

「你是否同意公民投票案公告成立後一個月起至六個月內，若該期間內有全國性選舉時，公民投票應與該選舉同日舉行？」  
全國性公民投票案聽證會紀錄

時間：中華民國 109 年 11 月 3 日（星期二）上午 10 時—11 時 20 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：

蔡佳泓委員

領銜人：

江啟臣先生

領銜人之代理人：

葉慶元律師

領銜人之輔佐人：

王相傑律師、譚仲玠先生、黃心華先生、羅智強先生、張一民先生

學者專家：

陳清秀教授、蘇彥圖副研究員、李貴敏立法委員、劉宗德教授

總統府：

（未出席）

行政院：

（未出席）

立法院：

李基勝副研究員

內政部：

張玳綺簡任視察、林若喬專員

中央選舉委員會職員：

莊國祥主任秘書、謝美玲處長、高美莉處長、賴錦琬處長、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 主持人蔡佳泓委員：

18 提案人、與會的專家學者、各機關代表及在場的女士、先生，大家好，  
19 我是今天聽證的主席，我是蔡佳泓。提案人江啟臣先生在 109 年 9 月 23 日  
20 所提「你是否同意公民投票案公告成立後一個月起至六個月內，若該期間內  
21 有全國性選舉時，公民投票應與該選舉同日舉行？」全國性公民投票案，提  
22 經本會委員會議審議，多數委員認為本案應該依公投法第 10 條第 4 項規定  
23 舉行聽證會。

24 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五點，也  
25 就是：一、本案是否為公投法第 2 條第 2 項所稱「憲法規定」下之適格公投？  
26 二、本案是否屬於公投法第 2 條第 2 項第 2 款規定之「立法原則之創制」？  
27 三、本案是否提案內容不能瞭解其提案真意？四、本案是否一案一事項？五、  
28 其他事項。

29 為使聽證程序順暢進行，請發言者及在場人員能夠配合遵守剛剛司儀所  
30 宣布的注意事項。

31 另外，有關聽證會的時間配當，提案人之領銜人或其委任代理人陳述意  
32 見為 15 分鐘；學者專家及機關代表陳述意見共為 30 分鐘，發言順序依序為  
33 學者專家、機關代表，各發言者的時間分配為 5 分鐘；出席者發問及答覆，  
34 時間為 30 分鐘。

35 我們歡迎今天參與本次聽證會的學者專家，在我左手邊第一位是東吳大

1 學法律系的陳清秀教授，第二位是立法院的李貴敏立法委員，第三位是中央  
2 研究院法律學研究所的蘇彥圖副研究員，第四位是國立政治大學法學院劉宗  
3 德教授；政府機關出席者，則有內政部代表，以及中選會代表。

4 不曉得剛剛所宣布的案由以及進行的程序，各位與會者有沒有什麼意見  
5 或是不清楚的地方？如果沒有的話，我們現在就請提案領銜人或其委任代理  
6 人陳述意見，時間為 15 分鐘，這邊都有計時，請。

7 領銜人江啟臣先生：

8 謝謝主席，還有本次會議所有的與會者，我這邊先以提案領銜人的部分  
9 做 3 分鐘、4 分鐘的引言，接下來請我的代理人跟輔佐人來接續。

10 首先，我要講的是，公投是人民的權利，不是政客操弄的工具。各位是  
11 否記得民國 91 年的時候，號稱「蔡公投」的蔡同榮委員，他率先提出制定公  
12 民投票法，並且要求公投應該綁大選？是否還記得民進黨的前主席林義雄先  
13 生，民國 98 年為了推動公投法修法，發起了「咱的國家咱作主」的環島千里  
14 苦行的運動？

15 過去民進黨在野的時候，說公投是「鳥籠公投」，要求補正公投法。多  
16 位的民進黨立委提案修法，降低連署的門檻還有通過的門檻，同時廢除公投  
17 審議委員會、公投與大選合併舉行等等訴求，也強調公投是國民主權的直接  
18 行使，是人民主權的直接展現，應該要給予最大的保障、最多的便利，來達  
19 到公民參與的目的。

20 但是執政的民進黨在 107 年公投挫敗之後，以完全執政的優勢，無視各  
21 界的反映，在國會多數強行修正公投法，將公投應該合併大選舉辦修改成為  
22 每兩年舉辦一次，並且將公投的投票時間限制在 8 月的第四個星期六，企圖  
23 以降低公投投票率的方式，讓公投難以通過，讓人民的意志無法實現，讓公  
24 投淪為虛設，形同沒收公投，沒收人民意志直接表達的權利，也讓「鳥籠公  
25 投」因此升級到「鐵籠公投」。完全是昨是今非，為了政治，忘了價值，毫  
26 無面對民意的誠意跟勇氣，當然這個也讓人民看破手腳。

27 公投綁大選，一直是民進黨的重要主張。民進黨過去多次提出公投案，  
28 為使公投通過，必須一定要要求綁大選，包括當時的總統府副秘書長吳釗燮、  
29 總統府憲改辦公室主任李俊俛、民進黨秘書長林佳龍、行政院長蘇貞昌、民  
30 進黨黨主席游錫堃等等，分別在不同的時間、場合公開主張公投應該綁大選，  
31 認為這個是民主的常態，也是多數民主國家的做法，而且可以節省經費。102  
32 年的時候，當時的民進黨黨主席蘇貞昌，也用同樣的理由支持公投綁大選；  
33 106 年民進黨完全執政後，當時的立委陳其邁更嘲諷國民黨視公投綁大選為  
34 毒蛇猛獸，全世界公投幾乎都跟大選一起來舉辦。這些都是當時這些人的主  
35 張。

1 106年12月12日公投法修正三讀通過，蔡英文總統說：「打破烏籠、  
2 還權於民，這是人民作主的歷史時刻」，現在卻只因一次公投的挫敗就修法，  
3 來沒收公投，讓人民作主實際上只有1年半的歷史。應該講，只有一次的機  
4 會。這就是民進黨的民主價值，這就是蔡英文總統說的溝通、溝通、再溝通  
5 嗎？

6 前副總統呂秀蓮更痛批民進黨是「頭痛醫腳」、「打著民主反民主」。  
7 當時候在要再次修訂公投法的時候，呂前副總統還特別跑到我的辦公室來，  
8 要求當時候在野的國民黨要全力阻擋這個修法。當時候我是國民黨黨團的總  
9 召，所以2018年公投綁大選的亂象，實際上是因為選務準備的不周，我們  
10 甚至在立法院屢次質詢，不斷地要求中選會必須做好相關的準備跟配套，但  
11 是最後這個選務規劃並不周到。可是民進黨卻只因為一次公投的挫敗，不去  
12 檢討選務的工作，就利用國會的多數來直接修法，沒收人民的直接民權。是  
13 輸不起，還是把公投當作政治操弄的工具？

14 在野的時候，「蔡公投」，執政的時候，「蔡砍頭」嗎？民進黨完全執  
15 政，價值完全淪喪，一切作為為黨圖利，不顧民意。當國會淪為執政者展現  
16 傲慢的場域，人民只能透過公投才能反制，也惟有讓公投與選舉合併舉辦，  
17 才能提高參與，讓公投過關，讓民意得以真正地落實。

18 最後，我們也呼籲作為國家獨立機關的中選會，能獨立公正行使職權，  
19 更別忘了公投法要求中選會辦理聽證會是要協助提案人補正成案，儘快讓民  
20 眾展開連署，讓人民的意志可以真正地呈現。提醒中選會，依法必須扮演「公  
21 投幫手」的角色，絕不是擔任執政者的「公投殺手」。

22 以上我先做引言的說明，下一位我們請羅智強先生。

23 領銜人之輔佐人羅智強先生：

24 主席還有各位鑑定人、在場的媒體，剛剛主席已經說過了，昔有蔡同榮  
25 「蔡公投」，今有蔡英文「蔡砍頭」。過去公投是現在的執政黨政府民進黨  
26 的神主牌，多少民進黨的前輩為了公投的理念走上街頭苦行臺灣，甚至靜坐  
27 絕食，好不容易爭取到了所謂的解除門檻、降低門檻、走出烏籠的公投，只  
28 有一次就把它關回鐵籠，這就是現在的執政黨政府對待他的創黨的先賢先輩  
29 們的態度嗎？民進黨還記得過去自己所堅持的神主牌嗎？多少人的言論今  
30 天仍猶在耳。

