

中央選舉委員會第五一一次會議紀錄

時間：中華民國 107 年 7 月 31 日下午 2 時 30 分

地點：臺北市徐州路 5 號 10 樓會議室

出席委員：陳主任委員英鈴

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

張委員淑中

周委員志宏

蔡委員佳泓(請假)

許委員惠峰

林委員瓊珠

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（王麗君代）

黃主任雪櫻

翁主任振發

王高級分析師明德

蔡專門委員金誥

廖科長桂敏(徐易麟代)

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：陳主任委員英鈴

紀錄：呂秋蓮

甲、報告事項

一、宣讀第五一〇次會議紀錄。

決定：紀錄確認。

二、第五一〇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

人事室

案由：本會所屬選舉委員會 107 年 6 月 27 日至 107 年 7 月 25 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：民主進步黨全國不分區及僑居國外國民選出之第 9 屆立法委員谷辣斯·尤達卡 Kolas Yotaka 委員，自 107 年 7 月 16 日起辭去立法委員職務，其缺額本會已依公職人員選舉罷免法第 73 條第 1 項第 3 款規定，按順位依序由蔣絜安遞補一案，報請追認。

提案單位：選務處

說明：

- 一、立法院秘書長 107 年 7 月 16 日台立院人字第 1070007623 號函以，民主進步黨全國不分區委員谷辣斯·尤達卡 Kolas Yotaka 自 107 年 7 月 16 日起辭去立法委員職務，該院亦自是日起註銷其立法委員名籍。
- 二、依中華民國憲法增修條文第 4 條規定，立法院立法委員自第 7 屆起 113 人，任期 4 年，連選得連任。全國不分區及僑居國外國民選出者共 34 人，依政黨名單投票選舉之，由獲得百分之五以上政黨選舉票之政黨依得票比率選出之，各政黨當選名單中，婦女不得低於二分之一。復依公職人員選舉罷免法第 73 條第 1 項第 3 款規定，全國不分區及僑居國外國民選出之立法委員，於就職後因辭職出缺時，其所遺缺額，除以書面聲明放棄遞補者外，由該政黨登記之候選人名單按順

位依序遞補；如該政黨登記之候選人名單無人遞補時，視同缺額。同法條第 5 項復規定，第 1 項第 3 款所定立法委員之遞補，應自立法院註銷名籍公函送達之日起 15 日內，由中央選舉委員會公告遞補名單。

三、查第 9 屆立法委員全國不分區及僑居國外國民選舉，民主進步黨登記之候選人名單計有吳焜裕等 34 人，選舉結果依序由吳焜裕等 18 人當選，其中鄭麗君、李應元 2 人於 105 年 5 月 20 日、顧立雄於 105 年 8 月 31 日、徐國勇於 105 年 10 月 1 日辭去立法委員，前經立法院註銷其名籍，所遺缺額 4 人，業由本會依法公告由施義芳、李麗芬、郭正亮及邱泰源 4 人遞補在案。本案本會擬依前開公職人員選舉罷免法第 73 條第 1 項第 3 款、第 5 項規定，按順位依序由蔣絜安遞補，並依法發布遞補當選人名單公告。茲為因應時效，本案爰先以書面分別徵詢本會委員，業經全體委員書面同意，授權主任委員核定遞補。

四、上開全國不分區及僑居國外國民選出之第 9 屆立法委員蔣絜安遞補當選人名單公告，業依法於 107 年 7 月 16 日發布，函知立法院、監察院、內政部及陳報行政院備查。

決議：同意追認。

第二案：關於何姍蓉女士所提「我同意增訂神聖婚姻專法，加強保障一男一女一生一世之永久共同生活關係。」全國性公民投票案，逾期未補正，敬請核議。

提案單位：法政處

說明：

- 一、旨揭公投案前經本會 107 年 7 月 3 日第 510 次委員會議決議：「本案應具明理由函知提案人之領銜人補正如下事項：一、敘明其就一男一女之婚姻另定不同規範之正當理由，以釐清是否有違反憲法第 7 條平等原則及釋字第 748 號解釋所揭示之婚姻自由之平等保護等基本權之疑慮。二、主文『增訂神聖婚姻專法，加強保障一男一女一生一世之永久共同生活關係』尚非明確之立法原則，請確認真意並作明確立法原則之補正。三、主文『我同意』宜建請修正為類似『你（您）是否同意』之問句形式；『神聖』、『加強』、『一生一世』等未具客觀、中立性之文字，應請作刪除或移列理由書之補正。四、理由書『貳、提案理由』及『參、結語』部分，與提案主文無必然關聯；主文『加強保障』與理由書意旨未盡相符，似有不能瞭解其提案真意情事，應請作刪除或修正。」並以 107 年 7 月 9 日中選法字第 1073550428 號函請當事人於本（107）年 7 月 13 日前予以補正（下稱補正函）。
- 二、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 30 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 30 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 2 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 32 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 1 項規定。」查前開補正函業於本（107）年 7 月 10 日送達提案人之領銜人，惟迄今未予補正，已逾補正期限。爰本案涉有公投法第 10 條第 2 項第 1 款及第 4 款規定情事，經通知提案人之領銜人補正，而逾期未補正，依公投法第 10 條第 2 項規定，應予以駁回。

三、檢附本會補正函及郵政送達回執聯影本各 1 份。

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。

第三案：關於張麗善女士所提「您是否同意麥寮港改制成雲林國際商港？雲林長期以農業發展為主軸，造成雲林產業結構不平衡，經濟發展停滯，盼藉由港口轉型，調整產業結構，結合彰投雲嘉作為營運腹地，帶動雲林農工商漁相關產業全面發展。」全國性公民投票案，業經提案之領銜人補正到會，是否合於規定，敬請核議。

