

「您是否同意要求總統推動制定一部符合台灣現狀的新憲法？」全國性公民投票案聽證會紀錄

時間：中華民國 109 年 7 月 14 日（星期二）下午 2 時 30 分—3 時 45 分
地點：中央聯合辦公大樓 10 樓會議室（臺北市徐州路 5 號 10 樓）

主持人：

林瓊珠委員

領銜人：

辜寬敏先生（未出席）

領銜人之代理人：

林宜正先生、姚孟昌先生、王美琇女士

領銜人之輔佐人：

黃崇祐先生、高靖奇先生、黃啟豪先生

學者專家：

陳信安副教授、吳明孝助理教授、林佳和副教授、張錕盛總幹事

立法院：

葉育彰副研究員（未出席）

中央選舉委員會職員：

莊國祥主任秘書、賴錦琬處長、謝美玲處長、王明德高級分析師、唐效鈞科長、黃宗馥專員、馬意婷專員、葉芷欣專員、張乃文專員、張凱棣科員、劉尚瑋科員

1 司儀：

2 現在報告聽證會應行注意事項：

3 一、出席者須經主持人同意，始得發言。

4 二、禁止吸煙、飲食，並應將行動電話關閉或靜音。

5 三、對於發言者之意見，應避免鼓掌或鼓譟。

6 四、他人發言時，不得加以干擾或提出質疑。

7 五、發言時應針對議題，不得為人身攻擊。

8 六、為免延滯聽證程序進行，不得就主持人已處置或已明白告知為同一
9 問題者，再為重複發言。

10 七、未經主持人許可，不得於聽證進行中進行錄音、錄影或照相。經許
11 可錄音、錄影或照相者，應於媒體專區為之。

12 八、有違反前項各款之情事者，主持人得命其退場或為其他必要之處置。

13 九、每位發言請依所分配時間，在結束前 30 秒會按鈴一聲提醒，發言
14 時間結束時會按鈴兩聲，應即停止發言。發言時請靠近麥克風，以利收音。

15 聽證會開始，請主持人介紹出席聽證人員並說明案由、發言順序、時間
16 等事項。

17 主持人林瓊珠委員：

18 提案人、與會的專家學者，還有各機關代表及在場的女士、先生，大家
19 午安。提案人辜寬敏先生在 109 年 4 月 30 日所提「您是否同意要求總統推
20 動制定一部符合台灣現狀的新憲法？」全國性公民投票案，本會多數委員認
21 為應依公投法第 10 條第 4 項規定舉行聽證會。

22 非常感謝大家能夠參加今天的聽證會，今天聽證會的議題主要有四點：
23 一、本案是否屬於重大政策之創制？二、本案是否合於公投法第 2 條第 2 項
24 項首所稱屬憲法規定下之公投案？三、本案提案內容是否不能瞭解其提案真
25 意？四、其他事項。

26 為了使聽證程序能夠順暢進行，請發言者及在場人員能夠配合遵守剛剛
27 司儀所宣布的注意事項。

28 今天的聽證會時間配當，提案人之領銜人或其委任代理人陳述意見的時
29 間為 15 分鐘；學者專家及機關代表陳述意見為 25 分鐘，發言順序依序為學
30 者專家、機關代表，各發言者的時間分配為 5 分鐘；出席者發言及答覆，時
31 間為 30 分鐘。

32 我們先介紹今天與會的聽證會提案領銜人的代理人，第一位是林宜正先
33 生，第二位是姚孟昌先生，第三位是王美琇女士；與會的學者專家，第一位
34 是中興大學法律學系副教授陳信安老師，第二位是義守大學公共政策與管理
35 學系助理教授吳明孝老師，第三位是國立政治大學法學院副教授林佳和老

1 師，第四位是社團法人台灣行政法學會總幹事張錕盛博士；政府機關代表是
2 立法院法制局副研究員葉育彰先生……他沒有到。

3 我們現在就請提案之領銜人或委任代理人陳述意見，時間為 15 分鐘，
4 請。

5 領銜人之代理人林宜正先生：

6 藉由辜寬敏先生領銜提案的制憲意向公投，讓我們今天可以齊聚在這場
7 聽證會上。擔任今天會議主持人的林瓊珠老師，受邀提供專業見解的四位學
8 者專家、各機關代表、中選會各位工作同仁，以及關心這項公投提案的所有
9 媒體，雖然我們是以不同的角色來參與這場聽證，但我們都共同承擔一項使
10 命，就是如何讓全體臺灣國民順利地行使他們的基本權利。

11 對於重大政策的創制權，是人民不可剝奪的基本權利。絕對不能因任何
12 行政或立法的疏漏，而阻礙這項權利的行使。中選會存在的目的，就是要全
13 力協助人民行使他應有的權利。李進勇主委對中選會職責的界定，令人印象
14 深刻，我們也深表同意。

15 當臺灣從威權走向今天的民主，我們才發現，原有的這部中華民國憲法，
16 對於民主的運作，產生了許多障礙，所以從 1991 年開始，我們藉由 7 次的
17 修憲，努力地要讓這部憲法能夠合身合用。之所以會這麼辛苦，只因為這部
18 中華民國憲法與臺灣 2300 萬人民沒有血肉相連的關係。

19 最近，所有國人共同經歷了武漢肺炎疫情蔓延的過程，臺灣因為這一部
20 中華民國憲法，在國際上被認知為是中國的一部分，也因此造成我們的國人在
21 世界上得不到公平的待遇。也因為這部中華民國憲法，在國際上雖然有很
22 多國家支持我們加入 WHO，但就因為臺灣被認知為是中國的一部分，因此
23 所有的努力到最後都徒勞無功。

24 我們看到近日香港的遭遇，更是讓所有的國人有深刻的感受，臺灣不要
25 也不能成為下一個香港。在我們的生活經驗裡，臺灣明明就是一個主權獨立
26 的國家，但只因為這一部中華民國憲法，讓臺灣在國際上被視為是中國的一
27 部分，更讓我們時時刻刻面對被中國併吞的威脅。

28 一部憲法如果不能為國民帶來幸福，它就應該被捨棄，人民絕對有權利
29 要求擁有一部可以為所有人帶來幸福的憲法。

30 公投的目的，是為了要彌補代議政治的缺漏，讓人民以更直接的方式來
31 決定要過什麼樣的生活、要擁有什麼樣的未來。影響臺灣 2300 萬人共同命
32 運的憲法，更應該由今時今日的臺灣人民共同來決定。

33 明天，7 月 15 號就是解嚴紀念日。33 年前，在臺灣民主化浪潮的衝擊
34 下，長達 38 年世上絕無僅有的戒嚴高牆終於倒下，臺灣的民主自由終能春
35 暖花開。今天，我們才可以自由地在這裡舉辦公投聽證會。

1 臺灣的未來的確面對著嚴峻的考驗及挑戰，屈服、示弱無法讓我們趨吉
2 避凶，惟有凝聚高度堅強的國家以及國民的意識，才能夠得到國際上最大力
3 量的支持，抗拒來自中國的威脅，我們的制憲意向公投就是以此為目標。

4 面對極權專制的中國，我們總以臺灣的民主而自豪，此刻正是展現及檢
5 驗臺灣民主如何讓每一個自由的靈魂，可以毫無阻礙展現自主意志的時候
6 了！

7 當 8 成的臺灣人民希望擁有一部新憲法，9 成的國民希望臺灣成為一個
8 正常國家，這就是憲法時刻的來臨。

9 期待我們現場所有朋友，以及即將召開委員會決定這個公投提案是否能
10 成案的 11 位中選會委員們，讓我們一起來為全體國民對重大政策創制的基
11 本權利鋪設一條平坦的大道，讓我們一起打開大門，迎接憲法時刻的來臨！