31 蔡英文、蘇貞昌所有民進黨現在檯面上重要的政治人物都主張過公投綁  
32 大選，陳其邁甚至說還要國民黨不要把公投綁大選當作洪水猛獸，但是現在  
33 把公投砍頭、把公投綁大選拆開來的，就是現在這個執政的政府。理由非常  
34 地奇怪，就是以公投18年選務的一些狀況為由，技術性為由去砍掉自己的  
35 神主牌，這不就是「腳痛砍頭」嗎？連自己過去創黨的理念精神都可以於此

1 不顧。

2 我們這邊也是要藉這個機會告訴大家，之前承主席之命，我騎著摩托車  
3 環島 19 個縣市巡迴街頭演講，談的就是公投。我不客氣地說，我遇到很多  
4 是民進黨的支持者跑來告訴我，說他們也看不下去。公投不就是民進黨的神  
5 主牌嗎？為什麼今天執政了之後，就把它丟到垃圾堆、丟進焚化爐？這也是  
6 為什麼呂秀蓮前副總統會說出「打著民主反民主」、「背叛民主」這麼樣的  
7 重話來形容這個閹割公投的現在的政府。

8 而今天回到中選會的部分，中選會做一個中立公正的機關，我希望不要  
9 成為隨執政者意志打壓公投的一個所謂的先鋒。欲擋公投，何患無辭？所有  
10 的眼睛都看著今天在座的所有的人，如果說今天我們提出一個公投綁大選的  
11 公投案都要以各種莫須有的理由橫加阻攔的話，請好好想想民進黨的前輩蔡  
12 同榮，也請好好想想曾經苦行的林義雄。

13 領銜人之代理人葉慶元律師：

14 主席、在中選會的同仁、四位學者專家、江主席、羅議員好，大家  
15 早安、大家好。時間沒有很多，我想我儘快往下走一下。

16 我想我們今天的簡報大概分成幾點，第一個就是針對大會所詢問本案是  
17 否屬於憲法規定下的適格公投？第二個，是否屬於立法原則的創制？第三  
18 個，提案內容是否有不能瞭解其真意的狀況？第四個，是否屬於一案一事  
19 項？來逐一說明。我想結論應該很清楚，本案應該是屬於公投法下的適格公  
20 投，而且應該可以直接通過的。

21 公投的主文，大家都很清楚，是「你是否同意公民投票案公告成立後一  
22 個月起至六個月內，若該期間內有全國性選舉時，公民投票應與該選舉同日  
23 舉行？」這個其實文義非常地清楚，所以大家連署的時候也不會有什麼問題。  
24 事實上它跟之前公投法第 23 條的規定是相同的，其實大概看得出來，貴會  
25 也執行過，所以我們不太瞭解為什麼會有問題。

26 貴會提出來的第一個問題是說，現行公投法第 23 條的公民投票日可能  
27 會跟修憲公投扯在一起，實際上我們認為這個質疑是很怪的，因為我們大家  
28 都知道原來公投法第 23 條就是這樣規定。如果原來的公投法有問題，貴會  
29 這個質疑恐怕是在質疑之前的公投法第 23 條違憲囉？事實上我們大家也知  
30 道原來的公投法已經執行過 2、3 次，都辦過非常多次的公投，所以這兩個  
31 是不相關的。當然我們站在希望公投過的立場，如果貴會堅持的話，我們可  
32 以把它補正、作修正，就是說除修憲公投外，其他應該在 1 到 6 個月內舉行，  
33 我想這樣就可以解除貴會的疑慮。

34 貴會提到說，是不是有標的不明的狀況？到底是創制，還是複決？首先，  
35 我們要講，其實我們在回答貴會問題的時候，我們都覺得有一點「欲加之罪，

1 何患無辭？」的問題。因為我想不管是創制或者是複決，其實都是人民公民  
2 投票權一種行使的模式，原則上不能夠用這個形式去阻卻他真正權利的行  
3 使。

4 我們其實並沒有要求廢止或否決現行公投法第 23 條的公民投票日規定，  
5 不管是創制或者是複決，都不能夠作為妨害人民行使這個創制、複決權此等  
6 直接民權的藉口。其實回到本案的規定很清楚，我們是提出一個立法原則，  
7 要求在公民投票案成立後 1 到 6 個月內要舉辦公投，而且如果中間有全國性  
8 大選的話，就要合併舉行，這是一個立法的原則。當然如果大會覺得因為在  
9 之前民進黨曾經提過一個版本，這個版本是被否決掉的，所以我們就是複決  
10 的話，我們也可以接受，但是我想不管是創制還是複決，不應該去影響這個  
11 公投案的通過，程序其實應該是一樣。

12 貴會又問說，這是立法原則還是具體條文的創制？這是立法原則。我們  
13 認為這當然是立法原則，因為我們就是說要公投綁大選，到底條文要怎麼寫，  
14 其實還是交給立法者來作判斷，所以這邊並沒有屬於立法原則或具體條文的  
15 爭議。我們覺得大會的質疑很有趣，寫得太模糊就說不能瞭解其真意，寫得  
16 太清楚好像質疑我們就變成具體條文的創制，我們真的有點覺得「欲加之罪，  
17 何患無辭？」的問題。

18 到底本案有沒有不能瞭解其提案真意的狀況，如同我剛剛所說，我們的  
19 這個主文其實跟 107 年版的公民投票法第 23 條條文內容基本上是相近的。  
20 實際上大會依據那樣的條文已經辦了好多次的公投，尤其最明顯的是 2018  
21 年婚姻平權等 10 案都是這樣來辦的。顯見這個文義非常清楚，不然貴會也  
22 辦不成，所以用這個理由來詢問，我們覺得有點困惑。

23 到底是不是一案一事項呢？大會的質疑就是說，這個是不是涉及到修憲  
24 公投案？如同我們剛剛所說，實際上大會也很清楚，大會的主委也講了，李  
25 主委也說如果是修憲公投的話，是用到憲法增修條文的程序，理論上跟公投  
26 法是沒有關係的。當然如果大會還是有這個疑慮的話，我們可以修正我們的  
27 主文沒有關係，把修憲公投排除。

28 實際上我們學過法律訓練就知道，特別事項當然就運用特別法，就是憲  
29 法。總之，如果鈞會有質疑的話，我們可以把它修正為「你是否同意公民投  
30 票案公告成立後一個月起至六個月內，若該期間內有全國性選舉時，除修憲  
31 公投外，公民投票應與該選舉同日舉行？」謝謝。

32 主持人蔡佳泓委員：

33 好的，謝謝提案領銜人以及委任代理人的陳述意見。

34 現在就請東吳大學法律系的陳清秀教授發言，時間是 5 分鐘。

35 東吳大學法律系陳清秀教授：

1 主席還有各位學者專家、各位先進，大家好，很榮幸有這個機會來參與  
2 這個聽證會。

3 基本上我們知道公民投票法它是落實憲法上主權在民的這樣一個精神，  
4 所以對於人民行使公民投票權，就是行使他的主權，這個從我們民主國家原  
5 則的觀點來看，應該是最小限制原則，就是說讓他能夠表達民意。如果人民  
6 對於政府現在的一些法令、政策、措施有哪些覺得不滿意的地方，可以透過  
7 公民投票訴諸於全體國民，大家共同來決定，這樣的話，應該是直接民主的一  
8 種反映的表現。因此，我們在公民投票這個案子的解釋，我覺得這個是一  
9 個立法原則的創制，它並不是一個複決。

10 在我們訴訟法上，有一個是說複決把原來的處分撤銷、否決了，但是否  
11 決之後，回到一個空白狀態，到底怎麼樣處理不知道，所以複決案跟本案是  
12 不一樣。我們今天假設把現行的條文複決了，那只是把條文複決，未來怎麼  
13 樣、何去何從沒有講，所以這個就好像我們打官司，申請一個執照，如果請  
14 求核發執照，他給你駁回，你給他請求撤銷，撤銷沒辦法解決問題。