提案單位：法政處

說明：

一、旨揭公投案前經本會 107 年 6 月 19 日第 509 次委員會議決議：「本案應具明理由函知提案人之領銜人補正如下事項：(一)主文「雲林長期以農業發展為主軸，造成雲林產業結構不平衡，經濟發展停滯，盼藉由港口轉型，調整產業結構，結合彰投雲嘉作為營運腹地，帶動雲林農工商漁相關產業全面發展。」等未具客觀、中立性之文字，應請其作刪除或移列理由書之補正。另「麥寮港」以法定名稱「麥寮工業專用港」敘述，較為適當。(二)

理由書部分，建議補充麥寮港基本資料之相關數據，俾能瞭解港口改制之優越性。」並以 107 年 6 月 25 日中選法字第 1073550418 號函請當事人於 7 月 6 日前予以補正，以釐清相關爭點。

二、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、來函補正內容（詳如來函）如下：

將原主文「您是否同意麥寮港改制成雲林國際商港？雲林長期以農業發展為主軸，造成雲林產業結構不平衡，經濟發展停滯，盼藉由港口轉型，調整產業結構，結合彰投雲嘉作為營運腹地，帶動雲林農工商漁相關產業全面發展。」補正為「您是否同意麥寮工業專用港改制成雲林國際商港？」，亦即將「雲林長期以農業發展為主軸…（略）帶動雲林農工商漁相關產業

全面發展。」等文字予以刪除，使本案公投案主文之符合客觀中立，並使用「麥寮工業專用港」名稱，以符法定用語。

四、本案聽證後原有之爭點，業經當事人補正後，予以釐清。本案據主文及理由書意旨屬重大政策之創制，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。

五、檢附原提案、更正後主文、補正函及補正後之主文對照表 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：依委員會議決議辦理。

決議：本案審議通過，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。

第四案：有關江盛先生於本（107）年 5 月 22 日所提「你（妳）是否同意，意識清楚的重症病人經由諮商團隊評估，取得共識後，可由醫療團隊協助死亡。」全國性公民投票案業經聽證，其後續處理，敬請核議。

提案單位：法政處

說明：

一、本案前經提請本會第 508 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（7）月 5 日下午 2 時由許委員惠峰主持，舉行聽證竣事，且指定於 7 月 11 日前來閱覽聽證紀錄，惟無人前來閱覽，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、本案二項待釐清爭議議題，經綜整與會發言意見，略為：

(一) 議題一：本案是否非屬公投法第 2 條第 2 項所列各款事項而無全國性公民投票之適用？

與會者意見：有學者認為¹，我國在透過安寧緩和醫療條例以及病人自主權利法的立法，已經肯認了對尊嚴死的態樣。亦即病人可以透過放棄醫療等手段，用有尊嚴的方式來達到死亡的目的，此點與本案於憲法層次解釋上面其實是沒有差別的。而我國刑法不處罰自殺罪，所以更凸顯我國在法律的實踐上一直都是肯認人民有權利延長或縮短自己的生命，所以本案不是對憲法的問題進行公投，而是對憲法上早已認可、刑法上也長期肯認的價值，要求在法律的層次加以落實。各國有通過安樂死的相關法案，他們也沒有進行修憲。本案跟過去立法最大的差別，不是病人這一方面的憲法權利，而是醫療團隊能不能參與加速病人死亡的行為。事實上醫療機構的制度都是法律建置所造成的，醫生說出生才出生、醫生說什麼時候死亡才是死亡，而醫生判定生死的權力是國會透過法律所賦予的，當然可以由國會透過法律的制定來調整醫療團隊的角色，正如同安寧緩和醫療條例跟病人自主權利法中調整醫療團隊的角色一樣，所以要不要允許醫療團隊有協助死亡的權利是立法原則的創制，屬於公投法第 2 條第 2 項所列的事項。

(二) 議題二：本案提案內容是否不能瞭解其提案真意？

¹ 學者專家陳鈺雄所長發言內容，聽證紀錄頁 11 至 12。

與會者意見：有認為²，主文中所謂意識清楚，是指有能力作抉擇，而且是在沒有任何蛛絲馬跡的憂鬱、自憐、憤怒和控訴的情況下的一個自主行動。至於重症如何規範和界定，將來會是立法機關的職權，不一定要是末期的病人，公投主文的初衷更是無意界定排除哪些重症病人在死亡權利之外；又諮商、醫療團隊包括醫師、社工、心理師等等的協助，而「共識」係指病人及醫院醫師均有意願才能進行這樣的行為。綜上，本案已將需要公投的意義、概念定義清楚了。

(三) 議題三：其他事項。

- 1、鑑定人認為³，現行安寧緩和醫療條例與病人自主權利法最大的差異在於病人自主權利法中僅規定了病人得預立醫療決定，也可以指定醫療委任代理人，但是醫療委任代理人僅能於病人意識昏迷或無法清楚表達意願時，依病人預立醫療決定內容，代理病人表達醫療意願（病人自主權利法第 10 條）。安寧緩和醫療條例則是規定，當末期病人沒有簽署意願書（亦即預立醫療決定）且意識昏迷或無法清楚表達意願時，可由其最近親屬出具同意書代替；甚且在末期病人並沒有最近親屬的情形，可以經安寧緩和醫療照會後，依末期病人最大利益由醫師出具醫囑代替（安寧緩和醫療條例第 7 條）。於我國，針對積極安樂死不僅是沒有令

