

中央選舉委員會第五〇四次會議紀錄

時間：中華民國 107 年 3 月 23 日中午 12 時 30 分

地點：臺北市徐州路 5 號 10 樓會議室

出席委員：陳主任委員英鈐

陳副主任委員朝建

林委員慈玲

劉委員嘉薇

林委員偕得

江委員大樹（請假）

張委員淑中（請假）

周委員志宏

蔡委員佳泓

許委員惠峰

林委員瓊珠

列席人員：余副秘書長明賢

莊處長國祥

高處長美莉

賴處長錦珖

蔡主任穎哲

徐主任秋菊

黃主任雪櫻

翁主任振發

王高級分析師明德

謝副處長美玲

蔡專門委員金誥

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：陳主任委員英鈐

紀錄：呂秋蓮

甲、報告事項

一、宣讀第五〇三次會議紀錄。

決定：紀錄確認。

二、第五〇三次會議決定事項執行情形報告，報請公鑒。

決定：准予備查。

## 乙、討論事項

第一案：有關 107 年地方公職人員選舉投票起、止時間之訂定，敬請核議。

提案單位：選務處

說明：

- 一、查 106 年 12 月 4 日立法院第 9 屆第 4 會期內政委員會第 24 次全體委員會議本會業務報告，張委員宏陸質詢要求本會就公職人員選舉延長投票時間於 3 個月內向立法院提出報告。
- 二、次查公職人員選舉投票起、止時間，公職人員選舉罷免法未有明文，依該法第 38 條第 1 項第 1 款規定，選舉公告須載明投票日期及投票起、止時間，程序上係提報主管選舉委員會委員會議討論決定。我國自 80 年第 2 屆國民大會代表選舉以來，各項公職人員選舉之投票起、止時間均為上午 8 時至下午 4 時，實施多年，幾成慣例，僅 98 年縣（市）長、縣（市）議員及鄉（鎮、市）長選舉投票起、止時間改為上午 8 時至下午 5 時。
- 三、延長投票時間，具有便利選舉人時間安排彈性及鼓勵其行使選舉權等優點，世界民主國家如英國（上午 7 時至下午 10 時）、韓國（上午 6 時至下午 6 時）、法國（上午 8 時至下午 8 時）、美國加利福尼亞州（上午 7 時至下午 8 時）、日本（上午 7 時至下午 8 時）等，投票起、止時間大多較我國長。
- 四、惟各國選舉投票時間長短，係與該國投開票作業有

關，例如採電子投票者係直接計票，無需開票；採集中開票者，投開票所工作人員僅工作至投票結束，並未負責開票；至我國係投票所於投票完畢後即改為開票所，公開逐張唱名開票，與前開電子投票或集中開票者不同，是以無法類比。

五、投票時間延後，則開票結束時間亦將延後，以 103 年地方公職人員選舉為例，於晚間 23 時 25 分始完成開票計票工作，如投票時間延後，則完成開票計票時間可能延後。尤其 107 年 1 月 3 日修正公布之公民投票法第 23 條明定主管機關應於公民投票案公告成立後 1 個月起至 6 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。截至 107 年 3 月 19 日止，全國性公民投票提案已達 12 案，如經公告成立並與 107 年地方公職人員選舉同日舉行投票，則完成開票計票時間恐更為延後。

六、本會於 107 年 1 月 10 日邀集各直轄市、縣（市）選舉委員會召開 107 年地方公職人員選舉第 1 次選務工作協調會議，就投票起、止時間是否延長一案，獲致決議以，投票起、止時間仍宜維持定為上午 8 時至下午 4 時，其理由如下：

- （一）縣及直轄市山地原住民區須完成 5 種選舉票之開票，開票作業複雜，延長投票時間，將導致開票計票完成時間延後，又如有公民投票同日舉行投票，完成開票計票時間延後至翌日凌晨恐難避免。
- （二）依選舉實務經驗，下午 3 時至下午 4 時投票人數極

- 少，投票時間延長 1 小時，對於提高投票率並無助益。
- (三) 投開票所工作人員工作時間原已長達 10 餘小時，如再延長投票時間，將增加工作人員精神及體力負荷，影響開票速度及正確性。
- (四) 開票完成後，工作人員須將選舉票等相關物品護送回鄉（鎮、市、區）選務作業中心，如延長投票時間，將增加選舉票運送及工作人員之安全顧慮。
- (五) 投開票所工作人員招募不易，如投票時間往後延長，工作人員參與選務工作意願更為降低，投開票所工作人員之招募將更加困難。
- 七、綜上，107 年地方公職人員選舉投票起、止時間，建議仍維持為上午 8 時至下午 4 時，並據以向立法院提出報告，提請討論。

決議：

- 一、107 年地方公職人員選舉投票起、止時間，自上午 8 時至下午 4 時，並於發布 107 年直轄市長、直轄市議員、縣(市)長、縣(市)議員選舉公告中載明。
  - 二、鄉(鎮、市)長、直轄市山地原住民區長、鄉(鎮、市)民代表、直轄市山地原住民區民代表及村(里)長選舉公告，依法係由各直轄市、縣(市)選舉委員會發布，函請各直轄市、縣(市)選舉委員會配合辦理。
- 第二案：有關黃國昌先生於本（107）年 1 月 16 日領銜提出「您是否同意，立法院應制訂『最低工資法』，保障最低工資應滿足勞工及其受扶養親屬之基本生活所需。」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、公民投票法（以下簡稱公投法）修正條文經總統於 107 年 1 月 3 日華總一義字第 10600159281 號令公布。修正後之公投法第 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、理由書及提案人正本、影本名冊各一份，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 3 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 6 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 2 項規定：「主管機關於收到公民投票提案或補正之提案後，應於三十日內完成審核。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，逾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、提案不合前條規定。三、提案有第三十二條規定之情事。四、提案內容不能瞭解其提案真意。五、提案人數不足本條第一項規定。」同法第 10 條第 3 項規定：「主管機

關依前項第一款、第三款、第四款及前條第六項規定命補正者，應先舉行聽證會，釐清相關爭點並協助提案人進行必要之補正。前項三十日內補正之期間，自聽證會結束日起算。」

三、本案前經本會 107 年 3 月 13 日第 503 次委員會議決議：「審議通過，請具明理由函知提案人之領銜人說明如下事項，並將之載明於理由書中，以明確提案真意及提案人之領銜人立法原則之所在：（一）理由書第一段末句『數據及固定公式』，是否為制定『最低工資法』之立法原則事項？如果是，是否要求具體數據或特定公式？（二）理由書第三段末句言及現行勞動基準法第 21 條缺乏完整架構及公開透明之審議機制，無法反映經濟現況與滿足勞工基本生活需求等節，是否為制定『最低工資法』之立法原則事項？如果是，是否要求特定之架構及審議機制？（三）提案主文是否要求其他可落實之公民投票立法原則？」本會並以 107 年 3 月 16 日中選法字第 1073550155 號函請當事人於本（3）月 27 日前予以補正，以釐清相關爭點。為時效故，於發文當日（107 年 3 月 16 日）以快捷寄送，同時傳真函文給當事人，當事人並於發文當日派人親送補正後之主文及理由書至本會，俟當事人察覺其以時代力量名義發文有違程序，旋於 107 年 3 月 19 日又以黃國昌名義發文，完成補正程序。