15 因為你目的是要拿到執照，不是光把駁回處分撤銷，所以這個駁回處分  
16 撤銷就類似本案的複決，它達不到你的一個目的。它的這個目的的達成，最  
17 有效手段就是我們法律上叫做「給付訴訟」或者「課予義務訴訟」，直接請  
18 求行政機關要給你執照，這個才能夠達到目的，所以立法原則的創制才能夠  
19 達到人民想要的這樣一個法律效果。因此，這個案子並不是複決案，是立法  
20 原則的創制。

21 第二個問題，就是說這個案子有沒有一案一公投的問題，這個我個人的  
22 看法是說，我想要瞭解這個提案的真意，應該還要再看他的理由說明，他的  
23 理由說明就是希望回復公投法在 106 年的時候第 23 條的規範。也就是說，  
24 其實我剛剛仔細核對一下，106 年公投法第 23 條的規定跟他的主文大概幾乎  
25 完全一樣，只是表達方式稍微有點出入而已，所以實際上從這個條文可以看  
26 出，他只是回復到原來 106 年的條文。

27 這個 106 年條文怎麼產生的呢？這是民進黨立法委員鄭麗君等 33 人提  
28 案，在民國 105 年 3 月 16 日立法院文書裡面有這個提案，這個提案後來到  
29 106 年的時候修法通過了，大家看看立法院網路的資料，立法院網路資料寫  
30 立法理由是照民進黨團的提案建議通過的，所以這個公投的提案說按照民進  
31 黨的意見提出案件，我覺得應該跟事實是相符的，我們歷史的資料是這樣。  
32 當然唯一可能的出入是說，因為民進黨的提案是民國 105 年 3 月 16 日立法  
33 院的關係文書就提到了，但是真正通過的是按照立法院民進黨團的建議通  
34 過，民進黨的建議通過當然是在 106 年，所以他寫 2017 年民進黨提出的公  
35 投修正案，我覺得應該也沒有錯。

1 當然如果你要仔細談，說當年的提案是 105 年早就提案了，但是真正發  
2 揮效果是到 106 年 12 月的時候立法院三讀通過，所以這個通過的時點確實  
3 是落在 106 年。當然如果大家覺得還不太周延，應該加上一個立法院民進黨  
4 團的建議。因為光講民進黨，也許他說立法院民進黨團不代表民進黨，如果  
5 要這樣精準去表達的話，應該說立法院民進黨團的意見提案。當然立法院民  
6 進黨團不能代表民進黨嗎？我覺得這個看起來是怪怪的，所以我個人的看法  
7 是說，立法院民進黨團的意見代表民進黨的意見應該是沒錯。

8 基本上我覺得這個案子應該沒有什麼樣的瑕疵，當然如果大家認為還有  
9 點疑慮，就像剛剛講的，是不是再加一個說除了憲法的公投以外，但是原來  
10 條文也沒有這樣寫，原來以前民進黨團提案的條文也沒這樣寫。我想這個是  
11 法律解釋問題，因為今天處理的是公民投票法的案件，公民投票法的案件跟  
12 憲法的公投走的可能是不同的程序，本來在法律解釋上就可以處理了，所以  
13 我個人看法是說，應該是沒有什麼問題。

14 我想我就報告到這邊，謝謝。

15 主持人蔡佳泓委員：

16 好，謝謝陳教授。

17 那麼接下來由立法委員李貴敏發言，謝謝。

18 立法院李貴敏立法委員：

19 謝謝主席，還有我們在座的與會貴賓，還有提案領銜人的團隊，大家早  
20 安、大家好。

21 我覺得今天中選會這個聽證會，還有所選的這個議題裡面，從我個人專  
22 業的領域上面來講，它事實上是很明確的，答案其實已經都在那裡。在講我  
23 的答案之前，我要先提醒大家，就誠如剛才我們學者專家也都提到的，其實  
24 我們的公投是我們很具體務實地去實現我們民主政治的一個重要的手段。當  
25 然我們都希望事實上能夠所有的事情用直接的一個民主的方式，其實這是最  
26 好的，但是實務面上面來講，因為它有它的費用、因為它有它的程序、流程，  
27 所以我們現在有代議制度加上直接民主也就是公投的這個方式來表達。所  
28 以，也因為這樣的關係，其實公投的議案，我們應該要讓它的限制能夠越小  
29 越好。

30 也因為這樣子，在立法院通過的不管是過往的公投法或者是修正的公投  
31 法的過程當中，我們看到中選會主管機關能夠否決公投案的情形，其實就是  
32 我們公投法現行法第 10 條裡面的這個規範。從今天中選會提出來的這個議  
33 題裡面，其實我們也可以看到很明確的，對於第 10 條原來中選會能夠把它  
34 否決的事項裡面，中選會自己本身也已經排除很多了。那麼看起來中選會的  
35 看法是說，它到底算不算是我們第 2 條規定的全國性公民投票的適用事項？



1 另外就是說，對於這個是不是有同一事件這樣的一個情形。

2 但我來講說，對於這兩個主要的議題，其實對於第一案的部分，就是它  
3 是不是公投法裡面第2條所規範的全國性公投的這個事項，我覺得大家如果  
4 回去看一下原來這個條文在修正的時候，它最早的時候是有所謂的憲法修正  
5 案的複決，那個東西已經被刪掉了。所以，今天再提到說它是不是憲法修正  
6 案的複決，我覺得在今天現行公投法的情況之下，其實它沒有它的一個意義  
7 存在。

8 沒有它的意義存在的時候，我們就直接看到它到底是不是第2條全國性  
9 公投，一個是法律的複決，一個是立法原則的複決，第三個是重大政策的創  
10 制跟複決……對不起！我剛剛是立法原則的創制。細節的部分，我覺得我不  
11 要浪費大家的時間在講那個法律的規定，我只要直接回答就是說，今天聽證  
12 主要公投案的部分，其實不管它到底是法律的複決也好、立法原則的創制，  
13 或者是重大政策或者複決，它都可以掉入在這個範圍之內。

14 我個人認為它都可以掉入在這個範圍之內，因為畢竟公投法它原來在修  
15 正的時候，它有我剛剛提到的，修正前它是怎麼樣規定，今天修正之後，我  
16 們也希望反映出來。如果這個修正的結果是因為代議政治體制之下，沒有辦  
17 法真正體現民意的話，其實公投是一個最好的方式，讓公投的結果出來之後，  
18 立法機關能夠本於公投的這個原則，民眾想要得到的一個原則去做立法的相  
19 關修正，所以我相信大家也可以看到，公投法裡面有規定說，什麼樣的情況  
20 之下公投可以停止。也就是說，即便立法機關在這個公投進行的過程當中，  
21 它的目的已經達到，在這樣的情況之下，公投就必須要停止，所以你從凡此  
22 種種這些公投法的規定都可以看到，它真正的一個精神就是為了要體現。

23 就像剛才領銜人的代理人有提到，今天提出來的案子跟原來修正前條文  
24 的內容其實是雷同的，因為是雷同，所以你要講說它不一定是法律的複決，  
25 那當然也是對。如果你要講說因為它是跟原來的法條規定不一樣，所以你要  
26 講說這個是一個立法的原則，我覺得它也是對。對於公投應該要怎麼樣舉行，  
27 你要講說它是一個重大政策的創制，我認為它也是正確。所以，有沒有掉到  
28 這個第2條的規範裡面呢？我覺得它的確是掉到規範裡面的。

29 至於你講說你不能夠明瞭他的這個用字的部分，其實我覺得根本不會有  
30 這樣的情形，因為既然他的用語是跟原來修法之前的用語雷同的情況之下，  
31 你又把它當成是一個立法原則。大家其實都明瞭，你就是希望在一定的期間  
32 之內，當它碰到有大選的情況之下能夠合併舉行，它合併舉行之後，你也  
33 可以避免掉這些的成本，也能夠增加、鼓勵民眾參與的情形，這才能夠真正具  
34 體落實直接民主的一個精神。