² 提案之領銜人江盛先生及學者專家陳鈺雄所長發言內容，聽證紀錄頁 3、4、12。

³ 鑑定人李茂生教授出具之鑑定意見，鑑定報告頁 13 至 15。

其合法化的特別立法，連可用的司法判決都不存在。不過，與其利用司法來解決個案，倒不如採特別立法的方式，用事前申報與事後審核的機制，直接就限定的類型予以除罪化（其實是依法令之行為阻卻違法）。當然，於此並不建議修訂刑法條文。至於何謂限定的類型，則可參考病人自主權利法第 14 條第 1 項規定成：末期病人、處於不可逆轉之昏迷狀況、永久植物人狀態、極重度失智、其他經中央主管機關公告之病人疾病狀況或痛苦難以忍受、疾病無法治癒且依當時醫療水準無其他合適解決方法之情形。邊緣類型，例如神智清楚的全癱者、重病厭世者等，可納入最後一款中考量。

2、機關代表提出⁴， 89 年開始推動安寧緩和條例，那時只有針對不可治癒的末期病人，尊重他的意願的狀況之下，不施予所謂積極性的治療；到了 102 年甚至於加入可以撤除維生設備這樣的一個規定，也就是說，不用人工方式來延長他的壽命。105 年 1 月公布病人自主權利法，適用的對象已經不再僅只於末期病人，包括處於不可逆轉的昏迷狀況、永久植物人的狀況，或者是極重度的失智，甚至保留一個彈性，就是其他可能經公告的病人疾病狀況或者是痛苦處於難以忍受，或者是疾病已經確定無法治癒，依當時的醫療水準沒有其他適合

⁴ 行政院衛生福利部廖崑富副司長代表發言，聽證紀錄頁 13。

方式來處理的時候都適用，不是僅僅只限於末期病人。從醫療的層面來說，基本上目前的做法，也就是兩個法案的推動是：第一個，不加工去延長他的生命；第二個，不加工去縮短他的生命。這兩個原則是目前推動的情形，也就是說，不透過人工的機器或者其他的藥物、或者是其他的手法讓他的生命獲得無意義延長，但是到目前為止，其實我們的推動方式比較傾向的是不給予其他的藥物或其他的方式去主動縮短他的生命。

- 3、有學者認為⁵，本案議題非常嚴肅，安樂死定義模糊，包括我們現在的病人自主權利法其實有些地方都過度了，比如說可以讓他拔掉維生的支援，那不是侵入性的治療，是拔掉維生支援，美國的病人泰利 14 天以後才死，這個過程的痛苦有沒有想過？公投是要讓全民都理解這個內容，可是這個內容又偏偏非常複雜跟專業，適合放在直接的提案中嗎？如何告知到每個人都聽懂才能讓他投票？因為這是關涉到每個人的生死大事。

（四）本案待決事項如下：

依出席聽證會之提案領銜人、鑑定人、學者專家及機關代表之多數意見，本公投案之內容仍為現行法律所禁制之事項，本案旨在希冀立法使之除罪化，應為現有法規之修正，故該當於公投法第 2 條第 2 項第 2 款立法原則之創制。至於主文文義部分，領

⁵ 學者專家釋昭慧教授發言內容，聽證紀錄頁 9。

銜人於聽證會上已闡明「重症病人」、「諮商團隊評估」跟「共識」之意涵，故與會者亦大都認為，主文部分實已可瞭解提案真意與立法原則內容，至細節性及執行層面，則應待公民投票案投票結果通過後，由立法機關與業務權責機關共同研擬。雖另有學者提出，本案議題嚴肅、複雜，並涉及道德倫常與醫療專業等問題，是否適為公民投票提案，尚有疑義。後一見解與另案聽證會學者所陳：「關於公投的問題，特別是關於創制、複決，限於政治偏好選擇的議題才可以決定公投，如果是屬於是非的判斷、真相的追求、法規的執行、技術的使用等事項不可以進行公投」之見解⁶，若符合節。惟上開阻卻事由，於法無據，似屬超法規之阻卻公投事由。本此，本案是否使投票人足瞭解其提案真意而屬合於規定之適格公投，仍待審決。

(五) 檢附江盛於本(107)年5月22日所提公民投票案之主文理由書與更正後主文理由書影本、更正對照表、鑑定意見及聽證紀錄等相關資料。

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就主文，1.行為主體「重症病人」之範圍？有無年齡限制？2.主觀要件之「意欲」及「意識清楚」之闡明；及 3.客觀要件「諮商團隊」、「醫療團隊」之成員、「取得共識」之方式等，作文義及內涵之釐清補正，以明確本案立法

⁶ 學者高仁川於曾銘宗所提「減少火力發電量」公投案聽證會中，引述李惠宗教授之見解，見是次聽證紀錄頁6。

原則。

第五案：有關宋雲飛先生所提「您是否同意：為避免燃煤（應為『煤』字之誤繕）發電空污，及不讓數千億核四興建的納稅錢化為烏有，應在 18 個月內啟用核四機組發電，取代『深澳電廠更新擴建計畫』，不受電業法 95-1 條限制，以確保電價穩定、供電無虞、降低碳排？」（下稱原主文）全國性公民投票案一案，業經本會於本（107）年 7 月 12 日舉行聽證竣事，後續應如何處理，敬請核議。

提案單位：法政處

說明：

- 一、本案於本(7)月 12 日舉行聽證竣事，提案人之領銜人於聽證會現場提出擬更正之主文有二，其一為「立法原則之創制：您是否同意：立法要求核四應啟用商轉，本條並不受電業法 95 條第 1 項限制。」（下稱新主文 1），其二為「重大政策之複決：您是否同意：核四啟用商轉發電。」（下稱新主文 2），以徵詢與會人員之意見；並於本月 18 日正式來函更正主文為「您是否同意：立法要求核四應啟用商轉，本條並不受電業法 95 條第 1 項限制？」（下稱新主文，與前揭新主文 1 同）；此部分係為聽證會後所為之自行更正，並未逸脫其原案核心本質，擬尊重當事人，以其最新修正作為審查版本。依公民投票法(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、本案原有四項待釐清爭議議題，經綜整與會者發言意見，略為：