12 讓我們一起成為臺灣邁向正常國家的推手吧！

13 領銜人之代理人姚孟昌先生：

14 今天是法國大革命的紀念日，今天是法國國慶日，1789 年的今天，人民
15 用他們的力量推翻暴政，制定新的憲法，而這部憲法左右了整個法國的命運，
16 也影響了整個歐洲。所以，我們在今天來舉行這一次的「制定新憲」聽證會，
17 格外具有意義。

18 人民提出公投案的依據與其說是公投法，毋寧說是根據憲法第 17 條的
19 參政權，而參政權的基礎又是基於憲法第 2 條的國民主權原則。基於國民主
20 權，人民可以參加國政的形成，而直接民權跟代議民主共同組成了民主共和
21 國的原則。所以，今天中選會在這邊，它不只是作為一個行政主管機關來協
22 助人民行使公投的權利，它也是以一個國家的執行人的角度來為人民去實踐
23 主權在民的原則。

24 有關公投議案，中選會詢答的問題，我逐一地回答：

25 第一，本案合乎公投法第 2 條第 1 項第 3 款的重大政策創制。

26 創制是人民基於直接民權，透過民主程序來形成重大政策或法律原則，
27 繼而交付權責機關如總統、行政院或立法院來完成後續立法以及政策的擬
28 訂。人民以公投方式行使創制權，用來救濟代議機關的怠惰疏忽或消極抵制
29 人民意志的行為，提醒憲政機關必須要忠於人民的付託。所以，本案以新憲
30 來興革舊憲，涉及到政府組織的變動、人權篇章的強化，以及基本國策的調
31 整，這是國家重大政策的調整，而重大政策形成，並不是國會專屬的權利，
32 行政院有國政共同參與權限，而人民透過公投法的程序也可以來參與。

33 雖然中選會曾經詢問本提案是否跟政府已經宣示的修憲政策目標一致，可
34 是我相信沒有一個政府機關能夠保證說，他們的意志符合人民的需要。因此，
35 重大政策的創制，正好讓人民可以對政府展現民意，敦促政府來積極作為，

1 賦予政府推動政策所需的民主正當性，更有助於打破朝野的僵局。

2 鑑於修憲提案以及複決門檻都非常地高，推動憲政的變革需要朝野協
3 力，以及全民參與。本公投案有助於集結民意、促使人民預先以負責的態度
4 思考憲法變革的必要性，並且審議討論修正內容，有助於國會朝野政黨對修
5 憲內容形成共識，以及進行之後的複決。

6 有關於制定新憲的公投案，如果能夠充分表達民意所嚮，就可以賦予總
7 統來整合政府資源、進行院際協調時的民主正當性。讓總統推動的憲法新革，
8 不會被譏為「一人修憲」或「一黨修憲」，可以杜絕所謂總統專制的批評。

9 本案是否屬於公投法第 2 條第 2 項所稱的憲法規定下的公投案？從本案
10 的主文以及本案的理由書，很清楚地寫明本公投案內容並非針對立法院通過
11 之憲法修正案或領土變更案進行複決，也非取代立法院而逕行提出具體憲法
12 修正內容來交付公投。所以，並不是公投法所限制的公投案。

13 根據憲法增修條文第 12 條，憲法修正案的提議雖然保留給國會，但是
14 根據 1947 年憲法立憲者的原意，有關修憲的提案權不應該由立法院來獨占
15 專屬。在 2005 年以前，代表人民行使政權的國民大會擁有修憲提案權，而
16 在 2005 年廢除國民大會之後，國民大會的修憲提案權理應回歸人民所有，
17 由人民直接行使。可是增修條文未作規定，顯為嚴重疏漏，形同以修憲方式
18 侵奪國民變動憲法的權利。

19 修憲的提案權若僅由立法院來行使，當立法院怠忽人民的付託、怠忽行
20 使職權的時候，請問憲法如何變動？國民主權如何行使？很明顯的，現行的
21 規定已經抵觸了立憲時確立的民主憲政基本原則，違反自由民主的憲政程
22 序。因此，我們做的公投案，是為了要補救 2005 年修憲的疏失，我們希望政
23 府以及相關單位能夠依照人民的期待，根據憲法的法理，讓人民參與制憲的
24 權利能夠充分實現。

25 本案要求總統來推動憲政變革是否恰當？推動憲改或推動憲政秩序與
26 時俱進，本是總統的職責。根據憲法第 48 條，總統有依照國民的意志，積極
27 促進全民福祉的責任，而人民透過公投程序展現興革舊憲、制定新憲的意志
28 的時候，總統應當無負人民付託。

29 在臺灣憲政史上，歷任總統回應民意要求，推動憲法變革多有前例。諸
30 如：1990 年李登輝總統召開國是會議，啟動解嚴後的憲法改造工程；陳水扁
31 總統任內促成 2005 年的修憲，之後設立憲改辦公室，力行推動第二階段修
32 憲，來達成新憲法的一個目標；馬英九總統也在第二任期間聲言支持恢復立
33 法院之行政院院長同意權、降低投票年齡，以及政黨獲分配不分區立委席次
34 門檻等案，也敦促立委要提案修憲；蔡英文總統也在 2017 年提出憲政體制
35 改革的呼籲。

1 本案是否會造成不能瞭解提案的真意？這就回顧從 1980 年開始，人民
2 解嚴的呼聲蔚為風潮，民進黨黨綱也提出憲法變革的主張。30 年來，國人對
3 於廢考監回歸三權、國會組織改造、選制變革、強化基本權篇章、降低公民
4 權行使年齡，以及確認國家定位等憲政議題朗朗上口。主張由 2300 萬人共
5 同制定一部符合臺灣現狀、足可提升國家競爭力，以及回應未來挑戰的新憲
6 法，已經獲得多數民意支持。所以，本提案清楚明確。

7 「符合台灣現狀」，會不會有多重解釋之可能？未來國會朝野政黨在提
8 出憲法修正案的時候，可能會有不同的版本。但是，本案是要求總統以及相
9 關權責單位在推動憲法變革的時候，目標應該以符合臺灣 2300 萬人以及未
10 來世代需要、提升臺灣整體競爭力，並且能樹立長治久安基礎之憲政秩序為
11 目標，並無多重解釋之可能。

12 以上報告。

13 主持人林瓊珠委員：

14 好，那麼我們接下來請中興大學法律學系副教授陳信安老師發言，時間
15 5 分鐘。

16 國立中興大學法律學系陳信安副教授：

17 好，謝謝主持人。

18 身為一個公法學者，在研究憲法的過程中，也深深地體會到這一部中華
19 民國憲法，不管是憲法增修條文，或者是憲法本文，對於臺灣的現狀，其實
20 是沒有辦法有非常足夠的一個因應。我對於提案人長期以來關注臺灣民主運
21 動是非常地敬佩，對於新憲法，我個人也認為臺灣是需要一部新的憲法，這
22 個部分我基本上都是贊成。