35 以上，謝謝。

1 主持人蔡佳泓委員：

2 好，謝謝李貴敏委員。

3 接下來，我們請到中研院法律所的蘇彥圖副研究員發言，時間也是5分  
4 鐘。

5 中央研究院法律學研究所蘇彥圖副研究員：

6 主席、在座各位先進，大家好。因為時間的關係，我就直接提出我對這  
7 個公投提案的一些看法。

8 第一個，確實我們可能要進一步去討論這個提案到底是公民投票法第2  
9 條講的法律的複決，或者立法原則的創制。複決跟創制都是人民的權利，但  
10 是我們知道它會有不同的效果，它的提問方式也會不一樣，所以我們確實會  
11 需要進一步地確定。我們從提案人的提案理由會看到他比較直觀反映，他是  
12 針對2019年公民投票法的修正提出反對的意見，所以理論上比較直觀的看  
13 法應該會覺得說，是不是用複決案的方式來進行會比較適當？

14 確實就會像剛才陳老師提到，我們複決的效果是定在公民投票法第30  
15 條，就是說公民投票通過後3日就失其效力，變成給予立法者進一步有比較  
16 大的一個形成空間去決定說，接下來的公民投票時間要怎麼樣去規劃，所以  
17 複決可能沒有辦法直接達到提案人更希望達到的效果，他希望採取的是一個  
18 立法原則的創制。但是我們現在可能要進一步問的問題就是說，我們是不是  
19 要賦予公民投票提案的領銜人在創制跟複決之中進行選擇的一個權利？這  
20 其實是一個值得嚴肅去討論的問題，因為我們會覺得說，臺灣公民投票程序  
21 的一個規範底下，我們給予提案領銜人議程設定的權利太大，以至於說它有  
22 可能比較容易會產生一些問題，所以這可能是需要進一步去澄清的。

23 第二個就是說，假設我們確實同意這個案子還是可以用立法原則的創制  
24 的話，它會是一個非常具體的立法原則，要求我們在公民投票案公告成立以  
25 後1到6個月就要舉行公民投票，而且如果說這個期間有全國性選舉的話，  
26 就要跟全國性選舉合併舉行。它是一個非常具體的規範，具體的問題就在於  
27 說，以後立法者、立法院就沒辦法是不是可以調整到公告起3到6個月，變  
28 成說比較沒有這個空間，當然這樣子的調整是不是真的違反了提案人的意  
29 旨？其實就會有一些爭議。

30 雖然提案理由也提到說，最主要就是只要要求立法院去修正第23條現  
31 在有關於公民投票日的規定，但是我們發現因為2109年修改的時候，還有  
32 做其他條文的修正，包括在第17條的時候就要求中選會作為主管機關，在  
33 選舉日的90日前就要進行公告，90日跟1個月實際上就會有一個差距，變  
34 成說它一旦通過以後，就有可能會創造規範上一個有爭議的地方。所以，這  
35 個部分如果提案領銜人還是覺得要堅持用立法原則的創制，這個原則的創制

1 本身，它的一個規範可能就需要再更清楚，或者它要開放讓立法機關有更大  
2 的一個決策空間。

3 第三個，針對於本案是否符合一案一事項，我也同意剛才幾位的意見，  
4 就是說確實因為在過去 2019 年公民投票法第 23 條修正之前，它的一個用法  
5 是說，主管機關在公民投票案公告成立後，「公告成立」這件事情只有發生  
6 在人民提出的公民投票案才会有，所以它事實上不適用於總統、立法院或者  
7 修憲的提案。但是因為 2019 年修正以後，它直接寫成「公民投票日」，變成  
8 法律解釋上來說，其實還是應該只有針對人民提出的公民投票案，所以它並  
9 沒有違反一案一事項。

10 因為提案人是一個主要政黨，可能就要進一步去思考，確實沒有違反，  
11 而且用公民投票的方式去修改公民投票的制度，這也是合理的，問題就在於  
12 說，我們的公民投票是單一事項的提案，可是公民投票制度的設計可能會需  
13 要比較系統性、整體性、全局性的關照。我們會覺得說，這個可能不是只有  
14 投票時間的問題，還包括到底公民投票需要多少審議時間，它需要比較全局  
15 性關照的話，這方面的政治智慧可能就是需要提案人這邊再去考慮。

16 最後就是說，有關於提案理由一些對於這個政策的說明，中選會有訂立  
17 一個審議的辦法，它其中有提到說，要避免非必要的虛字、形容詞及強調語  
18 氣，如果我們希望這個公民投票的討論是比較聚焦於政策的，是不是要用比  
19 較多的政治語言、比較政黨性的一種批判，這個也是可以值得再去考慮。當  
20 然這部分中選會會只有比較建議性的一個建議，是不是要做相關的修改，可  
21 能還是要由提案人再作審酌。

22 謝謝。

23 主持人蔡佳泓委員：

24 好，謝謝蘇老師。超過時間一點點，我們還是儘量保持在發言時間的範  
25 圍內。

26 最後，我們請到政大法學院的劉宗德老師發言，也是 5 分鐘，謝謝。

27 國立政治大學法學院劉宗德教授：

28 感謝主管機關邀請，我這邊大概跟其他前面幾位有相同、有不同的。

29 首先，就是我們的修憲公投到底適不適用第 23 條第 1 項？雖然剛才蘇  
30 教授特別提到第 23 條第 1 項是人民的公投，但是本法第 15 條第 1 項立法院  
31 它的憲法規定的複決案還是要交由主管機關來辦理公民投票，所以從第 15  
32 條第 1 項來看，就是立法院經過了修憲的一個程序所提出的修憲這樣一個案  
33 子，最後還是要適用本法第 23 條第 1 項。所以，我個人完全不認為第 23 條  
34 第 1 項只限於人民第 2 條第 2 項這幾款的一個人民公投，這是第一點。

35 我個人認為當時公投法沒有修好，就是沒有把修憲公投排除掉，所以今

1 天如果我們從第 15 條第 1 項來看，立法院的修憲公投最後還是要掛到本法  
2 來適用，也就是第 23 條第 1 項也拘束了修憲公投。在今天的文書裡面，大  
3 概中選會也做這樣一個同樣的說明，就是除了總統的那一個之外，其他三種  
4 完全沒有排除第 23 條第 1 項，這個是在我們今天文書裡面，第 2 頁的下面  
5 就有這樣的說明。

6 第二個爭點，如果我們今天要由人民公投的立場來看，本案到底是複決  
7 還是創制呢？我個人認為第 2 條第 2 項有關全國性的公民投票，它並沒有排  
8 除說，一定要是複決或者是創制，我同時也可以勾兩個，就是說同樣要把第  
9 23 條第 1 項廢掉，因為如果通過了，就是在 3 日內要失效。但是它的另外一  
10 個效果，同時也要在 1 到 6 個月內跟全國性的大選去掛勾，這個到底會不會  
11 違反一案一公投？如果真的違反了，剛才幾位先進都說了，就是複決案它  
12 的法律效果非常強大，3 日內就要失效，但是給立法者比較大的空間。顛倒  
13 過來，就是創制案並沒有說現行的法條就失效了，但是它讓立法者制度形成  
14 的自由受到限制，一定要照通過的這樣一個立法原則去做所謂法條的擬訂。

15 所以，我個人認為第二個焦點就是，難道不能夠又是複決又是創制嗎？  
16 因為本法並沒有規定說你要勾選的一定要是單一的。如果要讓主管機關自己  
17 去勾，主管機關還要再依照第 10 條第 4 項，舉行聽證會釐清爭點，協助必  
18 要的補正。所以，我個人跟其他前面的三位鑑定人都是一樣的立場，到底是  
19 要複決第 23 條第 1 項 8 月的最後一個星期六，還是說不是，我只是提出一  
20 個法律原則的創制？我想這個是一體兩面的，因為陳教授剛才說過了，要複  
21 決，就是要把第 23 條第 1 項的特定日給廢掉；要創制的话，就是要跟全國  
22 的大選來一起舉辦。

