

中央選舉委員會第四三一次會議紀錄

時間：中華民國 101 年 7 月 17 日下午 3 時

地點：台北市徐州路 5 號 10 樓會議室

出席委員：張主任委員博雅                      劉副主任委員義周

郭委員昱瑩    蔡委員麗雪

段委員重民    柴委員松林

劉委員宗德    潘委員維大

陳委員國祥    林委員慈玲

陳委員文生

列席人員：鄧秘書長天祐（請假） 余副秘書長明賢

高處長美莉（請假）                                      莊處長國祥

賴處長錦珣    蔡主任穎哲

李主任奕君    陳主任慧珍（蕭佩珊代）

顏代理主任輝德    楊副處長松濤

林專門委員裕泰    王科長曉麟

林科長惠華    陳科長怡芬

蔡科長金誥

主席：張主任委員博雅                                      紀錄：朱曉玉

甲、報告事項

一、宣讀第四三〇次會議紀錄。

決定：紀錄確認。

二、第四三〇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

#### 選務處

案由：101年1月1日至101年6月30日各直轄市、縣（市）選舉委員會辦理地方公職人員補選情形統計，報請 公鑒。

說明：

一、101年1月1日至101年6月30日各直轄市、縣（市）選舉委員會辦理地方公職人員補選情形，經統計如次：

（一）鄉（鎮、市）民代表：4人。

（二）鄉（鎮、市）長：3人。

（三）村（里）長：57人。

二、檢附「101年1月1日至101年6月30日各直轄市、縣（市）選舉委員會辦理地方公職人員補選情形統計表」1份。

三、報請 公鑒。

決定：准予備查。

#### 乙、討論事項

第一案：中天電視股份有限公司因邀請外國人民參加訪談節目，涉嫌違反總統副總統選舉罷免法（下稱選罷法）第50條第4款規定，應徵詢委員所提法制疑義，重新研提意見一案，敬請 核議。

提案單位：法政處

說明：

一、依本會第429次委員會議討論事項第7案決議辦理。

二、本案依次有林委員慈玲、陳委員國祥及陳委員文生提出意見，經歸納相關法制疑義並擬議研析意見如下：

(一)選罷法系爭法條已侵及憲法第 11 條、司法院釋字第 364 號、第 509 號解釋所揭櫫之言論自由、傳播媒體編輯自由原則

**研析意見：**

- 1.按憲法第 23 條規定，人民之自由權利，除為防止妨礙他人自由，避免緊急危難，維持社會秩序，或增進公共利益所必要者外，不得以法律限制之。易言之，依反面解釋，相關自由權利基於上開特定原因，尚非不得以法律予以作適當之限制。
- 2.查選罷法對於系爭相關自由權利予以作直接限制之條款，除本案之第 50 條、第 43 條外，尚有第 46 條（廣電媒體公平處理限制）、第 47 條（平面媒體限制）、第 48 條（利用公共設施及區域進行宣傳限制）、49 條（煽惑競選言論限制）、第 51 條（競選噪音限制）、第 52 條（民調限制）、第 72 條（宣傳活動限制）、第 79 條、第 90 條及第 96 條（罰則）等條文，上開限制規定或為維護競選秩序、公平競爭、公共安全等法益而為制定，如有侵及憲法保障之自由權利，當事人自有救濟途徑，本會尚無以選罷法上開限制規定有違憲之虞而逕行不予適用之判斷或裁量餘地。

(二)選罷法第 50 條第 4 款規定政黨及任何人不得邀請外國人民為助選等行為，其規範主體為「政黨」及「任何人」，新聞媒體不在規範對象之列

**研析意見：**

按選罷法對適用選罷法之權利義務主體未作立法性定義，事實上為立法節約，如其他法

律已有界定或主體明確清楚者，各該行政法當無庸就其所應適用之權利義務主體均悉予作立法性定義之必要，故選罷法第 50 條第 4 款所稱之「任何人」，自指自然人而言，但由於實務上競選或助選行為之行為人經常有以「候選人後援會」、「旅北同鄉會」或公司法人名義從事違規行為，造成違規行為人查處不易（通常是多數人集體分工之違規行為），復加上黨禁解除，選罷法乃配合將政黨特別列為權利義務主體，因此部分條款有將「政黨」及「任何人」併列為權利義務主體之規範體例，但於罰則中作特別處理，也就是明定採行三罰制之處罰規定，除處罰違規行為人（自然人）外，如該違規行為人身分為政黨、法人或非法人團體（如：候選人後援會）之職員、受僱人等執行職務之人員，則尚應連帶處罰其代表人或行為人；如該違規行為人係以政黨、法人或非法人團體（候選人後援會）名義為違規行為，於違規行為人難以查明之情形下，乃併處罰違規之政黨、法人或非法人團體及其負責人。往例本會處罰案例，均因違規行為人難臻明確，均僅處罰該政黨、法人或非法人團體及其負責人(兩罰)，惟如有查得違規行為人可臻明確者，自仍應依法併罰（三罰）。

