

中央選舉委員會第五四三次會議紀錄

時間：中華民國 109 年 4 月 17 日下午 4 時

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

周委員志宏

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（請假）

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（公假）

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（公假）

唐科長效鈞

朱科長曉玉

陳副總幹事寶德、李組長錫冰（高雄市選舉委員會）

主席：李主任委員進勇

紀錄：呂秋蓮

甲、報告事項

一、宣讀第五四二次會議紀錄。

決定：紀錄確認。

二、第五四二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）人事室

案由：本會所屬選舉委員會 109 年 3 月 16 日至 109 年 4 月

13 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。

(二) 法政處、人事室

案由：本會所屬選舉委員會 109 年 3 月 16 日至 109 年 4 月

13 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。

(三) 選務處

案由：南投縣議會第 19 屆議員羅美玲自 109 年 2 月 1 日辭去議員職務，其缺額依法不辦理補選，報請公鑒。

說明：

一、依據內政部 109 年 4 月 13 日台內民字第 1090020762 號函副本辦理。

二、本案內政部上揭函以，南投縣議會第 19 屆議員羅美玲自 109 年 2 月 1 日辭去議員職務，業已備查。

三、依地方制度法第 81 條第 1 項規定，縣議員辭職、去職或死亡，其缺額達總名額十分之三以上或同一選舉區缺額達二分之一以上時，均應補選。查羅美玲係南投縣議會第 19 屆議員選舉第 1 選舉區選出議員，羅員辭職後，其缺額未達總名額十分之三以上（總名額 37 名，缺額 1 名），或同一選舉區缺額未達二分之一以上（應當選名額 10 名，缺額 1 名），依法不辦理補選。

決定：准予備查。

(四) 選務處

案由：關於陳滄江先生領銜提出金門縣議會第 7 屆第 1 選舉區議員洪允典罷免案處理情形一案，報請公鑒。

說明：

- 一、旨揭罷免案提議人名冊經查對符合規定人數，前經本會於 109 年 2 月 21 日以中選務字第 1093150094 號函，請提議人之領銜人於文到次日起 10 日內向本會領取連署人名冊格式，並自領得連署人名冊格式之次日起 40 日內徵求連署，於連署期間內向金門縣選舉委員會提出連署人名冊正、影本各 1 份，逾期不予受理在案。
- 二、陳滄江先生於 109 年 3 月 2 日向本會領取罷免案之連署人名冊格式徵求連署，連署期間自 109 年 3 月 3 日起至 109 年 4 月 11 日止，共 40 日。本會並於 109 年 3 月 2 日以中選務字第 1093150100 號函，請金門縣選舉委員會依公職人員選舉罷免法、同法施行細則並參酌本會訂定「公職人員罷免案提議人及連署人名冊查對作業須知」之規定，辦理連署人名冊受理、查對等事項。
- 三、案經金門縣選舉委員會以 109 年 4 月 14 日金選一字第 1093150076 號函報本會，金門縣議會第 7 屆第 1 選舉區議員洪允典罷免案，提議人之領銜人並未依公職人員選舉罷免法第 80 條第 3 項規定，於徵求連署期間（109 年 3 月 3 日起至 109 年 4 月 11 日止）向該會提出連署人名冊。
- 四、依公職人員選舉罷免法第 80 條第 3 項規定，罷免案提議人之領銜人，應將連署人名冊正、影本各 1 份，於規定期限內向選舉委員會提出，逾期不予受

理。本案截至 109 年 4 月 11 日止，提議人之領銜人並未提出連署人名冊，且罷免案連署期間已屆滿，選舉委員會依法不再受理。

決定：准予備查。

乙、討論事項

第一案：宜蘭縣議會第 19 屆議員賴良洲經法院判決當選無效確定，其缺額本會已依公職人員選舉罷免法第 74 條第 2 項規定，由得票數最高落選人林金龍遞補一案，報請追認。