四、補正後之主文（41 字）及理由書（1,109 字），略為：  
（一）刪除原理由書第一段末句「數據及固定公式」等文

字，新增一段文字，並以時代力量立法院黨團於 2016 年 5 月 6 日一讀通過之「最低工資法」草案內之「每月最低生活+每月最低生活費 X 就業扶養比」之計算公式為參考，制定最低工資計算公式。

(二) 刪除原理由書第三段末句言及現行勞動基準法第 21 條缺乏完整架構及公開透明之審議機制，無法反映經濟現況與滿足勞工基本生活需求等文字。

(三) 提案主文係要求創制最低工資法，制定最低工資計算公式，並無要求其他公投項目。

五、本案聽證後原有之 3 項爭點，業經當事人補正後，予以釐清。綜上所述，本案屬立法原則之創制，似合於公投法第 2 條第 2 項之規定，提案之主文及理由書尚無內容不能瞭解其提案真意之情事。

六、檢附原提案與補正後之主文及理由書對照表 1 份。

七、本案提案人之領銜人相關資料，請注意個人資料之保護。

辦法：依委員會決議辦理。

決議：審議通過，依公投法第 10 條第 4 項規定函請戶政機關於 15 日內查對提案人。另補正後之計算公式其中「最低生活」為「最低生活費」之誤，通知當事人是否更正。

第三案：有關郝龍斌先生於本（107）年 3 月 15 日領銜提出「你是否同意政府開放日本福島 311 核災相關地區，包括福島與周遭 4 縣市（茨城、櫛木、群馬、千葉）等地區農產品及食品進口？」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、公民投票法（以下簡稱公投法）修正條文經總統於107年1月3日華總一義字第10600159281號令公布。修正後之公投法第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、理由書及提案人正本、影本名冊各一份，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3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6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2項規定：「主管機關於收到公民投票提案或補正之提案後，應於三十日內完成審核。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，逾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、提案不合前條規定。三、提案有第三十二條規定之情事。四、提案內容不能瞭解其提案真意。五、提案人數不足本條第一項規定。」及同條第4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、郝龍斌先生於本（107）年 3 月 15 日向本會提出全國性公民投票案，主文「你是否同意政府開放日本福島 311 核災相關地區，包括福島與周遭 4 縣市（茨城、櫛木、群馬、千葉）等地區農產品及食品進口？」（51 字）、理由書（1,799 字）及提案人名冊正本、影本各 1 份，其檢具書件表冊核符公投法第 9 條第 1 項至第 3 項規定；提案人數計 18,751 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 14 任總統副總統選舉選舉人總數為 1,878 萬 2,991 人，本次公民投票案提案人人數應達 1,879 人以上），亦核符公投法第 10 條第 1 項規定。

四、另依公投法第 10 條第 3 項規定：「主管機關依前項第一款、第三款、第四款及前條第六項規定命補正者，應先舉行聽證會，釐清相關爭點並協助提案人進行必要之補正。前項三十日內補正之期間，自聽證會結束日起算。」爰擬議研析意見如下：

（一）本案是否屬重大政策之創制事項？

按公民投票法（下稱公投法）第 2 條第 1 項第 3 款規定，「重大政策之創制」乃全國性公民投票適用事項。所稱「重大政策」乃不確定法律概念，有謂應比擬憲法第 63 條所稱之「國家其他重要事項」或憲法第 57 條第 2 款所稱之「重要政策」。實務上則認為如係「原則性及目標性的架構規範，並非細

節性的專業規定」則屬「重大政策」。(臺北高等行政法院 101 年度訴字第 1376 號判決參照)亦有採形式認定說者，認為只要達法定提案、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。揆諸謝天仁先生前於 98 年 12 月 8 日提出要求否決開放美國牛肉進口公投案，係經行政院公民投票審議委員會（下稱公投會）認定合於規定之先例，本案與之類似，均涉食安問題，故為重大政策無誤。

(二) 本案是否提案內容不明不能瞭解其真意？

本案理由書略謂政府開放日本福島 311 核災相關地區農產品及食品進口，將造成民眾對於食品安全之顧慮，並影響全國人民生活甚鉅，我們主張應藉由公投來直接反映台灣的民意，讓民眾對於未來的食安環境擁有自主權利等，其主文係以正面表列，詢之公眾是否同意開放日本核災食品進口，理由書則係持反對核食進口之負面表列，兩者侷不相合，以領銜人向以反核食為訴求，已為顯著事實，故其公投意旨，當係阻止政府同意核食進口之意，是故如當事人同意前來釐清更正主文意旨，變更主文為負面表述之命題，則主文與理由書乃該當一致，而無提案內容不明之情事。

(三) 本案是否為全國性公投之適用事項？承上，如當事人願前來更正主文，則是否即符公投法第 2 條第 3 款「重大政策之創制或複決」？

按目前政府尚未開放日本核災地區食品進口已如前述，若依最高行政法院 105 年度判字第 127 號判決意旨，則所謂「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。」惟本案係欲以行政機關之政策不作為為公投標的，乃屬從無到無。如欲使政府不實施某項政策，倘是項政策已有具體內容可資判斷，可否進行公投，以往案例有二，其一，上開謝天仁所提否決美牛進口公投案，其提案主文為：「要求否決衛生署在 98 年 11 月開放美國 30 月齡以下帶骨牛肉、絞肉、牛內臟、牛脊髓之政策，重啟『美國牛肉輸台議定書』談判」，意即其提出時機係在政策已於談判階段揭露但尚未實施前為之，以其已具具體內容，公投會爰認定合於規定。其二，則為高成炎於 103 年 7 月 11 日所提「你是否同意新北市台電公司核能四廠進行裝填核燃料棒試運轉？」其提出時機乃政府宣布核四封存，俟公投始能重啟之際，公投會以「目前核四廠業經封存不運轉，故本提案係就不存在的事項作為公投標的，致不能瞭解其提案真意，即便付諸公民投票，公民亦無從確知其投票標的內容。」而認定不合於規定。是故本案是否政策已臻具體成熟而可進行公投，似有聽證釐清必要。其次，若政策已具體但迄未實施，果爾進行公投，則應定性為「創制」或「複決」？往例黃昆

輝所提「兩岸服貿協議（ECFA）公投案」，其提出係於協議簽定前，公投會否准後，當事人提起行政爭訟時，已然簽署協議，當事人因而主張其所提公投案，即屬「創制」又為「複決」，因而招致敗訴。若果，本案若當事人進行主文補正，如已可定性為創制，則其理由書最後一段第三行有出現「複決」用字，是否應予以刪除亦有釐清必要。