23 到底是創制，還是複決呢？我個人認為，除了要在聽證會釐清之外，都  
24 不影響到本案的成案。也就是它可以是把第 23 條第 1 項廢掉，這個時候立  
25 法雖然它有制度形成的空間，但是也要遵照我們廢掉第 23 條第 1 項，假設  
26 是這個公投案成立的話。所以，複決案跟創制案大概有法律效果的不同，但  
27 是它都是直接成案的。

28 最後，就是內容明確、瞭解真意，我個人也拜讀了這些的理由，我個人  
29 認為相當地明確，就是不管是第 23 條第 1 項特定日的廢止，還是說他只是  
30 要求要跟全國性的大選一起舉辦，我想這個內容是非常明確的。

31 至於一案一事項，剛才已經說過了，修憲公投也是要適用第 23 條第 1  
32 項，所以我不認為要排除修憲公投。

33 以上請指教。

34 主持人蔡佳泓委員：

35 好的，謝謝劉教授的發言。

1 那麼我們現在有內政部的代表，不曉得內政部代表要不要發言？也是 5  
2 分鐘。

3 內政部張玳綺簡任視察：

4 大家好，這項提案主要是涉及公投法相關規定的解釋，是與我們兩項選  
5 舉罷免法比較沒有關聯，這部分的話，本部尊重中央選舉委員會及學者專家  
6 的意見，以上。

7 主持人蔡佳泓委員：

8 好，謝謝內政部的代表。

9 那麼我們現在就進到第二個階段，就是出席者發問以及答覆，30 分鐘。  
10 我想在這個部分，出席者如果經過主持人同意的話，就可以提出發問，也可  
11 以補充上一輪所沒有表達足夠的意見，是一個相對比較開放的時間。

12 我就先邀請我們的領銜人或代理人，有沒有要補充陳述意見？不過為了  
13 流程進行順暢起見，我想我們還是先以 5 分鐘為限，如果不夠的話，我們再  
14 補充，謝謝。

15 領銜人之代理人葉慶元律師：

16 主席、各位與會的貴賓，我想我就省略問候。

17 剛剛各位學者專家跟內政部的立場，我覺得其實也都蠻清楚的，內政部  
18 就是尊重大會的職權。四位學者專家，以陳清秀老師的意見來說，其實就是  
19 主張公投應該是最小限制原則，李貴敏老師也是有同樣的見解。

20 我想其實大會也很清楚，公投法原來的主管機關叫做「公投審議委員  
21 會」，為什麼要把公投審議委員會廢止掉，裁撤這個機關，把這樣的權責改  
22 立到中央選舉委員會？就是當時大家希望要保障人民的創制、複決權，避免  
23 公投審議委員會變成「公投阻擋委員會」。這一次的公投案，本人代理兩個  
24 公投案，我其實都覺得有類似的感覺，比以前的公投審議委員會好像有過之  
25 而無不及，就是在很明確的文字之下，還是被要求要進行聽證會，而不是直  
26 接通過進入下一個階段，這是我們感到遺憾跟困惑的地方。

27 我們仔細看一下剛剛四位學者專家的意見，陳清秀老師說的最小限制原  
28 則，他也認為這個是立法原則的創制，其實這和提案人的立場是一致的，提  
29 案人從頭到尾講的就是立法原則的創制。如果大會一定要說這是複決，我們  
30 也可以接受，這個就回到蘇彥圖老師說的，是不是給予提案人太大的程序選  
31 擇權？不是的，我們從頭到尾的立場很清楚，我就是立法原則的創制，我要  
32 確立一個 1 到 6 個月之內如果有全國性大選就要一併舉行的這個原則，而不  
33 是要廢止掉現行的條文。正如同剛剛四位老師所說，廢止掉現行的條文並不  
34 會回到原來的條文，所以反而會成為一個混沌未明的狀況。所以，我們要的  
35 是立法原則的創制，我想這邊還是要釐清。

1 我進一步要說的是，剛剛其實蘇彥圖老師講了一個問題，他說我們既然  
2 是 1 到 6 個月的原則，3 到 6 個月可不可以？這是不是一個立法形成的空  
3 間？理論上好像是，可是我們回頭想一想，立法原則是什麼？是希望公投跟  
4 大選合併舉行，為什麼？因為希望人民不需要為了表達自己的意見，需要在  
5 短期之內上街兩次去投票，避免對於生活的干擾。如果 1 到 3 個月之內就有  
6 全國性大選，立法者說你不能合併舉辦，3 到 6 個月可以合併舉辦，我想一  
7 般的民眾都會說，這樣的立法院應該是「腦殘國會」，所以應該不會有立法  
8 者去說 3 到 6 個月合併舉行，1 到 3 個月不能合併舉行，應該不會有人做這  
9 樣子的立法。

10 我繼續再往下看，就是說因為剛剛蘇彥圖老師提到一個點，我覺得蠻值  
11 得大會參考的，蘇彥圖老師說公告成立後，基本上是針對人民的提案，如果  
12 是立法院的修憲公投，不會是公告成立後的狀況，所以他認為我們其實也可  
13 以不需要去提這個修正或是公投主文的補正。我坦白說，我們就是因應大會  
14 的質疑，蘇老師的這個提點，我覺得也非常感謝。實際上如果今天聽證會大  
15 家有這樣的共識，不予修正，我覺得也蠻好的，坦白說，這樣可以節省比較  
16 多的時間，我們真心的希望這個公投案能夠趕快地進行、趕快地通過。

17 另外，蘇老師指正的是說非必要的形容詞、政黨批判言語，我想在每一  
18 個公投案裡面大概都可以看到類似的一些脈絡，這也是人民言論自由的一部  
19 分，尤其政治言論應該是屬於高價值的言論，要獲得更大的保障。這樣也可  
20 以達到交換意見的目的，有時候尖銳的批評會引發更多的討論，其實我想我  
21 們公法學者應該都是樂見的。

22 最後再反過來整個大概整合起來說，我想我們提出的其實就是一個立法  
23 原則的創制，希望在公民投票案公告成立後 6 個月內，如果有全國性選舉的  
24 話，就應該要合併舉行，避免人民在 6 個月之內要辦全國性的大選去上街投  
25 票，又要為了公投案再反覆出門，甚至影響到他的投票意願，這樣對於人民  
26 的選舉、罷免、創制、複決權的行使是不利的。

27 我想我就簡單說明到這邊，再看其他人有沒有要補充，謝謝。

28 主持人蔡佳泓委員：

29 好的，謝謝葉律師。

30 不曉得提案領銜人有沒有要補充？

31 領銜人江啟臣先生：

32 抱歉！我簡單補充一下。

33 關於本案到底是創制或複決，我想我們應該要回到公投案的這個主文通  
34 過之後，它的效果到底是什麼？如果說我們今天因為勾的是複決案，我們的  
35 這個內文一樣沒有改變，它出來難道就只有複決的效果嗎？還是它會有創制

1 的效果？而且剛才劉教授有提到，創制、複決這兩者之間的勾選，似乎也沒有規定只能勾一個。

2  
3 我們應該說，這個公投案的主文經過人民公民投票通過以後，它造成的  
4 法律效果是什麼？今天如果照公投案通過，這一個效果一定會造成立法機構  
5 要去做相關的立法，立法過程裡面一定會有一些跟其他條文包括跟它自己本  
6 身同一部法律裡面的條文衝突的地方，自然要去修正，你說那個叫「複決」  
7 嗎？還是那個叫「創制」呢？所以，這樣子的一個硬性規範說你只能勾創制  
8 或複決，或者你一定要勾創制或複決，其實在我看來，我會覺得這應該不是  
9 我們今天給人民公投的權利的一個最重要目的，它只是一個在程序上方便我  
10 們來認知說，這在法律意義上面是偏重於創制，還是偏重於複決。

