

中央選舉委員會第五五一次會議紀錄

時間：中華民國 109 年 10 月 16 日下午 12 時 30 分

地點：臺北市徐州路 5 號 10 樓會議室

出席委員：李主任委員進勇

陳副主任委員朝建

蔡委員佳泓

許委員惠峰

林委員瓊珠

黃委員秀端

邱委員昌嶽

陳委員月端

林委員超琦

蒙委員志成

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

劉主任維玲

陳主任泰

蔡副處長金誥

王高級分析師明德

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：李主任委員進勇

紀錄：呂秋蓮

甲、報告事項

一、宣讀第五五〇次會議紀錄。

決定：紀錄確認。

二、第五五〇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) 法政處

案由：公民投票法(下稱公投法)修正草案業經本會第
550 次委員會議審議通過，會中委員所提意見

後續處理情形一案，報請公鑒。

說明：

一、有關大眾傳播媒體刊播公投廣告紀錄應留存 4 年之理由（草案第 20 條之 3 第 1 項）：

（一）按內政部報送行政院審議之公職人員選舉罷免法(下稱公職選罷法)草案第 51 條規定：「(第 1 項)報紙、雜誌、廣播電視、網際網路或其他媒體所刊登或播送之競選或罷免廣告，應於該廣告載明或敘明刊播者、出資者及其他相關資訊。(第 2 項)前項競選或罷免廣告應載明或敘明之事項、內容、格式及其應遵行事項之辦法，由中央選舉委員定之。」第 51 條之 2 規定：「(第 1 項)報紙、雜誌、廣播電視事業、提供數位通訊傳播服務者、網際網路業者或其他媒體業者應留存受委託刊播競選或罷免廣告之廣告檔案、所設定放送之觀眾及條件、前條第二項之切結書等完整紀錄；該紀錄自刊播競選或罷免廣告時起，應保管『四年』。(第 2 項)前項應留存紀錄應包括之事項、內容及其應遵行事項之辦法，由中央選舉委員定之。」上開條文之草擬自始未會商本處，於行政院審查定案後，本處始知其事，是以草案若獲立法院審議通過後，其應訂定辦法為何？本處自無從懸揣。雖經承告：可參照美國「誠實廣告法草案」

(A Bill of "Honest Ads Act") 相關規定來訂定規制二相關辦法。惟查該草案主要是在修刪該國聯邦競選法(The Federal Election Campaign Act of 1971)之適用範圍，亦即將原本僅適用於「傳統媒體」刊登政治廣告應採實名制之規定，擴及於新興媒體(社群媒體等)亦一併適用。復查美國聯邦競選法係在於規制政治資金(而非競選活動之規制)，除明定政治資金之收支，均應作年度或即時之申報外，主管機關則應在收到報告書後 48 小時內公開展覽、供人影印，並定期出版。主管機關固有主動查察權限，任何人對於涉嫌違法案件亦可向主管機關舉發，主管機關於 120 天內未予處理，則可向法院起訴。至於競選支出憑據、證明文件等應保管期限，則未明文。換言之，該法之規制主體在政黨、政治行動委員會及候選人等競選廣告之委託刊播者，而非在規制媒體業者或網路平臺等受託刊播競選廣告業者。行政院及內政部之理解與本會乃有重大落差。

- (二) 揆諸公職選罷法早期對競選經費支出憑證、證明文件等規定候選人其保管期限為 6 個月。但於發生訴訟時，應保管至判決確定後 3 個月。上開規定係因應民選公職人員均有任期限制(4 年)，故採「速審速決」之原則。如

有涉案疑義即應尅期申訴處理。蓋如有爭執，倘延宕於當事人任期結束後始行為之，則無實益；再則，當選人亦不宜因訟案之紛擾未決而不安其位。是以相關憑證，僅須保管6個月。迄92年政治獻金法之制定，內政部將上開規定納入於該法第22條第2項規定：「政治獻金收支憑證、證明文件，應於申報後保管『五年』。於發生訴訟時，應保管至裁判確定後三個月。」其保管年限大幅延長為5年。蓋其將政治資金與競選脫勾分治，尅期處理乃無實益。其後，106年(內政部)制定之政黨法，該法第20條第2項規定，政黨會計憑證應自會計年度結束起保存7年；會計帳簿則應保存10年。據上，則上開公職選罷法之修正，內政部擬議將保留年限改為4年，似無一致性準則可循。其各該立法理由本處自亦無從得知。

(三) 而公投法修正草案比照選罷法草案增列相關實名制及保管年限等條文，則係行政院逕行增列。其保留年限為「4年」之理由，亦無一致性論述可循。所幸依公投法第24條第1項規定，公投案自110年起，既已改為每2年舉行一次。而第32條復規定本會公告公民投票之結果起2年內，公民不得再就同一事項提出公投案。其他行政院及立法院所提之公

提案亦同，一經否決，則自該否決之日起 2 年內，不得就該事項重行提出。(第 14 條第 3 項、第 15 條第 3 項)又依第 30 條第 4 項至第 6 項規定：「經創制之立法原則，立法機關不得變更；於法律、自治條例實施後，『二年』內不得修正或廢止。經複決廢止之法律、自治條例，立法機關於『二年』內不得再制定相同之法律。經創制或複決之重政策，行政機關於『二年』內不得變更該創制或複決案內容之施政。」據上，則每 2 年舉行一次公投投票，加上公投案通過與否之效力為 2 年；則依經驗法則，每一公投案最可能發生爭議之期間為 4 年，故要求業者應保管相關憑證之責任為 4 年，符合比例原則，已於立法說明中作上述理由之補強。

二、關於相同或相斥公投案併行投票應如何評價其投票結果（草案第 29 條第 3 項）：

(一) 按公投法第 30 條原規定：「(第 1 項)公民投票案投票結果，投票人數達全國、直轄市、縣(市)投票權人總數二分之一以上，且有效投票數超過二分之一同意者，即為通過。(第 2 項)投票人數不足前項規定數額或未有有效投票數超過二分之一同意者，均為否決。」是採所謂雙門檻、單方(同意方)計價之計算方式，而所謂「否決」僅係該公投案「打消

」之意。亦即，即便所有投票權人之投票數，均為不同意，且不同意票超過有效投票數二分之一，仍無反面之拘束力。本此，前行政院公民投票審議委員會（已廢除）乃決議：公投提案（主文）應持反對現狀之立場，始符公投法之制度設計。以正面表述之命題，交付公民為行使同意或不同意之投票，致使即便投票通過，亦絲毫不能改變政府現行政策，權責機關並無須有改變現行政策之任何作為。而為不適格之公投。（例如：黃昆輝所提「你是否同意政府與中國簽訂『兩岸經濟合作架構協議』（簡稱「兩岸經濟協議」或 ECFA）？」全國性公民投票案，因彼時兩岸已經簽署該協議，故該公投案即便投票通過，政府自無庸重為簽署同一協議，倘投票未有選舉人總數投票權人總數 2 分之 1 以上，或有效投票數超過 2 分之 1 不同意時，亦無否決政府即不得簽署該協議之效力。）惟上開見解，為最高行政法院所不採，法院認為：依公投法第 31 條第 3 款（即現行第 31 條第 1 項第 3 款）規定，公投案經通過者，「有關重大政策者，應由權責機關為實現該公民投票案內容之必要處置。」上開條文並未限制該重大政策複決之公民票提案，應持改變現狀之立場始得起，故不論係「正面表述」或

「負面表述」，僅屬提案內容設計之問題，尚不得以「未持改變現狀之立場」為理由，駁回公民投票之提案。判決撤銷本會（公投會）之決議(101 年度判字第 514 號判決參照)。

(二) 為解決第 29 條與第 31 條第 3 款規定兩歧問題，107 年公投法修正草案於立法院審議之際，本會乃建議修正第 29 條規定，俾使有效不同意票多於同意票時，亦生反面之拘束力。惜該法彼時非本會主管，致上開建議無人理會。立院委員仍逕修改為現行第 29 條規定：「(第 1 項)公民投票案投票結果，有效同意票數於不同意票，且有效同意票達投票權人總額四分之一以上者，即為通過。(第 2 項)有效同意票未多於不同意票，或有效同意票數不足前項規定數額者，均為不通過。」等同回到單方計價的原點，亦即，主文未持反面表述方式仍非適格，而不同意票多於同意票，且達投票權人總額 4 分之 1 以上，亦無反面之拘束力。

(三) 鑒於公投案之反方不同意票多於正方同意票，亦不生反向拘束力。從而，當正方提出公投案，反方也祇好提出相對之對案，造成正、反雙方都來提案之情況，例如：「挺同」與「反同」、「擁核」與「反核」即屬是例

。前此，復有勞團為勞工休假日數問題，分別提出「廢止勞基法之修改」、「重審勞基法」、「回復勞基法」、「廢止所列舉之勞基法條項」、「制定國定假日法」、「輪班應間隔 11 小時之間隔」等公投案，雖最後均未成案，惟彼時即有對此類公投案，倘果爾投票通過，究應為如何之處理？認應修法預作因應。

- (四) 經查內政部早於 90 年 3 月 12 日草擬之創制複決法草案第 35 條即擬議：「同一事項有二個以上之創制、複決案經投票後，其結果發生相互矛盾者，主管機關得以獲得同意票較高之創制、複決案為準，並依前二條之規定辦理。」其立法說明則為：「明定性質相同之二個以上創制、複決案經投票後，其結果之處理方式。」惟上開擬議送經行政院審議時，為免平添立法窒礙而予以刪除，而未果。各國則有如下立法例。

1、瑞士

該國憲法第 121 條之 2 規定：「聯邦議會草擬修正案時，務須在同一票書明下列三個事項，以便選民可以自由表示：(1) 接受人民創制案而不要現有制度。(2) 接受議會修正草案而不要現有制度。(3) 如人民與各邦接受上述二選項，則二選項中之哪一項為有效。三項

問題分別以絕對多數決定之，未作覆者不予計算。如前二選項同時被接受時，以第三選項之多數票決之。第三選項中，獲最多選民之票與最多各邦之票之條項為有效。倘有一條項獲得選民之最多數票，而另一條項獲各邦之最多數票時，則任何條項均為無效。」因該國聯邦公投案設有「公民票決」及「各邦票決」雙重票決門檻，復加上為多選項之投票，故其計算方式，尚非確知，原則上仍以得票最多者為有效。

2、德國-柏林邦

該邦公民提議公民創制與投票法第 35a 條第 3 項規定：「倘若同時針對涉及相同標的的法律草案或決議草案來公投，則第 1 項與第 2 項的要求分別被達到，則以同意票較高的法律草案與決議草案為通過。倘若多個法律草案或者是決議草案所得的同意票相同時，則扣除不同意票後，以取得最高的同意票者為通過。倘若計算完同意票與不同意票的差距後，法律與決議的草案仍然同票時，則在兩個月內重行投票，重行投票的時候適用第 32 條至 35a 條之規定。」該規定除就相同標的的公投案之處理予以明文外，且已慮及投票數相同時之處理方式。

3、美國

該國各州狀況不一，「目前有 15 個州規定，如果同時通過兩個或多個內容相衝突的修正案或法規時，以得最高票數者為準。以 Utah 為例，先由州長進行初步判斷，以決定通過的提案是否相衝突，再由州長宣布最高得票者為最終通過的提案，不服結果者得於 30 日內提起訴訟。」¹此外，加州法院於 Taxpayers to Limit Campaign Spending v. Fair Political Practices Commission(1990)一案中判決：「當二個以上公投之間是衝突時，因為彼此間是屬於『全有全無』關係，或各自提出了完整的法制結構，故加州法院僅承認得最高票者。準此，融合兩案的企圖均可能違背民眾投票之真意。」²

(五) 綜我國上開立法歷程及參諸各國法例，則為顯現公民多數真意，如有相同或相斥公投案自應以得票最高者為準。至於得票相同時，應否參照德國法例以扣除不同意票或重行投票，當屬立法密度問題。此外，由於依公投法第 30 條第 1 項序文規定，本會應於公投案投票完畢 7 日內公告公投結果，因之，果有相同或相斥之公投案均經投票通過，勢難於投票後 7 日內即予處理，僅能俟執行機

¹ 俞振華，「公民投票案提案審核機制與門檻之研究-以瑞士、美國、義大利、日本、法國法制與運作情形為比較研究」，臺北市：中央選舉委員會，101 年 11 月，頁 47。

² 胡博硯，「公民投票適用事項、審核範圍及整體法制之研究」，臺北市：中央選舉委員會，107 年 11 月，頁 74。

關為實現該內容滋生疑義時，始送由本會認定，如有認定疑義，自應召開聽證後再作成決定。當事人不服，自可循行政訴訟程序救濟乃屬當然。上開擬議程序，已於立法說明中陳明，當俟修法通過後，於細則中予以明定。

三、關於「不受理終局決定」之補充說明（草案第 53 條第 1 項）：

草案第 53 條第 1 項本欲明文限定「不受理終局決定」始得興訟。乃後鑒於提案人數或連署人數不足時均有補提人或連署人名冊之規定，其補提以一次為限。以往實務上發生領銜人未俟查對完畢即行作所謂「預防性」補件之情事。本會不予受理後，當事人乃訴諸絕食抗議且以網路直播等手段，以本會打壓來博取同情。不意，當事人訴諸法院，法官亦裁定不得限制其作所謂預防性補件，俾利領銜人得能於期限內成案。惟此種突襲性補件，不僅造成本會行政作業、郵政機關及查對機關（戶政機關）之難以因應。復鑒於美國（紐澤西州最高法院）法例：認為任何（罷免）程序上之陳述及理由，均為政治問題而非司法所得置喙³。公投程序既與罷免程序相同，公投程序所衍生之政治問

³ Committee to Recall Robert Menendez from the Office of U.S. Senator v. Wells : The sufficiency of any statement of reasons or grounds procedurally required shall be a political rather than a judicial question.