- (三) 系爭電視公司主客觀上難認有邀請包道格先生為候選人宣傳之意思及行為、包道格先生之言論並未對特定候選人宣傳、外國政要接受媒體專訪談論選舉，為舉世普見之正常行為等節

## 研析意見：

1.按入出國及移民法第 29 條規定，外國人在我國停留、居留期間，不得從事與許可停留、居留原因不符之活動或工作，違反者依第 36 條第 1 項第 6 款之規定，得予以強制驅逐出國。89 年 3 月第 10 任總統副總統選舉發生「國際自由政黨聯盟暨亞洲自由民主聯盟」執行委員會外國籍成員參加某政黨舉辦「青年之夜晚會」，外籍人士上台揮舞競選小旗致意，滋生是否違反上開規定疑義。嗣內政部警政署以外國人不得干涉他國內政，為國際間普遍原則，外國人參與本國助選活動，固屬違反移民法規定，但上開遊走法律邊緣之行為，是否構成助選在認定上造成該署執法不易，復加上該署認為移民法並非規範有關選舉之法律，該條規定亦僅具事後審查功能，故希望於選罷法中訂定相關限制規定，並將所謂助選或競選行為予以表列，俾資便於執行，幾經研商，乃有現行條文之制訂。

2.至本節所提意見，或係具體事實是否適用於抽象法規，是否符合構成要件之涵攝問題，或係其他非法制因素應否納入考量問題，以其並非法條適用疑義，當由委員會議作具體個案事實之認定。

三、檢陳本會第 429 次委員會提案(第 7 案)相關資料。

辦法：依決議辦理。

決議：

一、本案以表決方式決定，至「表決」是否記名，先依

本會委員會議規則第 14 條第 2 項規定進行表決，表決結果：採不記名表決。（1 人贊成記名；6 人不贊成記名；3 人棄權）

- 二、本案就當事人是否違反總統選罷法第 50 條第 4 款規定，進行表決，表決結果：未違反規定，不予處罰。（認為違反規定者：3 人；認為未違反規定者：7 人）

第二案：有關第 8 屆全國不分區及僑居國外國民立法委員選舉臺中市南區第 1130 投開票所投票率異常一案，續請核議。

提案單位：選務處

說明：

- 一、本案經提 101 年 6 月 19 日本會第 429 次委員會議討論，獲致決議如下：「一、有關中國國民黨、民主進步黨及台灣團結聯盟之得票數均溢記 100 票更正部分，審議通過；另臺灣臺中地方法院檢察署來函所敘有關民主進步黨、台灣團結聯盟之得票數，因人為之唱（記）票，存有 1 至 2 票之誤差部分，函請該署查明確實之誤差情形後，由本會併予公告更正中國國民黨、民主進步黨及台灣團結聯盟政黨得票數，相關資料並配合修正。二、依更正後之政黨得票數核算政黨競選費用補助金，並函請中國國民黨、民主進步黨及台灣團結聯盟等 3 政黨繳回 101 年度溢領之政黨競選費用補助金。」依上開決議，本會以 101 年 6 月 25 日中選務字第 1013150143 號函請臺灣臺中地方法院檢察署查明因人為之唱（記）票，致民主進步黨、台灣團結聯盟之得票數，存

有 1 至 2 票誤差之確實情形見復。

二、案經臺灣臺中地方法院檢察署 101 年 7 月 10 日中檢輝純 101 他 1832 字第 076075 號函復勘驗結果，民主進步黨於臺中市南區第 1130 投開票所投開票報告表原記載之得票數為 545 票，勘驗結果為 443 票，應減少 102 票；台灣團結聯盟原記載之得票數為 262 票，勘驗結果為 163 票，應減少 99 票；至中國國民黨原記載之得票數為 656 票，勘驗結果為 556 票，應減少 100 票。