11 實際上就算是複決案，但是這個內容一樣都不改，內容還是一樣就是公  
12 投要綁大選，這個公投案通過了，我勾了複決，沒有錯，原來的條文就無效  
13 了，因為原來的條文不是公投綁大選。但是我為了因應你這個公投條文通過，  
14 我還是要設定一個新的方式來執行這個公投，所以我覺得對我們來講，應該  
15 是說這樣子的一個公投主文是不是人民看得懂？他知不知道你要表達的是  
16 什麼？還有，它跟現在之間的法律關係是什麼？現在我們在施行的法律跟這  
17 個公投主文之間，不同的地方在哪裡？我覺得我們應該是在這個方面的說明  
18 把它說清楚，讓人民知道為什麼我要成立這個公投案、為什麼我要提這個案。

19 這個案需要徵詢人民的意見是什麼，人民只要決定他贊成或不贊成就好  
20 了，我們不要把公投過度地複雜化，讓人民可以直接依他自己的意志來作行  
21 使、來作判斷。當然法律上的專業我也尊重，我只是說剛剛聽下來，我覺得  
22 如果這個案子大家很著重在討論它是創制或複決的時候，那似乎脫離了原本  
23 我們要提這個案的本意，謝謝。

24 主持人蔡佳泓委員：

25 好，謝謝提案領銜人。

26 請李立委發言。

27 立法院李貴敏立法委員：

28 因為剛才時間的限制，所以我剛剛只有引用條文，我沒有把條文的內容  
29 說出來。

30 其實我猜中選會對於這個案子提出疑問的時候，是本於公投法第 10 條  
31 的規定。公投法第 10 條第 3 項它上面其實講得蠻清楚的，它講說你在審核  
32 的時候，什麼樣的情況之下，你予以駁回。

33 第一個，它講說提案並不是第 2 條規定的全國性公民投票適用事項，所  
34 以不管今天它到底是創制也好、複決也好，只要它是掉入在第 2 條規定的全  
35 國性公民投票的這個事項裡面，也就是法律的複決、立法原則創制、重大政

1 策創制或複決，只要它掉進去這裡面，你就不能夠用第 3 項第 1 款的規定去  
2 否決它。你再看一下第二個規定，就是它的字數這些的規定，它也沒有違反  
3 中選會的辦法。第三個，其實跟本案無關，所以我們就沒有去提它。第四個  
4 部分，有沒有第 32 條，就是同一事項？我們也講說沒有，對不對？第五個，  
5 它有不能夠瞭解他提案的真意。

6 也就是說，我們今天看這個案子可以駁回還是不能夠駁回，按照現行的  
7 公投法的規定來講，除非你有像剛才前面提到那些的情況，那之外，你不能  
8 夠講說他因為選錯或者什麼樣的情況之下，你就可以去把他的請求駁回掉。

9 我剛剛同時也提到公投法第 19 條的規定，為什麼提到公投法第 19 條規  
10 定呢？就是從概念上面來講，直接透過公投落實民主的制度，它其實跟立法  
11 院後續的進行，我說代議制度跟直接民主並不會直接造成衝突的情形。

12 我覺得這個東西是多慮，為什麼？我只是用第 19 條的規定來舉個例，  
13 第 19 條它就已經講說不管你是創制案或者是複決案，如果你在公告之前經  
14 過立法機關已經實現這個創制、複決目的的情況，通知主管機關的話，主管  
15 機關就要停。簡單來講，在我們提這個公投案的同時，假設立法院也做了一  
16 個公投案的修正，如果立法院執政黨也同意應該是公投綁大選的一個情況之  
17 下，其實今天提的這個案件也不會影響到立法修正的過程，也沒有影響到代  
18 議制度的進行。

19 所以，我個人還是認為，真的我們要體現民主制度的話，直接民主加上  
20 代議制度，我們用最少的成本、最短的時間，讓臺灣民主制度更往前進一步。

21 以上提供大家作參考，謝謝。

22 主持人蔡佳泓委員：

23 好，謝謝李委員。

24 請劉老師再發言。

25 國立政治大學法學院劉宗德教授：

26 主席、各位先進，我這邊還是很嚴肅地想要確認，因為公投法的主管機  
27 關、解釋機關都是在中選會。

28 今天中選會的公告第 2 頁最後一段，聽證議題 1、(1) 的第 2 行是立法  
29 院這些都有提案權，除了總統的提案不需要受到第 23 條第 1 項特定日的限  
30 制之外，其餘三類都要在特定日舉行投票。然後，(2) 這邊說了，因為在增  
31 修條文第 12 條有要先公告半年，結束之後，如果再依照第 15 條第 1 項 10  
32 日內交由本會來辦理公民投票，在第 3 頁第 3 行，擔心在時序上殊欠連貫，  
33 所以修憲公投是不是也有第 23 條第 1 項特定日的適用，似有釐清的必要。

34 這個不是靠這一次聽證會來釐清的，這個是中選會站在公投法主管機關  
35 的立場，應該要釐清第 23 條第 1 項是不是約束了第 15 條第 1 項修憲的公



1 投。這個部分我個人認為不是今天單一的聽證會可以釐清，所以我第一個爭  
2 點非常強烈地呼籲，作為公投法主管機關的中選會，事實上應該要非常慎重，  
3 如果覺得應該要排除，那就把第 23 條第 1 項如同剛才蘇教授所講的，公民  
4 投票日排除了第 15 條第 1 項所謂修憲公投的適用。但是這麼重要的事情，  
5 單從解釋性的行政規則的公告，大概沒有辦法做這樣的工作。

6 所以，我第一個爭點是，修憲公投是否真的排除第 23 條第 1 項？我想  
7 身為中選會，也有重大的疑慮，這一點單從今天的聽證會是沒有辦法釐清的，  
8 更沒有辦法用這個爭點來排除說，今天提案人的提案如果含修憲公投，你就  
9 是兩案了，我想是不能夠做這樣的處理，因為中選會本身也沒有釐清第 23 條  
10 第 1 項適用的範圍。這個是第一個要請教的。

11 第二個要請教的就是，難道複決不能加上創制嗎？我個人一向都認為第  
12 2 條第 2 項它只是一個範圍的說明而已，它並不是說就是要限制提案裡面要  
13 做這樣的處理，所以在這裡，我這邊還是呼籲，如果它有兩種，一個是複決、  
14 一個是創制的案由，這個部分你能夠說它是兩案嗎？因為並沒有特別的限  
15 制，所以如果我們今天的提案加上「你是否同意公投不應該限制在特定日舉  
16 行，而應該要跟全國大選一起舉行」，不應該限制在特定日，而應該要公投、  
17 大選一併舉行，我想這絕對是一案，怎麼會是兩案呢？

18 所以，有關本案到底是複決，還是創制呢？如同剛才前面幾位先進所講，  
19 它都落入了第 2 條第 2 項提案這樣的一個範圍，只不過這兩個難道不能並存  
20 嗎？這個是我的第二個爭點。

21 以上請指教。

22 主持人蔡佳泓委員：

23 好，謝謝劉教授。

24 我們再請陳教授還有蘇教授，也是簡短發言。

25 東吳大學法律系陳清秀教授：

26 聆聽各位先進的意見之後，我有一個想法補充一下。

27 其實立法原則的創制本身就包含著對於現狀的否決，就是說對於現狀的  
28 條文可能大家不滿意，所以提出一個立法原則。這個立法原則一旦落實的話，  
29 當然它就會改變了現狀，改變了現狀就包括現行法令的條文大家可能覺得不  
30 滿意，因此要作修正。

31 所以，就像我們剛剛講的課予義務訴訟，我請求主管機關核發執照，他  
32 把我駁回，我提起一個課予義務訴訟，請求法院判決命主管機關核發執照給  
33 我。當他判決命核發執照給我，等於否決了主管機關把我駁回的這樣一個處  
34 分，所以它是涵攝在裡面的、是包含裡面的。

35 所以，這個地方我覺得可能就是說，立法原則的創制除非說它是一個法

1 律上所沒有規範的新興領域，才有可能說獨立出來，都不影響到現狀。既然  
2 要提出一個立法原則，當然這個原則貫徹的結果就是改變了現行法律狀態，  
3 因此就否決了現行的法令規範，現行的法律相關的規範都要配合修正。所以，  
4 立法原則就是說，雖然修這一條，但是可能牽一髮動全身。