題，司法自亦應無審酌餘地，因而乃有增列上開規定之擬議。上開增列規定，固係純以行政部門作業立場所為擬議，自不能阻擋當事人訴訟權利之行使。僅不過若有明定規定，本會於否拒當事人不斷以每日不定時遞件時，容有不予受理之依據。法院於審酌裁定時，亦較有所據。惟現既經委員會決議刪除，自應由業管單位(綜規處)另覓妥適之因應方式。

決定：准予備查。

(二) 人事室

案由：本會所屬選舉委員會 109 年 9 月 14 日至 109 年 10 月 12 日重要人事異動案，報請公鑒。

人事案件依行政程序法規定免予公開。

乙、討論事項

第一案：有關「防範選舉人重複投票或冒領選舉票辦法」修正草案，敬請核議。

提案單位：選務處

說明：

- 一、防範選舉人重複投票或冒領選舉票辦法自 96 年 12 月 20 日發布施行後，嗣經 100 年 7 月 6 日修正發布。茲總統副總統選舉罷免法於 109 年 5 月 6 日修正發布時，考量公職人員選舉罷免法第 18 條第 4 項有關為防止重複投票或冒領選舉票之情事，明定授權中央選舉委員會訂定防範辦法之規定，爰予參照增訂第 14 條第 5 項授權中央選舉委員會訂定防範

辦法，另應投票所工作人員防範選舉人重複投票或冒領選舉票實務執行面需要，本辦法爰有配合修正之必要。

二、配合上開總統副總統選舉罷免法之修正，並為通盤檢討防範選舉人重複投票或冒領選舉票辦法，本會於 109 年 5 月 27 日函請直轄市、縣（市）選舉委員會就有關防範選舉人重複投票或冒領選舉票之實務執行面研提建議修正意見到會，經參酌直轄市、縣（市）選舉委員會所提修正建議，擬具本辦法修正草案。

三、依行政程序法第 151 條及第 154 條規定，法規命令之修正、廢止、停止或恢復適用應踐行預告程序。本會依規定於 109 年 7 月 7 日將本辦法修正草案總說明及條文對照表函送行政院公報編印中心於 109 年 7 月 10 日刊登行政院公報，踐行預告程序，預告期間內（109 年 7 月 10 日至同年 9 月 8 日）並無民眾提出意見。

四、本辦法修正草案，修正重點如下：

- （一）增列總統副總統選舉罷免法第 14 條第 5 項為本辦法訂定依據。（修正條文第 1 條）
- （二）增列二種以上選舉同日舉行時，選舉人如僅領取一種選舉票時，投票所工作人員應告知選舉人離開投票所後不得再次進入投票所投票之規定。（修正條文第 3 條）
- （三）增列在國外之中華民國自由地區人民返國行使總

統副總統選舉權之選舉人應憑本人有效之中華民國護照領取選舉票，以及有關核對容貌之規定。
。（修正條文第 4 條、第 5 條及第 6 條）

（四）依據內政部訂定國民身分證及戶口名簿製發相片影像檔建置管理辦法第 4 條及第 18 條規定，將尚未領得已申請補發國民身分證選舉人憑領選舉票之身分證明書名稱修正為臨時證明書。（修正條文第 9 條）

五、檢附「防範選舉人重複投票或冒領選舉票辦法」修正草案總說明及條文對照表。

辦法：審議通過後，依法制作業程序辦理發布事宜。

決議：審議通過，依法制作業程序辦理發布事宜。

第二案：有關修正「各級選舉委員會辦理選舉罷免及公民投票期間計算基準」一案，敬請核議。

提案單位：選務處

說明：

一、現行「各級選舉委員會辦理選舉罷免及公民投票期間計算基準」係於 103 年 2 月 20 日修正，鑑於 103 年 5 月 28 日修正公布之公職人員選舉罷免法第 2 條、第 7 條規定，業配合地方制度法之修正，將直轄市山地原住民區民代表及區長選舉納入規範；另因 107 年 1 月 3 日修正公布之公民投票法第 3 條及 107 年 2 月 26 日訂定發布之公民投票法施行細則第 4 條有關辦理公民投票期間規定之項次、條次變更，為應選務作業實際需要，上開規定應配合修正。

二、配合上開公職人員選舉罷免法、公民投票法及其施行細則之修正，並為選務作業實際需要，通盤檢討各級選舉委員會辦理選舉罷免及公民投票期間計算基準，本會於 109 年 7 月 7 日函請各直轄市、縣（市）選舉委員會就本會擬具之本基準修正草案提供意見，經參酌直轄市、縣（市）選舉委員會所提建議修正意見，擬具本基準修正草案，修正重點如下：

- （一）修正序文有關援引公民投票法及其施行細則之項次、條次規定，並將辦理公民投票期間納入規範。
- （二）附表一、公職人員選舉之「辦理選舉期間」，就附表「選委會別」欄位酌作標點符號修正。
- （三）附表二、公職人員補選或重行選舉之「辦理選舉期間」，增列直轄市山地原住民區長及區民代表等二種選舉類別，辦理選舉期間比照鄉（鎮、市）長及鄉（鎮、市）民代表之規定。另「選委會別」及「選舉別」等欄位酌作標點符號修正。
- （四）附表三、公職人員罷免之「辦理罷免期間」，增列直轄市山地原住民區長及區民代表等二種罷免類別，辦理罷免期間比照鄉（鎮、市）長及鄉（鎮、市）民代表之規定；審酌直轄市長罷免選務規模龐大，辦理直轄市長罷免期間延長半個月，由「2 個月」修正為「2 個半月」。另「選委會別」、「選舉期間」及「選舉別」等欄位酌作文字及標點符號修正。

(五) 附表四、公民投票之「辦理公民投票期間」，就附表「選委會別」欄位酌作標點符號修正。

三、檢附「各級選舉委員會辦理選舉罷免及公民投票期間計算基準」修正草案如附件，敬請核議。

辦法：審議通過後，報請行政院備查，並函知各直轄市、縣（市）選舉委員會。

決議：審議通過，報請行政院備查，並函知各直轄市、縣（市）選舉委員會。

第三案：關於辜寬敏先生所提「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，屆期未補正一案，敬請核議。

提案單位：法政處

說明：

一、本案前經本會 109 年 6 月 12 日第 546 次委員會議決議應召開聽證以釐清相關爭點。聽證會於 7 月 16 日下午 2 時 30 分由許委員惠峰主持順利召開竣事。聽證紀錄及相關資料經提本會 8 月 7 日第 548 次委員會議審議，並決議：「一、依據公民投票法第 10 條第 3 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)本案或屬重大政策，惟依最高行政法院 105 年度判字第 127 號判決，「倘人民意見與政府現行政策一致，實無再藉由公民投票肯定民意與現行政策相同之必要」之意旨，爰應作本案與總統就職演說已宣示之修憲推動政策是否一致，而符合「創制」要件之釐清補正。(二)本

案所涉總統權責，似屬統治行為或類似之概念範疇，此類專屬權責之行使，依司法院釋字第 419 號解釋，尚非應受司法審判之事項。以現制並無諮詢性公投，則本案是否仍得為公投之標的，應作釐清之補正。(三)本案主文中「啟動憲法改造工程」之用語未臻明確，且理由書中亦未見說明。另本案與同日提出之另一公投票案二者主文不同，理由書同一，似謂該案為憲法全案修正，本案則為修正憲法部分條文之意，惟二者如何區分，似非明確。以上均應作合於公投法第 10 條第 3 項第 5 款及全國性公民投票案主文與理由書文字用詞字數計算語法及其他相關事項辦法第 3 條第 2 款、第 4 條第 3 款規定之釐清補正。」本會並以 109 年 8 月 14 日中選法字第 1093550368 號函請當事人於文到後 30 日內補正，補正函文於同年 8 月 17 日送達，辜員應於同年 9 月 16 日前將補正後之主文及理由書送達本會。

- 二、依公民投票法(以下稱公投法)第 10 條第 3 項規定：「主管機關於收到公民投票提案或補正之提案後，應於六十日內完成審核。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，屆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、提案違反前條第四項所定辦法之規定。三、提案不合第一條第二項或前條第八項規定。四、提案有第三十二條規定之情事。五、

提案內容不能瞭解其提案真意。」本案於屆期之 9 月 16 日及其後，均未收到領銜人之補正回文，應以屆期未補正，依公投法第 10 條第 3 項規定予以駁回。

三、檢附本會 109 年 8 月 14 日中選法字第 1093550368 號函及郵務送達證書。

辦法：依委員會議決議辦理。

決議：本案逾期未補正，依法予以駁回。

第四案：關於辜寬敏先生 109 年 4 月 30 日所提「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？」全國性公民投票補正案，敬請核議。

提案單位：法政處

說明：

一、旨揭公投案前經本會 109 年 8 月 7 日第 548 次委員會議決議：一、依據公民投票法第 10 條第 3 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)本案或屬重大政策，惟依最高行政法院 105 年度判字第 127 號判決，「倘人民意見與政府現行政策一致，實無再藉由公民投票肯定民意與現行政策相同之必要」之意旨，爰應作本案與總統就職演說已宣示之修憲推動政策是否一致，而符合「創制」要件之釐清補正。(二)本案所涉總統權責，似屬統治行為或類似之概念範疇，此類專屬權責之行使，依司法院釋字第 419 號解釋，尚非應受司法審判之事項。以現制並無諮詢性公投，則本案是

否仍得為公投之標的，應作釐清之補正。(三)本案主文中「推動」及「符合台灣現狀」之用語未臻明確，且理由書中亦未見說明。另本案與同日提出之另一公投票案二者主文不同，理由書同一，似謂本案為憲法全案修正，該案則為修正憲法部分條文之意，惟二者如何區分，似非明確。以上均應作合於公民投票法(下稱公投法)第 10 條第 3 項第 5 款及全國性公民投票案主文與理由書文字用詞字數計算語法及其他相關事項辦法第 3 條第 2 款、第 4 條第 3 款規定之釐清補正。並以 109 年 8 月 13 日中選法字第 1093550364 號函請當事人於本(9)月 16 日前予以補正，以釐清相關爭點。

二、本會於 109 年 9 月 7 日收受財團法人台灣制憲基金會 109 年 9 月 4 日制憲 20 字第 2020090401 號之補正函(下稱補正函)，以該會並非提案人之領銜人，非適格當事人，爰聯繫該會另為委任代理人適格之補正。上開補正函除針對本會要求補正之意旨作逐項說明補正外，公投主文則未作更張，其理由書則作大幅度之修刪(補正後理由字數為 1964 字，未逾法定字數 2 千字之規定)，綜合其補正函及補正後之理由書，摘要其意旨如下：

(一) 本案為重大政策創制之適格公投

- 1、本案為憲法之全盤性檢視與翻新，並敦促總統以憲政機關角色，積極推動實現。
- 2、該案是原則性及目標性的架構規範，並非細節性

的專業規定，且是從無到有之制度，屬於公投法第 2 條第 1 項第 3 款「重大政策之創制」範疇。

- 3、歷任總統均有召開體制外會議以凝聚國人共識之憲政先例。
 - 4、本案為人民透過公投程序，賦與總統整合政府資源，推動新憲法的民主正當性。
 - 5、苟未明文禁止、除外(事項)，主管機關應以人民基本權最大化適用的原則進處置，且中選會於 2018 年通過之「東奧正名公投」與本案相類，基於行政自我拘束原則，本案應作相同之處置。
 - 6、人民以公投方式，是展現人民意志，與代議民主政體對話，共同協力推動國家進步。
- (二) 本案合於公投法第 2 條第 2 項序文所稱憲法規定下之公投案
- 1、憲法規定下之公投案為憲法修正案與領土變更案，該本案未取代立法院逕行提出憲法修正案交付公投複決，未改動任何憲法條文，更未涉及領土變更。
 - 2、本案有別於蔡英文總統在 2020 年 5 月 20 日宣示乃以本案係就憲法變革的範圍更為全面，且義務主體為總統；520 總統就職演說僅為政治宣示，無法律拘束力。
- (三) 本案並無不能瞭解其提案真意之情形
- 1、查「推動」者，乃常見之法律詞彙，經查全國法規資料網可知，法令名稱中使用「推動」者有 30

例，內容明文採用者 1110 例，司法判例、解釋、對外協定使用「推動」者更不勝枚舉。國人與政府機關對於『推動』一詞，並非不能理解其真意。

- 2、現行憲法內容早已不符現實憲政運作。
- 3、司法院釋字 392 號解釋業經昭示憲法必須與時俱進，「當不能排除時代演進而隨之有所變遷之適用上問題。」
- 4、「符合台灣現狀」亦指確認國家主權者—人民行使主權之範圍與國家定位。
- 5、創立「新憲法」之主體若符合台灣國家同一性；內涵符合立憲主義的基本原則等，新憲法即具有民主正當性，並可成為國家存立基礎。

三、擬議意見：

（一）本案是否屬為重大政策創制之適格公投？

- 1、查公投法第 2 條並未就「重大政策」或「創制」作立法性定義，惟法院實務上判決認為：「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；…」且「倘人民意見與政府現行政策一致，實無再藉由公民投票肯定民意與現行政策相同之必要。」（最高行政法院 105 年度判字第 127 號判決參照）復查，除蔡總統英文於就職演說宣告啟動修憲外，據媒體報導，其並指示立法院成立修憲委員會，在野黨主席雖宣稱：「成立

不成立（修憲委員會）由立法院決定，總統可以表達理念想法與態度方向，但修憲的程序與工作是由立法院進行，不應由總統下令。」然並未反對立法院成立修憲委員會啟動修憲程序。立法院游院長錫堃旋於同年 5 月 30 日宣告立法院朝野黨團共同聲明，下會期前開始協商成立修憲委員會。故依表面證據資料所示，政府及朝野政黨均有啟動修憲程序之意。依本案領銜人提案意旨乃「敦促」總統以憲政機關角色，積極推動實現全盤性檢視與翻新，鑒於現行憲法並未限制立法院修憲之條次、提案次數或提案多寡，是總統及代議體制之作為應已達原提案之目的，是否有再藉由公民投票肯定民意與現行政策相同之必要？殊值審酌。

- 2、又依公投法第 29 條規定：「公民投票案投票結果，有效同意票數多於不同意票，且有效同意票達投票權人總額 4 分之 1 以上者，即為通過。有效同意票未多於不同意票，或有效同意票數不足前項規定數額者，均為不通過。」僅將單方表達同意方之票數，納入計算，即便不同意方之意見多於同意方且達到投票權人總額 4 分之 1 以上，亦不滋生不同意（修、制憲）之效力。本此，則本案是否合於公投法第 2 條第 2 項第 3 款「重大政策創制」之適格公投尚非無疑。

（二）本案是否合於公投法第 2 條第 2 項序文所稱憲法

規定下之公投案？

- 1、查我國現行憲法之制定程序，原係由全國選出制憲國民大會代表制憲後，即行解散。依憲政實施準備程序制定選罷法規，選出第一屆國民大會代表及立、監委員後，復由國民大會代表選出首任總統副總統，進而成立行政院等五及憲法機關。故憲法未再規定有所謂重新制憲之程序。於現行憲法體制下，僅修憲程序，殊無重新制憲程序。是本案意旨，似謂其所欲啟動者乃憲法之「全盤性檢視與翻新」、「體制外（制憲）會議」等制憲程序，此一程序始自召開國事會議云云，此為現行憲法於未制定憲法前之體制外程序。以公投票決非現行憲法規定下之程序，從而是否合於公投法第 2 條第 2 項序文所稱憲法規定下之公投案，殊非無疑。
- 2、本案原提案理由書主張「基於公民投票作為國民政治意志形成機制之最大化適用解釋，在沒有禁止與明確違憲者應儘量容許云云」一節，本會前已述明依司法院釋字第 645 號解釋，我國憲政體制為代議民主為原則，實務上判決見解亦認為人民行使公投權應於立法所定權限範圍內，且不違反憲法權力分立之基本原則下為之。故人民行使公投乃有其界限，亦即，依法院判決見解仍有超法規排除公投之事項，何況本案係依法規應行排除之事項。本案領銜人對上開各節，乃堅持原有