三、查第 8 屆立法委員選舉業於 101 年 1 月 14 日完成投開票作業，全國不分區及僑居國外國民立法委員選舉當選人名單及政黨得票數，經提請本會第 425 次委員會議審定，並由本會依規定於 101 年 1 月 19 日公告在案。為確保選舉結果正確，擬依臺灣臺中地方法院檢察署上開勘驗結果，將原公告中國國民黨之得票數 5,863,379 票，更正為 5,863,279 票；原公告民主進步黨之得票數 4,556,526 票，更正為 4,556,424 票；原公告台灣團結聯盟之得票數 1,178,896 票，更正為 1,178,797 票，並配合修正各該政黨得票數（率）相關資料。至依更正後之政黨得票數及得票比率計算分配之各政黨當選名額，不受影響，併予敘明。

四、另依公職人員選舉罷免法第 43 條第 6 項規定，政黨得票數係國家每年撥給政黨競選費用補助金之依據，全國不分區及僑居國外國民立法委員選舉政黨得票率達百分之 5 以上之政黨，每年每票補貼新臺

幣 50 元。101 年度本會已依原公告政黨得票數發給中國國民黨、民主進步黨、台灣團結聯盟及親民黨等 4 政黨在案，爰擬依更正後之得票數，函請中國國民黨、民主進步黨及台灣團結聯盟等 3 政黨繳回政黨競選費用補助金，分別為新臺幣 5,000 元整、5,100 元整及 4,950 元整。

辦法：

- 一、提請委員會議審議後，公告更正中國國民黨、民主進步黨及台灣團結聯盟得票數分別為 5,863,279 票、4,556,424 票、1,178,797 票，相關資料並配合修正。
- 二、依更正後之政黨得票數核算政黨競選費用補助金，並函請中國國民黨、民主進步黨及台灣團結聯盟等 3 政黨繳回 101 年度政黨競選費用補助金，分別為新臺幣 5,000 元整、5,100 元整及 4,950 元整。

決議：審議通過，公告更正中國國民黨、民主進步黨及台灣團結聯盟得票數，相關資料並配合修正。另依更正後之政黨得票數核算政黨競選費用補助金，並函請中國國民黨、民主進步黨及台灣團結聯盟等 3 政黨，分別繳回 101 年度政黨競選費用補助金新臺幣 5,000 元整、5,100 元整及 4,950 元整。

第三案：關於最高行政法院就上訴人黃昆輝先生公民投票法事件所為 101 年度判字第 514 號判決，應否提起再審之訴一案，敬請 核議。

提案單位：法政處

說明：

- 一、旨揭判決前經本會第 430 次委員會決議，依行政院函復意旨，案移行政院公民投票審議委員會（以下



稱公投會)重為審查在案。茲因公投會日前(7月10日)召開辦理聽證事宜會議,席間對於旨揭判決結果認有適用法規顯有錯誤,已構成提起再審之訴之事由,不無籲請本會提起再審之訴之意,其主要意旨略為:

(一)旨揭判決要求公投會於審議公投案前辦理聽證,其適用法規顯有錯誤:

- 1.查行政院92年10月31日院臺內字第0920059605函送立法院之公民投票法草案第10條規定如下:「公民投票案提案人人數,應達提案時最近一次總統、副總統選舉選舉人總數千分之五以上。(第1項)中央選舉委員會應於收到公民投票提案後,十日內完成審核,提案不合規定者,應予駁回。審核期間並應函請戶政機關於七日內查對提案人名冊,及依該提案性質分別函請立法院及相關機關於收受該函文後一個月內提出意見書。(第2項)前項提案經審核完成符合規定者,審議委員會應於十日內舉行聽證,確定公民投票案之提案內容。並於確定後通知提案人之領銜人於十日內向中央選舉委員會領取連署人名冊格式,自行印製,徵求連署;逾期未領取者,視為放棄連署。(第3項)」草案審議之際,中國國民黨立法院黨團及親民黨立法院黨團亦提出公民投票法草案,該草案第19條規定如下:「主管機關於收到公民投票提案,經審查有下列情事之一者,應於十五日內予以駁回:一、提案不合第十七條規定者。二、提案人有第二十條第二項、第二十一條第五項規定之情事或未簽名、蓋章,經刪除後致提案人數不足者。三、提案有第