23 但是我認為，當今天要推動新憲法的時候，我們如果參考過去國外有很
24 多的例子的時候，它在推動新憲法，它往往不會是走既有的舊憲法所呈現出
25 來的這個規定。因為你如果今天要推動新憲法是依照舊憲法以及舊憲法相關
26 的法律規定的話，那你必須會面臨到一個問題，就是你必須要遵守舊憲法的
27 要求，否則的話，就會抵觸了舊憲法的這個規定。所以，今天如果申請人，
28 就是提案人，認為臺灣有制定一部新憲法的必要，其實它某種在政治意義上
29 面就是要宣揚說，舊憲法應該是要予以揚棄的。如果舊憲法要揚棄的話，我
30 會認為比較適當的方式，應該不是循既有的憲法的這個秩序，以及公投法的
31 這個管道，不然的話，就會面臨到很多的阻礙，這個是以上提供給申請人去
32 作參考的。

33 因為現在已經是要依照舊有的憲法、現行的憲法，還有公投的規定去推
34 動一個新憲法的制定，那就會面臨到我剛剛所講的，我們要如何地來面對公
35 投法相關的規定的拘束？

1 首先，在第一個問題，就是它到底是不是屬於重大政策的創制？如果我
2 們依照中選會以及最高行政法院裁判的話，對於重大政策的創制是公民藉由
3 投票的方式，就公民提議的這個事項來表示意志，進而督促政府採取積極的
4 作為，來讓這個創制能夠實現。也因此就這樣的一個理解之下，對於公民提
5 議的這個事項，政府必須要先有可以採取積極作為的法定權限。換句話來講，
6 它對於所提議的這個事項是享有法定的事務管轄權限，不管是憲法還是實體
7 法的規定，都必須要有這個權限讓它可以去行使。

8 另外，在公投法第 30 條第 1 項第 3 款規定，它說有關重大政策應該要
9 由總統或者是權責機關來做實現公民投票案內容的必要處置，這個所謂的必
10 要處置，當然也必須是要屬於政府或者是總統的法定事務權限的範圍。

11 我們來看一下本案的公投案的主文，是「您是否同意要求總統推動制定
12 一部符合台灣現狀的新憲法？」從這個主文來看，判斷的重點就在於推動新
13 憲法的制定，是不是屬於總統的法定事務權限的範圍。這個其實在提案人的
14 領銜人他本公投案的理由書的三，也就是「提案內涵」當中，也明確地表示
15 本公投案旨在要求總統依其職權，帶領政府推動制定一部符合臺灣現狀與未
16 來發展的新憲法，所以重點就會在於說，總統他到底有沒有一個推動制定新
17 憲法的法定職權。

18 首先，對於「推動」這個部分，其實提案人的領銜人在這邊並沒有進一
19 步地去說明什麼叫做推動新憲法的制定。也因此可能是比如說總統在特定的
20 政治場合公開宣示，或者是比如說像先前的案例所講的，召開國是會議、設
21 置憲政改革工作小組等等，這些都有可能是屬於推動的概念範圍。也因此我
22 可能希望說，等一下如果有機會的話，可不可以再稍微說明一下，這個所謂
23 的「推動」，它的內涵到底是什麼？是要用什麼樣的一個方式來推動？

24 另外，我們如果先不論這個「推動」它的概念可能會有一些爭議，我們
25 來看一下現行的憲法本文跟增修條文，以及曾經對於總統法定職權有詳細說
26 明的釋字 627 號解釋，其實都沒有提到說，總統的法定事務權限包括新憲法
27 的制定的推動。也因此即便我們透由這個解釋，也沒有辦法得出來總統有這
28 樣的一個法定事務權限。

29 另外，剛剛提案人也一再地強調說，從 1990 年以來，歷任的總統有推
30 動憲政變革的這個前例，認為說這個憲政變革是屬於總統的政治行為。姑且
31 不論這樣的一個主張是不是屬於憲法的學理可以支持的，但是這種總統推動
32 憲政變革的前例，其實也只能夠證明總統在當時的時空背景、脈絡之下，是
33 推動憲法的修正，而不是推動憲法的重新制定而已。所以，我可能比較希望
34 的是，等一下或許有機會可以再說明一下這個推動的內涵到底是什麼。

35 好，謝謝。

1 主持人林瓊珠委員：

2 好，我們現在請義守大學公共政策與管理學系助理教授吳明孝老師發
3 言，時間 5 分鐘，請。

4 義守大學公共政策與管理學系吳明孝助理教授：

5 主持人，還有我們的領銜的提案人，還有我們在座的專家學者，跟各位
6 先進，大家好，我是義守大學吳明孝。

7 首先，今天也非常榮幸地能夠來這邊參與本案的鑑定。如同前面陳老師
8 所講的，作為公法學者，也從事教學跟實務上面的工作，當然這一部憲法裡
9 面的許許多多問題，其實我們知之甚詳，不過因為今天的身分並不是作為倡
10 議者，主要是接受中選會的邀請，來針對本案做一些鑑定，所以我大概就只
11 是針對鑑定這個部分提出我的意見，謹供大家參考。

12 首先，如果就本案這部分來講的話，剛剛當然前面有談到許多，不過我
13 是先預設本案其實並不是行使制憲權，而是屬於行使修憲權。因為如果你是
14 行使制憲權的話，基本上是可以不用在這邊開會的，憲法時刻一旦來臨，有
15 幾百萬民眾去包圍總統，整個國家就可以發生改變。所以，這個部分我們在
16 預設前提下，在現行憲法秩序這樣的一個運作，我自己的理解，基本上還是在
17 在一個所謂的修憲權的範圍。當然修憲界限到哪邊，那個可以再說，但是基
18 基本上大概就是現行憲法不合理的地方或罔顧現實的地方，我們去作修正。

19 如果在這個部分來講，屬於在修憲權這個層次上來講的話，當然這個無
20 法迴避的，其實我就是補充剛剛陳老師所講的，就本案來講的話，因為我們
21 在現行憲法秩序裡面，其實我們有它的一個憲法界限跟法律界限，所以在這
22 個提案主要是否能夠成案的問題，主要是在於它是否還在法律的界限跟憲法
23 界限。也就是說，原則上來講，這個案子其實不管這邊是否准駁，它仍然必
24 須受到司法審查，它可能進到行政訴訟，甚至進到大法官，所以我這邊的重
25 點主要就是在於大概說明一下我所認知到的一個法律上面的界限跟憲法界
26 限。

27 首先，其實在我們現行的公民投票法裡面，在大法官 645 號都已經有明
28 確說明，它是屬於代議民主制度框架下由人民參與國家意志的形成，所以基
29 基本上第一個它的憲法界限主要當然還是權力分立原則。也就是說，公民投票
30 成案跟它的一個意志的展現，其實它也是屬於一個權利的展現，但它仍然沒
31 有辦法去整個顛覆或是說取代整個代議的制度，只是說可能在公民投票法賦
32 予它某種強大的一個政治上面的影響力。

33 第二個，在法律界限部分的話，主要就是今天的主題，包括是否符合公
34 投法第 2 條、第 9 條跟第 10 條的部分，因為時間上的關係，我這邊很快大
35 概談一下。

1 就第（一）個部分來講的話，如同之前行政法院裁判的見解，我們所謂
2 的創制跟複決，因為在最高行政法院有一個定義，創制是必須從無到有，複
3 決是針對已經進行的或正在推動的，你是持相反的倡議，所以你去作否
4 決。所以，我們在第一個議題的部分，本案這個部分是不是構成這個？我個
5 人認為還是有一些疑義存在。

