

「您是否同意立法院職權行使法應增列條文：第十屆立法委員應於 2022 年 5 月 20 日前審議通過憲法增修條文修正案，將前言『為因應國家統一前之需要』改為『為因應國家現階段之需要』，續依憲法增修條文第 12 條規定程序，送交全國公民投票複決。」全國性公民投票案聽證會紀錄

時 間：中華民國 109 年 12 月 4 日（星期五）上午 10 時—11 時 15 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：

蒙志成委員

領 銜 人：

張竹苓女士

領銜人之代理人：

李菁琪女士、余筱菁女士、劉崇顯先生

領銜人之輔佐人：

曾建元先生

學者專家：

李惠宗教授、陳俐甫助理教授、陳柏良助理教授、彭睿仁助理教授

行 政 院：

（請假）

司 法 院：

（請假）

立 法 院：

翁柏萱研究員

法 務 部：

詹常輝副司長、徐沛曠專員

大陸委員會：

（請假）

中央選舉委員會職員：

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

1 司儀：

2 現在報告聽證會應行注意事項：

3 一、出席者須經主持人同意，始得發言。

4 二、禁止吸煙、飲食，並應將行動電話關閉或靜音。

5 三、對於發言者之意見，應避免鼓掌或鼓譟。

6 四、他人發言時，不得加以干擾或提出質疑。

7 五、發言時應針對議題，不得為人身攻擊。

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

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

12 八、有違反前項各款之情事者，主持人得命其退場或為其他必要之處置。

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

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

17 主持人蒙志成委員：

18 提案人、與會的專家學者、機關代表及在場女士、先生，大家好。提案
19 人張竹苓女士在 109 年 10 月 20 日所提「您是否同意立法院職權行使法應增
20 列條文：第十屆立法委員應於 2022 年 5 月 20 日前審議通過憲法增修條文修
21 正案，將前言『為因應國家統一前之需要』改為『為因應國家現階段之需要』，
22 續依憲法增修條文第 12 條規定程序，送交全國公民投票複決。」全國性公
23 民投票案，提經本會委員會議審議，多數委員認為本案應依公投法第 10 條
24 第 3 項規定舉行聽證會。

25 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，即：

26 一、本案是否合於公投法第 2 條第 2 項序言所稱屬憲法規定下之公投案？

27 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」？

28 三、本案提案內容是否不能瞭解其提案真意？四、本案是否為一案一事項？

29 五、其他事項。

30 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
31 宣布的注意事項。

32 另外，有關聽證會時間配當，提案人之領銜人或其委任代理人陳述意見
33 為 15 分鐘；學者專家及機關代表陳述意見共為 30 分鐘，發言順序依序為學
34 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，時
35 間為 30 分鐘。

1 我們歡迎今天參與本次聽證會的學者專家，第一位是國立中興大學法律
2 學系的李惠宗教授，第二位是政治大學創新國際學院的陳柏良助理教授，第
3 三位是東吳大學政治系彭睿仁助理教授；政府機關出席者為法務部代表。

4 現在請提案之領銜人或其委任代理人陳述意見，時間 15 分鐘，請。

5 領銜人張竹苓女士：

6 大家好，我是這次公投提案的領銜人，我叫「張竹苓」。非常謝謝大家
7 今天來到這個地方，我就不浪費大家的時間，先就這個提案的本身中選會提
8 出的一些疑問做一些回答。

9 這個提案主文的確是比較長，但是接下來我們幾位代理人還有輔佐人會
10 一一說明中選會提出的這些疑問，我就只回答其中一個部分是第三個議案的
11 第（1）個，就是不瞭解其真意的這個部分。

12 在這個中選會來的意見裡面說是否會有立場和主文一致的這一個部分
13 沒有達到的這個疑問，我們要說的是這一個主文裡面說我們希望可以用公投
14 的方式來要求立法院修立法院職權行使法裡面增加一條，讓立法院去提出這
15 一個修憲的公投的內容，這個修憲的內容則是要把憲法增修條文前言的「為
16 因應國家統一前之需要」這一句話拿掉，這一個一直以來都是綠黨的立場，
17 絕對沒有立場跟主文不一致的部分，接下來我們的代理人、我們的召集人會
18 繼續說明為什麼這個一直都是綠黨的立場，我們絕對也沒有違反一案一事項
19 的這個部分等等，謝謝。

20 領銜人之代理人余筱菁女士：

21 我是綠黨召集人余筱菁。

22 「臺灣是一個主權獨立的國家」，這是生活在這一片土地上多數人的認
23 同，綠黨過去多次在國際的綠能會議裡面，我們以「come from Taiwan」自
24 稱，而在國際綠能會議的名稱上，綠黨也是「Taiwan Green Party」作為綠黨
25 的全名，這一次公投的主文我們主張以公投方式來要求立委們做出去除憲法
26 增修條文中「在國家統一前之需要」的前言，為的是再度展現臺灣人在支持
27 臺灣主權獨立的決心跟堅定。中國對臺灣多次國際上的打壓並不影響臺灣主
28 權獨立存在的一個客觀事實，而今綠黨提出這個公投提案就是再度闡明增修
29 條文的這個存在不是為了「統一」這個選項而存在的，時代已經變遷，臺灣
30 與中國的國際關係也不存在「統一」的這個選項。

31 近兩年，因為中國對臺灣的一個挑釁跟壓迫，也看見中國對香港的各種
32 迫害，我們的臺灣意識也更加地凝聚，所以因應臺灣現階段的需要跟回應民
33 意，綠黨期待在這一次公投的過程中凝聚深化臺灣的共識。臺灣人無論來自
34 何方，不論是新住民、外省、本省、原住民，只要生在臺灣這塊土地，作為
35 臺灣的公民，這一部憲法有義務來保障身為臺灣的公民拒絕為「統一」這個

1 選項來作背書。

2 謝謝。

3 領銜人之代理人劉崇顯先生：

4 謝謝主席，我是綠黨另一位現任的召集人劉崇顯。

5 綠黨之所以要提出這個公投，是因為我們是一個全球性串聯的國際政
6 黨，世界各國的綠黨都遵守著全球綠能憲章的六大核心價值，這個六大核心
7 價值裡面，其中有一項就是「參與式民主」，綠黨追求的這個民主願景是希
8 望所有的公民都可以有表達自身觀點的權利，並且可以直接參與對我們的
9 不管是生活、社會以及政治上的決策，讓每一位公民都可以直接地參與。而本
10 案最重要的是，我們認為這個是在公投修正門檻下修之後、擺脫所謂「鳥籠
11 公投」的形象之後，第一個人民有機會可以直接參與修憲過程的一個提案，
12 並且真的很有機會可以取得實質的一個修憲成果。如果這一個公投案可以順
13 利通過的話，將會是臺灣民主進程當中一個重要里程碑，因此希望每一位學
14 者、主席、中選會的每一位夥伴可以一起來完成我們這一項屬於臺灣民主進
15 程的歷史性的新頁，謝謝。

