

# 「您是否同意要求總統啟動憲法改造工程？」全國性公民投票案聽證會紀錄

時間：中華民國 109 年 7 月 16 日（星期四）下午 2 時 30 分—3 時 42 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：

許惠峰委員

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、林佳和先生

領銜人之輔佐人：

王美琇女士、黃崇祐先生、高靖奇先生

學者專家：

李荃和主持律師、陳信安副教授、胡博硯教授、羅承宗所長

立法院：

李基勝副研究員（未簽到）

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

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 主持人許惠峰委員：

18 好，謝謝司儀。

19 我們今天的聽證程序有提案的代表林宜正教授，還有姚孟昌教授，還有  
20 林佳和教授；那麼學者專家這邊有羅承宗教授，還有胡博硯教授，還有陳信  
21 安教授，還有李荃和律師；那麼機關代表是李基勝副研究員，還沒到。

22 首先，謝謝各位的與會，提案人、與會的專家學者、各機關代表，以及  
23 在場的女士、先生，大家好，我是主持人許惠峰委員。

24 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啟動  
25 憲法改造工程？」全國性公民投票，本會多數委員認為應依公投法第 10 條  
26 第 4 項規定舉行聽證會。

27 非常感謝大家能參加今天的聽證會，今天聽證會的議題主要有四點：第  
28 一點，本案是否屬於重大政策的創制？第二點，本案是否合於公投法第 2 條  
29 第 2 項條文的所稱的憲法規定下之公投案？第三點，本案提案內容是否不能  
30 瞭解其提案真意？第四點就是其他，各位與會貴賓是否認為有提出需要釐清  
31 的事項。

32 為使聽證程序進行能夠順暢，請發言人跟在場人員能夠配合剛剛司儀所  
33 宣布的注意事項。

34 今天聽證會時間的分配，提案人之領銜人或其委任的代理人陳述意見時  
35 間是 15 分鐘；學者專家跟機關代表陳述意見是 25 分鐘，發言順序依序為學

1 者專家、機關代表，各發言的時間分配是 5 分鐘；出席者發問及答覆，時間  
2 為 30 分鐘。

3 我們歡迎今天本次聽證的學者專家，剛剛已經介紹過了各位出席的學者  
4 專家。

5 那麼我們是不是依照這個程序，首先邀請提案的代表人林宜正先生來作  
6 提案的說明？時間 15 分鐘，謝謝。

7 領銜人之代理人林宜正先生：

8 憲法本應該是人民的幸福白皮書，它應該承載著人民所擁抱的價值，以  
9 及對未來美好的憧憬。

10 讓我們來看看臺灣的現況。70 年來，臺灣不斷受到中華人民共和國併吞  
11 的威脅，只因為現有這一部中華民國憲法載明了臺灣和中華人民共和國同屬  
12 一國，只因為這一部中華民國憲法是以統一為目標。

13 當習近平提出「一國兩制臺灣方案」的時候，有 9 成以上的臺灣人民堅  
14 定而明確地表示不願接受統一。當憲法揭示的國家目標與多數臺灣人民的意  
15 志相悖離的時候，這樣的憲法就應該被改造。

16 最近，所有的國人共同經歷了武漢肺炎疫情蔓延的過程，就因為臺灣在  
17 國際上被認知為是中國的一部分，因而造成我們的國人在世界上得不到公平  
18 的待遇。造成這種情況的主要原因，也是因為這部一中憲法。

19 就在這幾天，立法院正為了考、監兩院人事以及存廢的問題鬧得沸沸揚  
20 揚，浪費了多少國家資源。問題的根源，也在於這部憲法對政府運作的基本  
21 設計效能不彰，這樣的憲法就該被改造。

22 所有的法律以及政府機關的設立，都應該為了國民主權的實踐而服務，  
23 絕對不能因任何行政、立法的怠惰或疏漏，而阻礙了人民行使他基本權利。  
24 30 年來，為了讓這部憲法能夠合身合用，我們歷經了 7 次修憲，但卻留下了  
25 最重要的問題沒有解決，那就是臺灣與中國的關係，那就是臺灣的國家定位。

26 公投的目的，是為了彌補代議政治的缺漏，讓人民以最直接的方式決定  
27 要過什麼樣的生活、要擁有什麼樣的未來。

28 到底這部中華民國憲法承載了多少臺灣人民的夢想與價值？它應該對於  
29 不同的族群、不同的性別、不同的階級，有更大的包容與更多的保障；它應  
30 該對於我們安身立命的這一片土地，有更明確、更具體的保護；它應該對於  
31 我們國家未來發展的藍圖，有更激勵人心的描繪。

32 當 8 成的臺灣人民希望擁有一部新憲法、9 成國民希望臺灣成為一個正  
33 常國家，是時候了，讓這部中華民國憲法接受全民的檢驗。

34 現場所有的朋友們，雖然我們是以不同的角色來參與這場聽證會，擔任  
35 今天主持人的許惠峰老師，受邀提供專業見解的 4 位學者專家，中選會的同

1 仁、各位媒體朋友，以及即將召開委員會決定這個公投提案是否成案的 11 位  
2 中選會委員們，讓我們和人民一起完成這部幸福白皮書吧！讓臺灣成為一個  
3 名實相符的正常國家，這正是這項公投提案的終極目標。

4 領銜人之代理人姚孟昌先生：

5 誠如剛剛我們的領銜人代表提到，中華民國這一部憲法有非常多的缺  
6 漏，這些缺漏需要政府跟人民來努力補救，同樣憲政的進步也需要人民跟政  
7 府一起攜手來並進。「法與時轉則治，治與世宜則有功」，憲法本身就蘊含  
8 了成長的要素，而這個成長的要素透過憲政改造工程，才能夠呈現出來。

9 有關於這個公投案到底有沒有符合公投法的規定，代理人謹敬覆中央選  
10 委會的詢問如下：

11 第一，本案合乎公投法第 2 條第 1 項第 3 款之重大政策的創制。重大政  
12 策創制權是人民基於直接民權，透過民主程序的方式來倡議重大政策。透過  
13 投票，人民表現出他的民意，然後這個結果交付給權責機關如總統、行政院  
14 或立法院來完成後續的立法以及政策擬定及落實。重大政策創制公投案的目  
15 的，誠如剛剛林宜正先生已經提醒，這是在救濟代議機關怠惰疏忽以及消極  
16 抵制人民意志的行為，提醒每一個憲政機關，總統、行政院、立法院，都有  
17 要遵守人民所付託並且要盡到對人民負責的責任。

18 辜寬敏先生提出的憲法改造公投案涉及憲政變遷的重大議題，而這個重  
19 大議題雖然在我們的公投案裡面，我們有提到了相關的缺漏，可是依照現行  
20 的體制，政府有責任在一定的職權依照程序來予以補救。國人非常關心包含  
21 政府組織的變動、人權篇章的強化，以及基本國策調整這些重大政策，只是  
22 這個重大政策並不是單純由政府端來進行討論、來進行發動，人民也保有一  
23 定的權利，這是憲法第 17 條為何保障人民有創制、複決權的理由。

24 有人提到總統已經在就職演說裡面宣示要降低公民權的這樣一個提案，  
25 並且進行相關的憲法改造，所以這個公投案到底有沒有繼續推動的必要呢？  
26 其實我們都知道，就算是要降低公民權行使的年齡，到底是直接修改憲法本  
27 文第 130 條，還是以增修條文的方式進行，朝野並沒有定論，總統也沒有定  
28 見。至於降低選舉權年齡的同時，是否要降低被選舉權的年齡？這部分國家  
29 也還沒有慎重討論。

30 在這個過程當中，人民有權利表達他的意見，而這個意見的一個呈現的  
31 方式，依照現行公投程序的話，透過重大政策的創制來表達，非常地必要，  
32 也是應當的。而且有鑑於修憲提案以及複決門檻都非常地高，所以公投案如  
33 果能夠順利地推動，凝聚民意、集結共識，有助於打破朝野的僵局，讓憲法  
34 改造能夠順利地去推動。