6 第（二）個部分的話，其實我跟中選會的意見有一點不太相同是說，其
7 實就算是統治行為，它仍然是公民投票可以去影響的對象。也就是說，不是
8 因為是總統，或是立法院的專屬，只是說你的一個投票的結果，你的憲法的
9 機關基本上有一個政治上面的拘束力，當然它政治上面的拘束力最主要是會
10 反映在、主要還是落實直接民主原則的定期選舉機制，這個課責的功能就會
11 產生，所以在議題二的部分，其實我個人的看法跟中選會這邊提供的意見是
12 不太一樣。也就是說，我們並不是不能要求憲法機關推動政策，不管你要求
13 行政院、你要求立法院，甚至你要求總統，其實這應該都是可以的。

14 不過，在議題三，本案的最大的問題是在於明確性。因為我剩下 30 秒，
15 這邊我是有一些疑問是說，符合臺灣現狀的一個新憲法，這樣的一個內容的
16 具體的內涵？因為這是必須由人民去做投票選擇，所以我這邊是提出了一個
17 借用法律明確性原則的概念，我稱之為所謂的「主文明確性原則」。

18 什麼叫「主文明確性原則」？首先，你的主文必須是可以理解的，大家
19 對於這意思，比如說我贊成還是反對，這個應該是最好不要有別的解釋可能，
20 「符合台灣現狀」，臺派、獨派、華派的現狀想像是不一樣的；另外是可操
21 作的，它是可以被執行的；最後，它是可以被課責的。

22 因為我時間已經到了，我這邊就簡單提供這些意見，供大家參考，以上，
23 謝謝。

24 主持人林瓊珠委員：

25 我們現在請國立政治大學法學院副教授林佳和老師發言，時間 5 分鐘。

26 國立政治大學法學院林佳和副教授：

27 在場各位先進大家好，時間關係，我就不一一問候了，直接進入主題，
28 那麼個人提供一些關於今天中選會提出來的問題的鑑定。

29 在針對三個問題提出鑑定意見之前，有幾個前提認識：

30 第一個認識就是，即便在劃定公投決定的實質確定力範圍，也必須區分
31 法律跟政治行為。也就是說，公投並不侷限於只針對法律行為，事實上政策
32 的創制就是最典型的政治行為的付託，所以恐怕不能夠單用法律行為來看待
33 例如這樣的公投提案是否合法。

34 第二，公投作為國民政治意志形成機制，我們要往最大化的方向解釋，
35 所以如果不是明文禁止，也不是很明確的違憲，例如我們今天的公投提案的

1 題目是總統應制定憲法，或是琉球應屬臺灣，這個是很明確違憲，當然就不
2 可以容許。除此之外，其實應該往這個基本權最大化的方向解釋，包括人民
3 的直接民主。

4 第三，憲法確實明定了某些公投事項，包括憲法修正案、領土變更案、
5 總統副總統罷免案，所有在這些事項上排除公投法的公投，否則就未必直接
6 涉及到所謂憲法保留的問題，這是第三個提醒。

7 第四個提醒，在中選會的角度，應該要注意行政自我拘束的平等適用。
8 如果 2018 年東奧正名公投案，不論稱之為政策的創制，或是歐陸式即便不
9 需要法律明文規定的諮詢性公投，都可以被容許，而中選會 2018 年也確實
10 容許了，那在性質相同、碰到的問題與障礙也類似的公投提案，基本上就不
11 應該做不同的解釋。

12 針對我們今天提到的三個議題，我的鑑定意見如下：

13 第一，本案是否屬於重大政策的創制？可以分為兩個概念要素：

14 第一個，是否屬於重大政策？要求總統推動制定符合臺灣現狀的新憲
15 法，是一個明確的憲法政策(Verfassungspolitik)，所以今天的公投法的公投，
16 雖然是法律層次的公投，當然禁止憲法層次的公投，可是這個公投提案的提
17 案人的題目看來，並不是涉及到法律行為，而是涉及到政治行為。所以，也
18 無涉我們剛剛說的憲法層次，禁止公投法所進行的法律層次之公投。

19 那麼是否是已經存在的重大政策？第 15 屆總統就職演說中所提到的，
20 立法院將成立修憲委員會，已經明確地定性為是修憲，那麼跟本案提案所提
21 到的制定新憲顯然不一樣，所以並沒有已經存在的問題。

22 再來，第二個議題，提到本案是否屬於憲法規定下的公投：

23 第一個子問題，是否屬於憲法保留？剛剛提到，既然是屬於憲法政策角
24 度跟面向的主張，並不是直接針對必須只能透過憲法規範才能夠進行的事
25 項，我再強調一次，特別是法律行為作規範，所以基本上本案與憲法保留並
26 無任何關係。

27 是否屬於總統的統治行為？如同剛剛吳教授說的，退萬步言，縱使它是
28 屬於統治行為，那麼政策創制乃至於歐陸非常普遍的諮詢性公投，當然都可
29 以以統治行為作為標的。因為它的投射重點、指涉重點在於政治行為，那麼
30 政治行為出現之後，未來的法律行為當然要符合法律，乃至於憲法的框架，
31 統治行為不論在理論跟實務上，統治行為只排除司法審查，沒有人說統治行
32 為排除人民藉由公投加以形成，我想這個是非常明確的。

33 那麼，最後一個議題，提案內容是否能瞭解其真意：

34 第一個子題，是否屬於督促政府採取積極作為以實現政策，我想政策創
35 制的公投跟複決不同，複決是直接肯定或否決一個法律行為或規定的效力，

1 可是今天談到政策的公投，它無疑地代表著將來開放性的延伸，制憲政策所
2 謂的憲法政策更是如此。所以，只要實質確定力的範圍指涉是政治行為，它
3 只有在這個面向上有它的實質拘束力，也當然就有它所謂督促政府的效果，
4 因為任何政策創制都有相同的問題，除非你公投法明文禁止政策創制，否則
5 這個問題永遠存在。

6 最後，「符合台灣現狀」是否能夠理解？既然屬於憲法政策，公投的實
7 質確定力範圍既然是政治行為，符合臺灣現狀就必須取決於未來的政治形
8 成，因為無涉我們例如擔心的法律行為的內容如何。

9 謝謝。

10 主持人林瓊珠委員：

11 我們現在請台灣行政法學會總幹事張錕盛博士發言，時間 5 分鐘，請。
12 社團法人台灣行政法學會張錕盛總幹事：

13 主席、各位提案人及各位老師、各位與會的嘉賓，大家午安，時間很短，
14 所以我要趕快地進入狀況。

15 在這邊，我有幾個思考，我們直接就議題。因為時間太短了，前面幾個
16 先進也都講了，我想要直接就法律的見解。

17 第一個，林佳和老師所提的那個概念，其實是跟我的概念相符，重大政
18 策所討論的思考就不是所謂的法律的創制、法律的複決，它是一個政策性的
19 思考，所以它是一個憲法政策的想法。在這個思考，也許我們要來談論幾個
20 重要的點是，是不是重大政策？這邊就涉及到公民投票法第 2 條的規定，公
21 民投票法第 2 條的規定請大家看一下，因為我沒有時間慢慢唸，它的基本上
22 規制模式是一種以附禁止保留許可的方式來呈現，也就是說，除了本條文有
23 禁止規定跟除外規定以外，都可以適用在全國性的公投。

24 在這邊，我們只有兩項，我們禁止的只有在第 3 項的規定，也就是說，
25 預算、租稅、薪俸、人事事項不得作為公投的提案，這是第一個禁止；除外
26 規定是所謂的依憲法規定外的，那個事項也不可以。