16 領銜人之代理人李菁琪女士：

17 大家好，我是今天的輔佐人綠黨的副秘書長李菁琪律師，就今日的聽證
18 議題議題一、議題三、議題四的部分，以下向各位報告。

19 有關於議題一的部分，事實上在考慮說，本次的提案到底有沒有違反權
20 力分立以及架空代議制度。事實上我國的代議制度說到底，公投的創制權是
21 人民直接立法的方式，代議制度下，我國的制度應該是比較傾向於託付說，
22 意思就是說，我們的代議士應該是依照人民的意志亦步亦趨地去踐行他的權
23 利。像比如說我們的區域立委，在單一選區兩票制的選制下面，他會著重於
24 選民的意志更勝於他問政，所以說在這樣子的情況下，我們今天本次的提案
25 是希望藉由公投去敦促我們的代議士實踐人民的聲音，而不是說有架空權力
26 分立或是架空立法權的疑問，或是侵害立法權的問題。

27 另外，就架空代議制度跟一案一事項這兩點，我希望可以一起討論。

28 首先，有個問題是說，本案如果真的通過之後，憲法增修條文會不會立
29 刻被修改？答案事實上是不會的，我們仍然是要經過國會的議事程序，我們
30 的立法委員還是要進行投票，所以說在這樣子的情況下，本次的公投提案主
31 文並不會架空所謂的代議制度，也不會架空所謂的立法權的行使。所以，這
32 個提問事實上混淆了憲法修正跟立院職權行使法的修正，我們這個提案不是
33 讓修正職權行使法跟修正憲法同行，是先後秩序上的問題。所以，我們的標
34 的仍然是說，我們要修正的是職權行使法，而不是修正憲法，我們只是把提
35 案的內容放置於憲法修正的軌道上，後續的法令程序依然是需要依照正當法

1 律程序去進行的，我們不是要利用本案去變更或是創制新的規範。

2 另外，問題中有提到說，我們本次提案是不是一種措施性的法律，還是
3 有沒有符合一般性規定的要求，我們必須要強調的是，限制人民基本權的措
4 施性法律才需要一般性。比如說什麼？比如說 COVID-19，在武漢肺炎肆虐
5 的情況，我們有需要很多的措施性法律，這個時候是限制人民基本權。比如
6 說我們現在回國的時候要隔離 14 天，這樣子限制人民基本權的措施性法律
7 才需要一般性。可是本件並不是在限制人民的基本權，我們修正的是立院職
8 權行使法，所以當然我們不會需要符合一般性規定的要求。

9 有關於一案一事項的問題，前面我們有提到了，既然我們這一次提出之
10 後只是修正立院職權行使法，我們並沒有要求要立刻修憲，我們不是修正憲
11 法，所以自然來到第四點，不會有所謂一案一事項的混淆。

12 因為時間的限制，最後一個問題，看到貴會給我們的聽證議題，事實上
13 我們發現我們的重點是會放在是否架空了代議制度、提案主文是否是措施性
14 法律，還有國會自律這些，其實它是憲法位階的解釋，我們今天在中選會應
15 該是討論程序事項的階段，我們不知道為什麼會討論到這種實質的階段。這
16 是不是治權機關侵害權力分立的一種態樣呢？這是我們今天提出的疑問，謝
17 謝。

18 領銜人之輔佐人曾建元先生：

19 我們今天主要涉及的是公投問題，其實公投就是直接民權的展現，直接
20 民權從國民主權的角度來說，它是國民意志的展現，當然正當性絕對是高於
21 代議士國會的立法，我想這是我們在討論今天相關問題的時候，我們必須要
22 確立一個基本的觀念。法律是國會代議機關反映國民意志的最高形式，在法
23 律位階上僅次於憲法，所以國會作為政治部門本來就有廣泛的立法形成權，
24 目的在形成抽象的法規範，實現法律的價值秩序。

25 我們對於中選會所提出來的問題，就是這是不是屬於措施性法律，首先，
26 如果它是措施性法律，那麼我們也認為說，這是在現代國家當中針對特別事
27 件所制定的法律，這個是非常普遍的一個現象，只要不要涉及到對具體個案、
28 對人民的基本權利、特定對個案的限制，就不會影響、危害、侵害到行政權
29 或司法權核心的職權，也不會有所謂個案立法禁止原則的違反，所以就算是
30 措施性法律的話，有上面所述的問題的限制，但是我們認為本案並不是措施
31 性法律。本案公投標的是在要求立法院就它的職權，就憲法增修條文來提出
32 修正案，並不是針對特定的事件、特定的事項，這本來就是立法院的職權，
33 因為在憲法當中，立法院就是有修憲案的提案權，所以修正的條文，立法院
34 職權行使法還是抽象的一個法規範，也不涉及到具體的人民或具體對象的法
35 律權利義務關係的變動，不存在個案立法的問題，也沒有個案侵害立法權之

1 虞，這是對措施性法律這個問題的一個回答。

2 再來，這是不是涉及到立法原則的創制？我想這邊也要涉及到我前面所
3 談到的，就是說公投是屬於國民主權的直接行使，關於直接民權、古典的民
4 主理論，在盧梭的社會契約論，他其實就明白地談說，理想的一種民主形式
5 就是人民直接立法。為什麼在我們的國家當中、在我們的公投法當中，把立
6 法原則的創制要放進來，而沒有談直接立法？在臺北高等行政法院的判決上
7 面很清楚地談到就是說，這個是因為擔心我國實施公投創制的經驗不足，所
8 以為了避免人民提案的時候會出現立法的專門知識跟經驗的粗疏，導致公投
9 形成具體的立法條文可能會破壞掉原來法律體系的完整性，或者在法律觀念
10 上面跟既有法律產生扞格衝突，才会有今天我們看到公投法這樣的規定。可
11 是如果公投提案本身是具體的法律規範，而且經過專業的判斷並沒有抵觸、
12 破壞現行法律體系的完整性，沒有這樣問題的話，那麼從直接民權的理論、
13 從古典民主的理論，再從我們法律上並沒有限制、並沒有認定說立法的創制
14 是法律所禁止，而且有禁止的相關這些效果，並不存在這些東西，所以從理
15 論來說以及從法律的效果來說，我們認為說，提出具體的公投立法提案如果
16 它具有可行性，而且在價值上、法律規範的完整性上沒有破壞之虞的話，那
17 麼應當仍是我國憲法的價值，以及法律所不禁止者。

18 謝謝。

19 主持人蒙志成委員：

20 感謝提案領銜人、委任代理人陳述意見，那麼接下來我們請國立中興大
21 學法律學系的李惠宗教授發言，時間5分鐘，請。

22 國立中興大學法律學系李惠宗教授：

23 請教一下領銜人，你們有提到這樣的修法，希望增修一個條文，在立法
24 院職權行使法裡面加這個條文，可是這個條文的內容如果是照你們這邊所提
25 出來的條文，第十屆立法委員應該在2022年5月20日前審議通過憲法增修
26 條文，將前言改為「為因應國家現階段之需要」，等於是希望用修改立法
27 的方式去修憲，就會涉及到修憲，要有這個文字，意思是不是這樣？