見解，並未就之作相應之補正，是否合於規定，殊非無疑。

- 3、本案所欲「敦促」總統權責事項，似屬統治行為，既不受司法審判，基於同一法理，自亦不受公投結果實質上之拘束。故本案公投充其量僅屬諮詢性公投，於立法過程中，立法機關業排除有所謂「諮詢性公投」之行使。是本會前此已要求領銜人為相應之補正，然補正函卻回應以：本會於2018年通過之「東奧正名公投」與本案相類，基於行政自我拘束原則，本案應作相同之處置。查該案係要求權責機關以「臺灣名義」申請參加東京奧運會，乃實質之「申請」作為，其「申請」與否乃公投標的，故公投結果乃生「申請」與否之拘束力。與本案無由滋生拘束力一節，似難類比。亦即此部分似難謂已應本會之補正要求。雖聽證會與會者認為法無諮詢性公投之明文限制，理當無礙是類公投之行使，惟實務上若容許為之，則是類公投恐將層出不窮，例如：要求總統特赦、授與榮典、發布緊急命令等。是本案是否合於規定，自待審酌。

(三) 本案是否提案內容不能瞭解其真意？

- 1、按「推動」一詞或屬法規用語，但仍應由各該法規上下文理解其內容真意，而非法規有「推動」之用詞，即當然得謂可瞭解其真意。據此，是本案公投主文文句之使用，雖可理解其字面之意思

，但其指涉為何？似仍為一般通常智識能力者所無從得知。補正函及補正前來之理由書闡述，其推動之具體方法似為「召開體制外會議」，以及「優先『推動』18歲公民權」。若果，反面而言，總統之修憲宣示及指示立法院成立修憲委員會均非所謂之「推動」。若果，其範圍似不無過於寬泛或簡略之虞，是否合於公投法 10 條第 3 項第 5 款、全國性公民投票案主文及理由書文字用詞字數計算語法及其他相關事項辦法（下稱用詞辦法）第 3 條第 2 款、第 4 條第 3 款、第 5 條第 2 款等規定，殊值審酌。

2、至主文所稱「符合台灣現狀」，依補正函所述係謂「本於憲法必須與時俱進的原則」，亦指「確認國家主權者—人民行使主權之範圍與國家定位」似仍為一般通常智識能力者所無從得知。是否符合上開公投法及用詞辦法之規定，自亦不無審酌餘地。

四、檢附原提案、補正函、新主文、補正後及補正前之主文對照表各 1 份。

辦法：提請本會委員會審議。

決議：本案經補正仍不符規定，予以駁回，理由由業務單位綜整委員發言及議程擬議意見後，附具。

第五案：民眾檢舉 109 年 1 月 11 日第 15 任總統副總統及第 10 屆立法委員選舉投票日，「英雄聯盟」線上遊戲玩家「ScarShep_Spirigob」，於遊戲中為特定候選人

拉票，涉嫌違反總統副總統選舉罷免法第 50 條第 2 款規定一案，敬請核議。

提案單位：法政處

說明：

一、民眾向嘉義市選舉委員會（下稱嘉義市選委會）檢舉「英雄聯盟」線上遊戲玩家「ScarShep_Spirgob」（真實姓名為張庭輔，下稱張員），於第 15 任總統副總統及第 10 屆立法委員選舉投票日（109 年 1 月 11 日零時 33 分左右）在網路遊戲「英雄聯盟」發表「明天投韓國瑜」（下稱系爭文字），疑違反總統副總統選舉罷免法（下稱總統選罷法）第 50 條第 2 款規定，經嘉義市選委會第 165 次監察小組委員會議及第 316 次委員會議審議決議：「建議裁罰新臺幣（下同）50 萬元罰鍰，並檢具事證轉報中央選舉委員會依規定處罰。」

二、張員陳述意見略以

- （一）109 年 1 月 11 日輸入系爭文字「明天投韓國瑜」，所指「明天」是 1 月 12 日，1 月 12 日並非投票日，且選舉結果已於 1 月 11 日晚上，無所謂「競選或助選活動」，實屬虛擬遊戲中彼此間開玩笑，檢舉人針對片段截圖，斷章取義不實指控。
- （二）系爭文字只是個人立場並無從事競選或助選活動，更無拜票或影響他人投票意向之意思表示。
- （三）本人從 108 年 9 月 17 日至 109 年 2 月 17 日，以交換學生身分旅居日本求學，1 月 11 日投票並不

在臺灣，且從未從事競選或助選活動，所以早已確定本人投票日無法到投票所投票，也因此不可能投票給任何候選人，由此可證遊戲中輸入系爭文字確屬虛擬遊戲中彼此間開玩笑，也因旅日期間無法接收選舉相關規定之宣導。

三、相關法規

- (一) 總統選罷法第 50 條第 2 款規定：「政黨及任何人，不得有下列情事：（略）二、於投票日從事競選或助選活動。」、第 96 條第 4 項規定：「違反第五十條或第五十二條規定者，處新臺幣五十萬元以上五百萬元以下罰鍰；違反第五十條規定，經制止不聽者，按次連續處罰。」
- (二) 行政罰法第 6 條第 1 項規定：「在中華民國領域內違反行政法上義務應受處罰者，適用本法。」、同條第 3 項規定：「違反行政法上義務之行為或結果，有一在中華民國領域內者，為在中華民國領域內違反行政法上義務。」

四、研析意見：

- (一) 按總統選罷法第 50 條第 2 款規定，政黨及任何人不得於投票日從事競選或助選活動。所謂競選或助選活動，依其字義係指一切為求自己當選或意在幫助特定候選人當選之作為，至其態樣為何，並非所問。復競選或助選活動認定，係依社會通念之標準，就客觀情事及個案具體判斷。例如：出現候選人姓名、政黨名稱、標語、旗幟、看板

、號次等相關之影像、聲音及文字，依通常一般人經驗，一看即知者，屬之。

(二) 張員雖陳述系爭文字之「明天」是指 1 月 12 日，實屬虛擬遊戲中彼此間開玩笑，且自 108 年 9 月 17 日起至 109 年 2 月 17 日止，以交換學生身分旅居日本求學，1 月 11 日投票並不在台灣，從未從事競選或助選活動，旅日期間亦無法接收選舉相關規定之宣導。然系爭文字已明顯提及特定候選人，據截圖顯示時間為投票日凌晨零時 33 分，惟另依「英雄聯盟」遊戲公司提供張員登入時間為 109 年 1 月 10 日晚間 9 時 59 分 46 秒觀之，張員可能在玩遊戲期間未注意日期已跨至 109 年 1 月 11 日，故而發布系爭文字。

(三) 復依行政罰法第 6 條第 1 項規定：「在中華民國領域內違反行政法上義務應受處罰者，適用本法。」及同法第 3 項規定：「違反行政法上義務之行為或結果，有一在中華民國領域內者，為在中華民國領域內違反行政法上義務。」違反行政法上義務構成要件之行為或結果之全部或一部，縱然是發生在不同地點（隔地），祇要其中之一發生在中華民國領域內者，即應認其為在中華民國領域內違反行政法上義務，適用行政罰法。網路無遠弗屆，張員縱於日本登入遊戲發布系爭文字，線上遊戲玩家在我國均能瀏覽該訊息，其助選行為已在國內發生，又張員主張其當時未在國內

，無法接收選舉相關規定之宣導，但因本會相關宣導於網路均能瀏覽得知，此部分說詞應不足採，故本案是否已有投票日助選行為因而構成違反總統選罷法第 50 條第 2 款規定，提請審議。

五、檢陳嘉義市選委會 109 年 5 月 8 日函與相關事證各 1 份。

辦法：依委員會議決議辦理。

決議：本案違規事證明確，違反總統選罷法第 50 條第 2 款及第 96 條第 4 項規定，應處以新臺幣 50 萬元之罰鍰，並由本會開具違反總統選罷法案件處分書，依行政程序法規定之程序通知限期繳納。

第六案：民眾檢舉許嘉蓁於投票日使用社群媒體 IG (Instagram) 從事助選活動，涉違反總統副總統選舉罷免法及公職人員選舉罷免法一案，敬請核議。

提案單位：法政處

說明：

一、民眾向高雄市選舉委員會（下稱高雄選委會）檢舉使用者「許嘉蓁」（下稱許員），於 109 年 1 月 11 日第 15 任總統副總統及第 10 屆立法委員選舉投票日約早上 7 點多於社群媒體 IG 發布下面二則貼文：(一)以限時動態張貼以「投起來」文字之背景為選舉公報，公報上有手寫「總統 韓國瑜^②」、「政黨 國民黨^③」、「不分區 黃昭順^④」等文字（下稱系爭貼文 1）；(二)早上約 8 點發布許員呈現在人群排隊現場豎起食指及中指，呈現「V」字手勢，並有「

唯一支持」之動態影片(下稱系爭貼文 2)，檢舉人並檢附 109 年 1 月 11 日星期六上午 8 時 21 分之 IG 限時動態手機螢幕截圖及 8 時 39 分之 IG 手機螢幕錄影為證，疑違反總統副總統選舉罷免法(下稱總統選罷法)第 50 條第 2 款及公職人員選舉罷免法(下稱公職選罷法)第 56 條第 2 款規定，經高雄選委會依行政程序法第 102 條規定函請許員陳述意見(此有郵務送達證書可證)，然許員逾期未提出陳述意見內容，依行政程序法第 105 條第 2 項規定視為放棄陳述意見之機會，故高雄選委會第 74 次監察小組及第 99 次委員會審議決議略以：「建議裁處許嘉綦新臺幣 50 萬元罰鍰，並檢具事證轉報中央選舉委員會依規定處罰。」

二、相關法規

- (一) 總統選罷法第 50 條第 2 款規定：「政黨及任何人，不得有下列情事：(略)二、於投票日從事競選或助選活動。」、第 96 條第 4 項規定：「違反第五十條或第五十二條規定者，處新臺幣五十萬元以上五百萬元以下罰鍰；違反第五十條規定，經制止不聽者，按次連續處罰。」
- (二) 公職選罷法第 56 條第 2 款規定：「政黨及任何人，不得有下列情事：(略)二、於投票日從事競選、助選或罷免活動。」、第 110 條第 5 項規定：「違反第五十三條或第五十六條規定者，處新臺幣五十萬元以上五百萬元以下罰鍰；違反第五

十六條規定，經制止不聽者，按次連續處罰。」

- (三) 行政罰法第 24 條第 1 項規定：「一行為違反數個行政法上義務規定而應處罰鍰者，依法定罰鍰額最高之規定裁處。但裁處之額度，不得低於各該規定之罰鍰最低額。」

三、研析意見：

- (一) 按總統選罷法第 50 條第 2 款規定(公職選罷法第 56 條第 2 款)，政黨及任何人不得於投票日從事競選或助選活動。所謂競選或助選活動，依其字義係指一切為求自己當選或意在幫助特定候選人當選之作為，至其態樣為何，並非所問。復競選或助選活動認定，係依社會通念之標準，就客觀情事及個案具體判斷。例如：出現候選人姓名、政黨名稱、標語、旗幟、看板、號次等相關之影像、聲音及文字，依通常一般人經驗，一看即知者，屬之。
- (二) 經查，系爭貼文 1 係將總統、政黨及立法委員候選人名字及號次寫在選舉公報上，並輔以「投起來」文字內容，明顯係為特定候選人及政黨助選，已違反禁止投票日助選之規定；至系爭貼文 2，因其「V」字手勢具有「勝利」或數字「2」等不同涵義，且無法確認該「唯一支持」文字係對何種選舉、政黨、候選人或其他事物表示支持，尚難認有向他人拉票或助選之事實，故本案是否已有投票日助選行為因而構成同時違反總統選

罷法第 50 條第 2 款及公職選罷法第 56 條第 2 款規定，提請審議。

四、檢陳高雄市選委會 109 年 4 月 8 日函與相關事證各 1 份。

辦法：依委員會議決議辦理。

決議：系爭貼文 1 違規事證明確，同時違反總統選罷法第 50 條第 2 款、第 96 條第 4 項及公職選罷法第 56 條第 2 款、第 110 條第 5 項規定，依行政罰法第 24 條第 1 項規定，應依總統選罷法第 96 條第 4 項規定，處以新臺幣 50 萬元之罰鍰，並由本會開具違反總統選罷法案件處分書，依行政程序法規定之程序通知限期繳納；至系爭貼文 2，尚難謂已足認當事人為違法之程度，不予處罰。

第七案：民眾檢舉 Facebook 使用者「Connie Lu」於第 15 任總統副總統及第 10 屆立法委員選舉投票日從事助選活動，涉違反總統副總統選舉罷免法第 50 條第 2 款規定一案，敬請核議。

提案單位：法政處

說明：

一、民眾向本會檢舉 Facebook 使用者「Connie Lu」於 109 年 1 月 11 日第 15 任總統副總統及第 10 屆立法委員選舉投票日凌晨零時 15 分於 Facebook 分享總統候選人韓國瑜選前之夜造勢影片(下稱系爭貼文)，疑違反總統副總統選舉罷免法(下稱總統選罷法)第 50 條第 2 款規定，本會前依各級選舉委員會執行監

察職務準則第 9 條第 1 項、第 3 項及第 10 條第 1 項之規定，指定由雲林縣選舉委員會(下稱雲林選委會)先行查處後再轉報本會處罰，經該會 109 年第 5 次監察小組委員會議及第 491 次委員會議審議決議：「建議裁罰新臺幣(下同)50 萬元罰鍰，並檢具事證轉報中央選舉委員會依規定處罰。」

二、相關法規

總統選罷法第 50 條第 2 款規定：「政黨及任何人，不得有下列情事：(略)二、於投票日從事競選或助選活動。」、第 96 條第 4 項規定：「違反第五十條或第五十二條規定者，處新臺幣五十萬元以上五百萬元以下罰鍰；違反第五十條規定，經制止不聽者，按次連續處罰。」

三、雲林選委會查處情形

雲林選委會為查明「Connie Lu」真實身分，函請雲林縣警察局協查，經該局查復，分析比對網路資料推測「Connie Lu」真實姓名可能為「盧旻秀」(下稱盧員)可能性較大，雲林選委會遂依行政程序法第 102 條函請盧員陳述意見，惟盧員逾期仍未提出陳述意見內容。經該會第 5 次監察小組委員會議及第 491 次委員會議審議，系爭貼文確實違反總統選罷法第 50 條第 2 款規定，雖盧員未提出陳述意見書，然違規行為不能因違規行為人緘默或否拒而得以逸脫其責任，惟因審酌本案違規時間點為 109 年 1 月 11 日投票日凌晨零時 15 分，以及一般社會大眾