提案單位：選務處

說明：

- 一、依據內政部 109 年 3 月 27 日台內民字第 10900172183 號函、臺灣高等法院 108 年度選上字第 29 號民事判決辦理。
- 二、本案內政部上揭函略以，宜蘭縣議會第 19 屆議員賴良洲因違反公職人員選舉罷免法案件，經臺灣高等法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 3 月 18 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，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。查宜蘭縣議會第 19 屆議

員選舉，第 2 選舉區候選人數 5 名，應選名額 2 名，按各候選人得票數高低順序排列，得票數最高落選人林金龍得票數 3,513 票，達本會公告該選舉區得票數最低之當選人得票數（4,529 票）二分之一以上，本會擬依規定公告遞補當選宜蘭縣議會第 19 屆議員。茲為因應時效，本案爰先以書面分別徵詢本會委員，經全體委員同意授權主任委員先行核定遞補作業。

四、上開宜蘭縣議會第 19 屆議員選舉第 2 選舉區林金龍遞補當選人名單公告，業依法於 109 年 3 月 31 日發布，函知監察院、內政部、宜蘭縣議會、宜蘭縣政府及宜蘭縣選舉委員會，並副知臺灣宜蘭地方檢察署。

決議：同意追認。

第二案：關於陳冠榮先生領銜提出高雄市第 3 屆市長韓國瑜罷免案連署人名冊查對情形，敬請核議。

提案單位：選務處

說明：

一、依公職人員選舉罷免法（下稱公職選罷法）第 80 條第 3 項及同法施行細則第 48 條規定，罷免案提議人之領銜人，應將連署人名冊正、影本各 1 份，於規定連署期間內（直轄市長之罷免為 60 日）向主辦選舉委員會 1 次提出，逾期不予受理。又依公職選罷法第 83 條第 2 項及同法施行細則第 49 條第 2 項規定，連署人名冊，經查對後，如不足規定人數，由主管選舉委員會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第 81 條第 1 項規定人數，主管選舉委員會應為

罷免案不成立之宣告，並應將刪除之連署人及其個別事由列冊通知提議人之領銜人；連署人數符合規定者，主管選舉委員會應為罷免案成立之宣告。另依公職選罷法第 81 條第 1 項規定，罷免案之連署人，以被罷免人原選舉區選舉人為連署人，其人數應為原選舉區選舉人總數百分之十以上。

二、查高雄市第 3 屆市長選舉選舉人數 228 萬 1,338 人，法定連署人人數應為 22 萬 8,134 人以上。本罷免案提議人之領銜人陳冠榮先生於 109 年 1 月 28 日向本會領取連署函及連署人名冊格式，連署期間自 109 年 1 月 29 日起至 4 月 18 日止，並於 109 年 3 月 9 日向高雄市選舉委員會提出連署人名冊，經該會依公職選罷法第 83 條第 1 項、同法施行細則第 49 條第 2 項規定查對連署人名冊，並以 109 年 4 月 8 日高市選一字第 1093150156 號函報連署人名冊查對結果，原連署人人數 40 萬 6,880 人，符合規定人數 37 萬 7,662 人，不符合規定人數 2 萬 9,218 人，已達法定連署人人數，依法應由本會為罷免案成立之宣告。

三、另依公職選罷法第 84 條、第 85 條第 3 款及同法施行細則第 50 條規定，罷免案宣告成立後，應將罷免理由書副本送交被罷免人，於送達後 10 日內提出答辯書。答辯書內容，以不超過 1 萬字為限。被罷免人未於規定期間內提出答辯書者，不予公告。答辯書內容，超過 1 萬字者，其超過部分，亦同。謹檢附本罷免案罷免理由書副本及答辯書格式各 1 份（本罷免案答辯書

格式並已填具罷免案提議人之領銜人姓名、被罷免公職名稱及主管選舉委員會名稱)，擬於 109 年 4 月 20 日（星期一）函請被罷免人依上開規定，於文到次日起 10 日內，向本會提出答辯書。