35 也有人在問總統已經宣示要做的事情，跟我們提出這個公投案的目的是

1 否是一致？公投案是否就沒有繼續推動的必要？總統可以表達他要勇於承  
2 擔的這樣一個誓願，可是公投法更重要的是賦予總統有採取必要處置之責  
3 任。而當與人民的意志表達的時候，總統因應人民的期待、因應人民的要求  
4 去為必要之行為，這樣也可以取得民主正當性，避免所謂的「一黨修憲」或  
5 「一人修憲」的爭議。

6 本案是否違背了公投法第 2 條第 2 項的一個規定，被歸類為憲法規定下  
7 的公投？其實我們知道憲法規定的公投就只有兩項，有關立法院提出修正案  
8 的複決，以及領土變更的複決。本案根本跟剛剛提到的這兩個公投的內容、  
9 公投的程序無關，所以並沒有違反公投法。

10 是否會令人無法理解提案的真意？其實憲法改造工程的目的是要推動  
11 憲政變遷，而依照學理還有各國的通例，有關憲政變遷、憲政改變的方式，  
12 有包括依照修憲程序進行全面修改、部分修改或增修，也可以不依照憲法的  
13 修改程序重新制憲，只要制憲的主體符合國家同一性，制憲的內容沒有悖離  
14 憲政秩序賴以存續的本質性基本規定，而過程符合了公開透明的民主程序，  
15 人民重新制定憲法並沒有違反自由民主憲政秩序這樣的一個要求。

16 各國的例子、相關的史跡都能夠引證我剛剛的說法是正確的，而修憲跟  
17 制憲的區別雖然在學理有很多的討論，但正如日本憲法巨擘蘆部信喜教授提  
18 到，修憲是人民依照既有的法律形式來制定憲法，而制憲是人民直接依照國  
19 民主權原則、依照立憲主義程序來制定憲法，兩者雖然我們看到有程序上的  
20 不同，但是都是基於國民主權原則來進行。

21 根據憲法的第 48 條，總統有依照人民意志來促進全民福祉的責任，所  
22 以政府也可以透過像憲政慣例的形成，以及大法官會議的解釋，來進行憲法  
23 改造工程。不管怎麼樣，本案是請求中選會讓人民有機會來透過公投程序，  
24 要求總統啟動憲法改造工程。對政府來講，憲法改造工程有好幾種方式，就  
25 如同我剛剛提到的，修憲、制憲、憲政慣例、提醒大法官來進行解釋，或是  
26 說制定憲法性的法律。可是人民有的是什麼？人民惟有的是透過他意志的形  
27 成來啟動修憲或啟動制憲。

28 在中華民國的憲政史上，總統回應人民的要求推動憲政變革，例子非常、  
29 非常地多。我想不管是李登輝總統那時候推動的國會改革，或是大法官基於  
30 臺灣民主化所作成的相關解釋，或阿扁總統在 2005 年推動的修憲，馬英九  
31 總統他在任內也不斷提出要降低投票年齡，以及政黨分配不分區立委席次門  
32 檻這樣一個降低的提案，這些都涉及到因應時代的需要來進行憲政變革。

33 「憲法改造工程」這個概念是否含混不清？我看到中選會提到領銜人刻  
34 意以規避公投法的方式來進行訴求，我想中選會可能對憲政的法理以及公投  
35 有所誤解，本公投案是重大政策創制，所以要求政府要積極地去推動憲法改

1 造工程。在我們的文義裡面，我們並沒有限定一定要用什麼樣的方式進行，  
2 可是政府有必要推動憲法的前進，讓憲法能夠符合時代的需要，所以本公投  
3 案通過後的相關連署以及投票過程，就是人民形成意志、創造憲政時刻的過  
4 程。至於總統要如何進行，可以依照憲政的慣例以及各國的方式來推動。

5 憲法變遷要不要受到限制？它的限制並不是在行使，它的限制最主要是  
6 不能夠違反國民意志，也不能抵觸憲章內容如同國民主權、基本權至上、權  
7 力分立制衡的原則，而程序必須要訴諸人民。所以，我們在做的事情，或是  
8 中選會在執掌的事情，就是讓國民主權透過憲法這樣的一個程序，在符合國  
9 家最高的利益、符合全民的福祉，能夠充分實現。

10 所以，相關的細節，我們代理人之後還會再回應專家學者的提問，以及  
11 中選會或相關權責機關的提問。但是我在這邊呼籲我們在座的朋友，以及中  
12 選會的委員，必須要正視這個公投案的嚴肅意義，並且以尊重人民的方式，  
13 讓它能夠實踐。

14 以上。

15 主持人許惠峰委員：

16 好，謝謝。

17 第一輪提案的時間是 15 分鐘，我們知道還有一位林佳和教授，是不是  
18 在發言完之後，最後綜合討論的時候，你們再來補充、再來說明？

19 領銜人之代理人林佳和先生：

20 （點頭）

21 主持人許惠峰委員：

22 我們現在是不是請第一位學者專家代表羅承宗教授來發言？

23 南臺科技大學財經法律所羅承宗所長：

24 主席、莊主秘，還有各位與會的來賓，各位午安、各位好。

25 因為我手頭上有一份資料，這個是中選會 6 月 24 日的函，這個函除了  
26 這一次桌上的相關格式跟提案人的資料以外，特別有注意到在聽證議題的部  
27 分，這個地方除了有整理問題以外，還有說明。說明的部分，這個應該是中  
28 選會的幕僚同仁擬的，是吧？

29 主持人許惠峰委員：

30 對。

31 南臺科技大學財經法律所羅承宗所長：

32 如果是的話，因為時間的關係，我把這四個問號的題目簡列成三點跟大  
33 會報告。

34 第一點的部分，我注意到在這份資料裡面的第 4 頁上面，他提了一個很  
35 有趣的憲法問題叫做「統治行為」，他似乎認為說，好像把總統的統治行為

1 理論放到這個地方來，會認為說是不是就可以當作阻擋這次的公投理由。這  
2 其實是一個非常、非常有趣的問題，如何有趣呢？其實我們看一下當年「統  
3 治行為」怎麼樣從外國搬到臺灣來的，因為釋字 328。釋字 328 談的是中華  
4 民國領土固有疆域到底在哪裡，結果在那個案子裡面，1993 年的時候，大法  
5 官們就把美國的這一套理論拿過來。

6 其實統治行為的這個理論在以後的幾號解釋用得還比較對，可是在第一  
7 次的 328 解釋根本是亂用。為什麼？那個根本不是統治行為。比如說好了，  
8 我們以刑法來講的話，到底域內犯罪跟域外犯罪是不一樣的。尤其是域外犯  
9 罪，輕罪的話，我們是不追訴的。所以，基本上中華民國領土的範圍，它本  
10 身就是一個法律問題才對，它怎麼會是政治問題呢？也謝謝大會去引了這個  
11 統治行為，更可以佐證說這一套公投的重要，為什麼這個問題糾結了那麼久。

12 臺灣作為一個主權獨立的國家，連自己的領土範圍叫他具體指出來都不  
13 敢。1993 年大法官逃了一次，其實這一次的公投案等於是說，希望整個社會  
14 再來重新面對臺灣是不是一個連自己國土都劃不出來的國家。所以，其實謝  
15 謝舉了 328，328 是一個非常糟糕的解釋。

16 第二個的話，我們來看說總統就職表態了以後，是不是這個公投就不行  
17 呢？

18 首先，當中選會的幕僚提出了這個問題的時候，表示在邏輯上，他已經  
19 承認了這是重大政策的創制。因為這是邏輯問題，你說總統說了以後，這個  
20 公投好像有重疊了，那表示說總統那個是重大政策創制的话，這個就是重大  
21 政策創制。所以，第（一）個，用這個幕僚的意見來佐證說，好像大會已經  
22 有定見了，對這件事情。