（四）承議題二，公投提案主文命題是否均應持改變現狀之立場，始與公投法第 29 條規定意旨相符？

按公投法第 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四分之一以上者，即為通過。（第 1 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。（第 2 項）」本此，公投案之提案，係單向計列，「同意票」始為公投案通過不通過之計列基礎，不同意票再多，即便投票者全數投不同意票亦無相對否決公投提案之效力。以本案為例，當事人以正面表列之命題，卻希冀民眾投下「不同意票」來阻止政府進口日本核災地區之農產品及食品，亦即希望得到「不同意票多於同意票」之結果，然此結果並無從阻止政府之施政，蓋依第 29 條第 2 項規定，有效同意票數未多於不同意票為「不通過」，則僅祇於「同意進口日本核食」乙事，無結果，不影響現狀，全案打消，未產生對政府施政之拘束效力，而無實益。故嗣後公投提案

是否均應要求公投主文應持改變現狀之立場以符第 29 條規定，似亦有釐清之必要。

五、檢附郝龍斌先生 107 年 3 月 15 日所提公民投票案提案函、主文及理由書影本及本會擬審核意見一覽表各 1 份。

六、本案提案人之領銜人相關資料，請注意個人資料之保護。

辦法：依委員會決議辦理。

決議：本案辦理聽證，至聽證日期、主持人及其他事項，依行政作業程序簽核後公告周知。

第四案：有關紀政女士於本（107）年 2 月 5 日領銜提出「你是否同意，以『台灣』（Taiwan）為全名申請參加所有國際運動賽事及 2020 年東京奧運？」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、公民投票法（以下簡稱公投法）修正條文經總統於 107 年 1 月 3 日華總一義字第 10600159281 號令公布。修正後之公投法第 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、理由書及提案人正本、影本名冊各一份，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 3 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 6 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 2 項規定：「主管機關於收到公民投票提案或補正之提案後，應於三十日內完成審核。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，逾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、提案不合前條規定。三、提案有第三十二條規定之情事。四、提案內容不能瞭解其提案真意。五、提案人數不足本條第一項規定。」及同條第 4 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、紀政女士於本（107）年 2 月 5 日向本會提出全國性公民投票案，主文「你是否同意，以『台灣』（Taiwan）為全名申請參加所有國際運動賽事及 2020 年東京奧運？」（34 字）、理由書（1,869 字）及提案人名冊正本、影本各 1 份，其檢具書件表冊核符公投法第 9 條第 1 項至第 3 項規定；提案人數計 4,216 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 14 任總統副總統選舉選舉人總數為 1,878 萬 2,991 人，本次公民投票案提案人人數應達 1,879 人以上），

亦核符公投法第 10 條第 1 項規定。

四、另依公投法第 10 條第 3 項規定：「主管機關依前項第一款、第三款、第四款及前條第六項規定命補正者，應先舉行聽證會，釐清相關爭點並協助提案人進行必要之補正。前項三十日內補正之期間，自聽證會結束日起算。」本案前經本會電傳各委員表示意見，多數委員認應召開聽證以釐清相關爭點，爰於本（3）月 14 日上午 9 時 30 分由蔡委員佳泓主持，舉行聽證竣事。該案三項待釐清爭議議題，經綜整與會發言意見，略為：

- （一）議題一：本案是否屬重大政策之創制事項一節，按公投法第 2 條第 2 項第 3 款規定，「重大政策之創制」乃全國性公民投票適用事項。依據臺北高等行政法院 101 年度訴字第 1376 號判決，如係「原則性及目標性的架構規範，並非細節性的專業規定」則屬「重大政策」。經本案提案人之領銜人及其代理人或輔佐人說明，本案主文係以「台灣」（Taiwan）為全名參與所有的國際運動賽事，而非個別的運動項目，以此涉及國際上的自我定位原則，應屬重大政策之創制事項。多數與會者就本案是否屬重大政策之創制事項，亦持肯定見解。
- （二）議題二：本案是否合於公投法第 2 條第 2 項之規定一節，參酌本會以往實務案例，以「台灣

」名義加入國際組織之公投案，有游錫堃所提「1971年中華人民共和國進入聯合國，取代中華民國，台灣成為國際孤兒。為強烈表達台灣人民的意志，提升台灣的國際地位及參與，您是否同意政府以『台灣』名義加入聯合國？」及蕭萬長所提「您是否同意我國申請重返聯合國及加入其它組織，名稱採務實、有彈性的策略，亦即贊成以中華民國名義、或以台灣名義、或以其他有助於成功並兼顧尊嚴的名稱，申請重返聯合國及加入其他國際組織？」公民投票案，均認定合於公投法第2條第2項規定，則以「台灣」名義申請參加國際運動賽事，尚不涉及主權問題，本於行政自我拘束原則，似應認定合於規定。

(三) 議題三：本案是否屬諮詢性公投一節，依公投法第30條第1項第3款規定，公民投票案經通過，有關重大政策者，應由總統或權責機關為實現該公民投票案內容之必要處置，經提案人之領銜人及其代理人或輔佐人之說明，本案目的在於拘束行政機關，採取實現本公投案之目的即「以台灣(Taiwan)為全名參與國際賽事」之適當作為，至於是否能透過本公投案變更國際條約或協定，達成提案人目的是否有困難，並非本案是



否能公投之要件，爰應無成為諮詢性公投之疑慮，與會專家學者似亦均持此一見解。

五、承上所述，本案屬重大政策之創制事項，合於公投法第 2 條第 2 項之規定，尚無諮詢性公投之疑慮，其主要爭點業經由聽證程序予以釐清。雖依行政程序法第 64 條第 4 項規定，聽證紀錄尚需完備供閱覽及簽名、蓋章程序以及依同法第 108 條第 1 項規定：「行政機關作成經聽證之行政處分時，除依第 43 條之規定外，並應斟酌全部聽證之結果。但法規明定應依聽證紀錄作成處分者，從其規定。」本會應斟酌全部聽證結果，始得作成行政處分。惟本案如非對當事人不利之行政處分，基於時效及有利當事人之權益，即提請委員會議審議，應認與行政程序法上開規定，及公投法上開補正規定，尚無不符。

六、檢附紀政女士 107 年 2 月 5 日所提公民投票案提案函、主文及理由書影本、聽證紀錄(已於 3 月 23 日閱覽竣事)、楊忠和先生聽證會發言稿及本會擬審核意見一覽表各 1 份。

七、本案提案人之領銜人相關資料，請注意個人資料之保護。

辦法：依委員會決議辦理。

決議：

一、審議通過，依公投法第 10 條第 4 項規定函請戶政機關於 15 日內查對提案人。

二、理由書末段所列發起單位及聯絡人資訊，非屬理由部

分，不予公告及刊登公報。

第五案：有關游信義先生 107 年 1 月 24 日所提「你是否同意婚姻應限定在一男一女的結合？」全國性公民投票案一案，敬請核議。

提案單位：法政處

說明：

一、本案前經本會於本(3)月 9 日舉行聽證，當事人於會後(3 月 19 日)來函修正理由書，其主要修正係增列「二、本公投案並未牴觸釋字第 748 號解釋：…」闡述該公投案何以未牴觸司法院 748 號解釋之理由。另亦於指定之期日(3 月 20 日)前來閱覽聽證紀錄竣事，爰本會應依行政程序法第 108 條第 1 項、公民投票法第 10 條第 3 項規定，斟酌聽證結果，協助提案人進行必要之補正。