28 主持人蒙志成委員：

29 教授，您就繼續講，後來再答題。

30 國立中興大學法律學系李惠宗教授：

31 好，第一個問題你就把它記下來。

32 第二個問題，其實公投就是補充代議制度的不足，縱使是措施性的法律
33 又如何？難道會不可以嗎？你們認為中選會這邊提出來的疑義你們會站不
34 住腳嗎？如果這是一個措施性法律，是不可以的嗎？你們會這樣的意思嗎？
35 縱使是措施性的法律，其實如果經過立法，它還是可以通過的，並沒有什麼

1 不妥之處。重點是本案是不是等於實質的修憲？因為你會動到將來的憲法。
2 我們的憲法增修條文有這樣的文字，你希望去修改這個憲法，你覺得你們是
3 不是希望更直接去修憲？是不是這樣的意思？就會碰到一個難題，現行的公
4 投制度就是在憲法下的公投，我們可不可以直接去修改憲法增修條文？你覺
5 得可不可以？因為我們的公投本來就是直接民主的實現，為什麼會有這種限
6 制？還會進一步質疑現行公投法根本就不對，你可以直接這樣質疑，或者直
7 接修改，或者提案去修改公投法，這樣不會更直接達到你們所需要的目標？
8 你們的目標我們贊同，基本上尊重每一個人的表達意見是可以這樣主張的，
9 但是可能你的意思是直接要修改憲法，意思是不是這樣？

10 以上這些問題就請你釋疑一下，謝謝你。

11 主持人蒙志成委員：

12 謝謝李教授。

13 我再講一下，就是一次我們請學者專家不管是提問或發言，結束之後，
14 相關的問題再請領銜人或代理、輔佐人一一回覆，後面會有安排時間，以上
15 說明。

16 我們第二位請後來到的真理大學人文與資訊學系陳俐甫助理教授發言，
17 一樣時間5分鐘，請。

18 真理大學人文與資訊學系陳俐甫助理教授：

19 我覺得這個公投案有展現綠黨的特色，因為綠黨很有創意，應該是第一
20 次用這個程序的方式在提公投案。當然中選會是一個政府的機關，有一些傳
21 統、有一些文化，但是我們遇到新的挑戰，我們可能也要想一想這個沒有經
22 過的機會，以後也許還會有接二連三，我覺得今天的這個聽證會蠻重要的。

23 是否本來就存在一個這樣的路徑，就是說可以透過修立法院職權行使法
24 來進行一些法律？法律上應該是沒有說不行，所以綠黨這個提案我覺得中選
25 會可以考慮是不是要建議有關修公投法，如果以後立場是覺得不可以走這個
26 程序，應該就把公投法改正，就是這個不要，但是在改正之前應該是可以。
27 第一個，我覺得途徑是存在，這個是因為本來立法委員在定公投法的時候沒
28 有想過這個路徑，人家綠黨很有創意，所以大概沒有這個問題，就路徑的部
29 分，這個路徑以後還要不要再存在，這個就是這次的機會，我覺得就是要開
30 這個聽證會的重要性。

31 第二個是說，我剛剛有看了幾個點，一個是有關是不是同時處理兩件事，
32 好像是第幾點說一案一事件，我覺得這倒不是很大的綠黨這一次的問題，因
33 為它的事件應該也是蠻明顯的，李老師講的有關修憲，所以他希望開啟這個
34 程序，但是綠黨有沒有可能在他的提案文或是他的表達主張上比較清楚說，
35 真正精神我猜是不是在希望立法院不可以逃避這個有關憲改的問題，必須在

1 這一次裡面開始進行憲改，這樣才不會長期人民有關憲法公投形同具文，就
2 是說立法院都沒有執行過這個權利？這個權利其實是人民所委託的，而且上
3 次在國民大會廢除之後，事實上這個權利已經委託給立法院了，人民一直都
4 沒辦法行使到，所以這個公投案也有這個政治效果，因為公投不是只有法律
5 效果，公投也有政治效果，以這一件來講。所以，就這個部分可不可以這樣
6 提呢？我覺得就蠻有趣的。

7 有設定第十屆或是屆次時限，過去也不是沒有例子可循，我覺得是可以
8 的，例如說落日型，就是要求什麼時候完成。不過如果沒有完成，其實你也
9 不可能處罰這個屆次，你也不能強迫他，只能說你定了，他應該要這樣，到
10 時候時間超過的話，是他違法，怎麼處理呢？你要自動生出哪一個案子就給
11 人家公投，可能也有這個實質上的困難，所以回到這個，我覺得這個公投案
12 是比較政治的，就是比較屬於政治層次，不是純粹是法律層次的一個公投案，
13 我的見解是這個。

14 從這個角度來看有關公民投票跟他們所談的國民主權，我覺得這個部分
15 就會變成可以成立，為什麼？當然不能夠架空立法院的權利，但是可不可以
16 變成剛剛有老師來講是說輔助，也有可能是雙軌？當然國家領土比較小、交
17 通方便的很多國家在政治上的公投不是做輔助，也是常態的，就是比較直接
18 草根民主的國家，小國小民的是蠻多的。如果以這個角度來講的話，公民投
19 票其實是一種直接民主的立法行為，它並沒有所謂架空不架空，事實上還是
20 存在著代議制度，所以這個也沒有太大問題。比較多的爭議是例如說措施性
21 法律，我覺得就會流於學術性的討論，到底它算不算涵蓋原來德文裡面談這
22 個措施法的問題、可不可以把它擴張解釋？我覺得應該回到說，可不可以對
23 程序的法律做公投，而不是實質法律的本身做公投，這才是這個案子的爭議，
24 而不在於措施性這個東西。對綠黨，從這個角度來解釋，也沒有占到什麼便
25 宜，事實上我覺得也會造成談的混亂，這個不是很好。

26 不好意思！因為時間的關係，我被按鈴了，如果還有機會再第二次發言，
27 我再講，謝謝。

28 主持人蒙志成委員：

29 謝謝陳教授的發言，稍後還有時間請您再補充。

30 接下來請政治大學創新國際學院的陳柏良助理教授發言，時間5分鐘，
31 請。

32 國立政治大學創新國際學院陳柏良助理教授：

33 主席你好、提案人你好，首先，對於這個提案本身也是呼應陳教授的意
34 見，我是覺得非常有創意，因為這個提案其實某種程度是把我們過去很多在
35 學理上討論還沒有釐清一些路徑不清楚的部分有機會在這個聽證會場合拿

1 出來講。

2 對於這次提案中選會提出來的四個意見，我先講簡單的部分，先從措施
3 性法律開始講，我個人認為措施性法律這個部分不會有問題。在美國學理上
4 有提出一個叫「Bill of Attainder」，就是所謂褫奪權利法案，那個是從 18 世
5 紀末開始，事實上美國褫奪法案它的原型是從英國在 13、14 世紀、中世紀
6 那邊搬過來，他們主要是針對限制基本人權的部分，後來美國的討論是一開
7 始先從是否要剝奪生命權還有剝奪財產權開始。本案這次提問的對象並不會
8 干涉到基本人權，所以在這次 793 號釋字裡面，當時在那個釋憲辯論的時候
9 已經有討論過這個問題，最後大法官作出合憲性的解釋，有把措施性法律作
10 出一個相對你們這一方來說是 friendly 的解釋。基本上我是肯認 793 號這邊
11 的理解，也符合美國的學理，因為在 Bill of Attainder 的那個脈絡下，基本上
12 只討論 Fundamental Right，沒有討論 Check and Balance 或 Separation of
13 Powers，所以我是覺得這個措施性法律確實現在來說，在這個案子當中會變
14 成比較學理式的討論。