(一) 議題一：本案究屬「創制案」或「複決案」？

1、專家學者意見

有認為，原主文自我定性為「重大政策之複決」，但主文提及「不受電業法 95-1 限制」，其與「應在 18 個月內啟用核四機組發電」與「取代「深澳電廠更新擴建計畫」分屬不同之公投標的，因電業法並無第 95-1 條規定，可能係指第 95 條第 1 項規定之「核能發電設備應於中華民國 114 年以前，全部停止運轉。」，則提案人真意究為複決電業法第 95 條第 1 項規定？抑或在電業法第 95 條第 1 項增訂但書，即該條所定「核能發電設備」應排除核四機組，其餘核一至核三機組之核能發電設備仍受規範？又「應在 18 個月內啟用核四機組發電」與「取代深澳電廠更新擴建計畫」，係屬二事，在公民投票之選票只有同意、不同意選項下，恐導致無法精確與真正表達投票人之意志；新主文 1 雖經提案人自行定性為立法原則之創制，惟「不受電業法 95 條第 1 項限制」仍有上開真意難明之疑慮，究提案人之真意係否決電業法第 95 條第 1 項，或在該條第 1 項增訂但書？新主文 2 似較明確，惟如採嚴格審查之標準，即採複決案必須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) 之見解，以核四未曾運轉，非屬現行重大政策，無從作為複決之標的，惟若採寬鬆之審查標準，以之作為重大政策之複決，似無不可⁷。有認為，新主文 1 所敘「不受電業法 95 條第 1 項限制」之真意，究係欲否決電業法第 95 條第 1 項，而屬法律之複決，抑或於本條項增訂但書，而為立法原則之創制？未盡明確；另以現行政策是核四不商轉，新主文 2 應可定性為重大政策之複決⁸。

2、領銜人意見

領銜人表示願配合修正主文，並提出新主文 1（立法原則之創制：您是否同意：立法要求核四應啟用商轉，本條並不受電業法 95 條第 1 項限制。）或新主文 2（重大政策之複決：您是否同意：核四啟用商轉發電。），若均可行，則以新主文 1 為優先順位；另新主文 1 所敘「不受電業法 95 條第 1 項限制」並非複決該條文，而係指電業法第 95 條第 1 項增訂但書之意，亦即核四啟用商轉後不受該條限制⁹。

（二）議題二：本案是否合於公投法第 2 條第 2 項之規定？

1、專家學者意見：

有認為，本案僅適用於核四之個案，並非普遍適用之規範，似違反「個案立法之禁止原則」，而有

⁷ 吳明孝助理教授書面意見及發言，紀錄，頁 5-6

⁸ 王毓正副教授發言，紀錄，頁 7

⁹ 領銜人宋雲飛先生發言，紀錄，頁 4；頁 11

違反憲法權力分立原則之疑慮¹⁰；有認為任何公投提案均有主觀立場，以引導投票人支持該訴求，因此提案主文中立性的標準須具體客觀¹¹。

2、領銜人意見

領銜人表示認同王毓正副教授見解，因公投主文本來即難以維持客觀中立，應採寬鬆審查標準¹²。

（三）議題三：本案是否提案內容不能瞭解其提案真意？

1、專家學者意見

有認為原主文涉及不同的公投標的，導致難以精確與真正表達投票人之意志，而有真意難明之疑慮，已如前述；新主文 1 所敘「不受電業法 95 條第 1 項限制」之真意，究係另定特別法或在電業法第 95 條第 1 項增訂但書，不夠清楚明確¹³；亦有認為新主文 1 所敘「不受電業法 95 條第 1 項限制」之真意，究係欲否決電業法第 95 條第 1 項，而屬法律之複決，抑或於本條項增訂但書，而為立法原則之創制？亦未盡明確¹⁴。

2、與會者意見

經濟部代表表示，原主文包含避免燃煤發電的空污、18 個月之內啟用核四機組發電、取代深澳電廠及不適用電業法第 95 條之 1 等不同目的，真意並不明確；又原主文所敘「在 18 個月內啟用核四

¹⁰ 吳明孝助理教授發言，紀錄，頁 12-13

¹¹ 王毓正副教授發言，紀錄，頁 8-9

¹² 領銜人宋雲飛先生發言，紀錄，頁 11

¹³ 吳明孝助理教授發言，紀錄，頁 6

¹⁴ 王毓正副教授發言，紀錄，頁 7

機組發電」，經台電公司評估，核四之啟用必然超過 18 個月；又新主文 2 如若經公投通過，因電業法第 95 條第 1 項明定核能發電設備應於 114 年以前，全部停止運轉，則於 114 年以後，核四是否應繼續運轉？又核能電廠正常之運轉壽命為 40 年，應於何時起算？請提案人參酌¹⁵。行政院環境保護署代表表示，新主文與該署業務無直接關聯，不表示意見；對原主文之意見與其他機關相同，另燃煤發電與空污並無必然關聯¹⁶。行政院原子能委員會代表表示，其主要業務為監督核能電廠的安全，就本提案並無預設立場¹⁷。

（四）議題四：本案是否一案一事項？

1、專家學者意見

有認為原主文涉及不同之公投標的，恐違反一案一事項已如前述¹⁸。有認為新主文 1 所敘「立法要求核四應啟用商轉」與「本條並不受電業法 95 條第 1 項限制」係屬不同訴求，恐違反一案一事項規定¹⁹。