二、本案原有二項待釐清爭議議題，經綜整與會者發言意見，略為：

(一) 議題一：本案是否屬於公投法第 2 條第 2 項第 2 款所稱之立法原則之創制而有該條款之適用？

1、鑑定書部分

鑑定意見認為：本提案以維持現行違憲法律作為內容，應非法律之複決；此外，立法原則之創制係提在立法者尚未制定具體法律之前，人民對於未來具體立法內容提出原則性規定，以積極促使立法，惟關於婚姻涵蓋一男一女的「部分」定義已存在於現

行法，因而無提出創制之必要。<sup>1</sup>亦有認為：固最高法院判決所稱之立法原則之創制概念上係從無到有之制度<sup>2</sup>，惟此應該只是作為原則，而非認定所有立法原則之創制都不得要求立法者不得作為，否則將過度限縮人民之創制權，因而本案是要求立法機關更改婚姻之法律規範，可被認定是立法原則之創制<sup>3</sup>。

## 2、與會者意見

有謂民法並未定義<sup>4</sup>或直接明文規定<sup>5</sup>婚姻為一男一女，且法務部所作函釋僅為行政規則，未對外發生法規範效力。有謂憲法對於「婚姻」並無明確定義，此或因制憲先賢認為沒有必要為「婚姻是男女的結合」這個常識下定義<sup>6</sup>。故本案公投符合從無到有，為立法原則之創制<sup>7</sup>。主管機關法務部則認為依釋字第 748 號解釋意旨，婚姻已不限一男一女，且解釋有拘束各機關及人民之效力。此外，釋字第 645 號解釋不同意見書則提及公投不得破壞憲法所建構的權力制衡及憲法的基本秩序<sup>8</sup>。

## (二) 議題二：本案是否全國性公投之適用事項？

### 1、鑑定書部分

鑑定意見有認為：公投法第 2 條第 2 項所稱「依憲

---

<sup>1</sup> 王鑑定人韻茹鑑定意見書，頁 7。

<sup>2</sup> 最高行政法院 105 年度判字第 127 號判決。

<sup>3</sup> 廖鑑定人福特鑑定書，頁 4-5。

<sup>4</sup> 游信義領銜人聽證會發言逐字稿，頁 1。

<sup>5</sup> 領銜人之代理人曾獻瑩聽證會資料，頁 2。

<sup>6</sup> 許牧彥教授聽證會陳述意見書，頁 1。

<sup>7</sup> 曾品傑教授聽證會發言稿，頁 1。

<sup>8</sup> 法務部鍾瑞蘭司長發言，紀錄頁 15。

法規定外」，其實質內涵包括憲法修正案及領土變更案之公民投票外，尚且包括憲法所保障之基本自由權利，「而大法官釋字第 748 號認定民法未使同性別二人，得為經營共同生活之目的，成立具有親密性及排他性之永久結合關係，違反憲法第 22 條婚姻自由權及第 7 條平等權。因而本案主文之內容即是大法官釋字第 748 號所認定違憲之部分，導致公民投票提案內容違憲之情形。」<sup>9</sup>另一鑑定人則認為公投法之立法目的，立基於憲法民主原則與憲法保障之創制複決權，前者係為補強代議民主原則，後者則係為參與國家政治意見形成之權利保障。且依司法院釋字第 645 號解釋理由書，則公投法係依憲法規定所創設之法律制度，其行使自不得牴觸憲法所確立的價值秩序。以司法院釋字第 748 號解釋已清楚明白指出，現行對於婚姻定義限於一男一女的永久結合已違反法第 22 條與第 7 條，故系爭公投案內容係以遭宣告違憲之法律內容進行公投，自屬牴觸憲法價值秩序而非屬於得公投之事項。

## 2、與會者意見：

或謂婚姻定義與現行實務上的制度運作係屬二事，婚姻定義公投，並不影響同性二人，成立永久結關係，故無違憲疑慮。<sup>10</sup>民法親屬編全部條文，均未見

---

<sup>9</sup> 廖鑑定人福特鑑定書，頁 7-8。

<sup>10</sup> 游信義領銜人聽證會發言逐字稿，頁 1-2；紀錄，頁 3-4。曾品傑教授，紀錄，頁 10。

就「婚姻」定義有所明文。<sup>11</sup>亦有謂 748 號解釋文中採用「成立具有親密性及排他性之永久結合關係」，而非「成立婚姻關係」，故本公投案非該解釋匡定之違憲範圍內。<sup>12</sup>另有謂本會對公投案僅有「形式審查」而無「實質審查」權限<sup>13</sup>。

(三) 本案待決事項如下：

1、本會對於公投內容有無違憲審查權限？

依新修正之公投法第 2 條第 2 項序文規定：「全國性公民投票，依憲法規定外，其他適用事項如下：…」，其中「依憲法規定外」等字，為舊法所無，揆諸立法過程之討論，其意涵乃為確立全國性公民投票案均應於憲法架構下為之。蓋是次修法，除於上開條項序文予以修正外，亦同時為下列整飾：(1)配合刪除原第 2 條第 2 項第 4 款「憲法修正案之複決」之規定。(2) 時代力量黨團等多個修正草案版本，除欲保留上開「憲法修正案之複決」仍列為公投事項外，並擬議於第 2 條第 2 項增列第 5 款「領土變更案之複決」、「主權讓渡案之複決」，經審議後均不予採納。(3) 原條文第 16 條修正為第 15 條，並新增第 1 項：「立法院依憲法之規定提出之複決案，經公告半年後，應於十日內由主管機關辦理公民投票。」綜上開配套修正之意旨，乃謂憲法修正案之複決，回歸憲法之規定，僅立法院有權發動，通過

---

<sup>11</sup> 領銜人代理人聽證會呂瑞貞發言逐字稿，頁 1；紀錄，頁 7。

<sup>12</sup> 領銜人代理人裘佩恩聽證會陳述意見書，頁 4，紀錄：頁 6。曾品傑教授聽證會發言稿，頁 3；紀錄，頁 6。

<sup>13</sup> 領銜人代理人裘佩恩聽證會陳述意見書，頁 1。

成案後，交本會辦理公民複決，公民對之無自行發動創制或複決之權利。領土變更案之複決亦同，亦回歸憲法規定，應由立法院啟動，未賦與公民發動是項公投（創制或複決）之權利。至於逾越國內法架構之公投，例如：主權讓渡公投，則非公投法之適用範圍，無公投法之適用。易言之，本會對於是否符合憲法架構下之公投乃有「定性」及「分類」之權責，定其性質並區分何者為憲法專屬，何者非憲法專屬，進而乃有對公投案是否合於憲法架構進行審查，以定其是否適法得進行公投之權限。至審查所據之上位規範（審查基準），自不僅限於憲法修正案及領土變更案複決之本文規定，而應包括憲法（增修條文、司法院解釋）架構下所保障之核心基本權利、其所建構的權力制衡、其所確定的基本秩序<sup>14</sup>以及逾越憲法的自決公投事項等在內。蓋立法院發動之憲法修正案為複決或有具體條文可憑，但公民所提公投案，即難有具體條文之可憑，本會審查基準如僅限於憲法及增修條文本文，則任何公投案祇要文字與憲法本文不同，即可輕易迴避違憲規定，其結果自有可能凌駕憲法，或有以直接民權為憲法破毀之可能，公投法亦因之成為太上憲法，其有悖論理法則及民主原理至為灼然。是故本案似首應決定憲法架構審查權限之有無？及審查基準如何？