23 第（二）件事情，我想要講的是說，這一次的公投案其實是領銜人依據  
24 公投法整個程序所來的，包括連署，請問總統的文告在公法上的法律地位是  
25 什麼？事實行為而已。所以說整個比較起來的話，一方面領銜人這個地方開  
26 啟的是依據公投法所做的一個連署行為，5 月的時候，總統所做的那個文告，  
27 沒有錯，它有政治上的拘束力跟道德上的拘束力，但是沒有法律上的拘束力。  
28 所以，兩個相較的話，沒有重疊的問題。真的要比優劣的話，當然是本案優，  
29 怎麼會是事實行為優呢？

30 最後一點的話，還有 1 分鐘，夠我用。「憲政改造工程」會不會意義不  
31 明？其實如果你光看文字的話，可能有這個錯覺，可是你把這三十年來的發  
32 展一起想進去，這個問題非常明確。為什麼這三十年來的發展要看呢？這三  
33 十年來這個憲法要怎麼對付，其實一直以來都有修憲派跟制憲派，即便是修  
34 憲派，還有修本文跟修增修條文，還有總統的選舉的話，有委任直選制跟全  
35 民直選制，好亂！所以，後來尤其是在 2000 年的時候，那個時候行政院、總

1 統府要去推憲改，就不會特別採修憲還是制憲，而用一個比較抽象的叫做「憲  
2 政改造」的概念來橫跨兩個。所以，它沒有模糊的問題，它是上位概念跟下  
3 位概念的問題。

4 所以，當我們看完這三十年的整個發展以後，今天領銜人提出說，總統  
5 去推憲法改造工程好不好？那其實很好判斷，就是說它的 range 很廣，從小  
6 範圍的憲法修改到大範圍的整個憲法更新，甚至我們提「中華民國憲法第二  
7 共和」也可以啊！在這個概念底下的話，它的射程範圍很廣，所以說基本上  
8 我認為完全沒有模糊的空間。

9 以上，謝謝。

10 主持人許惠峰委員：

11 好，謝謝羅教授的發言。如果時間很短，待會我們 30 分鐘還可以補充。

12 接下來，請胡博硯教授來發言。

13 東吳大學法律學系暨公法中心主任胡博硯教授：

14 主持人以及我們提案領銜人的代理人、各位學者專家，大家午安、大家  
15 好，我是東吳大學胡博硯。很榮幸有這次機會針對這幾個議題來提出一點自  
16 己的意見，我就從中選會來函當中所提出的三個議題依序來作說明。

17 第一個部分，本案是否屬重大政策之創制？這個部分基本上來講，如剛  
18 剛羅老師所講，會提出這個問題，其實在中選會上是認為它是重大政策的創  
19 制，只是問題是在於說，這個跟我們現行的政策也許方向是一樣，我們還要  
20 不要再繼續審查下去？

21 第（一）個部分，總統的宣示、總統的就職演說，如同剛剛羅老師有說  
22 過，它到底有沒有法律上拘束力？沒有法律上拘束力，否則總統政見也有。  
23 總統的政見當中提出來審，我看我們就不用公民投票了，為什麼？因為政見  
24 當中提出來的東西，可是總統的每一項政見是不是都落實呢？沒有，這個只  
25 是一個事實上的宣示。

26 即便這個事實上的宣示，如果大家認為它真的有法律上效果，第（二）  
27 個，修憲委員會迄今尚未成立，也就是說，現在這個工作其實還在進行當中，  
28 所以說它並不是一個已經既定的政策。

29 第（三）個部分，總統宣示的範圍當中而言，他是針對朝野已有共識 18  
30 歲公民權的部分，可是如果就提案當中所要修正的範圍或者改造的範圍，可  
31 能不是只有 18 歲公民權的基本權利，甚至包含整體的架構，都是改造的範  
32 圍裡面，顯然也比總統宣示的範圍較大，所以總統的宣示部分應該不會是一  
33 個大問題。

34 第二個部分，是不是憲法規定下的公投案？

35 就像我們會裡面有提到說 419 號解釋「統治行為」，「統治行為」這個

1 是 19 世紀提出來的理論，我們現在必然會不會採都是一個問題。

2 第（二）個問題，我們講到 419 號解釋，419 號解釋是 1996 年做出來的  
3 解釋，1996 年的憲法，我們現在條文既已變動，總統在當初沒有那麼多職權，  
4 現在總統提名行政院長不需要經過立法院同意，這個 419 號是要處理副總統  
5 兼任行政院院長的問題，所以這樣的說法有沒有必然拘束？沒有，這個都是  
6 學理上面在 19 世紀的想像，不必然會拘束 21 世紀直接民權的適用。所以，  
7 這個部分我覺得原則上面來講，應該不會造成我們用統治行為，我們就不能  
8 去觸碰總統做什麼事情這件事情。

9 第三個，提案內容能不能理解？提案內容我認為清楚明確，當然有疑義  
10 的部分就是說，採取的手段可能不是清楚明確。就是說我叫總統去採取憲政  
11 改革這件事情何所始，當然這會造成一件事情是屆時候如果本提案是通過的  
12 話，總統可能不知道要怎麼樣去實行重大政策這件事情。

13 總統要怎麼實行？其實我們在推動憲政改革這件事情並不是蔡英文總  
14 統任內，我們在提案文當中有說明到李登輝總統召開了國是會議，到了陳水  
15 扁總統的時候，他也成立了憲法改造工作推動小組以及憲法改革辦公室。也  
16 就是說，很顯然一件事情，總統參與憲法改革這件事情，基本上總統府不會  
17 不知道要怎麼樣去處理這件事情。

18 如果我們認為「憲法改造工程」這件事情並不清楚明確的話，試問「年  
19 金改革」、「司法改革」這個詞清不清楚、明不明確？「司法改革」，它的  
20 內涵的範圍可能可以大也可以小，就像我們最近在爭執要不要有陪審制的問  
21 題，整體的審判制度的變動，以及我們只是小小地說可能在訴訟程序當中做  
22 一些形式上的變化，都是改造的一部分。所以在整體而言，基本上來講，採  
23 取「改造工程」這個詞，其實在傳統政治使用上面是一個慣常使用的說法。

24 所以，就整體而言，我們這裡處理的本案的提案對象是總統，訴求的對  
25 象是總統，屆時候如果這個提案有獲民眾的支持可以通過的話，執行機關也  
26 會是總統，可是留了一件事情是讓總統去採取必要的措施，去處理這件事情  
27 即可。

28 謝謝。

29 主持人許惠峰委員：

30 好，謝謝，謝謝胡教授。

31 接下來，我們請李律師發言。

32 大恆國際法律事務所李荃和律師：

33 各位好。

34 首先，我想先說明就是說，關於制憲也好、修憲也好，我國的憲法不適  
35 合用到現在這個體制有它適應不良，很多需要改進的地方，我是非常地認同，

1 在立場上、在理念上都是很支持的。但是因為今天既然是走進這麼一個公投  
2 法的體制內的遊戲規則，所以當然就有必要去討論它符不符合公投法的一個  
3 制定。

