證會時，就已經澄清本公投案「並沒有直接要求預算或租稅要怎樣」、「沒有預算、租稅、薪俸跟人事的直接要求」、「這些行政上面的技術做法將來如果公投有機會通過的話，應該是由政府統籌來考慮」，已經充分澄清本公投案並未將「任何針對預算、租稅、薪俸或人事事項」拿來公投，茲再次澄清。

(五)末按，創制、複決權為憲法第17條賦予人民之基本權。大法官釋字第443號解釋及其理由書指出「對人民之自由權利加以限制，必須符合憲法第23條所定必要之程度，並以法律定之或經立法機關明確授權由行政機關以命令訂定」、「如以法律授權主管機關發布命令為補充規定時，其授權應符合具體明確之原則」。簡言之，對人民權利之限制應以法律明確定之，不能任由行政機關恣意擴張解釋法律限制之範圍，否則顯然違反上述大法官解釋揭諸之「法律保留原則」及「明確性原則」。再者，行政程序法第6條規定「行政行為，非有正當理由，不得為差別待遇」，此即所謂「禁止差別待遇」及「行政自我拘束原則」。參照過去的公投案第7案為逐年降低火力發電廠之問題、第8案為停止新建、擴建燃煤發電廠等問題、第16案為廢除核能發電設備問題，前述公投案在執行面上均可能涉及預算分配、人事安排，均未遭貴會認定有公投法第2條4項之情事存在，故自前述公投案均成案之情形下，顯見若未直接以預算、租稅、薪俸或人事事項作為公投內容者，貴會並不會因為其執行可能涉及預算分配、人事安排而予以禁止，則在本案中理應採取相同之標準進行審查。

(六)綜上，本公投案無直接涉及將特定預算、租稅、薪俸或人事事項作為公投標的之情事，並未違反公投法第2條第4項規定。

四、本案之公投標的僅有創制一項重大政策，符合公投法第9條第6項規定「一案一事項」之意旨：

(一)公投法第9條6項規定「公民投票案之提出，以一案一事項為限。」針對如何判定單一事項，貴會來函所附擬議意見

已揭示「如單一目的或特定事務範圍，可明確區隔，應屬一案」。

(二)所謂單一目的或特定事務範圍，解釋上應係自提案主文整體所欲達到的目的判定是否單一；參酌過去成案之公投案第15案，該案整體判斷應僅有單一目的即落實性別平等教育，惟該案主文內容上先論及「以性別平等教育法明定在國民教育各階段內實施性別平等教育」，繼而闡釋其「內容應涵蓋情感教育、性教育、同志教育等課程」，但該案亦未被貴會認定有違反「一案一事項」之情事，原因應係貴會由整體觀之，認為其目的單一或特定事務範圍為一案。本案實亦相同。

(三)自本案主文觀之，本案提案目的為「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』」，提案領銜人在聽證會時也已澄清該專法即為設置數位創新委員會之專法，目的在推動國家數位化之目的，不論由目的或特定事務範圍均屬單一。

(四)再者，貴會來函之擬議意見第(二)建議已揭示：「就本案主文前段『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』，依本會以往所採『基本的事實關係同一說』以其功能相關、相互關連或尚符一案一原則之規定……」。可知，本案主文符合一案一事項之規定。

(五)附帶說明，任何重大政策在執行面上都可能涉及數法規之調整，但從未因此被認為構成一案多事項。例如過去全國性公民投票案第9案「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？」其執行可能涉及數個法令之增修；第13案「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？」倘若通過，其執行不僅涉及國內法令之修正、更可能涉及與國際奧會協議之簽署。前述兩提案均屬涉及法令增修之重大政策提案，但均未被認定有一案多投之情況，故應可認定「一案一事項」之判定應自重大政策之整體目的判斷，而應不得以該重大政策通過後是否可能涉及多數法令之變更，即逕行認定該案有一案多投之情事。

五、就貴會來函所指本案主文部分文字可能涉及不中立之表述部分，提案領銜人茲同意參酌貴會意見調整文字如下：

(一)茲將本公投案主文調整為：「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』，加速數位時代法規鬆綁、政策創新，以解決在醫療長照、教育、金融、交通等各種問題？」

(二)茲檢附補正後之本案主文及理由書如附件。

六、綜上所陳，希貴會核准所請，以維權益，俾利民主社會直接民權之行使。

附件：「數位國家專法」全國性公民投票案提案主文及理由書（修訂本）。

提案領銜人：張善政

地址：

聯絡人：郭毅臣

電話：

中 華 民 國 1 0 8 年 7 月 1 0 日

「數位國家，化被動為主動的政府轉型」公投

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」，加速數位時代法規鬆綁、政策創新，以解決在醫療長照、教育、金融、交通等各種問題？