27 但是如果我們來看第 2 項第 3 款所談的，對於重大政策的部分，在這個
28 地方，我們就可以看到在第 30 條的規定。如果大家有機會去看一下第 30 條
29 的規定，第 30 條的規定是要求怎麼樣？在重大政策的時候，我們還可以請
30 求總統為一定行為之內容之重大政策，所以從這個地方來講，本來總統就是
31 我們可以主張重大政策的對象。從這個效益的思考而言，我想這兩個意旨而
32 言，它是符合這個要求的。

33 至於依憲法的創制、複決的部分，我這邊要強調兩件事，從中華民國憲
34 法增修條文第 1 條第 1 項、第 4 條第 5 項跟第 12 條的規定，只對人民複決
35 事項有規定，也就是對於創制事項並沒有特別規定。本案是人民創制的事項，

1 故非依憲法規定之複決事項，應該成為全國性公投的事項，所以在這邊，本
2 席認為應該是可以。

3 接下來，第二個提問裡面是總統已經宣示了，宣示說我要去做立法院的
4 修憲委員會，可不可以？我剛剛有講過了，因為公民投票法第 30 條第 1 項
5 第 3 款的規定，它是有效力的，也就是說，它具有一個法律效力。也就是說，
6 如果今天我們的公民投票案通過了之後，這時候總統就會被課予義務，它跟
7 總統單純政治上的宣示不一樣，所以在這個部分，在本案的提出就有它的價
8 值。

9 議題二，本案是否合於所謂的公投法第 2 條第 2 項所稱是憲法規定下的
10 公投案？這個地方我要談一個概念，跟大家不太一樣的是，我認為什麼叫「憲
11 法保留」？憲法保留是對於憲法機關權限分配的限制，而不是對於主權者人
12 民主權行使的限制。貴會在援引 419 的時候，其實沒有把內容講出來，它今
13 天重要的思考是任何國家機關之職權應遵守憲法的界限，凡憲法依權力分立
14 原則將其特定權限自立法、行政、司法等部門權限劃分到其他國家機關行使，
15 或執制憲者之設計根本不採憲法之建制者，各部門應該嚴守。那個邏輯來說，
16 是機關受到憲法保留的拘束，並不是只向人民，所以憲法保留事項是主權者
17 人民當主權直接在憲法上保留給某一個國家機關代替其行使主權的時候，這
18 個權限分配的限制，它的規範對象其實是國家機關，而不是主權者。所以，
19 用憲法保留談論這件事是有問題的。

20 在我國，如果你再回頭去談第 12 條的規定，對我而言，主權者人民並
21 非這個規定，也就是說，憲法增修條文第 12 條只是把國家機關的憲法主動
22 提案權限制在立法機關，但並不包括主權者的提案權。從這個觀點而言，我
23 就認為便不應該這樣子藉由這個機會來剝奪主權者自己的提案權。

24 比較重要的是我認為第 174 條出了問題，第 174 條到增修條文第 12 條
25 之間的關係，我覺得它只是做了件事，它只是把人民的創制、複決權還給人
26 民而已，也就是說，我們人民如果要做修憲的乃至於制憲的創制，它應該所
27 使用的方式是回到第 17 條的創制、複決來提起。

28 這是我以上的報告，其他的部分我後面有附書面，再交給貴會可以作為
29 參考，謝謝。

30 主持人林瓊珠委員：

31 好，謝謝。

32 我們現在是進入第二階段，也就是出席者的發問跟答覆，總共有 30 分
33 鐘的時間。我們為了讓大家都能夠有機會發言，所以我會建議說，我們大概
34 一個人先發言時間是以 5 分鐘為單位。

35 剛剛我們的專家學者可能有還沒有講完的或是有提問的，我想在這個階

1 段大家都可以來充分地討論。我想請問說，是不是有領銜人的代理人或者是
2 哪位專家學者想要先發言？好，請。

3 領銜人之代理人姚孟昌先生：

4 非常謝謝中選會提供給我們的機會，跟學者專家來溝通。

5 我想幾個概念先澄清：

6 什麼叫做「新憲」？你修改憲法，用新的憲法取代舊的，這是一個新憲；
7 你用後法優於前法的方式，蓋過前法，這也是新憲。所以，日本的法學巨擘
8 蘆部信喜教授曾經提到，制憲權是直接源自於人民行使他的國民主權而發動
9 的憲法變動，而修憲權是人民選擇在法律的架構，根據法律所規定的程序所
10 行使的制憲權。所以，我想不需要去拘泥於制憲或修憲的程序是什麼，就像
11 大法官在 499 號解釋裡面提到，修憲也可能是違憲，而制憲也可能是合憲，
12 而關鍵點是在於你修改的內容有沒有符合立憲主義根本原則的要求，然後它
13 的過程是否符合民主正當性。

14 第二個部分是有關於總統到底有沒有職權。我們很清楚從憲法看到，總
15 統的職權分兩個部分，一個是依法而行使的職權，一個是根據憲法來執行的
16 職權，所以根據憲法執行的職權我想在座的先進有提到，這是統治行為，或
17 我們講到是總統所謂的元首高權。而我們今天在提出這樣的一個要求的時
18 候，一方面是根據公投法第 30 條的規定，本來總統就有根據公投法的規定
19 去回應人民對於重大政策創制而所為之必要處置。其次，總統根據憲法所賦
20 予他的不管是院際調解的權利，或是他指揮行政院可以跟立法院共同形成國
21 政的這樣一個資格，他可以基於人民賦予他的政治的能量，來推動以及來回
22 應人民所需要的一個政策。所以，就如同我們在這個公投案一直強調是，從
23 1990 年開始，人民不斷地提出我們希望能夠透過修改憲法，讓臺灣步入民主
24 憲政的坦途，而這樣的一個修改，過去有 7 次的修憲，而在 2005 年之後因
25 為修憲程序的變動，讓修憲變非常困難。所以，不管是總統也好，或是立法
26 院的黨團也好，必須要集結更強大的朝野共識以及人民共同的意志，才能夠
27 推動修憲或推動憲法的變革。所以，在這個過程當中，公投程序是正好可以
28 讓人民的意志充分呈現，讓主事者不管是在野黨或是執政黨，都能夠去偵知
29 人民的意向，能夠去回應人民的期待，然後積極地作為。這是我們在理解包
30 含了國民主權、直接民權跟代議民主，以及整個憲政結構當中，我們得出這
31 樣的結論。

32 所以，最後回到中選會，中選會的責任，就如同剛剛學者提到，在中選
33 會的組織法第 1 條，本身就是要來實踐人民參政權的行使，要讓人民的參政
34 權得以最大化，所以參政權裡面包含創制及複決權的提出。所以，在最大化的
35 的過程裡面，又回應到公投法第一個條文，要實踐主權在民，貫徹讓人民的

1 意志能夠呈現在政治程序上面。所以，人民在做這一件事情，已經不是單純
2 像一般尋求行政程序的一個處分，或尋求行政機關的指導，而是人民在行使
3 憲法所賦予他的政治權限，而透過這個政治權限跟代議民主政體來進行對
4 話，共同協力來推動國家的進步。

5 所以，我想這些的重點，也希望中選會的委員都能夠體察、能夠理解，
6 以上。

7 領銜人之代理人林宜正先生：

8 臺灣的處境跟狀況都非常特殊，剛剛有我們的陳老師提出說什麼叫「憲
9 法時刻」，因為臺灣一直是在體制內作努力，然後改變這個體制，讓這個體
10 制變得更符合人民的需要，讓這個體制更能符合臺灣整體未來發展的需要，
11 所以我覺得我們應該很慶幸，我們在整個體制變革的過程當中，我們付出最
12 小的代價，我們沒有發生流血的革命去營造憲法時刻的來臨，我們是用臺灣
13 特有的、特殊的一個模式，讓我們的努力得以透過現有體制的規範一步一步
14 往前推進，所以我們不能夠以過去曾經發生過在其他國家產生的一個憲政變
15 革這樣的模式，把它當成唯一的模型。我們希望能夠在整個社會有最大共識、
16 付出最小代價的前提之下，從體制的規範、可循的途徑，去找出最大可以改
17 變這個體制，符合人民期待的一個模式。