於網路分享資訊慣常不會注意時間限制，可受責難程度應較低，故建議依總統選罷法第 96 條第 4 項規定，裁罰法定罰鍰最低額度 50 萬元。

四、研析意見：

- (一) 按總統選罷法第 50 條第 2 款規定，政黨及任何人不得於投票日從事競選或助選活動。所謂競選或助選活動，依其字義係指一切為求自己當選或意在幫助特定候選人當選之作為，至其態樣為何，並非所問。復競選或助選活動認定，係依社會通念之標準，就客觀情事及個案具體判斷。例如：出現候選人姓名、政黨名稱、標語、旗幟、看板、號次等相關之影像、聲音及文字，依通常一般人經驗，一看即知者，屬之。
- (二) 經查，系爭貼文依檢舉截圖確係於投票日當日發布，且分享內容為特定總統候選人選前之夜影片，明顯係為特定候選人助選，已違反禁止投票日助選之規定；復「Connie Lu」真實身分雖經雲林縣警察局依比對其親友圈等網路資料，再以該局智慧決策系統推測出「Connie Lu」為盧員所使用之帳號，且盧員經雲林選委會通知仍未提出陳述意見內容，故本案是否據警政機關所查知之違規行為人，不因其放棄陳述意見之機會（程序上），而認（實體上）無法確認其有無作成違反總統選罷免法第 50 條第 2 款「投票日從事競選或助選活動」規定之違規行為，得逕予裁處？提請審酌。

五、檢陳雲林選委會 109 年 4 月 21 日函與相關事證各 1 份。

辦法：依委員會議決議辦理。

決議：違規行為自不能因違規行為人之緘默或否拒而得以逸脫其責任；故本案據警政機關所查知之違規行為人，不因盧員放棄陳述意見之機會（程序上），而認（實體上）無法確認其有無作成違反總統選罷免法第 50 條第 2 款「投票日從事競選或助選活動」規定之違規行為，仍依同法第 96 條第 4 項規定逕予裁處，處以新臺幣 50 萬元之罰鍰，並由本會開具違反總統選罷法案件處分書，依行政程序法規定之程序通知限期繳納。

第八案：民眾檢舉 109 年 1 月 11 日第 15 任總統副總統及第 10 屆立法委員選舉投票日，署名「紅易」（真實姓名為陳宏易），於臉書張貼「林北剛剛去投韓國瑜 送啦…溫某投宋楚瑜 很棒」等訊息，涉嫌違反總統副總統選舉罷免法一案，敬請核議。

提案單位：法政處

說明：

一、民眾舉發 109 年 1 月 11 日 10 時許，署名「紅易」（真實姓名為陳宏易，下稱陳員）於臉書網路平台，公開發布「林北剛剛去投韓國瑜 送啦…溫某投宋楚瑜 很棒」之訊息（下稱系爭訊息）給民眾，疑違反總統副總統選舉罷免法（下稱總統選罷法）第 50 條第 2 款規定，案經新北市選舉委員會查處並函請陳員

陳述意見。新北市選舉委員會第 42 次監察小組委員會會議及第 85 次委員會會議審議決議：「陳宏易先生於投票日張貼助選圖文，違反總統副總統選舉罷免法第 50 條第 2 款規定，審酌其不知法令而造成違法行為，並考量其資力，依行政罰法第 8 條但書及第 18 條第 1 項、第 3 項規定，裁處陳宏易先生新臺幣十七萬元罰鍰。」

二、相關法規

- (一) 總統選罷法第 50 條第 2 款規定：「政黨及任何人，不得有下列情事：(略) 二、於投票日從事競選或助選活動。」、第 96 條第 4 項規定：「違反第五十條或第五十二條規定者，處新臺幣五十萬元以上五百萬元以下罰鍰；違反第五十條規定，經制止不聽者，按次連續處罰。」
- (二) 行政罰法第 8 條規定：「不得因不知法規而免除行政處罰責任。但按其情節，得減輕或免除其處罰。」、第 18 條第 3 項規定：「依本法規定減輕處罰時，裁處之罰鍰不得逾法定罰鍰最高額之二分之一，亦不得低於法定罰鍰最低額之二分之一；同時有免除處罰之規定者，不得逾法定罰鍰最高額之三分之一，亦不得低於法定罰鍰最低額之三分之一。但法律或自治條例另有規定者，不在此限。」

三、研析意見：

- (一) 本案據新北市選舉委員會調查資料，被檢舉人姓

名為陳宏易，陳員坦承 109 年 1 月 11 日 10 時許，在臉書網路平台，確有以署名「紅易」發表系爭訊息，且其於 109 年 3 月 23 日至該會陳述意見，表示不知選罷法之規定，表達當日發文僅表示個人投票意向，無為特定人競助選之意並深感抱歉等。

- (二) 本案陳員坦承確有在投票日於臉書網路平台張貼系爭訊息之行為，惟不知其行為可能違反相關規定，然因違規事證明確，似應依總統選罷法第 96 條第 4 項規定，處以 50 萬元以上 5 百萬元以下罰鍰，並得考量張員不知法律等節，審酌是否依行政罰法第 8 條及第 18 條第 3 項規定做適當之酌減。然就系爭訊息之內容似僅表現出發言者及其配偶之投票對象，是否即該當於「競選或助選活動」，不無可再行審酌之處，提請審議。

四、檢陳新北市選舉委員會 109 年 4 月 24 日函與相關事證各 1 份。

辦法：依委員會議決議辦理。

決議：本案依具體情節審認，尚難認其行為已該當於「競選或助選活動」之程度；不予處罰。

第九案：民眾檢舉 Facebook 使用者「陳博佑」於第 15 任總統副總統及第 10 屆立法委員選舉投票日從事助選活動，涉違反總統副總統選舉罷免法第 50 條第 2 款規定一案，敬請核議。

提案單位：法政處

說明：

一、民眾向雲林縣選舉委員會(下稱雲林選委會)檢舉 Facebook 使用者「陳博佑」於 109 年 1 月 11 日第 15 任總統副總統及第 10 屆立法委員選舉投票日上午 11 時 40 分於 Facebook 公開發布「今日投票日!下架韓國瑜 2020 台灣要贏 安餒有了解餉」(下稱系爭貼文)，疑違反總統副總統選舉罷免法(下稱總統選罷法)第 50 條第 2 款規定，經雲林選委會 109 年第 5 次監察小組委員會議及第 491 次委員會議審議決議：「建議裁罰新臺幣(下同)50 萬元罰鍰，並檢具事證轉報中央選舉委員會依規定處罰。」

二、相關法規

(一) 總統選罷法第 50 條第 2 款規定：「政黨及任何人，不得有下列情事：(略)二、於投票日從事競選或助選活動。」、第 96 條第 4 項規定：「違反第五十條或第五十二條規定者，處新臺幣五十萬元以上五百萬元以下罰鍰；違反第五十條規定，經制止不聽者，按次連續處罰。」

(二) 行政罰法第 9 條第 2 項規定：「十四歲以上未滿十八歲人之行為，得減輕處罰。」、行政罰法第 18 條第 3 項規定：「依本法規定減輕處罰時，裁處之罰鍰不得逾法定罰鍰最高額之二分之一，亦不得低於法定罰鍰最低額之二分之一；同時有免除處罰之規定者，不得逾法定罰鍰最高額之三分之一，亦不得低於法定罰鍰最低額之三分之一。」

但法律或自治條例另有規定者，不在此限。」

三、雲林選委會查處情形

雲林選委會為查明「陳博佑」基本資料，函請雲林縣警察局協查，經該局查復，分析比對網路資料推測「陳博佑」(下稱陳員)確實為真實姓名，並提供陳員基本資料，因陳員為 16 歲之未成年人，雲林選委會遂依行政程序法第 102 條函請陳員之法定代理人陳述意見，陳員之法定代理人亦於期限內提出陳述意見內容。雲林選委會 109 年第 5 次監察小組委員會議及第 491 次委員會議審議，系爭貼文容除貶抑特定候選人外，且有提示特定候選人之競選口號，顯有幫助特定候選人當選之意，行為人貼文後即有網友留言勸止，惟不被行為人接受，故建議依總統選罷法第 96 條第 4 項規定，裁罰 50 萬元罰鍰。

四、研析意見：

- (一) 按總統選罷法第 50 條第 2 款規定，政黨及任何人不得於投票日從事競選或助選活動。所謂競選或助選活動，依其字義係指一切為求自己當選或意在幫助特定候選人當選之作為，至其態樣為何，並非所問。復競選或助選活動認定，係依社會通念之標準，就客觀情事及個案具體判斷。例如：出現候選人姓名、政黨名稱、標語、旗幟、看板、號次等相關之影像、聲音及文字，依通常一般人經驗，一看即知者，屬之。
- (二) 據陳員法定代理人陳述意見內容略以：「陳員因

尚未成年，並無投票權，系爭貼文純粹是對某候選人是否達到人民得以推選之文句，非對某候選人為競選或助選之活動，系爭貼文只是對某候選人之意見，是憲法對人民言論自由之保障…(下略)」。惟查，系爭貼文確係於投票日發布，此亦為陳員及其法定代理人所不爭，且文字內容係貶抑某特定總統候選人，並加註另一總統候選人競選標語，是否已有投票日助選行為因而構成違反總統選罷法第 50 條第 2 款規定，提請審議。復如認本案確違反總統選罷法第 50 條第 2 款規定，因陳員現年 16 歲，尚未成年，亦請審酌是否依行政罰法第 9 條第 2 項及第 18 條第 3 項規定做適當之酌減。

五、檢陳雲林選委會 109 年 4 月 21 日函與相關事證各 1 份。

辦法：依委員會議決議辦理。

決議：本案違規事證明確，違反總統選罷法第 50 條第 2 款及第 96 條第 4 項規定，應處以新臺幣 50 萬元以上 500 萬元以下之罰鍰，惟考量陳員現年僅 16 歲，尚未成年，故依行政罰法第 9 條第 2 項及第 18 條第 3 項規定，處以新臺幣 17 萬元罰鍰，由本會開具違反總統選罷法案件處分書，並依行政程序法規定之程序通知限期繳納。

第十案：民眾檢舉 109 年 1 月 11 日第 15 任總統副總統及第 10 屆立法委員選舉投票日，立法委員候選人石人仁

於 Facebook 社群網站上發布之貼文，涉嫌違反公職人員選舉罷免法一案，敬請核議。

提案單位：法政處

說明：

一、民眾舉發 109 年 1 月 11 日 12 時 56 分，新北市板橋區立法委員候選人石人仁 Facebook 社群網站(下稱臉書)上發布之貼文(下稱系爭貼文)，疑違反公職人員選舉罷免法(下稱公職選罷法)第 56 條第 2 款規定，由新北市選舉委員會(下稱新北選委會)調查及詢問後，經第 42 次監察小組委員會議及第 85 次委員會議審議決議：「本案違法事證不足，不予處罰。」

二、相關法規

公職選罷法第 56 條第 2 款規定：「政黨及任何人，不得有下列情事：(略)二、於投票日從事競選或助選活動。」、第 110 條第 5 項規定：「違反第五十三條或第五十六條規定者，處新臺幣五十萬元以上五百萬元以下罰鍰；違反第五十六條規定，經制止不聽者，按次連續處罰。」

三、研析意見：

(一) 本案前經新北選委會依據候選人登記資料系統，查得石人仁先生(下稱石員)之通訊地址，並於 109 年 2 月 20 日函請石員就涉有違反公職選罷法之系爭貼文陳述意見，石員於 109 年 3 月 2 日以電子郵件回復承辦人略以：「1、本人原本不會使用

臉書，但為了參選才開始學習使用，我的(臉書)教練好多位，管理員也不只一人，且陸陸續續有更換。2、選舉投票日當日我除了要送母親回家，還要到競選總部處理後續善後工作，沒有時間使用手機，所以貼文是誰幫忙貼的我不知道也不確定，更不用說有沒有違反公職選罷法的故意。」其回復信件末尾所具姓名及行動電話號碼，查與候選人登記資料系統相符，洵堪認定回復者係石員本人。

(二)按公職選罷法第 56 條第 2 款規定：「政黨及任何人，不得有下列情事：(略)二、於投票日從事競選或助選活動。」其立法意旨乃在冷卻選舉激情，令選舉權人不受影響行使投票權，故選舉投票日當日禁止穿著有候選人、政黨相關競選之資訊之競選背心，呼喊競選口號等行為，亦不得散布有關前開行為之文字，聲音、圖片及影像，以圖於投票日當日加深投票民眾印象，進而影響其抉擇，故凡此一切為求自己當選或意在幫助特定候選人當選之作為，均屬本款禁止之競選或助選行為。查本案系爭貼文本文內容除在表述民主制度及投票行政措施相關建議外，文末署名「新北市第六選區親民黨提名板橋西區立法委員候選人石人仁博士候選人關心您」，並附有「政黨全國不分區立法委員選舉得票數空白表格」照片一張。其本文及照片並未提及或圈定特定候選人及

政黨相關資訊，固非競助選行為，惟其文末之署名，將立法委員候選人之選區、提名政黨及姓名之資訊清楚列出，致臉書使用人於投票日當日觀看該系爭貼文時，將加深其對石員係新北市第六選區之立法委員候選人之印象，主觀是否有影響投票意向，不無疑義，再者，其行為與於投票日當日穿著帶有選區及姓名之競選背心相較，其影響範圍更非僅只其身周可視區域，而係所有臉書使用者，尚難謂無為其催票助選之意；另石員稱系爭貼文非其本人張貼，亦不清楚由何人所為，惟其個人臉書專頁非知悉其帳號密碼，否則無法登入，是以即便係委由義工編輯管理，則其與義工間仍有授權或委任之內部關係。參照最高行政法院 100 年度 8 月份第 2 次庭長法官聯席會議決議意旨：「行政罰法施行後，人民由其使用人或委任代理人參與行政程序，擴大其活動領域，而享受使用人或代理人之利益者，因使用人或代理人之故意或過失，致違反行政法上義務，則除行政罰法第 7 條第 2 項情形外，應類推適用行政罰法第 7 條第 2 項規定，即本人就其使用人或代理人之故意、過失負推定故意、過失責任。」臺灣高等法院臺中分院 104 年選上字第 40 號民事判決亦同此旨。系爭貼文縱非由石員本人親自張貼，而係由其授與使用管理權限之使用人所為，仍應類推適用行政罰法第 7 條第 2 項規定，即石員

就其使用人之故意、過失，負推定故意、過失責任。石員既係立法委員參選人，對投票日不得競助選法令規定應知悉，對於上述違法事實應有認識，仍於投票日張貼具競助選內容之貼文，違反法令規定，未盡注意義務，顯有過失。