15 對我來說，在這個案子裡面有幾個我覺得是比較實質性的問題，第一個
16 實質性的問題是呼應李惠宗老師剛剛所講的，就是這個案子其實看起來動的
17 是一個立法院職權行使法，但本身它是討論到憲法層次的問題。也就是我們
18 公民投票法第 2 條裡面是寫憲法規定外，後面另外寫出三個選項，可是就變
19 成是說，我們今天討論的到底是立法原則、重大政策，還是根本就是一個修
20 憲？就是憲法規定外的那個修憲，我們增修條文有憲法修正案、領土變更案
21 是交付公民複決，所以它這個有一點 revers 的問題。所以，在這個部分的話，
22 就會變成有趣的是說，到底最後你們的選擇是不是選擇立法原則的創制，這
23 個是最好的選項？還是你們要一開始就直接 claim 說你們是用憲法修正，或
24 者是 claim 第三個，就是重大政策？因為如果是重大政策的話，它一樣可以
25 在政治上造成一定的效果，可以 push 到立法機關。

26 我會繞這個問題來講，就會掉到第三點是說，如果你今天選擇立法原則
27 創制這個路徑的時候，你們連結的是連結立法院職權行使法，立法院職權行
28 使法是從立法院組織法這邊授權出來的，所以它的法律體系解釋上面規定的
29 其實是立法委員職權行使，比較程序性的辦法，也就是說，你們從這個路徑
30 來走的時候就會碰到一些 difficulty。也就是碰到一些困境，就會變成是說，
31 你們選擇立法院職權行使法，會牽涉到第一個就是中選會提出來的問題，立
32 法院職權行使法本來只規定立法委員行使職權的程序事項，可是你們這一次
33 加的條件是，第一個是限制他的時間，要求他 2 年內必須要完成，第二個是
34 限制了他的特定方向，所以就變成是在這個地方選擇立法院職權行使法是不
35 是一個最好的標的？或者是反過來想，你們是不是直接去修公投法，直接把

1 公投法寫得更明確？這是另外一種路徑，我是覺得聽證會大家是可以進一步
2 討論的。

3 至於一案一原則部分的話，我會覺得本身問題不會太大，真正核心還是在
4 在於你們選擇最後那個路徑的標的，真的選擇立法院職權行使法是最好的方
5 式，還是選擇其他的實體法、甚至公投法本身作為你們的標的？這是可以討
6 論的。

7 至於主文、理由說難以理解部分，我建議是說，在這個理由內部是可以
8 文字上再作調整，因為我那時候在讀的時候覺得有一點有趣的點是 499 號釋
9 字當然會有標示國民主權原則，但是它其實另外一個更大的的是要做修憲框架
10 或修憲界限、或修憲疆界的問題，所以你們變成在討論的是一邊在主張說我
11 們要修改憲法，也沒有告訴大家說憲法裡有一個框架就是絕對不可以突破，
12 這次在主文、理由上就會看到看起來好像是兩個沒有完全 consistent 的一個
13 論述。我是建議你們如果真的要彰顯國民主權，499 號釋字不用引出這麼多
14 多詳細的內文，只要彰顯它國民主權那個文字就可以凸顯你們的意志了。

15 謝謝。

16 主持人蒙志成委員：

17 謝謝陳教授的發言。

18 現在請東吳大學政治系的彭睿仁助理教授發言，時間一樣 5 分鐘，請。

19 東吳大學政治系彭睿仁助理教授：

20 主持人還有在場各位學者專家，還有提案的領銜人，我們今天談到的是
21 國民主權的問題。公投法它是一部具有高度政治性的法律，從政治性的角度
22 來看的話，我們不能全然只從法律的理論或是研究途徑來去分析，反而必須
23 從政治性的高度來看。基本上公投法的目的是要讓人民的意志展現，追根究
24 底就是我們如何讓人民的意志確定可以從這部法律去展現，是應該透過任何
25 的審查機制去限制它，還是應該放寬它的一些限制，在比較模糊或抽象的空
26 間當中，讓人民的意志可以透過公投去展現？

27 首先，我想延續人民的意志展現，我們就必須要從政治加上法律的角度
28 來看。我們國家採取的是代議制度，代議制度的落實必然是代議士，也就是
29 我們的立法委員，如果修正立法委員的職權行使法是限制立法委員的行為，
30 是否如中選會在理由書上面所講的，是否會有間接促使立法委員採取特定行
31 為的強制性呢？如果這是會強制立法委員去採取特定行為，我們就必須回歸
32 到代議政治本質，代議士是代表人民去行使職權，如果立法委員行使職權怠
33 惰，造成立法怠惰，以至於重要法律無法推行的時候，人民可不可以透過公
34 投法促使立法委員行使他的職權？如果說是間接促使代表強制性，這時候就
35 要回到刑法上的規定，今天修改立法院職權行使法，讓立法委員必須做一件

1 事情的話，針對立法委員個人是否有刑法上強制罪的問題？我想無庸置疑不
2 可能有這個問題。

3 如果不可能有這個問題的話，我們就要考慮到既然是代議政治，同樣也
4 是政黨政治，政黨政治下，所有立法委員的職權行使絕對不單是個人意志，
5 還有涉及到整個政治的運作，因此即使按照公投法上面的規定，並且修改了
6 立法委員職權行使法的規定，讓原來的「國家統一前」改成「現階段」，是
7 否會強制立法委員必須在如同公投主文上所提的時間做這件事情呢？我想
8 即使是通過了立法委員必須做這件事情，可是立法委員不是單純憑個人意
9 志，覺得我要做，我就可以達成，因為這是政黨政治，還必須透過立法院政
10 黨政治的運作並且通過表決，如果表決不通過，一樣這個法案是不會成立的。

11 所以，我覺得中選會在這邊實在沒有必要要先通過公投法為立法委員的
12 職權行使與否或是會不會產生限制他的意志先替他們作出解釋，反而應該是
13 如果促成立法委員去行使他的職權，不論通過與否，甚至國民主權、人民意
14 志展現的時候，我相信這才是公投法當初立法真正的立法目的跟意志。

15 此外，中選會在文中有提到是不是這是一個措施性的法律，我想剛才
16 諸位學者專家也提到了，我舉德國的例子來看。我想大家知道 COVID-19 是
17 目前最嚴重的疫情，德國曾經在 3 月、5 月及今年 11 月分別採取三次緊急立
18 法，緊急立法的目的採取包裹式的立法去限制包括人民的出入行動、強制戴
19 口罩，諸多關於人民基本權利的相關條文，這是措施性法律，因為它有一定
20 時間限制。可是各位我們回過頭來看綠黨它提出的公投主文當中，如果今天
21 是限制立法機關，而立法機關又是國家的權利行使，而且又是必須要透過立
22 法委員去行使，立法委員的前提又是政黨政治的話，請問一下，這個是一般
23 性規定，還是特殊性的個案規定？而且如果立法委員職權行使是任何一屆立
24 法委員都必須要行使的職權，我相信這個不是單純的個案，而是一個一般性
25 的規定，因為立法委員的職權行使不會在單一政黨執政一段時間之後就限制
26 而不會再繼續，因此我想這邊是完全不會有所謂的個案立法或是產生對人民
27 限制的問題。