2、領銜人意見

領銜人表示，新主文 1 所敘「不受電業法 95 條第 1 項限制」係於電業法第 95 條第 1 項增訂但書之意，似已無違反一案一事項疑慮²⁰。

¹⁵ 經濟部代表發言，紀錄，頁 9、頁 15

¹⁶ 行政院環境保護署代表發言，紀錄，頁 10

¹⁷ 行政院原子能委員會代表發言，紀錄，頁 11

¹⁸ 吳明孝助理教授發言，紀錄，頁 5-6

¹⁹ 王毓正副教授發言，紀錄，頁 7

²⁰ 領銜人宋雲飛先生發言，紀錄，頁 12

三、本案擬議事項如下：

(一) 新主文「您是否同意：立法要求核四應啟用商轉，本條並不受電業法 95 條第 1 項限制？」，業已刪除原主文未具客觀、中立性之文字，惟仍有下列疑義，應具明理由通知提案人之領銜人補正主文及理由書：

1、新主文似仍不夠明確，而有提案內容不能瞭解其提案真意之虞：

(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 2 項第 4 款，明定提案內容若不能瞭解其真意，即不符規定之意旨。此外，公投法第 30 條第 1 項第 2 款、第 3 項之規定，立法原則創制公投案投票通過後，有課與行政及立法部門義務之效力；提案人之領銜人就立法部門制定之法律與創制案之立法原則有無牴觸發生疑義，並得聲請司法院解釋之。本此，公投案創制之立法原則仍須可得而明確，一則足資使連署人、有投票權人明悉其意旨，二則使公投案投票通過後其拘束力之範圍可臻確定，不致有所爭議。

(2) 據上，新主文所敘「立法要求核四應啟用商轉」，究係指另定特別法？或修正電業法？又所謂「不受電業法 95 條第 1 項限制」，究係指複決電業法第 95 條第 1 項？抑或於電業法第 95 條

第 1 項增訂但書？提案真意不明，應請提案人之領銜人作明確其真意，並配合修正主文及理由書之補正。

2、新主文似有違反公投法第 2 條第 2 項規定之虞：

- (1) 按憲法第 17 條規定：「人民有選舉，罷免，創制及複決之權。」第 136 條規定：「創制複決兩權之行使，以法律定之。」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：…」亦即，全國性公民投票，應於憲法規定之架構下為之，其所據之上位規範，自不僅限於憲法及增修條文之本文，尚應包括司法院解釋等憲法架構下所保障之基本權利、權力分立、權力制衡及其他憲法原則與規定。
- (2) 依據司法院釋字第 585 號解釋及釋字第 633 號解釋意旨，立法權只能就不特定之人或抽象之事件做假設性的規範，不得就特定人或具體事件予以處理或專為特定具體事件立法，否則無異於取代行政權與司法權之行使，違反「權力分立原則」的要求，此乃「個案立法的禁止」²¹。惟司法院釋字第 520 號解釋理由書略以：「立法院通過興建電廠之相關法案，此種法律內容縱然包括對具體個案而制定之條款，亦屬特殊類型法律之一種，即所謂個別性法律，並非憲法

²¹ 李惠宗，憲法要義，元照，2006 年 3 版，頁 511 以下。

所不許。」是以，本案主文若僅針對啟用核四進行立法，是否違反個案立法之禁止及憲法權力分立原則？似應視提案主文究係僅針對核四進行立法，抑或通案性就核電廠予以規範？此部分是否請提案人之領銜人釐清並補正，應屬本會待決事項。

3、新主文所敘「立法要求核四應啟用商轉」部分與「本條並不受電業法 95 條第 1 項限制」部分，似無必然關聯，恐有違反一案一事項規定之虞，應請提案人釐清並補正。

(二) 綜上，更正後之主文所敘「立法要求核四應啟用商轉，本條並不受電業法 95 條第 1 項限制」，未臻明確，有提案內容不能瞭解其提案真意及違反一案一事項規定之虞，並涉及違反個案立法之禁止及憲法權力分立原則，而有未符公投法第 2 條第 2 項規定之疑慮，宜請提案人之領銜人釐清，並作明確其真意等合於規定之補正。

四、檢附宋雲飛先生所提原主文、新主文、更正後及更正前主文對照表、聽證會紀錄及相關資料影本各 1 份。

辦法：依委員會決議辦理。

決議：按公投法無將「重大政策之創制」混同為「立法原則之創制」之制，本案應具明理由函知提案人之領銜人確認本案究為「重大政策之創制」(核四應啟用商轉)或為「法律之複決」(廢止電業法第 95 條第 1 項限制)，作釐清真意及作擇一為之之補正。

第六案：關於劉曜華先生所提「禁五星旗」全國性公民投票案，業經辦理聽證竣事，謹擬具後續處理意見，敬請核議。

提案單位：法政處

說明：

- 一、旨揭公投案前於本（107）年 5 月 30 日更正後主文為「你(妳)是否同意立法規範，禁止公開展示及懸掛代表中華人民共和國之五星旗幟？」並經本會 107 年 6 月 5 日第 508 次委員會議決議應召開聽證以釐清相關爭點。爰依決議於本(107)年 7 月 5 日上午 9 時 30 分由林委員偕得主持，舉行聽證會議竣事。
- 二、依公民投票法(以下稱公投法)第 10 條第 2 項至第 4 項分別規定：「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：…。」、「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。」、「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。」依上開規定，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。
- 三、該案二項待釐清爭議議題，經綜整與會發言意見，略