18 我們今天都是在走這第一步，所以我是非常期待今天與會的所有朋友都
19 能夠把這一項公投提案它能不能夠符合目前臺灣人民的一個期待跟需要作
20 為最優先的考慮，然後提供出最寶貴的意見。

21 然後，我剛剛看張錕盛老師他在發言時間上面好像有一些侷限性，我很
22 想要求主席能夠讓張錕盛老師把他剛剛沒有講完的話說個完整。

23 主持人林瓊珠委員：

24 剛剛在議題一跟議題二，我們的專家學者其實有比較多的時間去說明，
25 議題三的部分，確實像吳老師也是，好像比較沒有時間去說明完整，所以接
26 下來如果說我們的學者專家想要針對剛剛的意見再作補充也可以。

27 先請張博士，謝謝。

28 社團法人台灣行政法學會張錕盛總幹事：

29 謝謝，因為5分鐘要講三個議題有點難，我接下來針對第三個議題去提。

30 第三個議題的關鍵，可不可以知道真意的想法？我在思考可不可以探求
31 真意的時候，有兩個思考，就是說第一個思考裡面，是不是清楚明確這件事。

32 其實應該這麼說好了，我一直認為什麼叫「好的憲法」？好的憲法，其
33 實是人民共識的找尋。也就是說，人民在當代的法秩序裡面，我們認為基本
34 秩序裡面的那一個 Verfassungskonsens 應該是什麼，我們應該來思考那個憲
35 法共識長什麼樣子。

1 所以，我覺得提案人在提案的時候，我去看了他們的內容，他們指稱的
2 思考陳述一些目前憲法不夠 OK 的地方，但是卻沒有具體地去提說要如何變得
3 OK。因為我的思考剛好倒過來，他只做了兩件事，第一個是我要求你總
4 統去啟動制定新憲的這一個行為，當然我也一直認為說，包括陳老師在講的
5 時候，其實我有些疑惑，是不是憲法制定完了之後，人民就回去單純一個服
6 從者，或是一個所謂的奴隸？也許我們要打一個問號。

7 應該這麼說好了，我從來沒有認為主權者行使制憲力完了之後，他接下
8 來在制憲的權利被剝奪掉，因為我們也沒有在憲法任何一個條文說你的制憲
9 權因此就不見了。因為你制憲第一次了之後，不是只有你，你子子孫孫這個
10 制憲權都不見了，至少我沒有看到任何一個規定說這樣不可以，而且包括法
11 國也做了 6 次的制憲，我們也沒有看到法國發生什麼樣的問題。

12 所以，所有的和平的方式來取得憲法共識這個行為我都贊成，只是我覺
13 得說去談明確性的時候，我們當然會去對照法律明確性，但是法律明確性並
14 不排除不確定法律概念的使用。

15 什麼叫「符合台灣現狀」？這是一個典型的不確定概念，我也甚至不願
16 意講說它是一個不確定法律概念，它就是一個典型的不確定概念，所以從不
17 確定概念的時候，如果大家有機會去看一下申請的主文跟理由書，他其實已
18 經明確地擺明了這邊要求的是什麼？第一個，就是憲法總統要啟動，但是他
19 沒有要求說你制定一個新憲應該長什麼樣子，這倒是沒有要求。也就是說，
20 他沒有說你一定不能用修憲模式，或是不能用全面修憲模式，他沒有，所以
21 在這個地方反而倒過來是他把這個行為開放式。

22 陳信安老師剛剛講得非常好，也許是召開國是會議，也就是說，未必是
23 體制內的，也許是非體制內的。因為總統每一次選舉就要談修憲白皮書，幾
24 乎每個總統都要提這個問題，我們也沒有聽到中選會說這個不應該放到選舉
25 公報裡面，因為這不是總統的權限，所以不能放進去。

26 所以，在這個地方的思考，在憲法政策上面，我們甚至對總統有一個期
27 許，他要告訴我們即將來的這個憲法秩序。因為長期以來我們對於現在的憲
28 法秩序是覺得不 OK 的，所以我們當然希望這個憲法秩序有機會被改變。

29 幾乎每一個憲法老師都面臨到一個問題，我絕對不能說這部憲法很好，
30 但是我又還要照這部憲法來繼續運作。我們當然期待有一個新的憲法，不管
31 用哪一種形式，我要講的是不管用哪一種形式。

32 所以，我認為你要求一個「符合台灣現狀的新憲法」這個問題，第一句
33 話是對的，我要求你要制定一個臺灣新憲法，推動這個行為，這個行為是存
34 在，這是確定的。什麼叫「台灣現狀」？第一個，我要求的是總統。所以基
35 本上的思考是選總統的臺灣人民，現在的臺灣人民。

1 在幾個裡面，我希望大家可以有機會去看一下在內文講的，他在他的理
2 由裡面講了很多的東西。第一個，他有具體主張，要求總統開啟推動制定一
3 部符合臺灣現狀新憲法的程序，我認為他第一個提的是這個。第二個，對於
4 現行憲法跟增修條文不適合的具體內容，要求納入新憲的討論命題，這個部
5 分他也做了，而他的提案其實是明確的。所以，如果公投法過了之後，我也
6 沒有認為說，我今天是一個公民投票者、我是一個投票者，我沒有辦法從他
7 的主文跟理由書裡面，看到他真正明確想要訴求的東西是什麼。我們不能說
8 他就是要端一個完整的新憲放在那邊，每一個條文總共寫了300條、500條，
9 這樣才叫做一個具體內容，他應該告訴我們說，我應該啟動一個機制，而產
10 生一個符合臺灣自己的憲法共識的憲法。在這個點上面而言，我針對議題三
11 的理解，我認為這個地方其實可以探求到真意的。

12 所以，這邊我補充在議題三這部分的思考，因為剛剛沒有時間，謝謝主
13 席給我這個機會，謝謝。

14 國立中興大學法律學系陳信安副教授：

15 我還是要在先強調，我也是非常期待有一部全新的修法，所以今天不是
16 說要來反對或幹嘛，只是說要協助大家能夠凝聚共識來找出一個如何能夠在
17 最快的時間之內，然後產生一部新憲法這樣的一個方式。

18 只是就如同我剛剛所講的，在這個過程當中，如果你現在是走體制外的，
19 如同剛剛吳老師講的，我們今天這個會根本不用開，因為在很多外國的立法
20 例裡面，其實不管政權是和平移轉，還是用武裝革命的這種方式去推翻舊有
21 的政權，它都會有一個制憲的過程，那個制憲的過程是不會受到舊有的憲法
22 秩序的拘束。可是我們現在因為在這個過程當中，提案人他或許有一些考量，
23 當然我也知道他在體制外有非常多年的努力，可是他現在走的這一條路是一
24 個體制內的，所以當然我就會再強調說，難免就會遇到在體制上面比如說尤
25 其會面臨到對於公投法相關規定要怎麼樣去克服。