另本案事涉司法院釋字第 748 號解釋，該院之解釋

---

<sup>14</sup>廖鑑定人福特鑑定書，頁 8-9。似有類同意旨。

係規範審查，其審查基準乃本諸憲法本文整體所表現之基本原則，其審查密度(審查之寬嚴態度)係「以性傾向成為分類標準所為之差別待遇，應適用較為嚴格之審查標準，以判斷其合憲性。除其目的須為追求重要公共利益外，其手段與目的之達成間並須具有實質關聯」。本會則係針對具體個案是否有違司法院解釋，而進行之行政審查，基於對於人民主權提案者意志的尊重，似應參採以「合憲解釋」(verfassungskonforme Gesetzesauslegung)原則為審查方式。亦即系爭個案本會倘認定其適用憲法或法律若有數個可能合理的解釋，只要其中一個解釋可能可以導致法律獲致合憲之判斷，即有義務依此方向解釋，並為法律合憲之判斷。進而，如提案內容有一部合憲或一部違憲之情形時，本會亦應據以協助提案人進行釐清爭點及為必要之補正程序。亦即除非違憲情節明顯可見<sup>15</sup>，否則似應尊重當事人公投提案自由形成的權利。但司法院大法官之釋憲，本為保障少數而非迎合多數之制，而公民投票則為以多數凌屈少數之制，司法院所為解釋若已匡正多數人所立之法律，而為少數人之權益作出匡正，得否容許多數再以公投多數決之方式，予以翻異，乃不無審酌餘地。是否本案審查密度應採嚴格、中度或低度審查？亦為本案應行審酌事項。

## 2、本案是否合於公投法第 2 條第 2 項之規定？

---

<sup>15</sup> 吳庚，憲法的解釋與適用，2004 年 6 月 3 版，臺北：三民書局，作者自印。

按司法院釋字第 748 號解釋理由書業闡明，於作成該號解釋前，立法、行政部門均認結婚係謂一男一女之結合關係，法院亦肯認是項法律及函釋為合法，該院歷來提及「一夫一妻」、「一男一女」之解釋均係於異性婚姻脈絡下所為之解釋，因而對於相同性別二人結婚登記之申請迄未完成法律上之婚姻關係，此種差別待遇與憲法有違，是以解釋文明白宣告「民法第 4 編親屬第 2 章婚姻規定，未使相同性別二人，得為經營共同生活之目的，成立具有親密性及排他性之永久結合關係，於此範圍內，與憲法…意旨有違。」<sup>16</sup>理由書並再闡明「若容許相同性別二人得依婚姻關係章實質與形式要件規定，成立法律上婚姻關係，且要求其亦應遵守婚姻關係存續中及終止後之雙方權利義務規定，並不影響現行異性婚姻制度所建構之基本倫理秩序。是以維護基本倫理秩序為由，未使相同性別二人得以結婚，顯亦非合理之差別待遇。凡此均與憲法保障平等權之意旨不符。」據上，則所謂異性婚姻與同性婚姻自應不得作差別處理，始符上開解釋之意旨。但本案公投似欲就舊制異性婚姻制度予以定義，將相同性別二人永久結合關係予以區隔，不予定義為婚姻，雖領銜人、其代理人、輔佐人與學者專家多認為本案屬立法自由形成之範圍，未逾釋憲解釋匡定違憲之範圍，而主管機關所陳述意見及鑑定人鑑定意見則

---

<sup>16</sup> 司法院釋字第 748 號解釋理由書。



均認為本案之立法原則，乃差別對待同性別二人之結婚，有違平等權，乃屬違憲範圍。又因本案司法院來函之書面意見，再度重申「本院大法官解釋憲法，有拘束全國各機關及人民之效力，各機關處理有關事項，應依解釋意旨為之。（本院釋字第 185 號解釋參照）…」<sup>17</sup>。本此，本會自應就上開已決定之審查標準及密度，審酌本案悖離上開司法院解釋之情節程度，是否明顯可見，或有無合憲解釋之可能等。如認上開情節已違司法院解釋，則應請其於上開解釋所闡明「至於以何種形式(例如修正婚姻章、於民法親屬編另立專章、制定特別法或其他形式)達成婚姻自由之平等保護，屬立法形成之範圍。」使異性婚姻及相同性別二人永久結合關係立基於平等權之基礎下，應如何之立法，進行補正，始符規定；反之，若認本案未違司法院解釋，則應認為符合規定。

### 3、關於行將修制之法律得否進行公投以及應定性為「創制」或「複決」？

如認本案符合規定，或補正後符合規定，則本案應如何定性為「創制」或「複決」。以以往類同案例有二，其一，98 年 12 月 8 日謝天仁所提「禁止美牛」進口案，其提出時機係在開放美牛政策已談判階段予以揭露，但尚未實施前所為。公投審議委員會(下稱公投會)以其已具具體內容，爰認定合於「

---

<sup>17</sup>司法院秘書處 107 年 3 月 8 日秘台大一字第 1070004953 號函，應本會就本案之徵詢而為答復之書面意見。

重大政策複決」之規定。其二，則為黃昆輝所提「兩岸服貿協議(ECFA)」公投案，其提出時機係於協議簽定前，於審議否准(99年6月3日)該案後，旋簽署完成(6月29日)當事人因而一度主張其所提公投案即屬「創制」又為「複決」。以二者投票結果之法律效果不同，當事人雖提起行政爭訟，仍經法院判決駁回，認為應無既為創制又屬複決之公投案。是以本案如認系爭法律原則是否可臻具體判斷，足使投票人瞭解其真意而得予進行公投，若果，應可視為法律原則之創制；若否，則應俟法律制定完成或將近完成之際，提出複決公投。

(四) 檢附旨揭聽證紀錄、更正後之主文及理由書、提案人之領銜人於聽證當日播放之投影片資料、鑑定人之鑑定書、學者專家之書面意見、提案人之領銜人發言資料、司法院 107 年 3 月 8 日函及社團法人台灣伴侶推動聯盟所提書面意見如后。