三十七條、第三十八條規定之情事者。四、提案內容相互矛盾或顯有錯誤，致不能瞭解其提案真意者。(第 1 項)公民投票案經審查無前項各款情事者，主管機關應將該提案送請各該審議委員會認定，該審議委員會應於三十日內將認定結果通知主管機關。(第 2 項)公民投票案經前項審議委員會認定不合規定者，主管機關應予駁回；合於規定者應函請戶政機關於十五日內查對提案人。(第 3 項)戶政機關應依據戶籍登記資料查對提案人名冊，有下列情事之一者，應予刪除：一、提案人不合第十四條規定資格者。二、提案人姓名、戶籍地址書寫錯誤或不明者。三、提案人未填具本人國民身分證統一編號或有錯誤、不明者。四、提案人提案，有偽造情事者。(第 4 項)提案人名冊經查對後，其提案人數不足第十條規定時，主管機關應通知提案人之領銜人於十日內補提，補提後仍不足規定人數或逾期不補提者，該提案應予駁回。(第 5 項)提案合於本法規定者，主管機關應依該提案性質分別函請相關立法機關於收受該函文後六個月及行政機關於收受該函文後三個月內提出意見書；逾期未提出者，視為放棄。意見書以三千字為限，超過字數者，其超過部分，不予公告及刊登公報。主管機關彙集相關機關意見書後，應即移送各該選舉委員會。(第 6 項)主管機關除依前項規定分函相關機關外，應將提案移送各該選舉委員會辦理公民投票事項。(第 7 項)選舉委員會收到提案後，應通知提案人之領銜人於十日內向各該選舉委員會

領取連署人名冊格式，自行印製，徵求連署；逾期未領取者，視為放棄連署。(第 8 項)」

2.上開二版本草案有如下主要差異：

(1)主管機關：前者以中央選舉委員會主管機關；後者以行政院為主管機關，並另設公民投票審議委員會為公投事項之審查機關。

(2)審查程序：前者應由中央選舉委員會於 10 日內准駁，同時送戶政機關於同一時間內（即 10 日）查對提案人名冊，如均合於規定，應於 10 日內舉行聽證，確定公投提案內容，確定後通知提案領銜人進行連署程序；後者由行政院於 15 日內先行審查，審查後交公投會於 30 日內認定，合於規定則函請戶政機關於 15 日內查對提案人名冊，合於規定始進行連署程序。

3.二版本草案經立法院審議後，分別成為現行公投法第 10 條、第 14 條，其中第 10 條將主管機關由中央選舉委員會改為（公民投票）審議委員會，第 14 條條文內所引用條次配合變更外，其餘二個條文內容與草案相同。由於立法通過的二個條文互為競合牴觸，先後並列，尤其是第 10 條規定應於 10 日內同時為提案之准駁並同時送戶政機關查對名冊，實務作業於時程上不無有執行困難，而所謂由審議委員會於提案符合規定後，復應於 10 日內舉行聽證，以確定提案內容，條文本身乃有互相矛盾之處（亦即如已符合規定，何以仍須確定其提案內容？如內容尚未確定，何以確知其已符合規定？）再加上其所謂之「聽證」乃為確定提案內容之聽證，公投會得否逕為修正殊欠明確，蓋公投會於立法審議已改為

不具機關地位之內部諮詢單位，本此，行政院乃訂定公投法施行細則第 12 條，明定：「公民投票案提案之收件、審核、相關機關意見書之提出及通知連署之程序，依本法第九條第一項及第十四條規定辦理。」直接以法規命令明定條文適用準據之方式，俾行政機關得以遂行該法之施行。

4. 是故旨揭判決認定公投會應於審議公投案之前，踐行聽證程序，乃顯然適用法規顯有錯誤，蓋公投法規定之聽證乃為審議後，確定公投內容之聽證，與判決所稱審議前之聽證，應指行政機關對於當事人欲作成不利益處分之聽證，也就是所謂行政處分准駁前之聽證，二者係屬二事，性質上亦頗有差異，蓋前者提案人係本諸提案領銜人所提出之提案書其上載明公投案主文，願予支持之意而加以簽名，既未授權提案領銜人於不違背其本意之情況下逕行修改公投案主文，更遑論授權提案領銜人得擅加修刪主文，因而變更其提案本意，因之，法律強制介入是項公投案內容之確定一節，殊屬新制，以其為符合規定後之確定內容聽證，當事人之協力參與權利或較後者較為加增，也就是審查決定機關對之可能較無專斷之逕行處分權限，如當事人不允修刪內容，審查決定機關得否逕為修刪殊不無疑義；但後者則反是，聽證後之決定，雖受聽證內容之拘束，但其權限仍為審查決定機關所專屬，當事人除聽證後，殊無協力參與之權限。綜之，姑不論公投會並非機關得否辦理行政處分前之聽證之疑義，法院誤將公投法之聽證誤作行政程序法之聽證，並認定公投會必應踐履，即顯屬適用法規錯誤。構