為：

(一) 議題一：本案是否為公投法第 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、與會者意見：提案人之領銜人認為國旗展示跟陳列不應該被放在言論自由的框架底下，無限上綱。其不希望被五星旗飄揚持續地騷擾，不希望部分團體在台灣土地上公開捍衛中共政權統治台灣的不正當性，所以要爭取台灣的街頭與公共空間免於被五星旗視覺污染的權利，要求立法院根據廣告物管理辦法及性騷擾防治法等法律精神，制定類似五星旗騷擾防治法律，立法禁止公開展示及懸掛五星旗²²。有鑑定人²³認為，基於司法院釋字第 445 號與第 644 號解釋的規範意旨，本提案有違憲法對於言論自由與集會自由之保障，並有違反憲法第 23 條規定之嫌疑。另有鑑定人²⁴認為，五星旗之展示是一種國家認同的表現，由於國民對國家負擔忠誠義務，以及懸掛五星旗以展示其背離台灣認同之態度，並非是憲法所保障之言論自由。因此立法禁止展示五星旗並沒有違反憲法所保障之言論自由或其他基本權。由於該懸掛五星旗之行為並非是基本權之行使行為，所以取締五星旗之懸掛並不構成對於基本權之干預，因此不適用法律保留原則。即使立法禁止，亦不違憲。

²²領銜人劉曜華之發言內容，聽證記錄頁 3 以下。

²³鑑定人蘇彥圖之發言內容，聽證記錄頁 6 以下及鑑定意見書。

²⁴鑑定人陳怡凱之發言內容，聽證記錄頁 7 以下及鑑定意見書。

學者²⁵則認為：大法官在釋字第 509 號解釋提到言論自由的價值包含：「實現自我、溝通意見、追求真理及監督各種政治或社會活動之功能」言論自由或表現自由的主要價值在於「個人自我實現」以及「公共議題促進」兩者。言論自由之行使若超出或悖離「個人自我實現」以及「公共議題促進」兩大功能，則以立法進行規制，即並非違憲。另表現自由的限制，須再進一步釐清的是：尚須區分對表現的內容（Content Regulation）規制、以及對表現的時間、地點、場所規制（Content-neutral Regulation）之不同。限制公開展示「五星旗」這種行為，其前提可能並非是在限制某種「言論」，其可能只附帶限制言論所要表達的時間、地點或場所，並不能斷言此種限制會有立即違憲的可能。惟是否可以修改刑法來處罰單純懸掛五星旗之行為？民主法治國家並不能以洗腦，使人入獄之方式來強制人民認同國家與憲法，而是只能以教育、宣傳、鼓勵與辯論之方式來爭取國民之國家認同。就排除公然背棄國家認同義務之目的而言，立法禁止懸掛五星旗似乎就足夠了。刑罰必須合乎最後手段性與社會相當性，國家行使刑罰權必須慎重，因此以刑罰禁止懸掛五星旗應考慮比例原則的問題。

2、機關代表²⁶：不法程度分民事不法、行政不法及刑

²⁵學者專家李仁森之發言內容，聽證記錄頁 8 以下。

²⁶法務部代表之發言內容，聽證記錄頁 11 以下。

事不法，如單純懸掛就施以最嚴重程度的刑罰，恐與憲法第 23 條比例原則不符。

- (二) 議題二：本案提案內容是否不能瞭解其提案真意一節有鑑定人²⁷認為，本提案之主文並未及「刑罰」一詞，但本提案之理由書則明白主張「應修正我國刑法或制定相關法規，並於法規中明訂刑罰等罰則」本提案之真意係以刑罰規範「禁止公開展示及懸掛代表中華人民共和國之五星旗幟」，亦即對違反此項禁止規範的行為人課以刑罰，由於刑罰並非禁止規範的唯一管制工具，為避免投票者有所誤會，建議本提案之主文載明「刑罰」一詞，俾投票者明確瞭解其所投為決定何一事物。其他與會者對此議題則未表示意見。

四、本案擬議事項如下：

- 1、關於本案提案內容是否符合公投法第 2 條第 2 項序文之規定一節：本案經聽證程序，與會者及鑑定意見似仍兩歧，有認本案有違司法院釋字第 445 號、第 644 號解釋意旨，侵害憲法所保障之言論自由之基本權；惟亦有基於國家主觀要素及國族集體認同為憲法之先位概念，認係國民具有最低之社會同質性與國家認同，為國家組成之根本基礎；因之，背離國家認同之態度不在憲法保障之列。查本會以往均係採「合憲解釋」為審查原則，亦即只要其中一個解釋可能可以獲致合憲之判斷，

²⁷鑑定人蘇彥圖之發言內容，聽證記錄頁 16 以下及鑑定意見書。

仍應為合憲之推定。本案即有合憲之見解，自應認係為合憲。

- 2、本案理由書第三段所稱「應修正我國刑法或制定相關法規，並於法規中明訂刑罰等罰則」，其中應修正我國刑法並明訂刑罰等罰則部分，是否即為本案欲創制之立法原則；次以刑法主管機關法務部認為對違反此項禁止規範時對行為人課以刑罰，恐有違憲法第 23 條比例原則等節，鑑定意見亦認憲法不應以法律上之強制與禁止來強迫國族認同等節，則本案以刑罰規制，是否有當，乃待審酌，如認手段與目的不符比例原則，無合憲可能性者，亦有請領銜人釐清補正之必要。
- 3、關於本案是否符合公投法第 2 條第 2 項第 2 款規定一節：本案所提出之立法原則，為「禁止公開展示」及「懸掛」中華人民共和國之五星旗幟，是項原則為現行法律所未限制者，雖其具體行為態樣似難窮舉臚列，不無不確定法律概念之性質，惟尚非一般通常智識能力者所難以理解，將之定性為立法原則之創制，似無疑義，然領銜人於聽證會議上尚提及如國際賽事、藝術展場或教育單位之需要，即回歸常態社會應有的規範等節，是否即為本案所欲創制法律之除外規定，而得將之解為本案之立法原則之一，而該除外之立法原則是否符合社會相當性原則而無非難處罰之必要，亦有請領銜人釐清補正之必要。