4 除了剛剛幾位老師有提的部分以外，我這邊還有一個比較關心的問題，  
5 也就是那個字義是不是能夠清楚跟明瞭。雖然剛剛兩位老師說改造工程包含  
6 的範圍是廣泛的，不過可以從歷來的這麼一個包括社會的脈動、歷史的問題，  
7 當然也包含到從理由書中可以看出，還有歷來的一些歷史軌跡，或許這個改  
8 造工程可以做到什麼程度，但是想跟各位分享的是說，畢竟我們公投提案它  
9 不會只是政治的訴求跟語言，它會面對一個問題是人民要來投。當然在投之  
10 前，除了有理由書，可能也會有些政見的發表，可以有很多的包括新聞等等，  
11 讓他們瞭解說這個改造工程是要做什麼，可是它最後會有一個很具體而實際  
12 的效果就是同意、不同意。在改造工程的範圍那麼大的情況底下，其實有可  
13 能有一些改造的內容、有些改造的方式是部分人同意的話，但是有一些可能  
14 議題他不見得同意，所以當我們把議題設定得那麼大，其實投票的民眾都會  
15 不知道該怎麼投，他不知道他的同意跟不同意代表的意涵是不是真的跟他心  
16 中本來所理解是相同。這也就是為什麼公投法當時會有一個說，文字要客觀、  
17 要清楚、要簡潔，同時要這麼一個讓大家明瞭其真意，因為我們面對的只有  
18 yes or no，就是說民眾在投的時候，他沒有辦法去比如說配套設計選項說，  
19 什麼情況底下我才願意，什麼情況底下我可以搭配 A、B、C，這其實也是公  
20 投設計的困難跟它的問題點。

21 所以，我在這個地方，其實想跟提案人也跟各位一起討論的是說，它在  
22 明確性上難道沒有再有進一步的空間跟可能性嗎？因為我們知道提案人其  
23 實有再提另外一個案，應該在前幾天也有開過聽證，這兩個案一定是不一樣，  
24 才會變成兩個案，才會提兩個案，也才會做兩次聽證，同時為了公投法要一  
25 事一案，所以我想對提案人來說，你們預設應該是兩個不同的案件。可是這  
26 兩個不同案件，綜觀這兩個案件的理由書，幾乎一樣，除了最後倒數第二段，  
27 因為這一案是改造工程，另外一案是同意總統去做制憲的動作，但是它理由  
28 完全都是一樣的。我一樣地強調、呼籲就是說，我是認同裡頭的文字的理念，  
29 只是方法是什麼？如果它是兩個案件，為什麼它的理由完全一模一樣？就是  
30 說它的改造工程範圍太大了。

31 因為我沒有準備書面資料，所以我這邊很簡單地畫了一下我目前的理  
32 解，雖然是不精準。如果改造工程範圍真的很大，如同剛剛兩位老師有提到  
33 很大，其實現在修憲、制憲一定都是改造工程之一，甚至於釋憲也是，我們  
34 現在的基本權越來越多，都是透過大法官解釋。說到底，連憲法、訴訟法的  
35 制定、修正，那些裁判都可以說是改造工程之一，但這一定不是我們這一次

1 要關注的範圍，所以我們也知道這個改造工程它可能指的是制憲、修憲或相  
2 關的，也包含到裡面有提到以前有憲改辦公室、有修憲委員會，這些都是改  
3 造工程之一，最後當然就是去做修憲，這個修憲在憲法增修條文，現在就  
4 是立法院啟動的。所以，我才會有這麼一個部分重疊但又部分不重疊的情況。

5 這樣的一個修憲工程的文字，會不會真的讓民眾可以瞭解我們現在是要  
6 幹嘛？連我們現在在這邊可能都沒有辦法有一個很明確的結論。或是說，到  
7 底它等不等於修憲？我們的前提理解是先不等於，因為如果等於的話，會面  
8 對它到底是不是重大政策。如果它不等於修憲，而是希望總統去做這件事情，  
9 我們再極端一點講，不通過呢？不通過，難道代表著民眾都不同意、都不想  
10 要改造工程？它阻擋到什麼程度？2 年內不能再提案。其實可能大家只是沒  
11 有過，但是不等於要去否定或者是完全不同意任何的改造工程。

12 最後，我再提一點，如果有需要，等一下再補充。公投法第 9 條有一個  
13 主文與理由書字詞、字句計算、用語的辦法，大家比較容易忽略這個辦法，  
14 當然它只是個法規命令，所以沒有拘束力，可是它只要沒有抵觸到公投法本  
15 來就希望文字可以精準的這個前提，其實是可以參考。裡頭的第 3 條有提到  
16 說，用語應該要儘量避免含糊跟模稜兩可，不要用一些過度的專業術語，要  
17 用社會大眾可以通用的一些相關用語，還有第 5 條有一個不得過於寬泛跟簡  
18 略。修憲工程這個字詞會不會過寬泛？大家可能可以再一起討論一下。

19 謝謝。

20 主持人許惠峰委員：

21 好，謝謝，謝謝李律師發言。

22 我們最後請陳信安教授來發言。

23 國立中興大學法律學系陳信安副教授：

24 謝謝主席，還有各位在場的學者專家，還有提案人領銜人，大家好。

25 其實我已經在禮拜二的時候有參加了領銜人所提的另外一個公投案，我  
26 在那一場的聽證裡面有稍微提到是不是屬於重大政策的創制，如果相較於幾  
27 位學者，我可能會站在一個比較狹隘的觀點去看說，這到底是不是屬於總統  
28 可以做的事情這個範圍裡面。我的立場是因為公投法第 30 條它要求說，如  
29 果公投案過的話，總統必須要去採取必要的處置，這個必要的處置必須要是  
30 屬於總統可以做的範圍之內，而且它同時還隱含著另一個政治上面的問題，  
31 就是要求總統採取必要的處置，同時也是讓人民可以藉此而去追究總統的政  
32 治責任。如果總統他沒有依照公投的結果去採取必要的處置，我們當然可以  
33 在政治上面對他究責，所以這是我的基本的出發點。

34 當然我也知道比如說像禮拜二的時候林佳和老師，以及剛剛的胡博碩老  
35 師或羅承宗老師，都有提到這個統治行為它的一些問題，我也可以理解這個

1 統治行為或許我們可以把它理解比較廣泛一點，就是說在法定職權範圍之  
2 內，只要不牴觸相關法定職權的規定的話，或許都可以作為是一個公投的對  
3 象。這個我原則上也可以理解，可是在這邊就會接著面臨到另外一個問題，  
4 就是你今天要總統做什麼？這個可能就會延續到剛剛李律師他所講的一個  
5 問題。

6 同樣的，如果我們把今天這一場公投案它的理由跟說明來對照星期二那  
7 一場的理由跟說明的話，我們會發現它只有主文不同而已，可是它的理由跟  
8 說明內容幾乎可以說是完全一模一樣。這邊在法律效果上面就會產生一個我  
9 比較擔心的，就是假設今天中選會讓這兩個案子都過了，人民會不會覺得請  
10 問這兩個案子有什麼不同？也就是你今天要我去投這個公投是希望我要求  
11 總統做什麼事情，結果當我們在看理由跟說明的時候會發現這兩個完全一  
12 樣，只是主文不一樣而已。或許我們可以把它理解為說，因為禮拜二那個……  
13 雖然可能提案人的領銜人不太同意我的講法，我就是把禮拜二那個公投當作  
14 是一個新憲法的制定，今天這個我把它理解為修憲，但是不管是制憲還是修  
15 憲，就理由的內容來講，它的說明既然都一樣的話，可能會有導致於人民因  
16 此而混淆，分不清楚這兩個案子的差別是在哪裡。

17 另外，還是延續著我在禮拜二的邏輯，就是我們既然在公投法第 30 條  
18 規定要求總統假設這個公投案過的話，要採取必要的處置，我剛剛也說了，  
19 這個必要的處置是為了我們能夠去追究總統有沒有履行這個公投結果的一  
20 個政治上面的責任，或許在公投提案的時候，可能就必須要更明確一點。更  
21 明確一點之後，才能夠讓總統知道說，我今天如果沒有照你這樣做的話，可  
22 能我必須要承擔什麼樣的一個政治風險，或者是承擔什麼樣的政治責任。雖  
23 然領銜人這邊一再強調說，這個憲改工程是總統可以自己決定怎麼樣之類  
24 的，可是如果到時候總統可能比較不負責的話，他跟你講：「有啊，我就是  
25 在各種政治場合都宣示說要啟動憲改工程。」以提案人的觀點，你會覺得總  
26 統已經履行了你們的要求了嗎？這邊可能就會有一個非常大的問號。