(三) 綜上，系爭貼文涉有違反公職選罷法第 56 條第 2 款規定，是否依同法第 110 條第 5 項規定裁罰，提請審議。

四、檢陳民眾至首長信箱檢舉信件、新北選委會 109 年 2 月 20 日函及相關事證各 1 份。

辦法：依委員會議決議辦理。

決議：本案違規事證明確，違反公職選罷法第 56 條第 2 款、第 110 條第 5 項規定，處新臺幣 50 萬元之罰鍰，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。

第十一案：民眾檢舉「林希同」109 年 1 月 11 日第 15 任總統副總統暨第 10 屆立法委員選舉投票日疑為特定政黨助選，涉嫌違反公職人員選舉罷免法第 56 條第 2 款規定一案，敬請核議。

提案單位：法政處

說明：

一、民眾向臺灣澎湖地方檢察署檢舉林希同(下稱林員)(Facebook 暱稱為「Bruce Lin」)於第 10 屆立法委員選舉投票日(109 年 1 月 11 日)上午 10 時 42 分，在 Facebook 使用者「王南昕」發布之

貼文留言「基進」2 字(下稱系爭留言)，似有為全國不分區立法委員政黨票從事助選，疑違反公職人員選舉罷免法（下稱公職選罷法）第 56 條第 2 款規定，經澎湖縣政府警察局函轉臺灣澎湖地方檢察署檢送檢舉案，函請澎湖縣選舉委員會(下稱澎湖選委會)查處。

二、林員陳述意見略以

於 109 年 1 月 11 日在家使用手機，隨意滑過許多臉書貼文並留言，包括在王南昕臉書網頁上留言「基進」2 字。其本人對法律不甚瞭解，亦不知當日於臉書留言有觸犯法律之疑慮，其留言純為台灣基礎進步之期望，實乃個人情緒之表述；且其並非任何政黨之員工，亦無加入任何政黨，實無為任何政黨或特定對象助選之意圖。

三、澎湖選委會查處情形

澎湖選委會 109 年第 2 次監察小組會議及第 284 次委員會會議審議決議：「本案與公職人員選舉罷免法第 56 條第 2 款規定尚有未合，認定不違法，建議不予裁罰，理由如下：(一) 本案於臉書留言僅「基進」2 字，並無明確為任何政黨助選之用語及行為，亦無張貼任何政黨之圖騰、號碼與文宣等，似無法單憑「基進」2 字，即認定有助選之意圖。(二) 林員是否有助選之意圖，既然證據薄弱，則不宜率爾認定違反公職人員選舉罷免法第 56 條第 2 款規定。」

四、相關法規

公職選罷法第 56 條第 2 款規定：「政黨及任何人，不得有下列情事：（略）二、於投票日從事競選、助選或罷免活動。」、第 110 條第 5 項規定：「違反第五十三條或第五十六條規定者，處新臺幣五十萬元以上五百萬元以下罰鍰；違反第五十六條規定，經制止不聽者，按次連續處罰。」

五、研析意見：

按所謂「競選或助選活動」，依其字義係指一切為求自己當選或意在幫助特定候選人當選之作為，至其態樣為何，並非所問（本會 100 年 2 月 10 日中選法字第 1000020484 號函釋意旨參照）。本案據林員陳述意見內容表示其認為系爭留言純為台灣基礎進步之期望，實乃個人情緒之表述，復經澎湖選委會監察小組及委員會會議審認，系爭留言並無明確為任何政黨助選之用語及行為，亦無張貼任何政黨之圖騰、號碼與文宣等，且證據薄弱，似無法單憑「基進」2 字，即認定有助選之意圖。經查，本會第 540 次委員會曾審議決議：「違規行為態樣如顯未違法或事證顯有不足等案件，得授權得不經委員會審議決議，逕行回復檢舉人。」本案林員主觀上認系爭留言僅個人情緒之表述，純為台灣基礎進步之期望，似並無為特定政黨助選之意圖，亦無其他佐證資料可資證明有為特定政黨為正面宣傳之助選行為，是

以，此類個人情緒表達，卻無其他助選內容之相關文字，是否依澎湖選委會查處建議，不予裁罰，提請審議。

六、檢陳澎湖選委會 109 年 5 月 19 日函與相關事證，及本會第 540 次委員會會議紀錄(摘錄)各 1 份。

辦法：依委員會決議辦理。

決議：本案尚難謂已足認當事人為違法之程度；不予處罰。

第十二案：民眾檢舉 109 年 1 月 11 日第 15 任總統副總統及第 10 屆立法委員選舉投票日，劉恩睿先生在臉書署名「Eric Liu」張貼擺出表達號碼手勢，涉嫌違反總統副總統選舉罷免法及公職人員選舉罷免法一案，敬請核議。

提案單位：法政處

說明：

一、民眾舉發 109 年 1 月 11 日上午 7 時 40 分許，劉恩睿先生在臉書署名「Eric Liu」，貼文「真的很重要！台灣加油」，並附有其本人(劉恩睿先生)半身像與拍照地點新北市永和區頂溪國小投票所(屬第 10 屆立法委員選舉新北市第 9 選舉區)之照片，其中 1 張照片擺出表達號碼手勢，有誘導他人對 3 號候選人投票之嫌，疑違反總統副總統選舉罷免法第 50 條第 2 款(公職人員選舉罷免法第 56 條第 2 款)，經新北市政府警察局新莊分局(下稱新莊分局)調查及詢問後，移請新北市選舉委員

會查處。新北市選舉委員會第 42 次監察小組委員會議及第 85 次委員會議審議決議：「本案劉恩睿先生於投票日從事助選活動，審酌其不知法令而造成違法行為，依行政罰法第 8 條但書及第 18 條第 3 項規定，減輕其罰鍰額度，裁處新臺幣 25 萬元罰鍰。」

二、相關法規

- (一) 總統選罷法第 50 條第 2 款規定：「政黨及任何人，不得有下列情事：(略)二、於投票日從事競選或助選活動。」、第 96 條第 4 項規定：「違反第五十條或第五十二條規定者，處新臺幣五十萬元以上五百萬元以下罰鍰；違反第五十條規定，經制止不聽者，按次連續處罰。」；公職人員選舉罷免法第 56 條第 2 款規定：「政黨及任何人，不得有下列情事：(略)二、於投票日從事競選或助選活動。」
- (二) 行政罰法第 8 條規定：「不得因不知法規而免除行政處罰責任。但按其情節，得減輕或免除其處罰。」、第 18 條第 3 項規定：「依本法規定減輕處罰時，裁處之罰鍰不得逾法定罰鍰最高額之二分之一，亦不得低於法定罰鍰最低額之二分之一；同時有免除處罰之規定者，不得逾法定罰鍰最高額之三分之一，亦不得低於法定罰鍰最低額之三分之一。但法律或自治條例另有規定者，不在此限。」

三、研析意見：

(一) 本案據新莊分局調查筆錄資料，被檢舉人姓名為劉恩睿，劉員坦承 109 年 1 月 11 日 7 時 40 分許，確有以臉書暱稱「Eric Liu」張貼三張於新北市永和區頂溪國小投票所拍攝照片，其中 1 張照片擺出 3 號碼手勢，警詢何以拍攝？渠表示，我今天本來想去搶頭香，但是我排到第 3 個，當下就只是想打卡。渠並表示不知投票期間有明示或暗示行為，係違反選罷法規定，且所攝照片亦無暗示他人支持特定候選人之意。惟查系爭照片悉未有任何搶頭香之圖文顯示，與一般經驗事實尚欠連結。且按讚人數高達 83 人、留言訊息 9 人，客觀上亦悉未顯現，係因劉員搶頭香未果而予以讚賞嘉勉之意。反之本次選舉，蔡英文總統為 3 號總統候選人，行為人所在之立法委員新北市第 9 選區 3 號候選人為民進黨推薦之蔡沐霖，加以臉書所載「台灣加油」為民主進步黨該次選舉之宣傳用語，雖系爭圖文中並無明顯拉票之文字，是新北市選舉委員會認定行為人有投票日助選之違規行為尚非無據，則本案違規事實是否足臻明確？提請審議。

(二) 其次，如認行為人確有違反，惟因其陳述不知行為可能違反相關規定，然依警詢筆錄，行為人職業係公司經理，60 年次且大專畢業，依此

條件，宜否認定其有不知法律情事，逕依行政罰法第 8 條及第 18 條第 3 項規定減免？併請審酌。

四、檢陳新北市選舉委員會 109 年 4 月 24 日函與相關事證各 1 份。

辦法：依委員會議決議辦理。

決議：本案違規事證明確，同時違反總統選罷法第 50 條第 2 款、第 96 條第 4 項及公職選罷法第 56 條第 2 款、第 110 條第 5 項規定，依行政罰法第 24 條第 1 項規定，應依總統選罷法第 96 條第 4 項規定，處新臺幣 50 萬元之罰鍰，由本會開具違反總統選罷法案件處分書；並依行政程序法規定之程序通知限期繳納。

第十三案：有關江啟臣先生領銜提出「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、理由書及提案人名冊正本、影本各一份，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 5 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 8 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 3 項規定：「主管機關於收到公民投票提案或補正之提案後，應於六十日內完成審核。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，屆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、提案違反前條第四項所定辦法之規定。三、提案不合第一條第二項或前條第八項規定。四、提案有第三十二條規定之情事。五、提案內容不能瞭解其提案真意。」及同條第 5 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、江啟臣先生於 109 年 9 月 23 日向本會提出全國性公民投票案，其檢具主文「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？」（49 字）、理由書（1,818 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

、第 2 項及第 5 項規定；提案人數計 12,522 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 15 任總統副總統選舉選舉人總數為 1,931 萬 1,105 人，本次公民投票案提案人人數應達 1,932 人以上)，亦核符公投法第 10 條第 1 項規定（本案提案函、主文、理由書及受理提案收據、本會擬審核意見一覽表）。

四、旨揭公投案主文為：「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？」其理由略以，現行公民投票法(下稱公投法)專設公投日會降低投票率，難以激起民眾的投票興趣，公投勢必難產，不符合我國民主文化。故要求政府按照民進黨 2017 年提出的公投法修正案，復原公投法第 23 條等云云。經查其主文與理由書之闡明與立場尚屬一致。

五、另依公投法第 10 條第 4 項規定：主管機關依前項規定命補正者，應先舉行聽證會，釐清相關爭點並協助提案人之領銜人進行必要之補正。」爰擬議研析意見如下：

(一) 本案是否為公投法第 2 條第 2 項所稱「憲法規定」下之適格公投公投？

1、按公投法規定，依提案對象之不同，除人民得提出公投提案外，總統、立法院、行政院均有公投之提案權，此 4 大類型之公投案，總統之

提案無須於公投法第 23 條第 1 項規定之特定日投票外(第 16 條第 2 項已作排除規定)，其餘 3 類均應於特定日舉行投票。

2、惟立法院所提之修憲公投案，依憲法增修條文第 12 條規定，首應先行公告半年，公告期間結束後，復依公投法第 15 條第 1 項規定於 10 日內交本會辦理公民投票，此際本會復適用第 23 條第 1 項之時程投票，似在時序上殊欠連貫。是以修憲公投案是否仍應於特定日投票而符合上開憲法增修條文之意旨，似有釐清之必要。

3、次按公民投票法為直接民權，與間接民權行使之基本權力分立法制不同，故其核心之基本原則似非得以公投方式予以修改，否則形同自毀。是以威尼斯委員會所定之公投實施準則 II.2.b 乃規定，公投法之法律位階除本諸憲法外，並應高於一般法律。本案係擬議修改公投法投票日之規定(以往亦有擬議修改公投法之公投案)，似尚與權力分立之基本核心無涉，但因涵蓋修憲公投案之適用，連帶乃有一併釐清之必要。

(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」？

1、按公投法第 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、次按全國性公民投票除憲法規定外，適用於法律之複決、立法原則之創制、重大政策之創制或複決，公民投票法第 2 條第 2 項定有明文。依同法第 30 條第 1 項立法原則創制之公民投票案經通過者，政府應於 3 個月內研擬相關之法律提案。此係為避免人民因缺乏立法之專門知識及經驗，造成創制案之粗疏草率，是以，人民僅能提出立法原則或重大政策之創制，而非完整之法律案，人民公投未能全部取代代議制度之立法機關(臺北高等行政法院 107 年訴字第 931 號行政判決參照)。
- 3、另依據「全國性公民投票案主文與理由書文字用詞字數計算語法及其他相關事項辦法」(下稱本辦法)第 5 條第 1 款規定，創制案之主文應表明係督促政府採取積極作為使其制定法律或實現重大政策。
- 4、查公投法於 92 年制定伊始，即於第 24 條規定

：「中央選舉委員會應於公民投票案公告成立後一個月起至六個月內舉行公民投票，並得與全國性之選舉同日舉行。」。嗣於 107 年修正為第 23 條：「主管機關應於公民投票案公告成立後一個月起至六個月內舉行公民投票，該期間內有全國性選舉時，應與該選舉同日舉行。」。108 年後修正為：「公民投票日定於八月第四個星期六，自中華民國一百十年起，每二年舉行一次。」(即現行第 23 條)。本此，本案如旨在修正公投法，使之回復原公投法第 23 條之規定，仍應符合前開實務見解關於「創制法律」之意義。其一，系爭法條前後修正 2 次，復查民進黨於 2017 年並未提出公投法修正草案。是以本案公投標的不明；其二、本案主文並無任何應於特定法律中落實立法原則之用字，致本案究為立法原則或具體條文之創制，即有未明；如係具體條文創制，則其是否該當第 2 條第 2 項第 2 款「立法原則之創制」而屬適格公投？凡此，均有一併究明之必要。(臺北高等行政法院 107 年訴字第 931 號行政判決參照)

(三) 本案是否提案內容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 3 項第 5 款，明定提案內容若不能瞭解其真意，即不符規定之意旨。

2、次按全國性公民投票除憲法規定外，適用於法律之複決、立法原則之創制、重大政策之創制或複決，公投法第 2 條第 2 項定有明文。依同法第 30 條第 1 項立法原則創制之公民投票案經通過者，政府應於 3 個月內研擬相關之法律提案。此係為避免人民因缺乏立法之專門知識及經驗，造成創制案之粗疏草率，是以，人民僅能提出立法原則或重大政策之創制，而非完整之法律案，人民公投未能全部取代代議制度之立法機關(臺北高等行政法院 107 年訴字第 931 號行政判決參照)。

- 2、次按公民投票案主文與理由書文字用詞字數計算語法及其他相關事項辦法第 3 條第 2 款及第 4 條第 3 款規定，公投案主文文字其含義在語法上應無作其他解釋之可能且不得含混、模稜兩可或過於空泛，上開對提案內容應具體明確之規定，兼有使權責機關於公投案通過後，其實現公投案之必要處置明確無誤，以杜爭議。
- 3、經查本案公投標的不明已如前述，自有舉行聽證予以釐清之必要。