28 回歸到人民主權，限制政府機關、限制立法機關算不算限制權利？我相
29 信如果是為了人民的主權跟權利來保障而言的話，限制立法機關不會限制人
30 民權利，反而是彰顯人民的權利，這個是從政治跟憲法的角度而言。

31 此外，在最後關於抽象性的規定，現階段是一個抽象，法律本來就是與
32 時俱進，抽象性規定就是一般性規定，我相信對立法委員職權行使並不會造
33 成任何的影響。

34 以上。

35 主持人蒙志成委員：

1 謝謝彭教授的發言。

2 接下來，我們請政府機關。現在請法務部代表發言，時間5分鐘，請。
3 法務部詹常輝副司長：

4 主席以及提案人，和與會的先進、學者專家，大家好，法務部在這邊針
5 對於中選會所提供的議題發言如下。

6 我們都知道公民投票是直接民主的一種表現的形式，是我國主權的一個
7 直接的展現，但是當然在實務上以及在學說上對於這樣子的一個公投制度都
8 有一些基本限制的說法跟學理，在這邊僅就憲法增修條文第12條的規定來
9 看，因為憲法的修改它是必須經過立法院的提議、決議，並且之後再提出憲
10 法增修案，再經過選舉權人的一個複決。針對這樣子一個規定來說的話，我
11 們的憲法修改的一個提案權和審議權可能是在立法院，因此本件提案修正憲
12 法增修條文的前言，並同時課予第十屆立法委員在2022年5月20日前審議
13 通過這樣子的一個憲法增修條文修正案的義務，有可能會限制到立法機關修
14 改憲法的一個提案權和審議權，對於這樣子一個憲法增修條文的規定有違反
15 的疑義。

16 至於措施性的法律，剛剛已經經過我們教授們的一個解釋了，在這邊我
17 們就不再贅述，本部是認為說，本案的公投提案可能有別於通常意義的一個
18 法律，而跟措施性的立法原則是比較不相似。

19 以上。

20 主持人蒙志成委員：

21 好，謝謝。

22 接下來，出席者經主持人同意後提出發問，並請受詢問者答覆，再來就
23 是主持人或經主持人同意之本會委員，向出席者進行詢問，並請受詢問者答
24 覆，所以現在是進入發問及答覆時間。那麼我們請提案領銜人，是否針對剛
25 才學者專家所提的問題進行答覆？請。

26 領銜人張竹苓女士：

27 非常謝謝學者專家跟法務部代表給我們的意見，我們想要說的是，這個
28 案子雖然的確大家都看得出來我們希望最終的目的是要修憲沒有錯，但是我
29 們也知道現在的公投法就是明文規定不能修憲。所以，當時我們認為如果我
30 們直接提了修憲，當然這個在做一個倡議的手段上面的確是有它的重要性，
31 但是我們也知道在現在的這個現實狀況下，我們這個案送到中選會直接被駁
32 回，連受理都不會受理。

33 所以，我們認為我們這樣子提主文的第一個目的是因為我們知道我們如
34 果主文直接寫我們要修憲，一定被馬上駁回，根本連這個程序都進不了，沒
35 辦法討論。第二個是我們認為立法院不能去逃避他們的這個立法責任，他們

1 不能去逃避這個高度政治性的議題，就像彭老師這邊說的，我們今天討論的
2 這個議題似乎是法律議題，但它其實也是一個政治議題，尤其是我們要講到
3 「統一」這個這麼敏感的字眼，它的確是一個政治議題。我們也看到立法院
4 其實被人民授予了這個修憲的權利，但是它卻可以藉由不作為來去逃避這個
5 事情，我們的這個提案也是希望敦促他們真的要去做到人民賦予他們的這個
6 權利的部分。

7 我們的確也是認為公投法規定不能修憲這件事情它本身是有問題的，可
8 能我們要再由其他的公投提案、或許用其他的方式來去解決這個問題，我們
9 的確認為它是有問題的。在公投法裡面寫說只有以下三個是可以拿來公投
10 的，我們認為它不是限縮，不是說只有這三個，比較像這三個是一個舉例，
11 就是它並沒有說其他的不行，如果其他的我們解釋上認為它是適合拿來公投
12 的，我們認為應該還是要讓它拿來公投，因為公投是人民去展現他的權利的
13 最高意志的方法，所以它應該是高於立法的。因為立法院是代議士，是我們
14 人民授權給他們的，所以我們認為人民應該還要是具有最高的這個權利的部
15 分。

16 剛剛法務部代表這邊說我們是不是會有侵犯立法院提案權跟審議權的
17 部分，我們認為我們這個公投的主文僅僅要求修改的部分是立法院職權行使
18 法的這個地方，就有點像是我們現在臺北有那麼多條公車，公車路線都已經
19 定了，並不是我們定的，我們只是希望他們上這臺公車、你什麼時候要下車，
20 但中間的路線我們並沒有在這一次的提案裡面要修改，我們僅僅是希望他們
21 在這麼多臺公車裡面應該要去坐這臺人民希望他們坐的公車，接下來的路線
22 都是我們現有法律已經存在這些程序、提案方式等等，所以今天即使我們這
23 一案真的中選會讓我們成案了，我們明年真的能夠公投通過的話，唯一會改
24 變的事實是立法院多了這一條工作。他們如果真的不做，他們其實也不會有
25 法律上的後果，他們頂多有政治上的後果，人民看到我們明明投了票，你們
26 卻又不做，但是這個政治上的後果並沒有刑法上、民法上的後果，所以我們
27 這個公投案並沒有進到實質修憲的程序，我們唯一會改變的只有立法院他們
28 在這段時間之內要不要做這件事情，我們希望他們做。

29 所以這是我的補充，謝謝。

30 主持人蒙志成委員：

31 不知道其他代理人、輔佐人有沒有回覆？請。

32 領銜人之代理人李菁琪女士：

33 代理人這邊李菁琪律師發言。

34 關於第一個問題，就是剛剛李老師提的問題，說我們這一次的提案好像
35 我們是侵害了立法委員的權利的部分……不是？不好意思！老師，我可能誤

1 解您的意思。不好意思！我有點緊張。

2 我解釋一下，就是回應剛剛老師們的提問，就是說其實我們綜觀整個立
3 院職權行使法是沒有罰則的，所以我們今天就算是修了這個立院職權行使
4 法，立法委員不做，事實上我們真的也拿他沒有皮條，法律上來說，當然說
5 政治上受到譴責，下次選民會不支持你，那是政治的後果，但是我們純就法
6 律而言，我們是不會有任何法律效果的。所以，如果這邊擔心說我們本次提
7 案會侵害到立法院的權力分立的問題，我是覺得有一點點多慮，當然我們承
8 認綠黨這次用這樣子的方式提案的確是有很大的造勢性的效果，就是我們想
9 要讓大家知道說，我們的立委明明就應該要修憲，這麼久都不做，與其說是
10 強迫他們或是限制立法委員的立法權的話，不如說我們是在敦促他們，這是
11 第一點。