27 所以，透由這樣的一個說明並不是說要反對，而是我覺得如果能夠在這  
28 個主文或者是在理由裡面更清楚說明的話，其實這種在政治層面上面來講，  
29 反而會讓總統比較沒有迴避的空間。如果到時候這兩個案子都過了，人民投  
30 票的結果也都通過了，而且你也很清楚跟總統講說就是要做這些事情，這個  
31 時候總統他迴避的可能性就怎麼樣？就已經可以因為這個明確性而受到進  
32 一步的限縮。你在這邊如果把它放得非常寬的的話，縱使到最後過了，總統  
33 也會跟你講說：「有啊，我有啟動啊，我就是在各種政治場合都宣示了。」  
34 這個是我們要的吗？這個可能就必須要打一個問號了。

35 我就先說明到這邊，謝謝。

1 主持人許惠峰委員：

2 好，謝謝陳教授的發言。

3 我們是不是從領銜人這邊，剛剛林教授好像還沒有發言，我們請他再發  
4 言一下？

5 彼此有什麼提問或回應，我再次澄清，我們就是意見的溝通，我的意思  
6 是不用太嗆，大家交換觀點。我想是這樣，好不好？謝謝。

7 領銜人之代理人林佳和先生：

8 好，謝謝主席。

9 我想我的 5 分鐘大概分為兩個部分：

10 第一部分是本來剛剛應該在陳述意見中先提的，因為姚教授事實上提了  
11 非常多了，我想在討論這個問題有幾個前提的認識：

12 第（一）個，公投的標的事實上包括法律跟政治行為，所以請要謹慎勿  
13 用以法律行為為指涉來談如果以政治行為為指涉，而本案確實是以政治行為  
14 為公投指涉範圍，也包括延伸出去的萬一投過了，同意票多了，實質確定力  
15 範圍要如何處理，待會我會順便回應剛剛陳信安教授最後的疑問。

16 第（二），我想公投作為國民政治意志形成最大的一個機制，必須讓它  
17 最大化的適用。簡單來講，如果沒有明確的禁止確信或明確的違憲，例如我  
18 今天如果公投的題目是「總統應制定憲法」，或是「憲法應排除特定性別參  
19 與公職人員選舉」，前面是法律行為，後面是政治行為，它都違憲。所以，  
20 政治與法律行為都可能違憲，只要沒有明文禁止在十足的確信之下，不應該  
21 任意地阻止人民的公投。

22 第（三），憲法明定的公投事項，我想各位很清楚，就是憲法修正案、  
23 領土變更案、總統副總統罷免案，本案基本上無涉，所以在我們中選會提供  
24 的一個質疑的意見，我個人是覺得比較沒有關聯。

25 最後，我想行政自我拘束的平等原則適用，如果 2018 年的東奧正名案  
26 可以讓它投，雖然最後沒有過，但可以讓它投，我們也沒有在它之前的審議  
27 階段中提出，明明中華奧會作為一個私法人，它參加了 IOC，是一個瑞士民  
28 法登記的私法人，如何命私法人改名？請問我們的方法是什麼？如果當時沒  
29 有以這個理由來阻止它公投，我想今天很多的疑問也不應該適用在本案的審  
30 議內容之上。

31 我想我們可以從政策創制型的公投結構上看出我剛剛提這個問題的關  
32 鍵，因為它是政策創制型，它並不是法律創制。在威瑪共和時代，曾經有過  
33 公投是要針對限制威瑪國防軍，當時有一個很有名的公投案，那個公投最後  
34 被審議委員會矯正成只剩下一個條文，因為政策的創制模糊空間太大，最後  
35 只剩下一個選擇叫法律的創制，那個創制只有一個條文，就是威瑪共和國不

1 得有巡洋艦及潛水艇，就只剩下這個條文。換言之，如果你把政策創制用很  
2 多的面向，認為它必須具體明確到將來對於總統例如何謂必要的處置都要描  
3 繪得一清二楚，各國經驗只會剩下法律創制，絕對不容許有政策創制，這顯  
4 然不是我們今天所要談的真正關鍵。

5 在以法律行為或政治行為之後，沒有錯，公投法第 30 條要求例如總統  
6 應為必要處置，這個必要處置指的是他必須去為政治行為的形成，而不是政  
7 治行為一定要有一個公投告訴你，你只能的方向，就是政策創制在許多面向  
8 上，當然在歐陸的經驗，政策創制經常跟諮詢性公投有模糊。剛剛陳教授說  
9 得好，如果政策創制過了，總統沒有為必要處置，總統要負政治責任，這句  
10 話正好就是政策型創制典型的描述，這個描述正好不會倒過來說，所以你不  
11 應該為政策創制的公投，因為一切必須仰賴政治責任，一切必須用之後的政  
12 治責任來加以追究。

13 至於陳教授提到有趣的問題是，兩案如果都投過了，該如何處理？我必  
14 須說，這是我們中選會在技術面去處理的。例如瑞士的法律就規定不管是同  
15 一個提案人的兩個提案，或不同提案人的不同提案，甚至兩、三個以上的提  
16 案，公投的單位都必須把它合併為一題，明列先後順序，順序依瑞士的經驗，  
17 必須用抽籤的，然後來說例如第一案你同不同意，如果不同意，同不同意第  
18 二案，來處理有複數提案的時候都通過，相互的範圍是否會重疊，乃至於衝  
19 突。

20 在 2018 年 11 月 24 日的公投，我們事實上已經有碰過好幾個類似的例  
21 子，當時中選會令人遺憾的，沒有仿造歐陸的經驗做數個提案的處理，也許  
22 這一次是一個機會。

23 謝謝。

24 主持人許惠峰委員：

25 好，謝謝林教授的發言，還有最後對數提案怎麼解決提供一些建議，我  
26 想我們會裡會討論。

27 是不是我們就開放？我們沒有一定限定由哪邊。原來提案人這邊如果想  
28 再多補充一點，我們也是沒有說只能代表。相對，這邊學者專家有沒有什麼  
29 針對這個議題要補充的？胡教授請。

30 東吳大學法律學系暨公法中心主任胡博硯教授：

31 謝謝主席。

32 剛剛荃和有提到說，是不是有模糊這個空間的部分？實際上因為這是重  
33 大政策的提案，並不是一個立法原則的制定，所以相對而言，你如果用立法  
34 原則比較，顯然它就會是模糊的，這不會是一個問題。

35 而實際上來講，我們屆時候踐行這個方式，就如同信安提到的是說，他

1 的理解是可能用修憲的方式，如果新憲，它可能是制憲的方向，當然這個理  
2 解是不是跟代理人想像理解可能是有差距的。不過如果用這樣的理解，基本  
3 上來講，屆時候修憲提案的條文，還是會有公民投票複決的程序，而那一個  
4 程序當中，那個提案的條文很顯然就會變成非常具體的部分。這個部分並不  
5 是在乎那個提案條文的內容是什麼，而在乎的是剛剛林老師所提到，我們要  
6 不要在政治行為上面去 push 這件事情，所以這個差距是必然會存在這件事  
7 情。

8 而在職權上面而言，說真的，其實憲法裡面從來在總統職權上面，我們  
9 都沒有寫得很清楚。即便在修憲之後，我們總統職權也只是因為在學理上把  
10 它推出來說，好像國防、外交是他的，從來條文裡面都沒跟你講國防、外交  
11 是他的，只是說設了一個國家安全委員會，國家安全委員會設國家安全局。  
12 很不幸的，那個是組織法的條文，你要怎麼去踐行這件事情都有問題。