(四) 本案是否一案一事項？

按公投法第 9 條第 8 項規定：「公民投票案之提出，以一案一事項為限。」不合規定者，應依第 10 條第 3 項第 3 款規定於聽證會釐清相關爭點並協助提案人進行必要之補正。復據上

開威尼斯委員會所定公投實施準則 III.2.末段之規定，公投提案之法位階應予統一(unity of hierarchical)。意即同一公投提案不得即是憲法層次的公投，同時又是涉及下位階法律的公投。本案投票日規定包括修法及修憲公投案之一體適用或是否排除適用問題，是否仍符公投法一案一事項之規定一節，乃有釐清必要。

六、另內政部於 109 年 10 月 5 日台內民字第 1090137287 號函復意見：「查 108 年 6 月 21 日修正公布之公民投票法第 23 條第 1 項規定，公民投票日定於 8 月第 4 個星期六，自中華民國 110 年起，每 2 年舉行 1 次。有關旨揭公民投票提案內容，並無涉兩項選舉罷免法之修正，惟需考量如公民投票案數過多，選務量能能否負荷，會否影響選舉秩序、延宕投、開票作業期程，因涉選務執行作業，請貴會審酌」。

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。

第十四案：有關林為洲先生領銜提出「你是否同意政府應全面禁止進口含有瘦肉精(萊克多巴胺等乙型受體素)豬隻之肉品、內臟及其相關產製品？」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、理由書及提案人名冊正本、影本各一份，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 5 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 8 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 3 項規定：「主管機關於收到公民投票提案或補正之提案後，應於六十日內完成審核。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，屆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、提案違反前條第四項所定辦法之規定。三、提案不合第一條第二項或前條第八項規定。四、提案有第三十二條規定之情事。五、提案內容不能瞭解其提案真意。」及同條第 5 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、林為洲先生於 109 年 9 月 23 日向本會提出全國性公民投票案，其檢具主文「你是否同意政府應全面禁止進口含有瘦肉精(萊克多巴胺等乙型受體素)豬隻之肉品、內臟及其相關產製品？」(44 字)、理由書(1,303 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、第 2 項及第 5 項規定；提案人數計 20,171 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 15 任總統副總統選舉選舉人總數為 1,931 萬 1,105 人，本次公民投票案提案人人數應達 1,932 人以上)，亦核符公投法第 10 條第 1 項規定(本案提案函、主文、理由書及受理提案收據、本會擬審核意見一覽表)。

四、旨揭公投案主文為：「你是否同意政府應全面禁止進口含有瘦肉精(萊克多巴胺等乙型受體素)豬隻之肉品、內臟及其相關產製品？」其理由書略以「…提案人基於食安疑慮與上述理由，提出禁止進口含有瘦肉精(萊克多巴胺等乙型受體素)豬隻之肉品、內臟及其相關產製品公投案，以確保民眾的健康權益。」其主文與理由書之闡明與立場尚屬一致。

五、另依公投法第 10 條第 4 項規定：主管機關依前項規定命補正者，應先舉行聽證會，釐清相關爭點並協助提案人之領銜人進行必要之補正。」爰擬議研析意見如下：

(一) 本案是否屬於公投法第 2 條第 2 項第 3 款「重大政策之複決」？

1、按公投法第 2 條第 2 項第 3 款規定，「重大政策之複決」乃全國性公民投票適用事項。次按最高行政法院 105 年度判字第 127 號判決載明「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。」

2、經查，行政院農業委員會以 109 年 9 月 7 日農防字第 1091472241 號公告「乙型受體素（ β -agonist）為禁止國內製造、調劑、輸入、輸出、販賣或陳列之藥品；牛及豬於國外使用萊克多巴胺（Ractopamine），不在規範之列。」該公告自 110 年 1 月 1 日生效，又衛生福利部亦有動物用藥殘留標準等公告。惟立法院會於 109 年 9 月 25 日將上開行政命令交付委員會聯席審查，行政命令經審查後，發現有違反、變更或牴觸法律者，或應以法律規定事項而以命令定之者，應提報院會，經議決後，通知原訂頒之機關更正或廢止之，立法院職權行使法第 62 條第 1 項規定定有明文。是以，本公投案須斟

酌者，乃係該案是否屬反對政府「行將通過或已然通過之重大政策」，若屬之，則得該當於重大政策複決之適格公投。若否，則應以其不符公投法第 2 條第 2 項第 3 款而認屬非適格公投。

- 3、至所謂「重大政策」係屬不確定法律概念，有謂應比擬憲法第 63 條「國家其他重要事項」或憲法第 57 條第 2 款「重要政策」；實務上則認「原則性及目標性的架構規範，並非細節性的專業規定」係屬重大政策（臺北高等行政法院 101 年度訴字第 1376 號判決）；亦有形式認定說者，認只要達法定提案、連署人數之議題，就屬「重大政策」，無須就其議題內涵探究其是否重大。參考以往案例有謝天仁先生於 98 年 12 月 8 日領銜提出要求否決開放美國牛肉進口公投案，及郝龍斌先生於 107 年 3 月 15 日領銜提出反核食公投之全國性公民投票案，分經行政院公民投票審議委員會及本會認定合於規定。是以，本案與前開兩案例相類似，事涉食安議題，故似應認屬「重大政策」，尚無疑義。

（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，此為公投法第 10 條第 3 項第 5 款明定提案內容若不能瞭解其真意，即不符規定之意旨。

次按全國性公民投票案主文與理由書文字用詞字數計算語法及其他相關事項辦法第 4 條規定，主文應簡明、清楚、客觀、中立，其用詞語法，除依前條規定外，並應合於下列規定：

（第 2 款）文字應客觀、中立，不得使用刻板印象文字。（第 4 款）所敘述之事務，不得隱含正面或負面意涵；亦不得使用以附隨正面或負面認知之特殊標語或引導性語句。同辦法第 6 條第 1 款規定，複決公投案之主文其用詞語法，除依第三條及第四條規定外，並應合於下列規定：主文應表明旨在反對將通過或已通過之法律或重大政策。同辦法第 7 條規定，理由書用詞語法，應依第三條至第四條規定及其屬創制案或複決案性質分別準用第五條至第六條規定，其所持立場應與主文一致。

- 2、本案主文及理由書所述之政策，究否屬反對政府「行將通過或已然通過之重大政策」，該項政策是否未臻明確，而有不瞭解其提案真意之虞，殊待釐清。另理由書所稱「政府黑箱決策且迴避立院監督」、「決策過程不夠公開透明，形同黑箱，同時也架空專業意見及公民參與」、「刻意迴避立法院監督」、「猶如以『超國民待遇』來討好特定國家」、「利益交換的交易籌碼」、「將國民的健康作為特定利益的交換，等於將人當作『商品』」等文字，似難

認客觀、中立，或有隱含負面意涵。是以，上開文字是否得為理由書之內容，而合於公投法相關規定，尚待釐清。

六、檢附衛生福利部及行政院農業委員會函復意見各 1 份。

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。

第十五案：有關潘忠政先生於 109 年 7 月 7 日所提「您是否同意中油第三天然氣接收站遷離桃園大潭藻礁海岸及海域？」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、本案前經提請本會第 548 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(109)年(以下同)9 月 17 日下午 2 時 30 分由黃委員秀端主持，舉行聽證竣事。另會後於指定之期日（9 月 24 日下午 2 時至 5 時）公開閱覽聽證紀錄，無人到場。依行政程序法第 108 條第 1 項及公民投票法（下稱公投法）第 10 條第 4 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，另臺灣中油股份有限公司於 9 月 30 日復函送陳述意見書前來，以其並非聽證紀錄文件，僅供委員參考。
- 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：本公民投票案究係全國性或地方性公民投票案？

與會者意見：

1、領銜人代理人蔡雅滢律師¹：

本案公民投票案是屬於一個全國性的公民投票案，第一，它是屬於公投法第 2 條的重大政策的複決，性質是屬於全國性公民投票。第二，憲法第 107 條的第 5 款跟第 8 款，電政以及國營經濟事業都是屬於中央立法並執行的事項，中油公司顯然是屬於國營事業。本案雖然說是天然氣接收站，但事實上它跟電政是有關的，行政院跟經濟部事實上也都針對中油三接(第三天然氣接收站)就有提到它是為了燃氣發電所需經濟部的網站，重大政策、推動能源轉型裡面配套措施就是興建第三天然氣接收站。第三，憲法第 111 條，「事務有全國一致之性質者屬於中央」。過去 102 年宜蘭縣環保聯盟曾經發起核四的地方公投，當時行政院認定涉及到能源、電力供應，所以是全國性公投的事項。第四，自然保育並不是專屬於地方的，在文化資產保存法的第 4 條、第 81 條、第 110 條，海岸管理法第 3 條、第 8 條、第 10 條、第 25 條，都有提到中央機關的權責歸屬。從這些相關證據，不管是從電政、國營事業，或是保育的角度，顯然這個案子都是應該屬於全國性

¹蔡雅滢律師發言內容，聽證紀錄頁 3-4。

的公民投票案。

2、領銜人代理人陳憲政律師²：

107 年版本的全國電力資源供需報告，第 11 頁說明，中油第三接收站的電力規劃部分。從這些內容我可知，中油第三天然氣接收站蓋在大潭藻礁的這個地方，是經過行政院核定，且由經濟部積極推動的一個政策，是屬於中央的權責。

3、義守大學公共政策與管理學系吳明孝教授³：

(1) 本案其他涉及到是天然氣的輸入跟發電的國家能源政策，是屬於電業，還有有關能源進口部分，均屬於目前中央主管機關所處理的，這是屬於國家重大政策應該沒有爭議。

(2) 國家重大政策跟地方自治事項在公民投票並不一定互斥，也不是說全國性一致的就一定只能全國性，一個能源政策具有全國性質的投票案，並不排除了在地方自治事項裡面就其他的部分也可能涉及到公民投票。

4、清華大學科技法律研究所高銘志教授⁴：

有時候在決定是中央或地方事務，一個蠻簡單的判斷標準就是在許可的過程中，有哪些中央的部會 involve 很深。我們也可以看到說，中油過去曾經在媒體上主張說，這是一個經過內政部以及環保署同意的開發案件以及開發許可，所以可見這個案件

²陳憲政律師發言內容，聽證紀錄頁 6。

³吳明孝教授發言內容，聽證紀錄頁 8。

⁴高銘志教授發言內容，聽證紀錄頁 9。

其實它的全國性的性質還蠻明顯的。然後在座排這麼多中央部會參與，間接佐證，這是一個全國性的事務。

5、淡江大學公共行政學系涂予尹教授⁵：

(1) 我認為它是一個全國性的公投。因為參照公民投票法還有地方制度法的意旨，最主要要區分全國性或地方性的公投，關鍵應該是在於說，本案公投系爭標的到底是涉及到中央事項或地方自治事項而定。參考地方制度法第 2 條第 2 款以及憲法第 107 條跟第 110 條的規定，到底這個標的本身、事務本身是由中央立法並執行，或者是由地方自治團體立法性執行，也就是立法或決策的權限所在。歸納有關於本案所涉及到的第三天然氣接收站的場址擇定的問題，可能它背後的背景是對藻礁的保育，包括了氣候變遷、文化保存，國防安全，也分別該當在憲法第 107 條第 5 款電政，或者是第 1 款外交，另外就是國際貿易或涉外的財政經濟事項等等，這些莫不屬於是中央立法並執行的事項；文化保存或國防安全，也是基於相同。

(2) 我認為說，從憲法的規定本身，其實就可以作出這樣一個界定，因此它應該是屬於一個中央事項，應該是屬於全國性的公民投票。

6、林立昌(桃園市政府)處長⁶：

⁵ 涂予尹教授發言內容，聽證紀錄頁 12-13。

⁶ 桃園市政府代表發言內容，聽證紀錄頁 21。

這次天然氣接收站的這個議題，因為它涉及到天然氣的發電，跟整個電政的業務，在本體上屬於國家能源政策，屬於中央權責，不屬於桃園市政府的權責，有關最後是否遷址的決定，我們尊重主管機關。

(二) 議題二：本案是否逾越權力分立的原則，而屬適格之公民投票案？

與會者意見：

1、領銜人代理人蔡雅滢律師⁷：

首先公投法的第 10 條第 4 項，它就中選會可以駁回的事由事實上有很明確的規定，那裡面並沒有提到逾越權力分立。再來大法官解釋釋字第 645 號解釋，它事實上是講兩個部分，一個是立法院剝奪行政院人事權的部分，另外一個部分是立法院除了立法權之外，是不是還有公投的發動權。顯然這兩個跟我們目前的狀況事實上完全不相干，我們認為沒有援引的必要。第三點的話，就是說雖然聲請人目前就相關的 19 個行政處分提起多個行政訴訟，並沒有任何一個訴訟是直接針對本案的公投主文所提起的訴訟。而且法院它所審查的，事實上是針對相關行政處分的一個合法性，而我們本件公投所針對的則是一個政策。第四點，公投的制度，它本身是補足代議民主的一個不足之處，不應該說因為有相關的訴訟，然後人民就不能去發動公投，去要求政府變更它的政策。因為人民的訴訟權是憲法第 16 條所保

⁷ 蔡雅滢律師發言內容，聽證紀錄頁 4-5。

障的權利，而人民的複決權也是憲法第 17 條保障的權利。第五點，在過去的公投裡面，同性婚姻相關的訴訟在進行中，還有深澳電廠相關的訴願在進行中，中選會並沒有因為這樣而去禁止人民就相關的事項去交付公投，所以我們認為本案從平等原則的角度，也不應該做不一樣的解釋。第六點的話，中選會的職掌只是協助人民去完成一個公投的提案，並不是決定最終公投的結果，所以我們認為說，中選會它的行政權跟法院司法權事實上在這個案子裡面是不可能衝突，也不可能有違反權力分立的一個狀況。

2、義守大學公共政策與管理學系吳明孝教授⁸：

司法審查的制度跟功能，不是在政策的形成跟決定，它主要是在這個政策進入到法律體制發生法律的效力，和這個過程它的合法性，也就是說，司法權主要是針對法律的解釋跟適用。所以本案就算它可能涉及到其他目前正在法院進行的爭訟，也只是涉及到這個政策裡面的一部，不是全部。另外，這個案子的主文，是屬於政策問題，並不是要求特定的個案法院應該怎麼樣判決，也就沒有侵害司法權。