12 第二點，其實我們在中選會評估對於提案內容有沒有違憲這個疑慮這件
13 事情，比較相似的前案是我們當年那個時候在同婚通過之前，釋憲之前我們
14 不是有一陣大亂鬥，有好幾個公投提案，反同方、挺同方提了很多公投提案？
15 中選會到底可不可以對於公投提案的實質合憲內容進行討論呢？這樣子的
16 討論，之前其實在立法院他們的法制局有討論過這個問題。其實我們可以看
17 到中選會的組織法第1條規定，中選會為貫徹憲法保障民主法治及人民參政
18 權之本旨，統籌辦理公民投票事務，再加上說中選會它是依照中央行政機關
19 組織基準法第7條規定辦理公民投票事務的行政機關，它對於公投的提案只
20 能做形式上的審查，當時中選會也回應外界的時候說我們不會針對婚姻定義
21 公投提出釋憲，當時中選會的確有這樣子對外界強調，然後他們還說我們是
22 獨立機關，在公投法修法與廢除公投審議委員會後，不會再針對提案內容作
23 實質審查，那我們今天坐在這邊，其實是在對我們的提案內容作實質審查，
24 我們提案方這邊覺得非常有趣的現象是這個。

25 當時在立法院的法制研究，法制局的研析裡面，他們當時有一個結論，
26 它說中選會對於公投提案的審核事項有5種，第一個是提案是不是非屬公投
27 法第2條規定的全國性公民投票適用事項？意思是說它到底是全國性公投還
28 是地方性公投，他們可以審酌的只有這種形式規定。第二個是提案是否不符
29 合第9條的提案格式規定？這也是形式審查。第三個是提案是否有第32條
30 對於同一事項重新提出的情形？第四點是依提案內容是否不能瞭解其提案
31 真意？第五個是提案人數是否不足第10條第1項之規定？以上都是形式審
32 查，今天中選會的公告內容其實內容蠻多都超過以上列的那五點，我們一直
33 在討論實質上我們今天的提案內容到底有沒有違憲疑慮，這是一個非常有趣
34 的現象。

35 以上回應及補充。

1 領銜人之輔佐人曾建元先生：

2 主席和各位在座先進，我想就剛才國立政治大學陳教授的發言提出一點
3 回應。

4 主要也是因為我們在這次公民投票法修正之後，將原來行政院公民投票
5 審議委員會這個機構加以裁撤，它主要理由在哪裡呢？就是說現在主辦公投
6 的機關中選會做一個獨立機關，它事實上已經沒有過去公民投票審議委員會
7 對於公投提案作實質審查的權限，如果沒有這樣權限的話，那麼中選會怎麼
8 樣來看待可能有陳老師所提到的，在適用事項上面的這些疑義、這些問題？
9 我的看法就是說，中選會現在的地位就是在如何輔助人民的這些提案，在尊
10 重提案者和人民意志的前提之下來協助提案者如何將這個提案能夠和我們
11 現行的法律秩序加以融合，讓這個公投提案未來通過以後，能夠更加地促進
12 我們國家憲政民主法治的這個發展，所以我是認為中選會在看待這個案子的
13 時候，要放棄過去在公投審議委員會那個階段那麼嚴格的審查一個標準，應
14 當從如何協助人民的公投提案權、創制權正當行使的這個機會，從這個角度
15 來協助這個案子的成形。

16 因此，未來這個公投案是不是以現在的這個文字或者以現在這樣一種法
17 律適用的事項來成形、來成案，我覺得這部分中選會還是有它作為一個獨立
18 機關在政策形成的自由權限，基於他們的職權怎麼樣來協助這個案子未來真
19 正在成案以後，能夠在我們國家的法制當中順利地運作，我想這是我們對當
20 前中選會在處理本案職權上面的看法，謝謝。

21 主持人蒙志成委員：

22 好，謝謝。

23 不知道還有沒有？另外兩位。或是有沒有要再進行第一輪的發言？學者
24 專家的發言及政府機關提問的，還有沒有要再回應的部分？

25 領銜人張竹苓女士：

26 沒有。

27 主持人蒙志成委員：

28 沒有？好，那我們就看專家學者。

29 我們請中興李教授發言，請。

30 國立中興大學法律學系李惠宗教授：

31 我簡單再請問一個問題，就是思考的一個問題，提案人這邊或者是你們
32 的團隊，你們想想看，我們目前有沒有一個原則叫做「國家統一原則」，你
33 們希望把它改變掉？是不是這種意思？可是你們覺得我們有這樣的一個原
34 則嗎？等一下你們可以回答。或者如同剛剛陳教授這邊所提到的，你這個問
35 題會不會是一個重大政策的創制？你不一定要選那個選項，你可能是這個選

1 項，那你就不要落到「您是否同意……」這個主文那麼長，您是否同意在這
2 個地方做這個事情。你可以直接這樣說，您是否同意我們的國家政策應該把
3 當前國家的統一改為因應我們現在的需要？這樣這個是政策。如果以這樣的一
4 個思維來處理，是不是會更符合你們的要求，你們就不用去修改立法？因
5 為我們有沒有這個立法原則是一個問號，我們可以這樣考慮。

6 今天我們的地位其實不是在質疑，我們是在把問題澄清而已，這個地位
7 是這樣，我們沒有做任何決定的實質權限，我們只是把這個問題弄得更清楚
8 而已。

9 以上，謝謝。

10 主持人蒙志成委員：

11 謝謝。

12 其他的專家有沒有針對這一點類似的問題？請陳柏良教授。

13 國立政治大學創新國際學院陳柏良助理教授：

14 首先，也是回應一下，因為基本上我也是同意，就是說在中選會這件公
15 投的聽證上面，審查權的限度其實確實是第一個可以討論的。

16 第二個，事實上就是回應我剛剛一開始有討論的是說，其實公投法第 2
17 條有三個選項，如果你們選擇的是立法原則創制，就去連結立法院職權行使
18 法的時候，相對會比較容易 touch 到 Check and Balance 那條比較敏感的神
19 經。我那時候自己在看這個公投主文的時候，第一個反應就是如果是選擇重
20 大政策，你們相對就不會去碰到要連結特定某一個實體法的修正，然後去討
21 論到會不會牽涉到權力分立架構的問題。所以，如果純粹以 political movement
22 或者是政治上造勢而言的話，其實完全可以繞過這些法律上的所謂 thicket，
23 就是法律上叢林那一些問題。所以，這個地方也是大家可以討論是說，比如
24 說如果你們想要補正或是什麼的，這個地方是不是一個可以考慮的點？