理由書

數位創新的願景

我們憧憬：

1. 為了下一代在國際上的競爭力，效法先進國家，從小學起教導軟體寫作及數位應用觀念。
2. 透過基因與大數據技術，協助高風險家族病史的癌症、失智民眾早期檢測預防，減少後期病重期的支出，讓民眾免於晚期重症的苦痛。
3. 全面達到無現金社會，使行動支付成為民眾主流的支付工具。
4. 使分享經濟成為交通、觀光等行業的特色元素，協助既有業者融入新的經濟體系，提升服務品質、擴大營收。
5. 利用智慧科技掌握農產品生長與銷售狀況，在豐收、欠收時有足夠的預警與調度能力，協助農民收入最大化。
6. 建立電子通訊連署與投票制度，讓海外國人能夠參與我們的民主，也讓國內民眾不必辛苦搶車票、擠車返鄉投票。
7. 對國防志願役強調精準武器與數位部隊訓練與人才培養，除鞏固國防力量外，也讓退伍軍人成為驅動企業數位創新的生力軍。

8. 接納世界友我人士成為數位公民，給予創業、就業、就學、出入境、居住等準國民待遇，並培育成為該國與我國間的民間數位大使，拓展實質外交。

以上只是一些案例，其實只要有創意，還可以有更多源源不絕的願景。我們希望，我們國家不僅不會在國際的數位地圖上消失，更可以成為數位時代動見觀瞻的強國。但是這與現實狀況相距甚遠。

我們為何憂心

我們國家曾有享譽國際的電子化政府，像是網路報稅、戶政管理等。但這都已是陳年往事。近幾年來，我們的法規明顯跟不上數位潮流、在數位創新的政策上我們乏善可陳。相對於對岸和崛起中的東南亞各國，我國的數位優勢正在快速流失，而且看不見任何可能追回來的動力。

為什麼會這樣？

因為時代變了，數位潮流的新科技（大數據、人工智慧等）演變快速，超乎一般人的掌握。如果不能掌握這些演變，創新想法就很難出現。例如，如果不知道手機上可以有近距離感應（NFC）的功能，就不會想到把手機當作車票或付款的工具（行動支付），當然也不會想到要去調整法規。

早年實體建設掛帥的時代，「經建會」以國家全盤視野規擘經濟建設。但是，數位潮流比經濟建設更為複雜，卻沒有一個主導機關來發想前瞻的政策、檢討落伍的法規，這就是目前政府的瓶頸。我們政府已經被各種法規框住，機關架構動彈不得。若是屈就現狀，以國發會權充這個主導機關，要去面對政府二、三十個部會複雜的屬性，非常不實際，更何況官員的專業訓練也大不相同。

我們國家的機會

我們「國家夠小，問題夠多」，這是優勢。因為國家夠小，新的政策容易落實、有問題可以很快修正。因為問題夠多，所以激發出來的創意可以非常多元化。把眾多問題視為「題材」，其實是一種既現實又前瞻的思維。換句話說，只要我們有數位創新的驅動力量，不但效益可以很快發揮，而且可以變成多元應用的國際標竿。

我們的主張

為了讓政府趕上數位潮流，鼓勵數位創新思維，改進民眾生活、帶動經濟發展，甚至改善國際處境，我們應該透過公投提案、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。

為什麼要公投？

舉凡政府因應行動支付及分享經濟 Uber、Airbnb 的窘態，充分顯示要迎接數位浪潮，絕不可能靠政府內省自發的力量做到。

近年曾有產官學界合組的「資訊立法策進聯盟」想要推動資訊基本法、設立資訊部、每個部會有專職資訊長。但是到頭來全數落空。因為立法院沒有黨團願意支持，總統府也說聽不懂訴求。

所以，透過傳統立法程序設置一個主掌數位時代規劃的部會，只有訴諸直接民意一途，就是「全民公投」。

數位國家專法要求什麼？

數位國家專法的三個訴求：

1. 訂定專法，設立行政院數位創新委員會的實質機關。

2. 在各部會設置數位創新長及數位創新辦公室。
3. 在 5~10 年的日落期間內，數位創新菁英在政府就職可以不受公務人員任用資格限制。

在各部會的政策與數位潮流緊密結合下，希望達到三個目標：A. 鬆綁法規；B. 提出結構性問題的創新解決方案；C. 培養各部會人員的數位認知。

數位國家可以為我們做什麼

數位國家對大家有什麼好處？

1. 我們最有優勢的領域（製造業、農業、醫療等）可以結合數位新科技，用合理成本造福更多民眾，走入國際市場。
2. 許多傳統行業可以藉以轉型，提高競爭力，進而改善員工薪資。
3. 年輕人最容易接受數位觀念，數位國家會給予年輕人無盡的創業機會。
4. 新制教育會培養充裕的數位人才，不但本國產業受益，也可以吸引更多國際企業來台設立研發基地。

結語

我們想從事一個國家轉型的重大工程，替國家奠定未來永續發展與下一代競爭力的基礎。這是一個今天不做，明天就會後悔的急迫工作，也迫切需要大家的支持！