辦法：依委員會決議辦理。

決議：本案應具明理由函知提案人之領銜人補正，以明確提案是否確屬公民投票法第 2 條之全國性公民投票適用事項。

第六案：有關曾獻瑩先生所提「你是否同意以婚姻以外之其他形式來保障同性別二人經營永久共同生活的權益？」全國性公民投票案一案，敬請核議。

提案單位：法政處

說明：

- 一、本案前經本會於本(3)月 9 日舉行聽證，當事人於會後(3 月 12 日)委任受任人前來本會修正主文及理由書，其主文原為「你是否同意在不改變婚姻定義是一男一女結合的前提下，以專法保障同性別之二人經營永久共同生活的權益？」(下稱原主文)修改為「你是否同意以婚姻以外之其他形式來保障同性別二人經營永久共同生活的權益？」理由書亦作相應之修正，嗣於(3 月 19 日)來函修正理由書，除加以闡述其所提公投案內容未違司法院釋字第 748 號解釋外，另並引據大法官黃虹霞、總統蔡英文及法務部邱太三等人之話語以實其說。此部分係為聽證會後所為，是否尊重當事人，以其最新修正作為審查版本，乃首應審酌之處。此外，當事人亦於指定之期日(3 月 20 日)前來閱覽聽證紀錄竣事。依行政程序法第 108 條第 1 項、公民投票法第 10 條第 2 項至第 4 項規定，本案經聽證後，如有補正必要，應協助提案人於 30 日內進行補正。如符合規定，則應函請戶政機關查對提案人。
- 二、本案係於游信義所提「你是否同意婚姻應限定在一男一女的結合？」公投案之主文為前提，其後再加添「…的前提下，以專法保障同性別之二人經營永久共同生活的權益？」等語，以其前提與游案相同，故本案原有三項待釐清爭議議題，前二項議題與游案相同，雷同部分爰不再加贅述。經綜整與會者發言意見，略為：

(一) 議題一：本案是否屬於公投法第 2 條第 2 項第 2 款所稱之立法原則之創制而有該條款之適用一節：

1、鑑定書部分

鑑定意見略以，婚姻定義之前提，則不符立法之創制，如「以專法保障同性別之二人經營永久共同生活的權益」部分，似應不違立法原則創制之內涵<sup>18</sup>；亦有認為，本案前提以維持現行違憲法律為內容，非屬法律之複決，至於排除同性二人之婚姻結合，牴觸憲法，不得作為公投之內容，且主文前提與後段文字，二者意旨似非相侔，難解其真意<sup>19</sup>；屬立法原則之創制或重大政策之創制或複決似非明白<sup>20</sup>。

2、與會者意見

或謂我國現行法並無針對同性別二人經營永久共同生活權益的專法，故以婚姻以外形式來保障同性生活權益之公投案，乃立法原則之創制。另本案乃欲「以婚姻以外的其他形式來保障同性別之二人經營永久共同生活的權益」，並非處理婚姻之定義，可配合更正主文及理由書<sup>21</sup>。亦有重申本會不得為實質審查者<sup>22</sup>；主管機關法務部則認為，本案應行釐清係旨在提出制定專法的立法原則，還是限縮立法者的立法方式的選擇<sup>23</sup>。

(二) 議題二：本案是否全國性公投之適用事項一節：

---

<sup>18</sup> 廖鑑定人福特鑑定書，頁 4。

<sup>19</sup> 王鑑定人韻茹鑑定意見書，頁 5-7；廖鑑定人福特鑑定書，頁 8。

<sup>20</sup> 王鑑定人韻茹鑑定意見書，頁 4。

<sup>21</sup> 領銜人曾獻瑩先生發言，紀錄，頁 3、14。曾品傑聽證會發言，紀錄，頁 10。

<sup>22</sup> 領銜人代理人裘佩恩聽證會陳述意見書，頁 4。

<sup>23</sup> 法務部鍾司長瑞蘭發言，紀錄，頁 13。

## 1、鑑定書部分

本案主文前提業經司法院釋字第 748 號解釋認定為違憲，故公投內容為違憲。惟制定專法部分則非違憲範疇。<sup>24</sup>提案人意在以專法保障同性別二人之永久結合，卻附加前提，必須是在同意前提下，方得表示同意或反對專法，故無法自提案內容瞭解其真義，有違公投法第 10 條第 2 項第 4 款之規定<sup>25</sup>。

## 2、與會者意見：

以「專法等婚姻以外形式保障同性權益」的公投案，實屬督促有關機關採取婚姻以外之保護途徑，透過其他適當形式來維護同性二人得成立永久結合關係，俾保障同性二人得為經營共同生活之目的，成立具有親密性及排他性之永久結合關係的權益。屬釋字第 748 號解釋所謂立法形成之範圍以內，洵為適法<sup>26</sup>。亦有認為，本會應該限於形式審查，如予擴張及於大法官會議解釋，亦應僅限於大法官會議解釋主文的文義解釋，否則即有實質審查之疑慮。<sup>27</sup>司法院來函則係重申第 748 號解釋意旨<sup>28</sup>。法務部則認為依系爭司解釋對於制定相關法律形式固為立法形成自由，但無論何種形式都要達到婚姻自由的平等保護為前提。<sup>29</sup>

---

<sup>24</sup>廖鑑定人福特鑑定書，頁 7-8；9。

<sup>25</sup>王鑑定人韻茹鑑定意見書，頁 5。

<sup>26</sup>領銜人曾獻瑩先生發言，紀錄，頁 4。曾品傑教授發言稿，頁 5

<sup>27</sup>領銜人之代理人裘佩恩先生發言，紀錄，頁 5-6。

<sup>28</sup> 司法院 107 年 3 月 8 日秘台大一字第 070004953 號函。

<sup>29</sup> 法務部鍾司長瑞蘭發言，紀錄，頁 13。

(三) 議題三：本案是否一案一事項一節，源於本公投案原主文因包含「不改變婚姻定義」之及「以專法保障同性別之二人經營永久共同生活的權益」二部分，故鑑定意見均認為本案並非單一事項，與會者雖有認為本案為選擇一個立法方式未違一案一事項之原則<sup>30</sup>。但因本案主文及理由書既經提案人之領銜人修正為「你是否同意以婚姻以外之形式保障同性別二人經營永久共同生活之權益」，如允其修正，則此爭議亦足以釐清，爰無違反一案一事項之疑慮。

(四) 關於本會對於公投內容有無違憲審查權限？其審查基準及密度為何？等，因與游信義所提公投案性質相同，故此部分應依該案之決定，作一致性處理。若果，本案尚待決事項如下：

1、本案是否合於公投法第 2 條第 2 項之規定？

(1) 按釋字第 748 號解釋謂：「…未使相同性別二人，得為經營共同生活之目的，成立具有親密性及排他性之永久結合關係，於此範圍內，與憲法第 22 條保障人民婚姻自由及第 7 條保障人民平等權之意旨有違。…至於以何種形式達成婚姻自由之平等保護，屬立法形成之範圍。」其理由書亦闡明：「…至以何種形式（例如修正婚姻章、於民法親屬編另立專章、制定特別法或其他形式），使相同性別二人，得為經營共同生活之目的，成立具有親密性及排他性