5 剛剛蘇老師也提到說，可能其他條文還要配合修正，其他條文配合修正  
6 是來落實、貫徹這個立法原則，否則的話，老百姓要全部法律都看完一併修  
7 改又太細，那就不是立法原則了，是吧？所以，我們說立法原則的創制，其  
8 實它包含的就是說，你要落實這個立法原則相關的配套措施，主管機關或立  
9 法機關要配合通盤研討修正，而不是說立法原則要受到現行法律拘束。

10 公民投票就是要對於現狀的法令不滿意，直接訴諸民意，它訴諸民意直  
11 接民權的效果就凌駕到代議政治國會所通過的法律，所以它是對法律要有變  
12 更。法律當然當它有通過的時候，立法者要尊重民意，就要配合變更，所以  
13 它的道理應該是這樣，我是補充這一點，謝謝。

14 主持人蔡佳泓委員：

15 謝謝。

16 蘇副研究員要補充嗎？

17 中央研究院法律學研究所蘇彥圖副研究員：

18 是。

19 我們公民投票法從 2017 年修正後那個版本，我把它稱之為叫「附條件  
20 的合併投票」，什麼意思呢？就是說原則上公民投票在公告成立後 1 到 6 個  
21 月要投票，它有可能是跟大選一起，有可能沒有一起，就看在這個期間內有  
22 沒有全國性的選舉。

23 所以，1 到 6 個月這其實是一個蠻具體的原則，但我要提醒的是說，這  
24 是不是一個好的原則？剛才領銜人的代理人有提到，為什麼會有人要改成 3  
25 到 6 個月？我的意思就是說，其實在 2018 年公投結束以後，中選會提案就  
26 是 3 到 6 個月。為什麼呢？因為他覺得說，公告成立起 1 個月就要投票的  
27 話，只有 1 個月的準備時間，你今天再指責我說我準備不夠，但是 1 個月的  
28 時間確實準備是很倉促的，所以他會希望把它改成 3 到 6 個月。甚至在第 17  
29 條的時候，原來是說公民投票選舉公告是 28 日前要公告，現在改成 90 日。

30 所以，我的意思是說，如果我們要用立法原則的創制的话，我會建議提  
31 案人這邊再去思考說，這個原則是不是真的是一個好的原則？因為我們會希  
32 望建立的一個制度是一個好的制度。

33 另外，我們有提到說，到底這個案子是不是創制，還是複決，為什麼這  
34 個問題很重要？我比較抱歉就是說，我沒有看過在其他國家有既是創制又是  
35 複決的例子。因為我們會希望說，我們這個制度是要協助公民透過直接民主

1 的程序去作成一個公共政策，我們會希望很清楚知道我們投票的標的是什  
2 麼、它的法律效果是什麼，所以我們會希望有更清楚、明確釐清說，它是創  
3 制還是複決。

4 我會提到要不要給他這個程序選擇的權利是一個問題的原因在於說，我  
5 們跟其他國家的規定不一樣，其他國家的複決可能有比較嚴格的限制，要求  
6 是在法律案通過，還沒有公告多久之前就要提出，但是我們都沒有，我們甚  
7 至允許對於已經通過的法律直接進行複決，也可以針對特定的條文或是整部  
8 法律。問題就在於說，我們這個案子其實直觀上來說，確實就是複決，如果  
9 它是用複決案的形式提出，我覺得問題不大，我甚至覺得不需要補正就可以  
10 通過，但是它需要調整文字。我們現在如果賦予這個權利的話，在我們公投  
11 法的程序下，因為複決就不好用，大家會覺得說，只是把原來的條文否決掉，  
12 我還要給立法機關有其他的空間再去形成，只要用創制就可以一步到位，我  
13 會覺得這個部分我們確實需要再作思考跟釐清。

14 最後就是說，確實這個提案理由都是人民的權利，人民的政治自由、政  
15 治言論自由，所以我們當然都會希望予以尊重。但是我要提醒的就是說，我  
16 們在這個公民投票程序裡面，某種程度是要由公民來作成政治決策，也要承  
17 擔相當的政治責任，我們就會希望提案人是用一個比較引導大家去作政策討  
18 論、思辨，好好去討論怎麼樣的制度對臺灣會比較好，往這個方向去思考，  
19 會讓之後的公投思辨比較不容易好像就限於誰對誰錯、誰背叛了誰的原則這  
20 樣比較意氣性的這種討論。把這些問題的討論導向於怎麼樣的制度對臺灣比  
21 較好，我會覺得是一個比較好的發展方向。

22 謝謝。

23 主持人蔡佳泓委員：

24 謝謝蘇副研究員的發言。

25 我想最後還有不到 10 分鐘的時間，不曉得在場各位領銜人或是先進有  
26 沒有？

27 領銜人之代理人葉慶元律師：

28 謝謝主席還有各位先進，我想我大概簡單再回應一下，也順便做一下總  
29 結。

30 今天大會召開聽證會有四個議題，就是是不是屬於憲法規定下的適格公  
31 投、是不是屬於立法原則的創制、是否提案內容不能瞭解其真意、是否屬於  
32 一案一事項。我想我們先回到一個大前提，舉辦聽證的目的是為了幫行政機  
33 關聽取意見，然後來作成決定。依照行政程序法的規定，舉辦聽證以後，行  
34 政機關應該是要斟酌整個聽證的時候，學者專家全辯論意旨、大家的意見來  
35 作成決定，我想今天其實討論的過程裡面是很聚焦，大家也很清楚的。

1 第一個，是不是屬於憲法規定下的適格公投？我想其實蘇彥圖老師的看  
2 法很清楚，人民提案才會有公告後的問題，根本沒有修憲公投的適用，本身  
3 就沒有所謂是不是屬於憲法下適格公投的這個問題，所以我想第一個議題應  
4 該非常清楚。

5 就算不採這個見解，我們另外從別的角度來看，憲法增修條文第 1 條跟  
6 第 12 條對於修憲公投本來就有其程序性的規定，假設跟公投法的規定有衝  
7 突或扞格之處的話，當然是憲法的條文優先適用，我想這個也很清楚。這也  
8 就是為什麼在原來 107 年版的公民投票法規定就跟我們的公投主文很像，當  
9 時也沒有任何的人質疑這樣公投法的規定是不是違憲或者是有問題，我想大  
10 家其實都沒有這樣的質疑。

11 所以，本案屬於憲法規定下適格公投。因為它針對的就是一般人民提案  
12 的事項，希望在公告成立後 1 到 6 個月內，如果有全國性選舉的話，要共同  
13 聯合舉行，我想這個很明顯是一個適格的公投。

14 到底是不是立法原則的創制？剛剛有非常多的討論，到底是創制，還是  
15 複決？我想我們的提案非常清楚，我們希望確立一個公投綁大選的原則，就  
16 是公告成立之後 1 到 6 個月之內，如果有全國性選舉的話，就應該合併舉  
17 行。

18 剛剛蘇彥圖副研究員有提到說，我們其實應該給公投多一點時間。為什  
19 麼要這樣定？其實某種程度上我們也希望反而給中選會少一點的空間。如果  
20 規定是 3 到 6 個月，那麼中選會刻意地運用行政技術上的拖延，比如說把毫  
21 無疑義的公投提案硬說是有疑義，所以要舉辦聽證會，可能聽證會還一辦辦  
22 一次、辦兩次、辦三次，辦到最後跟全國性選舉就只剩下 2 個月的時間，這  
23 個時候怎麼辦？如果是 3 到 6 個月的話，這個時候就不能合併舉辦，因為我  
24 們要給公投充分的辯論，反而就會給行政機關藉此上下其手，限制人民公投  
25 權利的空間，我想這個反而是不樂見的。

26 剛剛為什麼會提到 3 到 6 個月，在我們的案子下，不太可能會成形？其  
27 實主要是回應蘇副研究員說，如果是立法原則的創制，立法委員可不可以去  
28 定個條文是 3 到 6 個月？我想我們的回應是針對這個問題，我們的答案是不  
29 會的，因為立法委員如果真的定 3 到 6 個月，反而讓更接近公投成立的時間  
30 點沒辦法併同大選舉行的話，我想會遭遇到很嚴格的批判。