13 照理來講，如果你要踐行，依照那個條文，它必須要通過國家安全會議，  
14 才可以叫行政院長來說國防、外交應該要怎麼處理，可是我們實務上並不是  
15 採取這樣的做法。在實務上，如果我們用這樣子單純去思考的話，那麼過往  
16 四年當中，司法改革、年金改革的會議，總統都馬上面對一件事情就是違憲  
17 的問題，後面條文也都不用講。為什麼？這個改革會議基本上來講，開起來  
18 就必然會有違憲，因為不在他的權限、職權裡面。那是因為我們傳統現在這  
19 一部憲法，如同剛剛就出現了這樣的問題，總統職權沒有寫清楚。

20 總統職權，其實在現在就是沒有呈現他的法定職權，而沒有法定職權是  
21 沒有辦法計算他的法定責任，可是在政治行為上面而言，他還是有政治責任  
22 要去承擔這樣的工作，所以他採取的必要措施，如果屆時候人民沒有同意、  
23 接受的話，在政治責任的計算上面，例如未來總統連任的問題，或者是……  
24 不是蔡英文總統，或者是其他總統未來帶領政黨繼續選舉的問題，都有可能  
25 會在政治責任的這個部分被計算出來。

26 而清楚明確上面而言，如果依照我們的辦法來講，清楚明確應該是要看  
27 本案的內容是不是清楚明確，因為不是用比較級的方式來比較它是不是清楚  
28 明確。不然的話，就像剛剛林老師有提到，我們拿到 2018 年東奧公投來講，  
29 如果我們用比較，就把 2018 年的 10 案公投拿來比較，比較誰比較清楚，我  
30 想這樣子的話，這個問題就會相對更複雜了。

31 主持人許惠峰委員：

32 好，謝謝，謝謝胡教授補充。

33 南臺科技大學財經法律所羅承宗所長：

34 我補充一點，因為剛才李律師有提到明確性那一塊的問題。其實我後來  
35 看了一下，我覺得我們好像有兩個字比較忽略，就是「啟動」那兩個字。如

1 果我們再來看一下「啟動」兩個字背後的故事，上一次修憲的時候是 15 年  
2 前又 1 個月，就是 2005 年的 6 月，可是上一次的修憲被譏為說，不能夠修  
3 憲的修憲，所以讓我們這十五年來就將僵死在那邊。

4 再來的話，第 8 屆的立法院曾經在立法院有成立修憲委員會，我也去了，  
5 在 9 樓大禮堂，可是那一次因為四分之三的門檻，導致那一次也送不過去，  
6 第 9 屆完全是空白的，好不容易進來第 10 屆。所以，說不定我覺得「啟動」  
7 那兩個字當它很明確，就是說只要讓它動起來的話，其實後面憲法改造的工程  
8 就不會相對不明確啦，甚至有可能解釋說就動一下就好了。至於動到什麼  
9 程度再說，但是至少動一下，15 年 1 個月沒動了。

10 以上。

11 主持人許惠峰委員：

12 好，謝謝，謝謝羅教授補充。

13 領銜人之代理人姚孟昌先生：

14 誠如我剛剛提到憲法變遷的幾種方式，包含了憲政慣例、包含了憲法解  
15 釋，也包含了修憲跟制憲，我們今天在討論現在這一部憲法，既然是我們提  
16 到疊床架屋、千瘡百孔，包含國家定位不清楚、包含政府組織效能低劣，很  
17 多的時候會造成政治僵局，這些過去也可以透過憲政慣例、也可以透過憲法  
18 解釋來補強，可是很明顯沒有辦法做到，所以剛剛提到 419 號解釋，今天我  
19 們都很清楚知道 419 號解釋在很多方面已經跟我們現在的一個憲法規定不  
20 符。所以，歸結到最後，就是要回到修憲跟制憲。

21 所以，在我剛剛的陳述裡面，我一直強調修憲跟制憲或許程序有所不同，  
22 可是只要是符合國民主權的一個原則。從大法官會議解釋 499 號來看，並沒  
23 有限制說一定要什麼方式，可是大法官強調國家的同一性，然後必須要由  
24 2300 萬人來做決定，不管反映在有關修正案的複決，或是我們非常強調是怎  
25 麼讓人民能夠透過直接民權的方式來提出修正案這些問題。

26 所以，我在禮拜二也在這個地方提到，我們 2005 年那次的修憲就如同  
27 剛剛羅教授提到，它是修完憲之後，導致大家都不能夠再修憲，因為它設定  
28 了一個非常高的門檻，而這個高的門檻，很明顯的，它讓整個政府如果要提  
29 出修憲或憲法變動，幾乎是不可能的情況。除非什麼？除非是朝野得到共識。  
30 而朝野經常發生僵局，這樣的僵局如何打破？不管是內閣制或總統制的國  
31 家，都會提到要直接訴諸人民的意志，所以在我們的國家設計裡面，訴諸人  
32 民的意志，我們惟有就是透過公投程序來進行。

33 所以，今天我們在推動這個公投程序來講的話，我會先強調它是在讓國  
34 家憲法進步的一個必要措施。也就是剛剛羅承宗教授提到的，我們都認為憲  
35 法必須要修改，但如何啟動？而這個啟動的部分，當政府在很多情況是被動

1 的話，人民要擔任主動的一個行動者。

2 所以，也回應剛剛李律師的問題，就是說這個改造到底要進行？所以，  
3 我們就會講，你總統已經試過了哪幾樣？可是都沒有辦法達成那些目的的時候，  
4 你應該做的或還沒有做的那一項是什麼？這一點我相信國人或在這樣的  
5 討論都會越來越清楚，而會給總統更大的政治壓力。

6 回應剛剛我們的先進也提到，到底要求總統啟動憲法改造工程是否是總  
7 統的職權？我們看到總統的職權分兩個部分，一個是依法，那是法律的行為，  
8 另外一個部分是依照憲法的規定，而帶有很強的政治性，所以我們在追究總  
9 統責任，各位可以發現，在追究總統的政治責任非常少，如果真正要追究的  
10 話，就透過彈劾的方式來進行。可是絕大多數我們對這個總統的要求、我們  
11 認為這個總統讓人失望，是因為他沒有履行他的政治承諾，他沒有在政治行  
12 為上面符合人民的要求。

13 所以，在這個過程裡面，剛剛先進也提到過，萬一這個公投案通過，總  
14 統置之不理，或最後消極以對，那會怎麼辦？那是總統要承擔的政治責任，  
15 而這時候就不是我們領銜人抓著總統說：「為什麼我們領銜的案子通過，你  
16 不遵守？」重點是當人民也投了這個案子，他表示了同意，那麼就會形成給  
17 總統一定的壓力，而在這個部分，整個公投的一個目的，就如同我剛剛提到，  
18 它是讓政府跟人民可以共同攜手，一起來對話。當然如果有一方違反了對另  
19 外一方承諾的時候，這個政治的責任會在其他方式來表現出。

20 以上。

21 主持人許惠峰委員：

22 是不是還有在座的？李律師。

23 大恆國際法律事務所李荃和律師：

24 謝謝。

25 我十分同意剛剛林佳和教授有說，關於公投的審查應該要低密度，以重  
26 視直接民權的展現。但是我同時也認為說，中選會這邊在審公投案的時候，  
27 它其實有一個職責，當然有一個很重要的點就是說，它要怎麼去協助人民對  
28 於一個可能形成的公投案作選擇？所以，我剛剛才會把重點放在那個文字的  
29 明確性。

30 也因為中選會對於公投案不應該過度介入實質內容審查，就是說這個內  
31 容到底好不好、對國家幫助是什麼，我想這不是中選會審公投案的重點，可  
32 是整個公投法都集中在一些形式的用語，包含到不能否定句、不能夠讓大家  
33 模糊等等，所以我想提幾個例子一起想一下。就以我們現在這個案件為例，  
34 就是我們的目標當然也是說，如果要啟動這樣的工程，怎麼樣可以協助人民  
35 對公投案其實是更可以適時地選擇。