26 對於這樣的一個問題就是說，我想要先確定一點，因為剛剛張老師說這
27 是一個修憲，可是姚老師說這是一個制憲？

28 領銜人之代理人姚孟昌先生：

29 我講的是憲政變革。

30 國立中興大學法律學系陳信安副教授：

31 憲政變革到底是用……

32 領銜人之代理人姚孟昌先生：

33 新憲來革新舊憲。

34 國立中興大學法律學系陳信安副教授：

35 我先把我的問題提出來，因為修憲跟一般學理上面所理解的新憲法的制

1 定，這兩個是完全不一樣的一個概念。修憲是要受到舊有憲法的拘束，新憲
2 的話，就等於你是把整個舊有憲法的秩序可以打破，然後再重新弄一個新的
3 秩序過來。

4 所以在這邊，我比較想要瞭解的就是說，到底在提案人的理解脈絡之下，
5 想要的是修憲而已，還是說沒有，我就是要徹底地揚棄這一部中華民國憲法，
6 然後去制定一個符合所謂的臺灣現狀的這個新的……全新的，不管是規範的
7 內容，條號、條次，甚至是國號、國家定位，完全都不一樣的一個新的憲法？
8 這兩個是我覺得至少在公投法的法律效果上面會有非常大的落差，所以這個
9 部分可能也希望等一下如果有時間的話，想要聆聽提案人的意見。

10 另外，還有一個問題，就是剛剛講到的那個「推動」，你們要請總統推
11 動，現在有幾種可能性，剛剛張老師有提到，是依照體制內去推動，還是說
12 沒有，我不走體制這個了，我就走體制外的，我可能透由各種政治宣示的方
13 式去凝聚全民的意識。因為現在又有一個問題是說，你要總統去推動，他可
14 能是怎麼樣？就是透由體制內，他交給立法院黨團，然後去組一個修憲委員
15 會，這是一種方式。如果說它是一個修憲委員會的話，接下來就可能面臨
16 到的是現行憲法增修條文關於修憲的這些門檻的限制。可是你這邊的「推動」
17 如果是說沒有，我請總統不要走體制內的途徑，去走體制外的，他在走體制
18 外，去推動一個新憲法制定，當這個新憲法草案出來，要做最後一個總決的
19 時候，這個時候是不用受到憲法增修條文的限制。所以，這兩個必須要先去
20 清楚地說明一下，到底你是要總統走體制外的，還是體制內的？這是我的一
21 個問題，謝謝。

22 領銜人之代理人王美琇女士：

23 主席，我可以來回答一下？

24 主持人林瓊珠委員：

25 好，請提案領銜人代理人回應，謝謝。

26 領銜人之代理人王美琇女士：

27 謝謝這位老師，因為我們這一部憲法雖然規定總統沒有權利可以制憲、
28 可以推動憲法，但是我們這部憲法也沒有規定總統不能夠推動制憲，這是第
29 一個。

30 第二個，我想來跟大家說明一下，為什麼我們要用公民投票的方式來推
31 動制定一部新憲法。

32 如果在 100 年前，我們要變更體制、要建立國家、要制定新憲法，我想
33 不是戰爭，就是革命。但是因為我們現在是民主時代，所以我們想要用公民
34 投票的方式，目的就是想要透過這種公民投票的運動，讓我們人民的集體意
35 志、人民的力量，好好用這種國民主權的原理來推動、來催生一部真正屬於

1 臺灣的新憲法，這是我們原始的目的。這是第（一）個。

2 第（二）個，依照目前的公投法，因為公投跟大選已經脫鉤了，每一個
3 公投議案其實要過關都要 500 萬以上的人站出來投票，這個公投案才會過
4 關，非常、非常地困難我們也知道，所以我們就把這個制憲意向公投的這個
5 運動當作一個新憲法的公民啟蒙運動。為什麼我們會把這場運動當作是一個
6 公民啟蒙運動？因為我們去年做過 4 次的民調，今年 5 月也做了 1 次，總共
7 做了 5 次，在這五次的民調裡面，我們都會問兩個問題：第一，我們問人民
8 說：「請問你知不知道這部中華民國憲法就是一中憲法、一個中國憲法？我
9 們國家的總目標是要跟中國終極統一。」結果有 6 成的人民說不知道。我們
10 再問第二個問題，「請問你是否知道根據這部憲法，我們國家的領土還包括
11 中國跟蒙古？」結果有 5 成 5 左右的人民說不知道。這表示什麼呢？表示在
12 我們這個國家裡，有將近 6 成的人民完全不知道我們這部憲法出了嚴重的問
13 題，所以這就是我們要去做新憲法啟蒙運動的一個空間，這是當初我們設定
14 的。

15 我們也知道要催出 500 萬人來投票是非常、非常困難的一件事，但是值
16 不值得做？當然值得！辜寬敏先生他常常告訴我，他說很多事情去做不一定
17 會成功，但是如果不去做，就是零、就是原地踏步，所以我們決定要去做。

18 我也想起美國的民權運動領袖 Martin Luther King 金恩博士他們在推動
19 黑人的民權運動的時候，也非常、非常地艱困，他們甚至看不到未來是不是
20 能夠成功，但是他們認為對的事情就應該去做，所以當時我記得金恩博士也
21 跟他的同事們講過一句話，他說：「雖然我們看不到整座的樓梯，但是我們
22 還是可以跨出第一步。」我們現在就是要跨出第一步，跨出制定新憲法的第一
23 步，因為我們真的受夠了。

24 因為這部新憲法，讓我們臺灣跟中國的關係「膏膏纏」、糾纏不清，這
25 個讓我們國家的發展、我們臺灣的命運影響非常地大。也因為這部憲法，讓
26 我們的政府官員在立法院備詢時，被問到說：「請問你，中國是我國，或者
27 他國？」我們的政府官員答不出來或者支支吾吾。這個國家正常嗎？所以，
28 我們就是要去推動一部新憲法，我們要踩出第一步，踩出制定新憲法的第一
29 步，踩出我們要推動公民啟蒙運動的第一步，我們要推出、踩出、跨出改變
30 歷史的第一步！

31 多謝。

32 主持人林瓊珠委員：

33 針對剛剛陳老師的提問，不知道兩位代理人有沒有想要回覆的？

34 領銜人之代理人姚孟昌先生：

35 當我們在講直接民權的時候，我再次也提醒我們在座的每一位同仁，以

1 及我們的學者專家，誰能限制國民主權？根據大法官會議解釋，這是基本的
2 憲政原理，以及符合民主的程序。而政府的存在是服務人民，讓憲政的精神
3 能夠充分展現，所以如果我們一直拘泥於說，推翻舊憲，這就是形同一種制
4 憲，我可以講中華民國已經制憲了不曉得多少次。從 1912 年立國到今天，
5 國家還是同一個國家，人民還是同一個人民，可是制憲經過多少次？包含我
6 們把國民大會給廢掉。所以，重點是有沒有符合全體 2300 萬人民的意志，
7 能夠符合立憲主義之精神，以及透過公開民主的方式來推動，這是我想中選
8 會存在的意義，以及我們參與這個運動的依據所在。

9 剛剛比如說提到法律明確性原則，我們學憲法或教行政法的，每一個人
10 都把這個原則朗朗上口，我們叫學生要背，可是法律明確性原則是用來限制
11 政府的行為，而不是用來限制人民的行為。人民的行為，透過憲法來規定，
12 所以當我們提到人民希望能夠推動憲法變革的時候，我不希望我們用一個憲
13 政原理說，這就是一種革命、這是因為構成制憲，我們也不希望人民在選擇
14 憲政變革的時候，只能夠按照單一的程序來進行。就像我剛剛提到過，即使
15 依照修憲程序的修憲，也可能是違反憲法的基本原則，而透過民意的充分展
16 現來進行制憲，也是符合憲法之精神。可是我想我們今天在這個議案當中，
17 我們強調的是希望總統能夠依照他的職權以及人民的付託，來推動新憲與興
18 革舊憲。