31 那麼，再來的問題是說，是不是提案內容不能瞭解其提案真意？如同我  
32 們講的就是創制，我們希望確立立法原則，這個也是原來 107 年版公民投票  
33 法的條文，大會都已經舉辦過非常多場的公民投票，所以文字的意義應該是  
34 非常清楚的，應該是沒有不能瞭解其提案真意的問題。所以，我想這個部分  
35 應該是可以通過這樣的考量，實際上我們剛剛聽到各個學者專家對於這個部

1 分大概也都沒有什麼指正，覺得文字是非常清楚的，只是岔題到說到底是創  
2 制還是複決。

3 我們稍微退一步去講好了，之前電業法的複決，把電業法第 95 條第 1 項  
4 廢掉，說「2025 非核家園」把它廢了，就如同剛剛陳清秀老師所說，還有劉  
5 宗德老師所說，難道這個時候國會可以說：「好，你廢掉這個沒有關係，我  
6 現在定『2023 非核家園』」？可以嗎？這不是直接跟人民的意志對撞嗎？人  
7 民說「2025 非核家園」不可以，難道立法者可以反過來不理會你的意見，因  
8 為你只是複決權，不是一個立法原則的創制，所以我可以完全不理會你的意  
9 見，變成「2023 非核家園」？可能嗎？當然不行。所以，複決案本身既然也  
10 是人民民意的一種展現，當然在立法者的立法形成自由就會受到拘束，我想  
11 這是很清楚的。

12 議題四，是不是屬於一案一事項？我想其實蘇彥圖副研究員剛剛的講法  
13 也很清楚，他認為只有在人民提案的情況下，才會有公告成立後的問題，所  
14 以根本就不包括所謂的修憲公投。所以，這邊一案一事項是非常清楚的，沒  
15 有包含到修憲公投等等。

16 當然如同我們剛剛一開始已經建議過的，如果大會需要的話，我們現在  
17 就可以告訴大會說，我們可以把修憲公投排除，因為這是大會在公告裡面唯  
18 一質疑的地方。我們可以把修憲公投劃出我們的公投主文，我想這樣的話，  
19 一案一事項就更清楚，雖然有多位學者專家主張說我們根本不用劃，可是如  
20 果大會覺得這樣更清楚的話，我們是沒有問題的。

21 總結回來，我想針對今天的這個聽證會，在學者專家跟相關機關內政部  
22 意見表達之後，本案很清楚的是一個屬於憲法規定下的適格公投，它是一個  
23 立法原則的創制，我們希望確定在公投案成立之後，只要是 1 到 6 個月之內  
24 有全國性的大選的話，都應該要合併舉行。提案內容非常明確，而且這樣的  
25 文字在之前已經辦過多場的公投，沒有不能瞭解其提案真意的狀況，而且就  
26 是一案一事項，沒有兩事項。如果大會真的覺得有問題，我們也願意排除。

27 以上說明，謝謝。

28 主持人蔡佳泓委員：

29 好，謝謝委託代理人。

30 不過，我想我在這邊也是要稍微說明一下，剛剛代理人有提到說，我們  
31 會不會就是用行政程序干預，或是說舉辦很多次的聽證。抱歉！公投法第 10  
32 條規定得很清楚，其實就是一次聽證而已，聽證完之後，我們會討論，再看  
33 看看要不要補正。不會說什麼兩、三次啥，或是說干預的一個事情，我想從過  
34 去以來都是這樣子一個程序，沒有什麼干預的一個狀況。

35 我想時間也差不多了，如果大家沒有進一步的發言的話，我們是不

1 是……

2 國立政治大學法學院劉宗德教授：

3 (舉手)

4 主持人蔡佳泓委員：

5 劉老師最後要再？

6 國立政治大學法學院劉宗德教授：

7 我最後有兩句話。

8 主持人蔡佳泓委員：

9 是。

10 國立政治大學法學院劉宗德教授：

11 剛才李貴敏委員特別提到第 10 條第 3 項是駁回，就是有下列情形就駁  
12 回，第 10 條第 4 項是補正，所以今天看起來我們是走向第 10 條第 4 項的聽  
13 證會之後，釐清爭點的補正。當然可以要求提案人這邊，經過今天大家這樣  
14 的一個說法，中選會把這些爭點釐清好了，如果能夠照這個爭點請提案人去  
15 修正，這個補正再次提出來。

16 今天最大的問題是，可能中選會沒有辦法做一個修正的許可，也就是說，  
17 我們的提案人勾的是立法原則的創制，我們今天是不能夠給法律的複決的這  
18 樣一個所謂公投案，因為這會違反了我們剛才所講的。除非兩個都勾，現在  
19 你要給他其中的一個，如果不是，他今天勾的是立法原則的創制，將來我們  
20 在許可提案成立的時候，我們不能夠勾的是所謂法律的複決。這樣的結果，  
21 如果是造成了，我們就叫「修正的許可」，修正的許可是一個違法的附款，  
22 這樣的一個附款大概在法律的合法性上會有問題，將來就會引起爭訟的問  
23 題。

24 所以，這邊不敢提醒，就是建議照今天會議的結論，可能再請提案人補  
25 正，但是最後在許可的一個方向上，可能是立法原則的創制，以上建議。

26 東吳大學法律系陳清秀教授：

27 我可不可以講一句話？

28 主持人蔡佳泓委員：

29 好。

30 東吳大學法律系陳清秀教授：

31 我個人看法是說，提案內容其實主管機關的立場應該做合法性監督，至  
32 於文字的表達是不是妥當，如果不涉及違法的問題，應該要遵守人民這樣一  
33 個意見的表達，就不太適合再進行好像國文老師說你這個文字應該怎麼表達  
34 會比較好，我覺得這個就撈過界，因為等於侵犯到人民的一種提案自由。我  
35 覺得我們政府主管機關應該是做合法性監督，到底有沒有哪個地方違法、有

1 違法部分要做一個瑕疵的補正、修正，而不是說指導人民怎麼做。

2 我過去在地方政府就常常遭受到慘痛的經驗，中央主管機關不做合法性  
3 監督，都在搞國文老師，說你應該這一句話怎麼表達，意思不是一樣嗎？每  
4 一個人見仁見智的問題，這個地方就撈過界了，我覺得我們主管機關應該要  
5 謹守合法性監督、依法行政一個分際，謝謝。

6 立法院李貴敏立法委員：

7 我補充說明一下，我個人的看法。

8 我為什麼提出來公投法第 10 條第 3 項的規定？我認同剛才陳教授的看法，  
9 在本案裡面，我們尊重提案領銜人他的意見，站在中選會的立場來講，  
10 除非你有第 3 項規定的情形，你審查有這四項的情形，才会有要他補正的情  
11 形。從我個人專業的立場來看，我認為這個第 3 項的情形不存在，所以也沒  
12 有所謂他們要再補正的問題。

13 然後，我也認同剛才陳教授講的，領銜人他的提案是什麼樣的內容，我  
14 們不應該是去講說我覺得你的哪個提案內容不好，請你修正，因為那個不是  
15 主管機關或中選會可以做的事情，所以按照現行法的規定，只要他掉在第 10  
16 條第 3 項的規定裡面，沒有那個情形，我覺得它就不可以駁回。

17 以上，謝謝。

18 主持人蔡佳泓委員：

19 如果其他各位領銜人或是學者先進沒有再有要發言的話，我就在這邊宣  
20 布本次的聽證程序到此結束。

21 依照行政程序法第 64 條第 4 項規定，本次的聽證紀錄指定於 109 年 11  
22 月 10 日，其實就是下星期二，上午 9 點到 12 點在中央選舉委員會閱覽室供  
23 陳述或發問人閱覽，並簽名或蓋章。

24 司儀：

25 聽證程序終結，散會。

26 主持人蔡佳泓委員：

27 謝謝大家，謝謝。

28 < 以下空白 >