四、另查全國性公民投票案第 7 案至第 17 案，前提本會委員會議審查各該全國性公民投票案連署人名冊查對結果，因連署前死亡人數比例偏高，決議於公告成立時併依刑事訴訟法第 241 條職務告發之規定移送檢警機關予以告發，惟有偽造情事部分則未告發。本案陳冠榮先生領銜所提高雄市第 3 屆市長韓國瑜罷免案，其提議人名冊查對結果，提議人數 2 萬 9,908 人，提議前死亡人數 95 人，有偽造情事者 65 人，又連署人名冊查對結果，連署人數 40 萬 6,880 人，連署前死亡人數 39 人，有偽造情事者 9 人，是否有依刑事訴訟法第 241 條職務告發之規定移送檢警機關之必要，提請討論。

五、本案提議人之領銜人及連署人相關資料，請注意個人隱私權益之保障。

辦法：審議通過後，於 109 年 4 月 17 日宣告本罷免案成立，並於 109 年 4 月 20 日函請被罷免人於文到後 10 日內向本會提出答辯書。

決議：

- 一、審議通過，於 109 年 4 月 17 日宣告本罷免案成立。
- 二、109 年 4 月 20 日函請被罷免人於文到後 10 日內向本會提出答辯書。
- 三、提議階段、連署階段高雄市選舉委員會提報有提議前

死亡、連署前死亡及偽造情事嫌疑部分函請最高檢察署偵辦。

第三案：有關高雄市第 3 屆市長韓國瑜罷免案投票日期及投票起、止時間訂定，敬請核議。

提案單位：選務處

說明：

- 一、依公職人員選舉罷免法第 87 條第 1 項規定，罷免案之投票，應於罷免案宣告成立後 20 日起至 60 日內為之，該期間內有其他各類選舉時，應同時舉行投票。但被罷免人同時為候選人時，應於罷免案宣告成立後 60 日內單獨舉行罷免投票。復依同法第 85 條第 1 款及其施行細則第 50 條規定，罷免投票日期及投票起、止時間，應由本會公告。
- 二、高雄市第 3 屆市長韓國瑜罷免案經前案宣告罷免案成立，依上開規定，本罷免案應於 109 年 5 月 7 日起至 6 月 16 日期間完成投票。查前開期間高雄市並無辦理其他各類選舉，有關投票日期之訂定主要考量罷免投票完成期限、籌辦各項選務工作所需時間、避免與考選部、教育部舉辦之考試同日以免影響應試考生選舉權之行使、避免與大專院校學生考試衝突以免影響其返鄉投票等因素。茲將上開各項考量因素影響之投票日分述如下：
 - (一) 本罷免案完成投票期間（109 年 5 月 7 日起至 6 月 16 日）考選部、教育部舉辦之考試情形：

日期	考試資訊	高雄考區 報考人數	公告成立 至投票日 天數
5月9日(六) 5月10日(日)	專門職業及技術人員普通考試導遊人員、領隊人員考試		22天
5月16日(六) 5月17日(日)	國中教育會考		29天
5月23日(六) 5月24日(日)			36天
5月30日(六) 5月31日(日)	公務人員特種考試關務人員考試、公務人員特種考試身心障礙人員考試、國軍上校以上軍官轉任公務人員考試	約 2,400 人 (考選部提供)	43天
6月6日(六) 6月7日(日)	專門職業及技術人員高等考試大地工程技師考試分階段考試(第1階段考試)、驗船師、第1次食品技師考試、高等暨普通考試消防設備人員考試、普通考試地政士、專責報關人員、保險代理人保險經紀人及保險公證人考試、第1次專門職業及技術人員特種考試驗光人員考試	約 4,400 人 (考選部提供)	50天
6月6日(六)	高級中等以下學校及幼兒園教師資格考試第1次考試	預估約 1,190 人 (108年全國報考人數為 9,912 人，以高雄市選舉人數佔全國	

		選舉人數 比率 12% 推估)	
6月13日(六) 6月14日(日)	公務人員特種考試警察人員考試、公務人員特種考試一般警察人員考試、特種考試交通事業鐵路人員考試	約 6,500 人 (考選部提供)	57 天