1 如果我今天是一個制憲派的，我看到這個問題，我要投還是不投？同意  
2 還是反對？假如我是制憲派，我認為不應該修憲，修憲格局太小。因為憲法  
3 改造工程它本來就可以涵蓋制憲，也可能只是在現行憲法範圍裡面去修，修  
4 是用現在增修條文方式，還是直接把本文槓掉，這都是可以討論的，當然這  
5 就是回到剛剛說理由書暫且看不出來，我相信隨著這個議案的推進，說不定  
6 慢慢地會更完整一點。如果我是制憲派，我不知道我要不要投同意，因為我  
7 認為我不想要修，我要投不同意？如果我是修憲派的，我要投同意還不同  
8 意？

9 再一個問題，如果禮拜二那個案子跟這個都過了，一起投，要怎麼投？  
10 如果我認為整個憲法都是有問題，我當然兩個案都投同意。如果這兩個案子  
11 我都不喜歡，我就是覺得現在憲法很好，中華民國憲法最棒棒，我兩個都不  
12 要投，我都投不同意或不要去投。可是如果我今天是要制憲，我就一定會  
13 上一個案投同意，這個我就會跟著不同意，我覺得它不夠，這時候就會面對  
14 選擇困難。可是這樣的不同意，這個案投不同意，未必是他的真意，未必是  
15 他真實想要反映的。

16 講羅老師的建議之前，因為我覺得這個方式是一個考慮，我想要先說的  
17 是說，剛剛我們都提到說總統的文告是沒有拘束力的，所以我們可能需要一  
18 個比較有拘束力、比較有效果的公投，即便它是一個對政治議題的公投，來  
19 促使總統真的要做些什麼。可是如果我們今天寫得那麼寬泛，以至於總統的  
20 必要實現也不過就是隨便做些什麼，繼續去一些場合講幾句話，說他要啟動  
21 就是一種啟動，那這個公投案又很可惜，就是好不容易連署了，大家都討論  
22 了，甚至推行了，然後大家都來投票也通過了，回到一個跟文告一樣的結果。

23 所以，並不是說一個議題真的要到什麼程度才一定是足夠的明確，可是  
24 當我們有機會讓它再稍微明確一點，其實是可以討論看看。因為我也是站在  
25 希望可以讓它有機會促使一個思考，甚至大家如果同意的話，他知道他在同  
26 意些什麼。

27 所以，就以剛剛羅老師說，其實把重點放回「啟動」兩個字，我覺得也  
28 是一個思考。當憲法改造工程有很多可能性的時候，這個可能就是要提案人  
29 這邊回去思考一下你們最關心的就是說，如果現在要總統他做，什麼是他應  
30 該做還沒做，或是說好要做而沒有去做的。

31 例如，我只是舉例，「你是否同意總統應召開修憲國是會議以啟動憲法  
32 改造工程？」這個明確性是完全不一樣的，人民會很清楚知道他投下去這個  
33 意義是什麼。「你是否同意總統應該要成立修憲委員會以啟動憲法改造工  
34 程？」等等，當然這會回到另外一個問題，就是剛剛陳信安老師有提到的，  
35 屬不屬於總統的權責？又再講下去，當然就是政治行為的問題。

1 就是說明確性有沒有機會提升起來？即便不在主文，理由書也是一個。  
2 因為這個問題不在這邊解決，就是案子過了，還是會在下一個階段解決，它  
3 會形成另外一個爭議的來源，然後大家對它有各自解讀的空間。如果以廣泛  
4 討論的角度看，這個當然很好，可是對於關不關心、想不想去投，想去投，  
5 我要投同意還是不同意，其實一定會面對這個障礙，所以我才會跟大家分享  
6 為什麼公投法會那麼在乎那個真意是什麼。

7 我也同意重大政策的明確性一定會比法案低，這是它的特性。可是因為  
8 現在就是有重大政策的創制或複決，我認為它也不該過度的肥大化，至少在  
9 形式上，它還是要有一定的明確性。那個法條中說機關實現必要措施，是因  
10 為立法者當然沒辦法預測人民會提什麼案，但是不等於立法者認為其實你用  
11 比較寬泛的方式也可以去提案。

12 最後，我再多提一下剛剛林佳和老師有提到東奧正名，我覺得它確實也  
13 是一個很適合的例子。就是說東奧這個案可以來說明可能這樣政策的實效  
14 性，其實東奧都可以，這個案沒道理不給它投。但是東奧正名，就是你是否  
15 用「臺灣」這個名義，先不講它實效性為何，它其實是很明確的，就是你要  
16 用「臺灣」這個名義嗎？還是你覺得不用「臺灣」也沒關係？跟我們今天同  
17 不同意修憲改造工程，啟動是啟動什麼、改造到什麼程度，雖然我不認為它  
18 真的要寫得很詳盡，我也同意剛剛胡老師說的，就是說這不是用比較來的，  
19 可是這個案怎麼看，我認為還是太寬泛了，這是我個人的想法。

20 主持人許惠峰委員：

21 好，謝謝。

22 領銜人之代理人林佳和先生：

23 我想謝謝李律師非常精彩的分享，我就稍微回應一下李律師。

24 第一個，剛剛舉東奧正名為例指的是落實方式，何謂必要處置，所以必  
25 要處置在那個案子上很明顯，國家法律上沒有權限去逼迫私人更名，但是我  
26 們仍然開放，讓它可以公投。所以，我剛剛提東奧正名指的是何謂必要處置  
27 的開放性。

28 您剛剛提的也很有趣，是另外一個，如果我們今天改「不要以中華臺北  
29 為名參加奧運」，這個公投要不要准呢？某個程度會有你說的問題。

30 剛剛李律師提到的三個問題，我稍微回應一下：

31 第一個問題，我剛剛其實已經提過了，那是一個彼此相關或衝突、或重  
32 疊、或全稱、或半稱的複數提案的處理問題，那個各國都面對一樣的問題。  
33 例如說我們在討論國民年金，兩個提案，一個提案是每個國人一個月至少拿  
34 5,000 塊，另外一個提案是每個國人至少拿 1 萬塊，同意拿 1 萬塊的人一定  
35 同意 5,000 塊。所以，各國的公投實務，第一就要請不同的提案人瞭解這個

1 情況，看有沒有人要撤案，沒有人要撤案，例如 1 萬塊的人覺得 5,000 塊也  
2 可以接受，我可以撤案，而且我預估 1 萬塊根本不會過，他可以撤案；兩個  
3 都不撤案的話，就由選務單位讓文字上能夠儘量地明確，例如 1 萬、5,000；  
4 第三就安排順序，先投 1 萬，再投 5,000，而且必須併為一案。

5 所以，我們在去年修改公投法的時候，曾經有一個提議很可惜後來立法  
6 院沒有通過，就是併案方法。併案方法，在歐陸各國都是非常重要的問題，  
7 這個問題我們必須要面對，不會只發生在這裡，也會發生在其他的案子上。

8 至於李律師提的另外一個問題，跟羅教授剛剛提的有關，就是說總統既  
9 然在就職典禮上提到了他會成立修憲委員會，有沒有可能我們覺得不再有必  
10 要？這種包括兩個情況，一個是我們針對總統的政治行為，之後他的確在還  
11 沒有連署通過或還沒有投票前，不管在哪一個階段，他做了這個政治行為，  
12 或倒過來，他做了一個法律行為，例如總統在連署過程中就真的推動制定了一  
13 個憲法，例如中華民國產生了一個新的憲法，依歐洲人的經驗，只有在後  
14 者，出現一個明確的法律行為，才應該終止人民的公民投票，如果有爭議的  
15 話，例如義大利，就交給義大利憲法法院。