4、另領銜人發言中所引美國特定城市議會通過禁止懸掛北越國旗一節，有關類此禁止懸掛之個案，或有其欲維繫之主流價值，有該地住民過往曾經歷之創傷為緣由，其懸掛展示之條件上，亦有相當之限制(如限於特定地點或應與本國國旗共同懸掛等)，本案禁止客體，是否具有上開緣由及條件，另參酌釋字第 445 號解釋理由書意旨，於社會秩序、公共利益並無明顯而立即危害之事實下，逕予禁止，有否過度干預，且逾越憲法第 23 條所定之必要性，亦尚待釐清補正。

五、檢附旨揭聽證紀錄及相關資料如后。

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如下事項：

- 一、違反禁制規定之法效，究以刑罰或其他方式(如行政罰)為之，應作符合比例原則之釐清補正。
- 二、禁制之範圍，是要限定國際賽事、藝術活動展場或是指政府機關、公共場域或教學所需均在限制之列；或依現有的旗幟懸掛豎立的法令規範即足為之等節，應作釐清之補正。

第七案：關於曹愛蘭女士所提「同工不同酬」全國性公民投票案，謹擬具後續處理意見，敬請核議。

提案單位：法政處

說明：

- 一、旨揭公投案前經本會 107 年 6 月 5 日第 508 次委員會議決議應召開聽證以釐清相關爭點。爰依決議於本(107)年

7月12日上午9時30分由林委員瓊珠主持，舉行聽證會議竣事。

二、依公民投票法(以下稱公投法)第10條第2項至第4項分別規定：「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：…。」、「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。」、「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。」依上開規定，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。

三、該案二項待釐清爭議議題，經綜整與會發言意見，略為：

(一) 議題一：本案是否合於公投法第2條第2項之規定一節

1、與會者意見：提案人之領銜人表示其在勾選公投表單時筆誤，當場更正本公投提案是「重大政策之創制」²⁸。其他專家學者均認為本公投案係在訴求權責機關應訂定策略與期程落實性別工作平等法第10條之相關規定，屬於重大政策之創制，合於公投法

²⁸領銜人曹愛蘭之發言內容，聽證記錄頁3以下。

第 2 條第 2 項之規定，並無疑義。

(二) 議題二：本案是否提案內容不能瞭解其提案真意一節

- 1、與會者意見：提案人之領銜人²⁹要求權責機關應仿照政策的性別影響評估，將性別影響評估定義清楚，哪一些東西要作性別影響評估，出版指標及作業手冊，進行公務人員訓練，再用研考的方式讓地方政府、中央政府落實性別影響評估，針對同工同酬訂定策略與期程，真正落實性別工作平等法第 10 條之規定。有學者³⁰認為，1950 年日內瓦由國際科學組織委員會曾經舉辦一個勞動評價會議，有提出日內瓦模式來評估什麼叫做「同工」、「同值」、「同酬」，其中區分心理要求、體能要求、責任跟勞動條件及環境，再用能力去負荷，形成一個不同的模式。不過目前世界各國大概都沒有在法制上針對這個提出過法律上或行政上的因應，簡單來講，日內瓦模式在今天並沒有辦法作為法律操作之用，至少在各國實踐之中。以一般學理與各國經驗評價而言，同值同酬原則的操作上，「工作是否同值」並非獨立問題，而是必須緊密綁在「工資歧視」之下加以審查，只有在具體個案上之認定是否成立性別歧視時，探究系爭不同性質之勞務工作是否為相同價值，方為一正確的法律適用，而非在前階段巨細靡遺的從各種

²⁹領銜人曹愛蘭之發言內容，聽證記錄頁 3 以下。

³⁰學者專家林佳和之發言內容，聽證記錄頁 5 以下及書面意見。

科學角度比對不同工作是否同值，本案如聚焦於「具體適用與矯正」，確實可能產生疑慮。然以行政權的角度，用不同的行政手段，推動「勞動評價模式」，作為適用同工同酬原則之核心工具，發展不同之誘導型、激勵型、促進型或干預型行政，想像上均有可能，得以支持。另應依據題目本身之性質、目的，區分是否必須禁止「有假定後果之誘導式提問」，特別在重大政策之創制上，應無須一概加以禁止。惟更正後主文所謂「策略與期程」，一方面較不明確，當然可視為賦予行政權更大的設計與裁量空間，二方面所謂的「三年內徹底落實」，同樣涉及效力拘束問題。學者³¹則認為本公投案主文無暗示、亦無誘導；其他學者對此議題則未表示意見。

- 2、機關代表：勞動部³²認為性別工作平等法就歧視的禁止、損害賠償、申訴和處罰都有明文規定，本公投案不符合立法原則的創制。又公投主文要求政府機關「三年內徹底落實」不夠明確，落實之目標、要達成之程度不明，無法使投票人明確瞭解其所投為決定何一事體。行政院性別平等處³³則重申我國性別平等政策，請本會本權責審認。