成行政訴訟法第 273 條第 1 項第 1 款得提起再審之訴之事由。

(二)旨揭判決對於就足以影響於判決之重要證物漏未斟酌：

1.公投法立法時對於人民所提公投案，不採「諮詢性公投」之設計，蓋人民提案公投應針對反對現制而為，如同人民所提罷免案，如欲罷免某民選公職人員，當逕提罷免案，而不是向選民提出「某某公職人員目前作得好不好」之諮詢性投票，此類旨不在改變現制與罷免現職人員之投票，就選民是否前往投票，在態度上有其基本差別，蓋若係諮詢性投票，在非強制投票之情形下，選民對現職人員或現行制度原無特別意見或支持現職人員或現行制度者，除少數擔心其意見未能表達而前往投票外，大部分選民可能均持可有可無之態度，其投票結果之正確性乃屬存疑；反之，如係改變現制而為，則選民是否前往投票或其投票之結果均有明顯之差異，蓋選民明確瞭解其是否前往投票對現制將有直接影響，而投票結果正係完全之民意反映。就提案人而言，反對現制之投票與諮詢性投票亦有基本差異，例如：提案者可任意拋出現制所無之爭議議題，以遂行其選舉造勢，而其立場更可搖擺不定，保持所謂的政治模糊(political ambiguity)，公投案遭投票通過或否決均無所損，以其可於彼時再行表態支持投票結果之一方，而立於左右逢源之地，公投純然成為壯其聲勢之工具；就政府機關而言，旨不在改變現制之諮詢性公投均可任意為之，其所反映之民意亦不具正確性，不僅延滯重大施政決策之遂行且

動輒耗費大量社會資源辦理投票，其不妥當性不言可喻。

2.是故公投法整個制度設計均不採諮詢性公投顯而易見，而內政部於 92 年 12 月 28 日就公投法部分規定有窒礙難行之處，建請行政院移請立法院覆議時，對於上開規定未認定有窒礙難行；行政院於 92 年 12 月 10 日行政院第 2869 次會議討論公投法覆議案時，行政院長特別提示：「…三、修法：有關『禁止諮詢性公民投票』及『連署門檻』的規定，均甚不合理，有礙於人民行使直接民權，並影響行政權的運作，但為避免外界誤會，及考量針對『連署門檻』的規定提出覆議，一旦成功，將使人民提案連署程序有關條文均無法適用。因此，對這二項問題，本院不提出覆議，未來將循修法途徑解決，以使公民投票法的法制基礎更加完備。」（附件：公民投票法研訂實錄 139-148 頁）是故公投法相關子法亦作無諮詢性公投之制度設計，如：公民投票意見發表會或辯論會實施辦法，即以公民投票案持正、反意見雙方作制度性規劃，如為諮詢性公投則無從作正、反區辨，進而導致提案者須代表與其議題旨意相左的立場進行論辯，上開院會決議及實施辦法均屬證實公投法無諮詢性公投之制度設計，是以公投提案應持反對現制之表述乃屬當然，而上開重要證據資料卻未見最高行政法院予以斟酌，亦足構成行政訴訟法第 273 條第 1 項第 14 款得提起再審之訴之事由。

二、上開公投會部分委員之意見自屬可採，惟依公投法第 60 條前段規定：「公民投票訴訟不得提起再審

之訴。」上開規定，原係比照選罷法選舉訴訟法規而訂，但選舉訴訟不得提起再審之訴，乃因公職人員任期 4 年，故涉訟案件乃須速審速決，公投案件審理通常無時效限制，將之比照訂定不得再審，容有審酌之處，是以上開所稱再審應係提公投無效之訴、公投案通過或否決之訴、公投案通過或否決確認之訴而言，至於本案，則應依公投法第 55 條第 1 項：「全國性或地方性公民投票案經審議委員會否決者，領銜提案人於收到通知後三十日內，得依行政爭訟程序提起救濟。」之規定，循行政爭訟程序救濟，若果，則系爭判決似非不得提起再審之訴。

三、檢陳最高行政法院 101 年度判字第 514 號判決相關資料。

辦法：依決議辦理。

決議：依法提起再審之訴。

丙、臨時動議：無。

丁、散會（16 時 50 分）。