---

<sup>30</sup>領銜人之代理人裘佩恩先生發言，紀錄，頁 6。

之永久結合關係，達成婚姻自由之平等保護，屬立法形成之範圍。」固昭示使同性二人永久結合，可循修正婚姻章、於民法親屬編另立專章、制定特別法或其他形式行之。但未排除同性二人婚姻之可能。惟本公投案原主文始在「制定專法」，嗣又改為以「婚姻以外形式」來保障同性權益，顯然排除同性二人婚姻之可能，僅能以訂定專法或其他形式法律作永久結合；且等同將婚姻為一男一女之定義隱寓其中，不無有實質變更司法院解釋意旨之虞，若果，則覆蹈違憲範圍？為本案首應決定之事項。

(2) 另本案係以司法院解釋之內容，作為公投標的，限縮立法院立法自由形成之同時，亦等於限縮司法院解釋之意旨，是否，已達實質變更？亦為本會待決事項。

## 2、本案提案內容是否已瞭解其真意？

本案主文其中「婚姻以外之其他形式」，固係套取自釋字 748 號解釋，原係列舉後之概括規定，因係不確定法律概念，雖據以作為立法限縮選擇為明確，但實質內涵仍非明確，若果，則其是否仍該當為「立法原則」？以往則有謝毅弘所提「制訂國定假日法」公投案，以其於主文中已明示每年不得少於 19 天，其立法原則已足臻確定之例。有無參採餘地？是故本案自應判定創制內容已臻具體明確，而合於立法原則創制之規定。

(五) 檢附旨揭聽證紀錄、更正後之主文及理由書、提案人之領銜人於聽證當日播放之投影片資料、鑑定人之鑑定書、學者專家之書面意見、提案人之領銜人發言資料、司法院 107 年 3 月 8 日函及社團法人台灣伴侶推動聯盟所提書面意見如后。

辦法：依委員會決議辦理。

決議：本案應具明理由函知提案人之領銜人就公投主文及理由書中有關「以婚姻以外之其他形式來保障同性別之二人經營永久共同生活」等節，是否即為排除同性別之二人以婚姻形式經營永久共同生活之意，予以補正以明確提案是否確屬公民投票法第 2 條之全國性公民投票適用事項。

第七案：有關曾獻瑩 107 年 1 月 31 日所提「你是否同意在國民教育階段內，不應對未成年孩子實施同志教育？」全國性公民投票案一案，敬請核議。

提案單位：法政處

說明：

- 一、本案前經本會於本(3)月 14 日舉行聽證，當事人於會後(3 月 16 日)發函更正提案之主文為「你是否同意在國民教育階段內(國中及國小)，不應對孩子實施同志教育？」，同月 19 日再度發函更正提案之理由書。其主文修正意旨乃係將主文所稱之未成年孩子限縮於國中及國小階段；理由書除配合主文作文字修刪外，主要並增列闡述該公投未牴觸憲法平等權或比例原則。此外，當事人並依行政程序法第 64 條第 4 項規定



於指定日期(3月23日)前來閱覽聽證紀錄竣事，依行政程序法第108條第1項、公民投票法(以下稱公投法)第10條第2項至第4項規定，本案聽證後，如有補正必要，應協助提案人於30日內進行補正。如符合規定，則應函請戶政機關查對提案人。

二、本案原有三項待釐清爭議議題，經綜整與會者發言意見，略為：

(一) 議題一：本案是否提案內容不明不能確定其真意？

1、鑑定書部分

鑑定意見認為：有謂本案內容為足夠明確者<sup>31</sup>。亦有認為所稱「同志教育」及「未成年孩子」語意不明，難以確定真意者<sup>32</sup>。亦有謂「國民教育階段」有無包括高中生以及規範對象亦非明確者。<sup>33</sup>

2、與會者意見

「同志教育」為性平教育法細則所明定，提案內容明確<sup>34</sup>。定義不明的是「同志教育」而非公投主文。<sup>35</sup>教育部則認為「同志教育」屬於性別平等教育中不可切割的一部分，並非單一門學科<sup>36</sup>。

(二) 議題二：本案究係「立法原則之創制案」或「重大政策之複決案」？

1、鑑定書部分

鑑定意見：本案係針對行政命令加以複決，立法者

---

<sup>31</sup> 胡鑑定人博硯鑑定書，頁10。

<sup>32</sup> 劉鑑定人靜怡鑑定書，頁2。陳鑑定人宜倩鑑定書，頁3。

<sup>33</sup> 陳鑑定人宜倩鑑定書，頁2。

<sup>34</sup> 曾獻瑩領銜人發言，紀錄，頁5。

<sup>35</sup> 領銜人代理人裘佩恩發言，紀錄，頁6。

<sup>36</sup> 教育部黃蘭琇發言，紀錄，頁17。

在授權後僅有被動審查之角色，故性質上係針對重大政策之複決。<sup>37</sup>亦有認為即使定性為重大政策複決，以刪除「同志教育」之特定文字，表面上僅屬法規命令制定上之技術事項，但有能因為「意義範圍包含過廣」(over-inclusive)而導致「欠缺明確」的結果產生。故非明確得進行公投程度之公投案<sup>38</sup>。亦有認為本案內容事涉教育專業，故亦非創制亦非重大政策之複決<sup>39</sup>。

## 2、與會者意見

本案屬法規命令的規定，故屬於重大政策的複決<sup>40</sup>。若是，願依聽證結果改為重大政策之複決。<sup>41</sup>

(三) 議題三：本案是否全國性公投之適用事項一節，本案禁止國中、小同性教育是否牴觸平等權、其他基本權或比例原則，而無全國性公民投票之適用，似有釐清之必要。

## 1、鑑定書部分

鑑定意見：認為禁止同志教育公投乃針對性傾向不同來作分別處理，應作最嚴格之審查基準<sup>42</sup>，必須具重大公共利益而手段與目的間要有實質之關聯。當事人或因未說明其有關聯性<sup>43</sup>，或因屬主觀意見陳述<sup>44</sup>，致無法瞭解其所追求何種重大公共利益，<sup>45</sup>在比

---

<sup>37</sup>胡鑑定人博硯鑑定書，頁 10-11。

<sup>38</sup>劉鑑定人靜怡鑑定書，頁 3。

<sup>39</sup>陳鑑定人宜倩鑑定書，頁 5。

<sup>40</sup>曾獻瑩領銜人發言，紀錄，頁 30。

<sup>41</sup>領銜人代理人裘佩恩發言，紀錄，頁 7。

<sup>42</sup>劉鑑定人靜怡鑑定書，頁 6。

<sup>43</sup>胡鑑定人博硯鑑定書，頁 11。曾品傑教授發言，頁 13。

<sup>44</sup>劉鑑定人靜怡鑑定書，頁 6。

例原則的目的審查上，故無法合法化其正當性與合憲性<sup>46</sup>。

## 2、與會者意見

中選會僅得形式審查，無權為抵觸平等權等實質審查；況教育部缺乏法律授權，已違法在先，無質疑本案適法性之餘地。<sup>47</sup>本案不得事前作違憲審查。否則等同回到公投審議委員會的時代<sup>48</sup>。程序審查可以擴及明顯違反憲法條文的主張，明顯違憲才得以拒絕成案。本案旨在建構社會和諧的核心價值，故協助衝突價值的平衡<sup>49</sup>。教育部則認為不實施同志教育會影響性別平等教育完整性的實施<sup>50</sup>。