3、清華大學科技法律研究所高銘志教授⁹：

釋字第 645 號它要講的比較像是涉及人事決定提案，是否能適用本案不無疑義，所以本案不會有侵害到權力分立的問題，甚至有時候公投的議題本身就

⁸ 吳明孝教授發言，聽證紀錄頁 8。

⁹ 高銘志教授發言，聽證紀錄頁 9-10。

是要去矯正既有的權力分立。

4、前司法院大法官許玉秀¹⁰：

645 號解釋，我認為立法權不能夠片面地去做重大的政策，它跟行政院要互動，要互相共同決定。即便如此，也跟本案沒有關係。會有這個問題可能是，萬一這個訴訟認為中油的這些處分都是合法的，然後中選會也准許公投，這樣會不會發生權力衝突的問題？我想這也應該沒有問題，因為就算是提案人敗訴，假設是這樣，也只表示在法院這些處分做決定的時候，它是針對形式的審查，審查環評的幾個項目，是不是符合形式要件。法院在專業上沒有能力替這樣的環評是不是沒有問題背書的，就這一點來說，本案提案人在談的，是實體上是不是會破壞環境的實體問題，所以法院沒有能力對這個部分做決定，換句話說，這個部分不會有決定的。中選會不是能夠決定公投的結果如何的，中選會也不過就是在幫助人民、在協助人民完成一個公投事項，所以這兩個並沒有權力互相衝突的問題，畢竟在法院的訴訟標的和本聽證會公投標的是不一樣的標的。

5、淡江大學公共行政學系涂予尹教授¹¹：

(1) 釋字第 645 號解釋的標的，主要有兩個：第一個是，立法院來發動公民投票，這樣子有沒有違反權力分立的原則？第二個是舊的公民投票法，有關公投審議委員會它的委員資格設定，立法權有

¹⁰ 前司法院大法官許玉秀發言，聽證紀錄頁 11-12

¹¹ 涂予尹教授發言，聽證紀錄頁 13

沒有侵害到行政權的問題？可是我們今天主管機關所垂詢的這個議題是針對說，這個公投案的發動同時已經有系爭相關的幾個個案繫屬在法院之中，彼此之間是不是有牴觸權力分立？我認為，這個在標的的選擇上其實是不相關，所以不應該來援用第 645 號解釋。

- (2) 提案人相關訴願訴訟，均係針對具體、特定的行政處分，本件公投案針對的是重大政策的複決，所以一個是政策，是抽象的、一般性的，一個是具體的、特定的行政處分，兩個之間並不相關，標的並沒有牴觸。

6、經濟部曾文生政務次長¹²：

- (1) 剛剛內政部的代表有說明了它的程序合法性，我想程序合法性這一個部分我們都已經完成，現在最後的一件事，就是政策聽起來也同意改成天然氣，但只要不要在這個已經就好，這樣子的一個公投如果都可以持續地推動，未來我們會面對多少這樣子的公投？我想作為主要的主管機關，我們會憂慮的是這樣子的問題。
- (2) 前面提到說，包含過程的不透明等等的一些事，坦白說，如果行政程序是違反法令的，就是司法權要去管的事，簡單說就是這樣。如果我們作出任何的行政處分有瑕疵，其實都在訴訟當中，現在也都是如此。所以，剛才何理事長提到的問題

¹² 經濟部代表發言，聽證紀錄頁 18、24

，我就簡單回答，你擔心的問題如果是這個，其實就權力分立的原則，應該是回到行政訴訟上面來作解決。

7、臺灣中油公司代表李荃和律師¹³：

本案雖然跟第 645 號解釋沒有關係，但從公投修法後的第 1 條第 2 項，我認為這個條文其實可以作為公投原則上是做形式審查，但還是有一點點實質審查的空間。從中油的立場來看，第一個是效力的問題，第二個是對象的問題。效力其實是針對政策，而不是針對正在進行中的案件，包含到處分或環評、或判決的結果，可是如果公投的結論跟判決的結果是某程度的重疊呢？也就是公投的結論如果跟判決有高度的重疊(在場地的選定上)，這是對本案會不會違反權力分立的觀點。

8、行政院環境保護署陳彥男科長¹⁴：

依照本公投案的一個提案內容，涉及的一個前提事實是這些相關環評處分，以及經濟部核發的開發許可處分，目前都已經在執行中，應該是屬於已經作成的具體規範及其執行的事項，而不是屬於抽象性、一般性的一個事件，提案人雖然是以重大正的複決為提案，但是依照公投法第 2 條第 2 項的規定，於法似乎沒有那麼符合。另外，提案人等以法律上利害關係人的地位對於我剛剛所提到的這些相關的環評處分，分別訴請程序再開的課予義務訴訟、撤

¹³ 李荃和律師發言，聽證紀錄頁 16-17

¹⁴ 行政院環保署代表發言，聽證紀錄頁 18-19。

銷審查結論的訴訟，以及最近又再度提出的處分停止執行之訴，目前都在行政法院的一審或上訴審審理中，訴訟程序都還沒有終結，解釋上應該認為本公投案以前開的一個公投內容，似乎不符合公投法規定的所謂全國性公投要件。

(三) 議題三：本案是否為重大政策複決案？

1、領銜人之代理人陳憲政律師¹⁵：

本案的一個公投，複決的對象就是我們針對政府為了確保燃氣發電所需的興建計畫的重大政策來複決。主要依據是從經濟部國營事業委員會，關於觀塘工業區以及專用港設置這樣的一個第三天然氣接收站的計畫年報。另外，在 105 年 9 月 17 日行政院的一個新聞稿，以及 107 年 10 月 12 日的經濟部新聞稿，分別都有提到針對燃氣發電的部分，必須要加速地完成第三天然氣接收站。在經濟部的一個網頁，有一個標題是「重大政策」的標題，下標是「推動能源轉型」的部分，裡面也提及中油公司正積極進行第三天然氣接收站的一個計畫。最後是有關 107 年版本的全國電力資源供需報告，它在第 11 頁也有明確地去說明說，在第三天然氣接收站等相關配套措施能源如期完成下，經濟部已經規劃 108 年至 114 年發電機組的一個藍圖；有關於新擴建的一個天然氣接收站，指的就是中油第三接收站的部分。所以，從這些的一個內容我們可以知道，中油

¹⁵ 陳憲政律師發言，聽證紀錄頁 5-6。

第三天然氣接收站蓋在大潭藻礁的這個地方，事實上它是經過行政院核定，而且由經濟部積極推動的一個政策。所以，我們認為這樣的一個是屬於中央的權責，而且是跟能源相關的重大政策。

2、義守大學公共政策與管理學系吳明孝教授¹⁶：

(1) 雖然中油公司在形式上是屬於私法人，但它是國營企業，它所有的投資計畫基本上都是屬於國家要另外再循法定程序去編列預算跟核定，所以我想這個部分不會因為形式上它是一個私法人，就不是一個國家的重大政策。因為這個很清楚的是從環評到預算編列，現在都正在執行中，所以它事實上就是希望去做否決的動作，當然是屬於重大政策複決案，這個是最高行政法院 105 年判字 127 號的意旨。

(2) 就算是一個 BOT，它是民間，可是這個部分其實民間因為這樣一個政治決定的改變，所以它可能被廢止掉，你要去補償。其實我們舉一個簡潔的例子來講，台東的美麗灣這個部分，美麗灣跟臺東縣政府，臺東縣政府當時它的這個政策，它現在就是要付出很大的代價，那個還是因為環評的關係喔！所以，我是說，這個部分其實應該是可以做一個說明。

3、清華大學科技法律研究所高銘志教授¹⁷：

(1) 這件事情不只是經濟部的政策，甚至是行政院的

¹⁶吳明孝教授發言內容，聽證紀錄頁 8-9、31。

¹⁷高銘志教授發言內容，聽證紀錄頁 10、26。

政策。雖然興建接收站是中油提出來的，但中油畢竟在我們國家是一個國營事業，國營事業某種程度它跟經濟部的國營會或能源局的監督關係蠻明顯，所以假如說沒有這些重大政策需要配合的話，中油也不會提出這些東西。所以，這件事情應該是屬於經濟部或行政院的重大政策，並且是反對已然通過之重大政策之複決案。

(2) 假如站在單從公投法第 2 條這個「政策」，的確本案好像不是政策，可是因為多了「重大」這兩個字，在政策形成的過程當中，其實就變成政府非常把它優先地強調，以至於最後它才在 Project 的層級呈現本案計畫。所以我覺得說，因為這樣的聯繫，或許我們公投法在解釋「重大政策」這幾個字，可能會跟環評或環工那邊在解釋所謂的政策這個關聯性是不是要脫鉤，中選會這邊可以做一些思考。

4、淡江大學公共行政學系涂予尹教授¹⁸：

本案涉及有關於經濟部的事項，畢竟中油公司是國家百分之百持股的公司，依照國營事業法第 18 條的規定，它相關的年度營業計畫必須要先經過主管機關也就是經濟部的一個審議通過核定，剛剛諸位也有提到說，包括經濟部、包括行政院、包括國發會針對它的預算或是計畫都有經過核定。所以，種種的因素綜合起來的話，它是屬於一個中央的重大政

¹⁸ 涂予尹教授發言內容，聽證紀錄頁 13。

策，應該沒有疑問。

5、經濟部曾文生政務次長¹⁹：

至於領銜人提到的，就是這個案子包含藻礁等等，這些都是提案人或者是主張人希望透過法律程序取得這一塊空間的法律地位，而這個法律地位到目前為止尚未取得，我想說這個是現在的法律現況。我還是要再說一次，今天我們在這邊討論是這個是不是一個適合公投投票的案子，對中選會來講，中選會要作出這個決定，我們僅就法理的部分提出一些想法。

6、台灣中油股份有限公司李荃和律師²⁰：

- (1) 至於深澳電廠案，我認為跟這個案子其實可能會比較接近一些些。不過深澳電廠案當時的提案方式是「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』，然後寫個括號「（包括深澳電廠擴建）」，所以其實它的這個提問句並不是一個純粹的地點選定。當然我們知道說，今天如果要對藻礁的問題作討論，一定是跟地方選址、選定會有關係，只是我們仍舊會質疑一個問題是說，它的效力如果跟法院現在在審理的環評會有重疊，對於中油確實不是行政機關，雖然剛剛幾位老師都有提到百分之百受到國家持有，可是它畢竟還是一個法人，所以中油到底有沒有辦法作為投得過不過實際上去執行的這個對象。

¹⁹ 經濟部代表發言內容，聽證紀錄頁 28。

²⁰ 李荃和律師發言內容，聽證紀錄頁 29-30。

- (2) 本次提案「您是否同意中油」，所以它的對象是中油，中油是有辦法被公投的嗎？是不是因為它百分百持股就因此可以被公投？如果這個說法可以成立，滑坡效應可以下去，其實所有的私人組織都會有主管機關，主管機關都可以介入，這樣會不會變成他們都是公投的對象。
- (3) 它有一個行為的主體；「天然氣接收站」，而且是第三天然氣，它有一個客體設施很明確；「遷離」，也就是它有一個明確的動詞，也就是作為；同時，它的範圍跟效果是「桃園大潭藻礁」。所以，就是它已經很具體。剛剛許老師有問到，它跟現在審理中的案件的連結性是什麼？就是說現在目前正在審的，訴訟中、上訴中，其實都有提到環評，對於這個地點設置是有在審理中，所以我們想說的是，我們知道這次提的是重大政策，可是會不會以後所有這種訴訟，而且是一個個案的，都可以把它包裝成政策？我也十分同意剛剛吳教授有提到，就是說政策跟法律的執行不一樣。比如說現在政策投下去之後，行政機關也可以撤銷、廢止，涂老師也有說，這個我們也都知道，可是跟一個個案它那麼地具體，這其實是我們提出的，因為之後可能影響的是中油，所以我們當然也是希望知道說，提案如果不夠明確會不符合公投法。這裡確實還是有不明確的地方，剛剛提案人自己有提到說，這個幾公里要不要寫出

來，我們也不知道該怎麼遷離，如果這個案有過。相反的，可是它太具體了，它太具體到會不會其實可能不是一個重大政策或純粹政策的討論？

(四) 議題四：本案是否為一案一事項？

1、領銜人之代理人陳憲政律師²¹：

本件公投其實在主旨的部分，我覺得已經是相當地明確，它的主旨是說「中油第三天然氣接收站遷離桃園大潭藻礁海岸及海域」，其實這裡面有一個重點是「遷離」這個，我們主要是強調「遷離」的這一個部分。至於保護藻礁的這個部分，事實上遷離之後，保護藻礁只是它的一個目的。

2、義守大學公共政策與管理學系吳明孝教授²²：

從文義解釋上來講，表達是反對中油第三天然氣接收站興建在桃園大潭藻礁海岸及海域，或是已經興建中或興建完畢應停止興建，並移出桃園大潭藻礁，所以其實它的這個範圍應該就是在這個部分沒有爭議。也就是說，我就只是要你遷離，而不是還要保育其他的，我覺得是屬於一案一事項。

3、清華大學科技法律研究所高銘志教授²³：

是不是一案一項，並不是出現在本文本身，而是出現在理由書，因為現在理由書的寫法，讓人家感覺好像你要討論的政策是什麼都要包含，這個理由書想要涵蓋的範圍有點寫得過廣。那個接收站本身對

²¹ 陳憲政律師發言內容，聽證紀錄頁 6。

²² 吳明孝教授發言內容，聽證紀錄頁 9

²³ 高銘志教授發言內容，聽證紀錄頁 10

於生態造成的一些影響，甚至這個接收站它要供氣給台電大潭沒錯，可是這一塊是不是可以切開？所以，如能夠在理由書的部分做一些修正，我是認為可以的。

(五) 議題五：本案是否提案內容不能了解其真意？

1、領銜人之代理人張譽尹律師²⁴：

本公投案的主文是「您是否同意中油第三天然氣接收站遷離桃園大潭藻礁海岸及海域？」這樣的語意相當清楚明確，一般人都可以輕易地理解其真意，當無公投法第 4 條第 3 項第 5 款駁回事由的情形，且公投主文跟公投理由書的內容相符，並沒有矛盾。如果覺得所謂的海岸及海域可能範圍不是很好劃定、不是很好界定的話，也可以在公投理由書進行補充，使其更加完善，可以讓投票人藉由閱讀理由書來瞭解主文所描述的海岸以及海域。我們這邊可以提出一個補充的建議，就是在理由書的前言的最後一段加上一段文字，「前述的海岸及海域係指北起觀音溪出海口、南至新屋溪出海口的海岸，以及由上述海岸的最低潮線往外平行延伸 5 公里的海域」

2、義守大學公共政策與管理學系吳明孝教授²⁵：

這邊一個最大爭議是說，同意中油第三天然氣接收站遷離桃園大潭藻礁的海岸跟海域，它遷離的那個點要從哪邊遷離？還是說，其實是主張我反對它在現址繼續興建？因為在文義的解釋上，同意遷離並