19 以上。

20 主持人林瓊珠委員：

21 我們還有一些時間，不曉得說在座的專家學者？博士請。

22 社團法人台灣行政法學會張銀盛總幹事：

23 不好意思！再次發言。

24 針對陳信安老師在談的問題的時候，我想提一個完全不一樣的點是，憲
25 法本文第 174 條一直到增修條文第 12 條的改變，究竟有沒有剝奪人民的憲
26 法創制提案權，或是人民的修憲提案權？這個地方其實是我們很少去思考
27 的。也就是說，對我而言，在憲法增修條文第 12 條只做了一件事，因為國民
28 大會不見了，當國民大會不見的時候，本來國民大會我們稱之為政權機關，
29 它是由人民的手的直接延伸，當它不見的時候，這個權利應該直接回到人民
30 上面去，所以人民本來就應該有權要求去提一個修憲的創制權，只是把原本
31 的代議機關的部分，也就是所謂我們稱為「治權機關」的那一部分，其實我
32 非常不喜歡用這個名詞，以代議制的這一個機制，還繼續保留了原本第 174
33 條，保留到增修條文第 12 條。所以，我認為在這個地方，為什麼我第一個
34 談，是因為中選會所提的是說用憲法保留，我才要講說這只對國家機關產生
35 拘束，並不對主權者人民產生拘束，這是第一個我要澄清。

1 第二個是在增修條文第 12 條的部分，自始至終都沒有提過人民因此被
2 剝奪了他的修憲提議權，所以在這個部分應該是回歸到憲法第 17 條的創制、
3 複決權，重新去討論他可不可以提修憲提案。所以，在這個框架下面，我比
4 較思考的是說，在議題二的部分，我其實想要去強調的是，它不是憲法保留
5 的問題，是人民的修憲提案權究竟從哪裡作為他的法源依據，我認為就是回
6 歸到憲法第 17 條，而且我也不贊成說，修憲的結果就可以把人民的修憲提
7 案權拿掉。

8 就是陳信安老師剛剛講的一個重點，其實我們都在意的是，我們會不會
9 因為制定新憲之後，把我們的自由民主憲政基本秩序拿掉？這個部分其實反
10 而是我們要質疑的。也就是說，我們不能修憲完了之後又回到威權，我們不
11 能修憲完了之後，人民的人權又不在，但是在提案裡面，我看不到他想要把
12 這個拿掉啊！甚至臺灣現狀的共識是比較傾向這些自由民主憲政秩序，所以
13 從大法官釋字 499 的思維來講，我把它倒過來是如果你把人民的修憲提案權
14 拿掉，你反而違反了第 2 條的國民主權原則，跟第二章也就是第 17 條的人民
15 創制、複決權的那一個限制，在這個部分的保障是有問題的。我反而要問，
16 是不是增修條文第 12 條其實是違憲的？也許我們應該討論的是這一條搞不
17 好要廢掉，這才是真的。

18 當然題外話的另外一個思考是建議中選會在修改公民投票法的部分做
19 一個提案，反而是針對這種人民的修憲提案權的部分，接下來如何複決、如
20 何做的法制度，應該做一個新的設計，否則它就會變成非常容易產生變動，
21 因為我們這邊有一個法律規定上的漏洞，我們沒有針對修憲提案。因為我們
22 從頭到尾好像否決它有存在，但是如果就思考而言，它只是回歸人民自己來
23 行使，因為國民大會代表不見了，所以我建議在這個地方思考，反而不是用
24 憲法保留思考，而是這件事回到人民的手中去了，它就回到憲法第 17 條的
25 規定去行使創制、複決權，來使得他作為主權者的那個權利可以獲得實現。

26 這是以上我的補充，謝謝。

27 主持人林瓊珠委員：

28 好，謝謝。

29 領銜人之代理人王美琇女士：

30 可以再補充 1、2 分鐘？

31 主持人林瓊珠委員：

32 請。

33 領銜人之代理人王美琇女士：

34 謝謝大家的參與，因為我前幾天在讀書讀到一句話，我想跟大家分享。
35 我想很多偉大的機會都曾經出現在我們的面前，只是我們都誤以為那是無法

1 解決的問題，包括我們制憲也好、華航正名也好、護照正名也好，我們都認
2 為那是無法解決的問題，但是我一直覺得如果要去解決問題，我們一定可以
3 想到 100 種方法；如果我們不想解決問題，我們也一定可以想到 100 種理由
4 跟藉口。

5 所以，我覺得這一場運動我們把它定位是一個公民啟蒙運動，這是公投
6 案，因為這一場運動非常、非常困難，這部憲法已經延誤臺灣 70 年了，我們
7 還要繼續讓它延誤下去嗎？貽誤臺灣 70 年。

8 因為非常困難，但是非常重要，也非常、非常具有歷史意義，所以我要
9 在這裡邀請所有的老師跟朋友們，請加入我們、加入這場非常歷史意義的運
10 動，讓我們一起來為臺灣創造一部真正屬於臺灣、屬於人民的新憲法，讓我
11 們一起來改變歷史！

12 多謝。

13 主持人林瓊珠委員：

14 我們還有 1 分多鐘，我想請問在座的學者專家是不是還有要補充意見
15 的？

16 國立中興大學法律學系陳信安副教授：

17 因為我剛剛有另外一個問題，就是如何請總統推動，這個部分可不可以
18 說明一下？因為一直都沒有回答到這個問題，謝謝。

19 主持人林瓊珠委員：

20 我們大概有 1 分多種，所以可能就要儘快，謝謝。

21 領銜人之代理人林宜正先生：

22 因為現行憲法的問題，現行修憲程序對人民來講，幾乎是剝奪人民去修
23 改這一部憲法的所有機會，所以我們希望透過這一次的公投，由總統來負這
24 個責任，來推動制定新憲的運動。所以，具體的方式就要總統做了，整個社
25 會、整個民意會反映，總統這樣做是不是符合人民的期待。

26 所以，剛剛信安老師非常在意說，到底我們的一個具體的想像，或是這
27 個提案具體的要求的模式是什麼，只要符合全民期待，總統負起責任，往制
28 定新憲的方向去走，這個就是我們提這個案的目的。

29 領銜人之代理人王美琇女士：

30 我補充一下，最主要我們如果這部公投過關的話，表示有 500 萬的人民
31 做總統的後盾，總統就可以在這個基礎上，他去成立一個體制外的也可以，
32 一個制憲會議等等。如果沒有過關，我們也會在這個基礎之上，繼續地往前
33 進。

34 我想這就是一個人民透過公民投票來展現集體意志，同時也會賦予總統
35 一定的社會正當性跟政治的正當性，他可以繼續前進。

1
2
3
4
5
6
7
8
9
10

多謝。

主持人林瓊珠委員：

感謝各位的發言，本次聽證程序到此結束。

依行政程序法第 64 條第 4 項規定，本次聽證紀錄指定於 109 年 7 月 24 日（星期五）下午 2 點到 5 點在中央選舉委員會閱覽室供陳述或發問人閱覽，並簽名蓋章。

司儀：

聽證程序終結，散會。

< 以下空白 >