四、本案擬議事項如下：

- 1、關於本案是否符合公投法第 2 條第 2 項規定一節：

³¹學者專家葉德蘭之發言內容，聽證記錄頁 7 以下。

³²勞動部代表之發言內容，聽證記錄頁 11 以下。

³³行政院性別平等處代表之發言內容，聽證記錄頁 12 以下。

- (1) 本提案內容係旨在課與行政部門落實執行現行法律，揆其性質尚非創制立法原則；至於行政機關是否要制定政策來執行法律，不無因果辯證性問題。惟與會多數學者專家意見均認此種性質提案亦可該當為「重大政策之創制」，而當事人亦於聽證會當場釐清更正其意旨確為重大政策之創制，本此，本案似可定性為重大政策之創制。
- (2) 至於以「法律之執行」作為「重大政策之內容」，主管機關勞動部認系爭規定雖屬強制規定，但其達致之程度則有儘力性規定性質，是以公投內容不無過度寬泛，不夠明確，且要達致之程度均有未明等疑慮。是以，本案乃須審決是否該當公投法第2條第2項為具有拘束力之公投，而為適格之公投。
- 2、至於本案是否符合公投法第2條第2項第4款規定一節：
- 依憲法第129條、公投法第4條、公民與政治權利國際公約第25條第2款、公約第25號一般性意見、公民與政治權利國際公約及經濟社會文化權利國際公約施行法第2條等規定，公投主文問題必須公平、明白與精確，不能有誤導性，不能暗示或誘導贊成或反對，尤其不能提到通過或反對公投提案的假定後果來誘導公民投票權人投票，俾選民能全然行使憲法第17條以及公民與政治權利

公約第 25 條所保障的創制與複決權，而得以享有自由決定之權利。為維護投票人意思自由形成的環境及維護公民投票之公正性，主管機關乃有釐清主文文字本身，使之維持中立性格之權責，此依公投法第 17 條、第 18 條及第 21 條規定，主管機關有公告主文、舉辦發表會、辯論會、網路直播、公開網站及編印公報等義務，均足徵之。本此，公投主文須清楚明確、不得干擾、誤導、勸誘乃屬當然。若果，則本案主文所稱「政府應基於性別同工（值）同酬原則」等文字，是否認未具客觀中立性抑或係乃重大政策之內容而未違上開規定，殊待審酌。

五、檢附旨揭聽證紀錄及相關資料如后。

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如下事項：

- 一、主文「性別同工(值)同酬」一語，與理由書中「性別同工同酬(值)」用語未一致；另本案究屬重大政策之創制或立法原則之創制，應作確認釐清之補正。
- 二、本案應訂定之「策略或期程」未盡明確，權責機關無從確知實現公投內容之必要處置之所在，應作釐清確定真意之補正。
- 三、主文「政府應基於性別同工（值）同酬原則」一語，為理由或目的之描述，有未具客觀、中立之虞，應作刪除或移列理由書之補正。

第八案：有關訂定「全國性公民投票辦事處及辦事人員設置辦

法」及修正「全國性公民投票經費募集許可及管理辦法」申請登記書件表冊格式一案，敬請核議。

提案單位：法政處

說明：

一、為配合 107 年 5 月 11 日訂定公布之全國性公民投票辦事處及辦事人員設置辦法，及同年月日修正公布之全國性公民投票經費募集許可及管理辦法，爰增訂全國性公民投票辦事處申請登記及修正募集經費申請等書件表冊格式。

二、本次增訂及修正重點包括：

(一) 全國性公民投票辦事處及辦事人員設置辦法：參考現行公職人員選舉罷免公職人員罷免辦事處及辦事人員之設置及徵求連署辦法相關表件格式，增訂辦事處及辦事人員申請登記書件表冊格式共 4 種，分別如下：

- 1、附式一：「提案人之領銜人申請設立辦事處登記書」。
- 2、附式二：「支持或反對意見之代表人申請設立辦事處登記書」。
- 3、附式三：「支持或反對意見聯名成員之名冊」。
- 4、附式四：「領銜人、支持或反對意見之辦事處辦事人員名冊」。

(二) 全國性公民投票經費募集許可及管理辦法：配合相關規定之修正，領銜人、支持或反對意見之代表人申請經費募集申請書件表冊格式共 6 種，分別如下：

- 1、附式一：「全國性公民投票領銜人募集經費申請書

」刪除備註說明處之文字。

- 2、附式二：「支持或反對意見之代表人募集經費申請書」酌作文字修正。
- 3、附式三：增訂「支持或反對意見之聯名成員名冊」。
- 4、附式四：「全國性公民投票募集經費活動申報備查表」酌作文字修正。
- 5、附式五：「全國性公民投票募集經費收支帳簿」酌作文字修正。
- 6、附式六：「全國性公民投票募集經費收支結算申報表」未修正。

辦法：提請委員會議審議通過後，函知各直轄市、縣（市）選舉委員會。

決議：本案審議通過，函知各直轄市、縣（市）選舉委員會。

第九案：107 年地方公職人員選舉選舉期間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。
- 二、各直轄市、縣(市)選舉委員會為因應 107 年地方公職

人員選舉選舉監察業務需要，擬於選舉期間依上開規定增聘監察小組委員，爰依本會 107 年 6 月 1 日中選法字第 1073550372 號函所附本會第 507 次委員會議通過「一百零七年地方公職人員選舉期間監察小組委員聘任實施方案」之聘任人數標準，檢具遴聘名冊報送本會，目前總計 541 人。各選舉委員會遴聘名冊之黨籍、性別並統計作成一覽表。

辦法：遴薦名冊審議通過後，依規定程序辦理聘任事宜。

決議：本案除函請連江縣選舉委員會重新遴薦外，其餘照案通過，依規定程序辦理聘任事宜。

丙、臨時動議

丁、散會(下午 5 時 5 分)