25 謝謝。

26 主持人蒙志成委員：

27 好，謝謝。

28 你要針對這個問題、同一個問題嗎？

29 東吳大學政治系彭睿仁助理教授：

30 對。

31 主持人蒙志成委員：

32 好，請彭教授發言。

33 東吳大學政治系彭睿仁助理教授：

34 謝謝主持人，針對這個問題，我想從另外一個方向提出一個不同見解。

35 針對就是說剛才專家學者提到國家統一權是一個政策，還是它已經是我

1 們目前的憲法裡面所規定的原則，當然如果以憲法增修條文的前文已經很明
2 確地寫了「國家統一前」，我想這個「國家統一前」已經不是單純只是我們
3 的政治理念或者是單純的政策議題，所以必然從重大政策來去做公投的話，
4 可能還是會淪落到一個到底會不會涉及到修憲的問題。這個時候反而是公投
5 法除非修法，如果公投法沒有修法的話，這樣子的一個「國家統一前」在憲
6 法上的規定不能納入到公投法當中，必然這樣子的一個憲政上的議題是沒有
7 辦法經過公投來作任何討論的。因此，如果說不要違反到現有公投法的規定
8 又不要修憲的話，必然只能從法律層次上的考慮。

9 因此，從法律層次上的考慮，我想我這邊回應一下剛才學者專家所提到的，
10 會不會涉及到三權分立的問題？我想這也如同機關代表所講的，會不會
11 侵害到提案或是審議的權利？如果今天是限制人民的權利，那當然一定要有
12 百分之百法律規定或是相關的要件來去做一個審查。如果今天是敦促立法院
13 去行使它的職權，但如同我們剛剛講的，政黨政治之下，立法委員不可能按
14 照個人的意志就能夠決定重大政策的通過與否，所以這是政黨政治也就是代
15 議政治的民主價值。這個時候如果人民團體透過公投法成立公投案，透過公
16 投，要求立法院去行使他的職權，這會侵害到立法院的職權嗎？這會侵害到
17 立法委員的提案跟審議權嗎？我想立法委員還是必須提案、還是必須審議，
18 至於在什麼時候前審議通過，如果說這個叫做限制，那就表示說立法委員的
19 立法怠惰都不值得去追究嗎？我想這應該不是公投法原來的立法目的。

20 以上補充。

21 主持人蒙志成委員：

22 謝謝。

23 針對這個問題不知道陳俐甫助理教授？

24 真理大學人文與資訊學系陳俐甫助理教授：

25 我也從這個問題繼續講好了，不然這樣設定好多問題針對。

26 主持人蒙志成委員：

27 是。

28 真理大學人文與資訊學系陳俐甫助理教授：

29 第一個，從彭老師後面接三權分立，其實我們憲法並沒有特別規定三權
30 分立，因為中華民國是五權憲法。其實它只有三個，只有民有、民治、民享
31 而已，是沒有行政、立法、司法，大家都認為應該要這樣，但是我們沒有開
32 始動到這個條文。事實上實務上臺灣也不是完全三權，司法權當然是完全沒
33 問題的，但行政跟立法的關係，其實我們有混合制，就是比較不確定。所以，
34 就這個立場來講，就是說其實要在臺灣把它解釋成是不是侵害到立法權就會
35 回到這個問題，到底我們是不是立法跟行政是完全可以分得清楚，本來就分

1 不清楚，就沒有什麼侵不侵害。

2 第二個，就公投法本身的條文，第1條它就講到說是為了確保直接民權
3 的行使，所以它本來就是可以。還有一個就是說，公民投票法雖然叫「公民
4 投票法」，不過它的精神應該是說，協助人民進行公民投票的法律，而不是
5 限制人民公民投票，因為公民投票是一個人民的權利，它不是好像是說一個
6 很中立的行為，其實是指人民跟政府之間，它是一個人民的權利。因為如果
7 人民沒有公民投票法，其實立法委員跟行政機關在命令跟法律就可以為所欲
8 為，所以它這個部分是人民本來就有，而是人民很難行使。我們怕行使的時
9 候造成混亂，所以我們定一個法律來協助人民行使，但是基本上它一定是一
10 個協助的精神，不是限制的精神。

11 站在保留的原則裡面，其實沒有被限制到的部分都應該要儘量協助人民
12 可以行使，因為它是一個保障的立場，所以這一點來講，我來看這個案子，
13 我才會第一個發言就強調說，應該是說它可能是公投法的一個破口，如果覺
14 得這個會造成混亂或不適合，我覺得就應該去修公投法，不是說不讓他去投。
15 我覺得是兩件事，因為這個法的本身精神是要協助人民的，至於說裡面的文
16 字什麼的，本來我們就不能要求所有提案單位法律知識或是語言能力都是有一
17 定的水準，這個是我們應該協助人民把這個案子寫好，我覺得這個就蠻有
18 意義的。就這個部分，中選會給一點意見，或是請專家學者來補充意見，我
19 覺得是很好的。

20 剛剛有老師提到是不是用政策，我覺得我也蠻贊成，勾這四種很麻煩，
21 它又是一個混合的，職權行使法是法律、程序法，可是它事實上叫做政策，
22 所以其實可不可以有第五種是「其他」？要是我，就要勾「其他」，我想他
23 們要勾的時候也蠻掙扎的。

24 如果是我個人，我比較不喜歡定到要審議通過什麼第幾條，應該是直接
25 定說，立法委員應該要審議這個，讓它出修憲委員會或什麼，我覺得這樣就
26 可以了。至於說修改的內容什麼的這個部分，今天會在現場大家爭議到這樣，
27 其實就是因為太明確，以至於不像是原則，它的政策性又降低了，好像就會
28 被人家解釋說都是在講法律，其實你們這個就是政策，但是你們必須在技術
29 上規避公投法沒有辦法協助你們去修憲的這件事情，所以就只有這個問題而
30 已。如果他們在文字上面可以稍微修正、改正，我覺得原則上就應該要協助
31 他再做下一個階段，我是比較贊成這樣。

32 謝謝。

33 主持人蒙志成委員：

34 謝謝陳俐甫教授的這個發言。

35 我要請領銜人或輔佐人、代理人，剛才其實專家大概有兩個重點，第一

1 個當然還是你們提的這個是立法原則的創制，但裡面卻開始有討論是不是以
2 政策的方法、創制的方法來進行，關於這個部分不知道你們有沒有什麼回
3 應？當然不同的學者專家也有不同的意見，這是第一個。第二個是針對於剛
4 剛李教授一開始提的問題，就是說我們有「國家統一前」這樣的政策嗎？當
5 然彭教授發言他認為這個已經定了，在憲法增修條文前面已經都說了，就是
6 重大的一個不管是政策或憲法的方向，所以這個部分是第二個問題。就麻煩
7 領銜人或代理人、輔佐人先針對這兩個問題來作回應，請。

8 領銜人張竹琴女士：

9 針對國家統一，我們是不是有這個原則的部分，就如同彭教授說，現在
10 這一句話的確是寫在我們的憲法增修條文的前言裡面，即使它不一定完全落
11 實在我們每一個層級的法律的制定或是法律的執行上面，不過的確在我們的
12 憲法增修條文裡面有明文寫了這一個東西，所以我們的確是希望即使在實
13 質的影響上有一定的限度，我們還是希望不要在我們國家的憲法裡面有這一
14 句話。

15 基於到底是我們應該要把它歸為重大政策的創制，還是立法原則的創
16 制，這個部分的確我們會需要更多的討論。的確礙於我們現有這些公投法等
17 等的規定，我們暫時選擇了這一個，希望能夠藉由這一條路一樣是開創一種
18 新的公投路徑。