16 因為別忘了我們今天探討的是公投法層次的公投，公投法層次的公投必  
17 須適用後法優於前法的原則，在歐洲有非常多的例子，人民連署到一半，或  
18 審議到一半，立法機關、國會覺得這個案子很有道理，直接把它變為法律內  
19 容。人民覺得不，我要求的跟你通過的仍然有落差，就交給憲法法院決定，  
20 並不會因為這樣，就直接讓人民例如不准進行公投。

21 所以，我想這一些問題其實可能很麻煩，但某個程度都比較是……很抱  
22 歉！容許我這樣講。它比較是選務單位必須負責的技術性問題，而不是讓人  
23 民公投得否提案成立的問題，我想這個還是有一點差距。

24 主持人許惠峰委員：

25 好，謝謝。

26 領銜人之代理人林宜正先生：

27 非常剛剛在座的各位所提供的寶貴的意見，因為大家關注這個運動，所  
28 以包括李律師也好，信安當然兩場聽證會都有來出席，但是大家對於我們領  
29 銜人他同時推出這兩個公投提案都很清楚。講白話，我們的期待跟目標就是  
30 為了能夠不受我們現有體制代議政治的一個影響或阻絕之下，讓我們全民有  
31 機會直接參與整個憲政的改造，就是這樣的一個目的。

32 所以，剛剛提出來很多或許在未來進行當中，可能會碰觸到的問題，這  
33 些問題其實都存在著很大的協調、調整空間，都存在的。只要可以達到最後  
34 那個目的，讓全民有機會參與整個臺灣的憲政改造工程。目標很清楚，所以  
35 包括佳和剛剛提到的，有一些技術層面的問題，由主政單位跟提案方都可以

1 做充分的溝通、協調。

2 至於剛剛談到的，總統做到什麼程度是符合我們這個提案的一個標的？  
3 這個部分依我們的經驗，這個是一個動態發展，到時候人民就會告訴總統你  
4 做得夠不夠，在整個過程當中，總統一定清楚人民要什麼。依整個臺灣現狀、  
5 依我們整個社會的一個發展的進程，我想這個部分我們會關心，但不用去擔  
6 心總統會不知道他現在做的。到底是不是人民期待他做的，我覺得這個完全  
7 不用去擔心，隨時人民會告訴他，我們要什麼。

8 主持人許惠峰委員：

9 謝謝代表人。

10 在座專家學者還有沒有人要表達一些意見，讓大家作參考？

11 國立中興大學法律學系陳信安副教授：

12 我還是再重申一次我的立場，就是禮拜二的時候我已經清楚講過，非常  
13 期待至少在我有生之年能夠有一個新的憲法，因為我也是對於這個中華民國  
14 憲法的一些諸多不足之處，其實不管在教學或在研究上面，都面臨到非常多  
15 的阻礙。透過這兩場的聽證，其實我也再次表明立場是協助提案人，也同時  
16 協助選務機關找出來能夠更快協助人民去行使公投權利這樣的一個途徑，並  
17 不是要反對。

18 剛剛其實佳和老師也有提到，這其實是一個選務上面的問題，我也支持  
19 這樣的一個觀點，只是在這邊，我也想請教佳和老師就是說，因為現在有一  
20 個問題，這兩個案子除了主文不一樣之外，它的說明內容都一樣，假設選務  
21 機關中選會這邊最後讓這兩個案子都過了，它在技術上面應該要怎麼樣去作  
22 處理？假設在提案人這邊都沒有作修改的情況之下，這兩個案子要如何讓人  
23 民知道應該有一個優先的順序？因為併案的時候一定會有先後，讓人民至少  
24 可以選擇這樣的一個可能性。我不知道說老師您的看法是怎麼樣？當然也藉  
25 由這個機會，看可不可以再請老師跟我們說明一下這樣子。

26 大恆國際法律事務所李荃和律師：

27 老師，這個問題我延續，請老師一起回答，因為我也是蠻好奇這個問題。

28 剛剛老師有提到說，很可惜上次修法的時候沒有過，當然我覺得這是選  
29 務機關理論上要協助，可是選務機關現在開這個聽證就是在協助，如果我們  
30 認為不夠明瞭，提案人是不是有機會再改，提案人也想知道這兩個案他怎麼  
31 改會更有空間。因為現在公投法就是一事一案，最後有可能兩個都過、兩個  
32 都不過，那就會面對我剛剛問的那個問題，我知道說可能在瑞士可以處理，  
33 但是在臺灣的現行法，而且這個現行法不是中選會可以修的，那該怎麼辦？

34 領銜人之代理人林佳和先生：

35 謝謝，我想因為時間的關係，我就趕快。

1 我想第一，瑞士一開始並沒有規則，一開始還是必須先透過行政實務的  
2 運作，解決這個問題。因為這個問題，如果兩個都過，的確會產生接下來實  
3 質確定力範圍的劃分，這是第一。

4 第二，容許我抽象跟具體的兩個層次說。先從具體的說，如果這兩個案  
5 子都過，等於給總統更大的政治空間跟能量。如果我們要用法律觀點來計較  
6 總統到底做了什麼、符不符合哪一個公投，很顯然制憲是一個比較狹隘的公  
7 投，它既明確，所以它的課責力量強。改造工程相對很寬鬆，像剛剛有一位  
8 先進提到的，某個程度甚至大法官通過一個革命性的解釋，總統都可以說：  
9 「這一屆的大法官都是由我提名，我間接地促成了憲政改造工程。」所以在  
10 政治責任上，它某個程度可以有一定說得過去的交代。至於某些人不滿意，  
11 那是另外一個問題了。

12 我們具體地講，因為在這兩個政策創制的案子上，它的範圍、指涉都相  
13 對寬廣，那麼禮拜二的案子是相對狹隘的，所以換言之，如果兩個都過，其  
14 實問題不大，某個程度。如果倒過來，制憲沒有過，憲政改造過了，給總統  
15 空間更大。如果這個沒有過，只有制憲過，那會不一樣。

16 抽象地說，應該這樣講，在選務單位上，就必須站在剛剛我很同意人民  
17 的角度如何更清楚地理解這一點。憲法改造是比較大，制憲比較小，理論上  
18 應該憲法改造的問題放在後面，制憲放在前面，它必須併為一案，有先後，  
19 並且如你不同意，下一個，這是瑞士人的經驗。

20 主持人許惠峰委員：

21 謝謝。

22 我作為主持人，我還是簡單在程序上說明，其實我們中選會在辦聽證會，  
23 就是希望多元溝通，也讓提案人有機會把他的提案意旨講更清楚，也是要參  
24 考各個專家學者的意見，也給我們中選會的幕僚或將來我們在討論做個參  
25 考。

26 今天主要講的議題還是比較環繞在到底夠不夠具體、夠不夠抽象，事實  
27 上我們都知道文字如果抽象就不會具體、具體就不足以概括，中選會在審查  
28 這個文字的時候，我們希望一方面要能清楚明確，一方面又字不要太多，一  
29 定程度的抽象性，我想這個是無法避免，在座大家都是法律專家學者，應該  
30 可以理解。

31 我們當然會把各位的意見帶回去，如果沒有進一步的意見的話，那麼我  
32 們今天聽證到此結束。同時，我們會依行政程序法第 64 條第 4 項，本次的  
33 聽證紀錄指定於 109 年 7 月 24 日也就是星期二下午 2 點到 5 點在中選會的  
34 閱覽室供陳述或發問人閱覽，並簽名或蓋章。如果各位發現你的發言跟你原  
35 意不太相符的話，可以請求做一些更正。

1 今天的聽證是不是就到此結束？謝謝大家，謝謝。

2 司儀：

3 聽證程序終結，散會。

4 <以下空白>