²⁴ 張譽尹律師發言內容，聽證紀錄頁 6

²⁵ 吳明孝教授發言內容，聽證紀錄頁 9

不等於反對興建，因為你可能也是同意興建，但是只要不是在這邊，再蓋到其他地方。另外一個，可能會有一些反對者會主張說，因為目前的案子是縮小到 37 公頃，是不是已經在藻礁範圍之外？這個部分其實是不是也請提案領銜人內容再做一個補正的說明？

3、清華大學科技法律研究所高銘志教授²⁶：

因為已經開始施工了，整個計畫都核定了，至少我們可以確定它要遷出原來現在施工的那個地方，所以範圍可得確定的。只是剛剛領銜人認為說，在理由書納入，我會覺得說，假如為了明確性，為什麼不妨在主文裡面直接寫？

4、經濟部曾文生政務次長²⁷：

人們作為一個重大的政策的決定者，但是在這一個題目上面，我們不免會有一些疑惑。重點是這個樣子，就是之前公投提出來的幾個有關的事項，它原則是：第一個，它要求你逐年減少火力，這是政策；另外一個事情是，它告訴你不要再興建燃煤電廠，這個是政策。但在這一次的這個提案裡面，我們遇到比較有意思的事情是，這一個案子是支持臺灣轉型往天然氣的方向走的，但是不要蓋在觀塘。意思是說，它告訴你，政府你永遠有機會做得更好，你如果選擇一個適當的地點，我們是支持的。我們會面對到一個問題，就是說政府永遠可以做得更

²⁶ 高銘志教授發言內容，聽證紀錄頁 10。

²⁷ 經濟部代表發言內容，聽證紀錄頁 17。

好這樣子的一個選擇，如果是擺在可能是鄰避設施……因為這個是天然氣接收站，未來也有可能是其他類似電廠等等的一些設備，如果它是一個鄰避設施，我們的主張是永遠政府都有機會做得更好，你只要選擇別的地方我都支持，這樣子的一個案子是不是可以成為一個公投案？這樣子會不會違反自利防堵的一些原則？我覺得這是我們在思考的。

三、本案擬議如下：

（一）本公民投票案究係全國性或地方性公民投票案？

- 1、按公民投票法第 26 條第 3 項僅規定直轄市、縣市政府對公民投票提案是否屬地方自治事項有疑義時之認定程序，對於全國性公民投票案是否為地方自治事項之認定程序則未為相應之規定。聽證會亦無人就之有所陳述。本此，則本案乃中央或地方事項屬性，本會在程序上有認定權限，似尚屬無疑。
- 2、按憲法第 107 至 110 條規定，「中央事項」或「地方自治事項」，係立法權及行政執行權條列劃分，歸屬於何者。第 110 條則依事務之本質是否有全國一致性作為區分之準據，聽證會多數意見認為本案係為保育藻礁，訴求停止興建並遷離第三天然氣接收站，藻礁之保育涉及「氣候變遷」、「文化保存」、「環境保護」等面向，而第三天然氣接收站之停建與否則涉及國家「能源政策」為憲法第 107 條第 5 款之「電政」，均為「中央立法並執行之事項」。惟查本案似旨在遷移接收站以達到保護藻礁之政策

，並未反對能源政策之意，如是，則本案與前經行政院以「涉及能源政策，其影響包括我國整體電力供應、能源儲備，產業關聯及環境生態等多重議題，依司法院釋字第 520 號解釋自屬國家重要政策」之理由，認定核能四廠屬中央事項之案情相若(行政院 102 年 6 月 4 日院臺字第 1020032865 號函參照)。

3、承上，本公投提案雖僅侷限於特定區域之特定設施，是否仍為全國性公民投票案而無補正必要，殊待審酌。

(二) 本案是否逾越權力分立原則，而屬適格之公民投票案？

1、按公投法第 2 條規定：「全國性公民投票，『依憲法規定外』其他適用事項如下…」。司法院釋字第 645 號解釋理由書：「…設於行政院內之全國性公民投票審議委員會，對全國性公民投票提案成立與否具有實質決定權限…。」最高行政法院並補充謂：「雖公民投票審議委員會(下稱公審會)因提案時公投法修正公布施行而廢除，全國性公民投票改為由上訴人(即本會)為公投業務之主管機關，為上述司法院釋字第 645 號解釋所闡述公審會審議全國性公民投票案成立與否具有決定權限，於本件由上訴人進行審核時，仍得援用。而上訴人本有作成合法行政處分之義務，更負有作成合憲行政處分之憲法義務，因此…公投提案意圖改變憲法規範…上訴人即無許可該提案進入連署程序之裁量空間。」(最高

行政法院 109 年判字 476 號判決參照)

- 2、本案多數聽證意見均認為：本公民投票案聲請人目前雖已就提案關聯內容提起訴訟，其訴訟標的分別為對歷次環評案及天然氣接收站興建許可處分應廢止或撤銷，而非抽象政策之妥當性，兩者標的有別，應不致侵害司法審查權。且往例公投案均不乏亦有相關個案繫屬於法院而經本會核可允其進行公投者，自不應以尚有與公投案標的具有關連性之訴訟繫屬，有違背「權力分立」原則為由，為駁回之理由。
- 3、惟我國憲政體制以代議民主為原則，前經前揭 645 號解釋昭示在案。公投法第 2 條第 2 項序文及同條項第 3 款，並規定於憲法規定下之「重大政策」始足為創制複決標的；亦即於制度設計上，如屬綜合性，嚴謹程度較高且須詳盡審議始得決定之事體，允由代議體制為之；如屬重大原則性始該當由直接民主行使之範圍。此即所謂「功能最適原則」之考量(最高行政法院 109 年判字第 410 號判決參照)。此外，現行僅「離島建設條例」及「低放射性廢棄物最終處置設施場址設置條例」引進公民投票程序作為是否核可設立博弈業或低核廢設施之要件；然上開公投均為最終決定，本案則係新增重大設施設置原有相關法律所無之公投規定，是否已逾立法與行政二權原有分際，而損及現有體制之權力分立之虞？凡此，則本案所欲釐清者乃在於本案交付公投是

否符合上開最適原則，且未損及現制權力分立之制，就此聽證意見似尚乏陳述，是有無釐清補正之必要，殊待審酌。

(三) 本案提案內容是否為重大政策複決案？

- 1、所謂重大政策之「複決」，則係公民藉由投票就進行中之政策，行使最終決定權，乃就既存之政策決定是否繼續存續(廢止或否決)之制度，是就重大政策提案複決者，必然是反對已然通過之重大政策(最高行政法院 105 年度判字第 127 號判決參照)。
- 2、本案聽證會意見多認為，依國營事業管理法第 3 條第 1 項第 1 款及第 18 條規定，可知經濟部對國營事業具有監督權限，亦即對於臺灣中油公司業務決策與執行等，具有決策影響力。又參考經濟部網站相關公開訊息及 107 年版《全國電力資源供需報告》第 11 頁，亦可確知第三天然氣接收站之設置與興建等決策，屬國家整體能源施政之一部分，係屬重大政策。僅一位學者及中油公司則有認為本案已接近具體個案之爭執，是否已屬「政策」層面，不無爭議。
- 3、惟查 107 年 1 月修正前之公投法第 33 條第 1 項但書規定：「但有關公共設施之重大政策複決案，經否決者，自投票結果公告之日起至該設施完工啟用後八年內，不得重行提出。」上開規定於 107 年 1 月經立法院立法委員自行提案修正刪除，其理由略為：「不應限制人民提交公投之權利」。若果，則

重大設施亦屬「重大政策」之涵攝範圍，尚無疑義，應無釐清補正之必要。

(四) 本案是否為一案一事項？

- 1、依公民投票法第 9 條第 8 項規定「公民投票案之提出，以一案一事項為限。」旨在使民眾對於公民投票案之特定議題，能明確表達其連署及投票之意願。
- 2、自提案主文及理由書觀之，本案主旨應係遷離「第三天然氣接收站」以達保育藻礁之重大政策，手段與目的似有聯結，若果，則本案似應無一案多事項之慮。

(五) 本案是否提案內容不能了解其真意？

提案內容「大潭藻礁海岸及海域」之範圍，於文義上難以特定，依提案之真意及主文重在「遷離」，而非原地拆除或反對興建，所應遷離或禁止繼續興建之範圍即應為明確之界定，惟主文及理由書均未敘明，似有釐清補正之必要。

四、檢附潘忠政先生於 109 年 7 月 7 日所提公民投票案之主文理由書影本、聽證會紀錄、臺灣中油聽證會後陳述意見書及相關資料。

辦法：依委員會決議辦理。

決議：

- 一、依據公民投票法第 10 條第 3 項規定，本案應敘明理由函知提案領銜人為補正。
- 二、本案補正要旨如下：提案內容「大潭藻礁海岸及海域」之範圍，於文義上難以特定，依提案之真意及主文重

在「遷離」，而非原地拆除或反對興建，所應遷離或禁止繼續興建之範圍即應為明確之界定，惟主文及理由書均未敘明，應作合於公投法第 10 條第 3 項第 5 款之補正。

第十六案：苗栗縣議會第 19 屆議員許津溶（原名許櫻萍）經法院判決當選無效確定，其缺額擬依公職人員選舉罷免法第 74 條第 2 項規定，由得票數第三高落選人胡忠勇遞補一案，提請討論。

提案單位：選務處

說明：

- 一、依據內政部 109 年 10 月 13 日台內民字第 10900567793 號函、臺灣高等法院臺中分院 109 年度選上字第 5 號民事判決辦理。
- 二、本案內政部上揭函以，苗栗縣議會第 19 屆議員許津溶因違反公職人員選舉罷免法案件，經臺灣高等法院臺中分院民事判決當選無效確定，爰依地方制度法第 79 條第 1 項第 1 款規定，解除其議員職權，自判決確定之日（即 109 年 9 月 29 日）起生效。
- 三、依公職人員選舉罷免法第 74 條第 2 項規定，地方民意代表當選人因第 120 條第 1 項第 3 款之情事，經法院判決當選無效確定者或當選人有褫奪公權尚未復權之情形時，其缺額由落選人依得票數之高低順序遞補，不適用重行選舉或缺額補選之規定。但遞補人員之得票數不得低於選舉委員會原公告該選舉區得票數最低之當選人得票數二分之一。查本案解職議員許津溶（

原名許櫻萍），係原苗栗縣議會第 19 屆議員選舉第 1 選舉區得票數最高落選人，於 108 年 11 月 8 日遞補謝文禔缺額，復經法院判決當選無效確定，其缺額之處理，參酌上開法條有關防杜選舉當中之賄選情形，鼓勵其他候選人勇於檢舉賄選，並補救其他清白參選人之權益之立法意旨，應仍有該法條遞補規定之適用。查該選舉區候選人數 15 名，應選名額 9 名（應有婦女當選名額 2 名），按各候選人得票數高低順序排列，得票數第三高落選人胡忠勇得票數 3,032 票（得票數次高落選人徐筱菁業於 109 年 2 月 13 日遞補張志宇缺額在案），達本會公告該選舉區得票數最低之當選人得票數（5,214 票）二分之一以上，本會擬依規定公告遞補當選苗栗縣議會第 19 屆議員。

四、擬於討論通過後予以公告，函知監察院、內政部、苗栗縣議會、苗栗縣政府及苗栗縣選舉委員會，並副知臺灣苗栗地方檢察署。

決議：審定通過予以公告，函知監察院、內政部、苗栗縣議會、苗栗縣政府及苗栗縣選舉委員會，並副知臺灣苗栗地方檢察署。

第十七案：關於曾巖理先生領銜提出高雄市議會第 3 屆第 3 選舉區議員高閔琳罷免案提議人名冊查對情形，提請討論。

提案單位：選務處

說明：

一、依公職人員選舉罷免法第 75 條第 1 項、第 76 條第 1 項及同法施行細則第 45 條規定，直轄市議員之罷免，

得由原選舉區選舉人為罷免案提議人，由提議人之領銜人 1 人，填具罷免提議書 1 份，檢附罷免理由書正、副本各 1 份，提議人正本、影本名冊各 1 份向本會提出。上開提議人人數，依同法第 76 條第 2 項規定應為原選舉區選舉人總數百分之一以上。

二、另依同法施行細則第 47 條規定，本會收到罷免案提議書件後，應即交由主辦選舉委員會（直轄市選舉委員會）於 20 日內，依本法第 79 條第 1 項規定查對提議人名冊，有不合規定者，應予刪除，並將查對結果函報本會。又依同法第 79 條第 1 項、第 2 項規定，本會收到罷免案提議後，應於 25 日內依主辦選舉委員會查對結果，如不足規定人數，由本會將刪除之提議人及其個別事由列冊通知提議人之領銜人於 10 日內補提，屆期不補提或補提仍不足規定人數者，均不予受理。符合規定人數，即函告提議人之領銜人自收到通知之次日起 10 日內領取連署人名冊格式，並於一定期間內徵求連署，未依限領取連署人名冊格式者，視為放棄提議。

三、查曾巖理先生領銜於 109 年 9 月 25 日向本會提出高雄市議會第 3 屆第 3 選舉區議員高閔琳罷免案，經本會於同日以中選務字第 1090002341 號函請高雄市選舉委員會依公職人員選舉罷免法第 79 條第 1 項及同法施行細則第 47 條第 1 項、第 2 項規定，並參酌本會訂定「公職人員罷免案提議人及連署人名冊查對作業須知」查對提議人名冊，於 20 日內（109 年 10 月 15 日前

) 將查對結果函報本會。

四、高雄市議會第 3 屆第 3 選舉區選舉人數 19 萬 1,440 人，依法提議人人數應為 1,915 人以上。經高雄市選舉委員會於 109 年 10 月 15 日以高市選一字第 1093150562 號函報提議人名冊查對結果，本會交付提議人名冊 3,561 人，符合規定人數 3,222 人，不符合規定人數 339 人，已達法定提議人人數。依公職人員選舉罷免法第 79 條第 2 項、第 80 條第 1 項、第 3 項及同法施行細則第 48 條規定，本會應於 109 年 10 月 20 日前函請提議人之領銜人自收到通知之次日起 10 日內向本會領取連署人名冊格式，於 60 日內徵求連署，並於連署期間內向高雄市選舉委員會提出連署人名冊正本、影本各 1 份，逾期不予受理。

五、檢附本罷免案之連署函格式及連署人名冊格式，並已分別填具受文者、被罷免人之原選舉區、公職名稱及姓名，擬函請提議人之領銜人前來本會領取。

六、本案提議人之領銜人相關資料，請注意個人隱私權益之保障。

辦法：討論通過後，函請提議人之領銜人於文到次日起 10 日內到會領取本罷免案之連署函格式及連署人名冊格式。

決議：審議通過，函請提議人之領銜人於文到次日起 10 日內到會領取本罷免案之連署函格式及連署人名冊格式。

丙、臨時動議

丁、散會(下午 2 時 10 分)