19 最後是有關於 Checks and Balances，因為我們現在是講一個公投法，這
20 個是人民的權利，就我理解，Checks and Balances 應該是在不同的比如說立
21 法院、行政院、司法院它們彼此之間要有 Checks and Balances，我們是人民，
22 人民是授權所有的院的所有代議士的工作，我想應該不會有好像是人民侵害
23 到立法院職權的這個部分，我們是敦促他們做他們本來就應該做的事情。

24 以上。

25 主持人蒙志成委員：

26 其他代理人、輔佐人？我們就先請曾教授。

27 領銜人之輔佐人曾建元先生：

28 首先，關於「國家統一前」這個增修條文文字，至少我的看法，我不認
29 為這是一個國家統一原則，但它實際上發揮了實質拘束我們國家機關重大政
30 策決策上的一個拘束力。我們和德國不一樣的地方，就是我們這個增修條文
31 對於現在兩岸狀況的一個事實描述，並沒有進一步再加諸於我們人民積極促
32 成所謂國家統一的義務，但是它實質上發揮了拘束國家機關行政或者重大立
33 法決策的一個效果。這個效果會導致什麼？基於我們國家現階段發展的需求，
34 國家體制的設計以及公共資源的配置上面都會產生一定的扭曲，這是我們
35 認為要提出這個公投案我們事實上是有這樣一個價值。我們希望能夠讓我

1 們的憲法符合我們國家長治久安的需要，所以不要把可能扭曲到正常國家發
2 展這樣的文字干擾到我們國家正常的運作，這是第一個問題。

3 第二個，公投案本來就是直接民權、國民意志的展現，它本來就是在政
4 治上或者在法律上要拘束國家機關的行為，所以中選會的這個問題說公投案
5 會不會去限制到立法權，我覺得這個是一個假問題或者一個非常荒謬的問
6 題。本來公投案就是要來拘束立法權，要求立法權依照人民的直接民權來實
7 現國民的意志，所以這個當然會是限制，而且我認為它不成為任何的問題。

8 第三個，究竟本公投案要適用哪一個事項，屬於立法原則，還是政策的
9 創制？經過剛才各位先進的討論或者是見解，其實我做輔佐人的立場，我是
10 認為說，在這個案子上，我們可以有備位的聲明，就是備位的主張。中選會
11 覺得說，事實上重大政策的創制也許更適合於本案的精神，我們也接受這樣
12 一個方向。總之，我們希望說，中選會基於一個獨立機關這樣一個地位，在
13 新的公投法通過之後，創造一個行政上的先例，真正來協助人民公投創制權
14 利的實現。所以，在這個問題上面，我們也希望說，未來成案的文字或者是
15 相關的這些法令適用上的問題，我們還有機會能夠跟中選會在這個問題上面
16 再達成協商，讓這個公投案能夠真正成案。

17 謝謝。

18 主持人蒙志成委員：

19 謝謝。

20 李律師要發言，是不是？請。

21 領銜人之代理人李菁琪女士：

22 謝謝各位先進。

23 回答剛剛李老師的問題，第一個問題是目前我們有沒有國家統一原則？
24 像前面剛剛諸位先進還有我們的曾老師有提到，現在「因應國家統一前之需
25 要」是寫在我們的憲法增修條文的前言裡面，所以形式上有。可是實質上有
26 沒有呢？我覺得沒有。所以，這要回到第二個問題說，如果我們今天把這個
27 「因應國家統一前之需要」改成「因應國家現階段之需要」，是不是一個重
28 大政策的創制？形式上看起來好像是，可是實質上我們現在真的有在所有法
29 規是「因應國家統一前之需要」嗎？我們覺得好像不是。所以，回到老師的
30 第二個問題說，我們這是不是國家重大政策的創制？形式上是，實質上不是。

31 我們今天提這個公投提案也不是說「為因應國家獨立之需要」，我們也
32 沒有這樣寫，我們只是說「因應國家現階段之需要」，我們無非想要的只是
33 一個表裡合一的憲法而已，而不是一個怎麼形式上看起來好像要統一，但是
34 我們全部都在做其他不一樣的事情。也希望說可以透過這一次的公民投票瞭
35 解到我們整個全體國民意志的展現，我們國家的人民到底是想要往統一的方

1 向靠攏，還是我們只是想說不管是統一還是獨立，我們希望是我們的整個法
2 律制度可以因應我們目前現階段不管是想要統一、想要獨立或是想要維持現
3 狀，我們是因應現階段之需要，像這樣子比較符合實際上的憲法的法規規定。

4 所以，當時其實我們在提案勾這四個選項的時候，我們掙扎了非常久，
5 黨內那時候也是說：「這怎麼辦呢？」那時候會選到立法原則的創制，不選
6 重大政策的創制，是因為我們怕說我們一寫說是重大政策的創制，送出來就
7 說這個直接違反憲法增修條文前言，就是直接被駁掉，所以我們才繞了大一
8 圈子，想東想西想到立法職權行使法這方式把它繞掉。

9 以上報告。

10 主持人蒙志成委員：

11 謝謝。

12 還有一點時間，不知道其他學者專家？我們還可以再多互動一點，雖然
13 時間不多。來，我們請彭教授。

14 東吳大學政治系彭睿仁助理教授：

15 我想在這邊稍微回應一下，提到有關於憲法增修條文的前言，關於「國
16 家統一前」，它到底有沒有對我們的立法或行政產生實質的拘束。

17 我想我們簡單舉一個例子叫做「兩岸人民關係條例」來看的話，這個條
18 例的存在一定是只有臺灣跟中國這兩岸關係會去適用，不可能適用到其他國
19 家，所以如果不是一個特殊的狀況，為什麼要訂定這樣的法律？這樣的法律
20 存在，它會不會對行政機關產生實質效果？我想陸委會這麼樣一個牌子在這
21 邊，那就是一個實質的效果。

22 此外，包括公投法第 20 條第 1 項第 2 款提到「大陸地區人民、法人、
23 團體」，還有第 3 款「香港、澳門居民、法人」等等，如果今天沒有產生實
24 質的效力跟拘束，為什麼連公投法第 20 條都特別要把大陸地區還有香港、
25 澳門居民拿出來做另外的列舉？我想這個實質的拘束力、實質的影響力是存
26 在的。

27 「國家統一前」既然列在憲法增修條文，而且是前言，必然會對我國的
28 三權分立體制產生一個引導的作用，這個引導作用就是立法機關的所有法律
29 必然難以去擺脫「國家統一前」這一個憲法原則下的拘束。

30 以上補充，謝謝。

31 主持人蒙志成委員：

32 謝謝。

33 還有 1 分多，還有要補充？不限於領銜人或學者專家。不知道有沒有要
34 提出討論或要補充意見的地方？沒有的話，本次聽證程序我們就到此結束。

35 那麼依行政程序法第 64 條第 4 項規定，本次聽證紀錄指定於 109 年 12

1 月 9 日（星期三）下午 2 點到 5 點在中央選舉委員會閱覽室供陳述或發問人
2 閱覽，並簽名或蓋章。

3 司儀：

4 聽證程序終結，散會。

5 < 以下空白 >