### （四）本案釐清及待決事項如下：

- 1、鑒於本案當事人已先後更正主文及其理由書，故本案主文有關本案「未成年孩子」及「國民教育階段」語意均有相當明確之指涉，僅其中「同志教育」雖屬法規命令之用語，但其指涉似難謂明確，有無鑑定意見所稱「意義範圍包含過廣」(over-inclusive)，或過於專業，而導致「欠缺明確」的結果產生。而教育部則指稱「同志教育」與「性別平等教育」難以區分，是故本案是否真意難明而無從據以為公投標的，乃本會應審認決定事項。
- 2、由於與會多數意見均認本案屬重大政策之複決，教

---

<sup>45</sup>陳鑑定人宜倩鑑定書，頁 12。

<sup>46</sup>劉鑑定人靜怡鑑定書，頁 7。

<sup>47</sup>領銜人代理人裘佩恩發言，紀錄，頁 7。

<sup>48</sup>領銜人代理人游信義發言，紀錄，頁 20。

<sup>49</sup>鄭哲民博士發言，紀錄，頁 15。

<sup>50</sup>教育部黃專門委員蘭綉，紀錄，頁 17。

育部亦未置可否。以當事人已將其原主張本案係「立法原則之創制」，更正為「重大政策之複決」，是本案定性為重大政策之複決，旨意當已釐清無誤。

- 3、查司法院釋字 748 號解釋理由書所示：「憲法第 7 條規定：『中華民國人民，無分男女、宗教、種族、階級、黨派，在法律上一律平等。』本條明文揭示之 5 種禁止歧視事由，僅係例示，而非窮盡列舉。是如以其他事由，如身心障礙、性傾向等為分類標準，所為之差別待遇，亦屬本條平等權規範之範圍。」且「性傾向屬難以改變之個人特徵 (immutable characteristics)，其成因可能包括生理與心理因素、生活經驗及社會環境等。目前世界衛生組織、汎美衛生組織（即世界衛生組織美洲區辦事處）與國內外重要醫學組織均已認為同性性傾向本身並非疾病。在我國，同性性傾向者過去因未能見容於社會傳統及習俗，致長期受禁錮於暗櫃內，受有各種事實上或法律上之排斥或歧視；又同性性傾向者因人口結構因素，為社會上孤立隔絕之少數，並因受刻板印象之影響，久為政治上之弱勢，難期經由一般民主程序扭轉其法律上劣勢地位。」本此，「同志教育」雖係以性傾向作分類之教材，其實施對象則未作性傾向分類，故是項政策未直接涉及平等權，而係推動平等權為內涵之「同志教育」，以扭轉同性性傾向者之劣勢地位，乃間接影響政治或社會環境平等權之塑造。就此，則本案是否牴觸平等權、

其他基本權或比例原則，自應審酌採行何種審查密度？

目前鑑定人之鑑定意見，多認為應採較為嚴格之審查標準－亦即除其目的須為追求公共利益外，其手段與目的之達成間並須具有實質關聯，以判斷其合憲性。其餘參與聽證會者則就之均乏深入論述，惟依其新更正之理由書，係謂「廢止同志教育，並不妨礙該階段之性別平等教育得藉由性教育、情感教育等課程，以教育方式尊重性別差異，消除性別歧視，促進性別地位之實質平等。」故未牴觸平等權或比例原則。惟鑒於司法院大法官之釋憲，即係藉諸司法權維護政治上弱勢及法律上劣勢地位者之權利，本為保障少數而非迎合多數之制，而公民投票則為以多數凌屈少數之制，其所為解釋若已揚棄多數人所立之法律，而為少數人之權益作出匡導，得否容許就之作為公投標的，再以公投多數決之方式，予以翻異，乃不無審酌餘地。是故本案本會自應據上開各節，審酌本會應採嚴格、中度或低度之審查密度。並判斷本案已否符合司法院第 748 號解釋意旨。

- (五) 檢附曾獻瑩先生 107 年 1 月 31 日所提公民投票案之主文及理由書影本、107 年 3 月 16 日更正主文函影本、107 年 3 月 19 日更正理由書函影本及聽證紀錄、鑑定人書面資料及相關資料。

辦法：依委員會決議辦理。

決議：本案應具明理由函知提案人之領銜人補正主文及理由書，以明確提案真意：

(一) 主文中「孩子」一語，非屬明確之法律用語；另主文及理由書中對同志教育之實施主體，亦無明示。

(二) 同志教育之具體內容及範圍。

第八案：臺北市等 6 直轄市選舉委員會常任監察小組委員聘任案，敬請核議。

提案單位：法政處

說明：

- 一、依直轄市縣市選舉委員會組織準則(下稱準則)第 4 條第 1 項、第 2 項規定，選舉委員會設監察小組，置委員 3 人至 42 人，均為無給職；其中委員 3 人至 5 人任期 4 年，其餘委員於辦理選舉、罷免及公民投票期間聘任。監察小組委員依法執行選舉、罷免及公民投票之監察事項，由選舉委員會就具有選舉權之公正人士報請中央選舉委員會聘任，並指定 1 人為召集人。
- 二、臺北市、新北市、臺中市、臺南市、高雄市 5 個直轄市選舉委員會現任常任監察小組委員聘任期間屆滿日，依本會 103 年 4 月 8 日中選人字第 1033750142、10337501421、10337501422、10337501423 10337501424 號函核聘日期，均至本（107）年 4 月 15 日止；桃園市選舉委員會現任常任監察小組委員聘任期間屆滿日，依本會 103 年 5 月 26 日中選人字第 1033750210 號函核聘日期，至本（107）年 5 月 31 日止，爰辦理

聘任作業，以應業務需要。

三、案經本會於 107 年 1 月 15 日以中選法字第 1073550019 號函各直轄市選舉委員會將遴薦名單(含召集人建議人選)報會，各選舉委員會已分別薦送 5 人並建議其中 1 人為召集人。至新任常任監察小組委員之聘任期間，依準則第 4 條第 1 項之規定，臺北市、新北市、臺中市、臺南市、高雄市 5 個直轄市選舉委員會擬自 107 年 4 月 16 日至 111 年 4 月 15 日止；桃園市選舉委員會擬自 107 年 6 月 1 日至 111 年 5 月 31 日止。

辦法：審議通過後，依規定程序辦理聘任事宜。

決議：審議通過，請人事室辦理聘任事宜。

丙、臨時動議

丁、散會(下午 2 時 30 分)