(二) 查大專院校 108 學年度第 2 學期因應嚴重特殊傳染性肺炎疫情延後開學，致該學期行事曆最後 1 週（第 18 週）多數定於 109 年 6 月 28 日至 7 月 4 日，經洽教育部表示期末考試多定於 109 年 6 月 15 日至 7 月 4 日，畢業典禮則多定於 109 年 6 月 6 日或 6 月 13 日，其中訂於 109 年 6 月 6 日舉辦者有 15 所，訂於 109 年 6 月 13 日舉辦者有 10 所，統計情形如下表：

畢業典禮日期	學校	合計
6月6日	國立臺灣大學、國立成功大學、國立中興大學、國立交通大學、國立中央大學、國立中山大學、國立高雄大學、國立臺灣科技大學、國立臺北科技大學、國立高雄科技大學、東海大學、輔仁大學、東吳大學、高雄醫學大學、銘傳大學	15 所
6月13日	國立政治大學、國立清華大學、國立臺灣師範大學、國立臺灣海洋大學、國立中正大學、國立臺北大學、國立臺北教育大學、中原大學、淡江大學、中國文化大學	10 所

三、為預先規劃辦理上開罷免投票相關工作，本會經於 109 年 4 月 13 日邀集考選部、教育部、內政部（民政司、戶政司）、內政部警政署、高雄市選舉委員會及本會各處室研商，本會研擬該罷免案投票日期為 109 年 6 月 6 日（星期六）或 6 月 13 日（星期六）併案提出討論

，會中內政部戶政司表示依目前排定之高雄市戶役政資訊系統及資料庫移轉時程，兩案投票日均將影響投票人名冊造冊及查詢作業，爰會中決議請該部配合於罷免投票日之後再行辦理高雄市戶役政資訊系統及資料庫移轉作業，或考慮該期間新舊系統併行使用，並俟本會決議投票日期後即轉知該部配合辦理。另高雄市選舉委員會表示，為使籌辦各項選務工作所需時程較為充裕，爰建議投票日訂為 109 年 6 月 13 日，另表示 109 年 6 月 6 日適逢農曆十五，部分廟宇洽借投票所場地恐較為困難，建請本會考量。上開會議爰決議投票日期擬訂為 109 年 6 月 6 日（星期六）或 109 年 6 月 13 日（星期六）之一，併案提請審議，至投票起、止時間，擬援例訂於上午 8 時至下午 4 時止。

辦法：高雄市第 3 屆市長韓國瑜罷免案投票日期，提請委員會議審議通過後，函報行政院備查，並於罷免公告中載明。

決議：高雄市第 3 屆市長韓國瑜罷免案定於 109 年 6 月 6 日（星期六）舉行投票，投票時間自上午 8 時至下午 4 時，函報行政院備查，並於發布罷免公告中載明。

第四案：有關「高雄市第 3 屆市長韓國瑜罷免案工作進程序表」（草案）訂定，敬請核議。

提案單位：選務處

說明：

一、高雄市第 3 屆市長韓國瑜罷免案投票日期，經兩案併提本次委員會議審議（甲案：以 109 年 6 月 13 日為投

票日，乙案：以 109 年 6 月 6 日為投票日），為使各項罷免案工作循序進行，有效控制進度，並便於管制、督導與考核，依據公職人員選舉罷免法及其施行細則等有關規定，研擬「高雄市第 3 屆市長韓國瑜罷免案工作進程序表」（草案）甲、乙兩案，上開罷免案工作進程序表，業經本會於 109 年 4 月 13 日邀集考選部、教育部、內政部（民政司、戶政司）、內政部警政署、高雄市選舉委員會及本會各處室召開「研商高雄市第 3 屆市長韓國瑜罷免案選務工作協調會議」討論通過。

二、甲、乙兩案罷免工作進程序表之重要工作日程如下：

（一）甲案（以 109 年 6 月 13 日為投票日）

- 1、109 年 4 月 17 日 罷免案成立之宣告
- 2、109 年 4 月 30 日前 被罷免人提出答辯書
- 3、109 年 5 月 5 日前 發布罷免公告
- 4、109 年 5 月 24 日 投票人名冊編造完成
- 5、109 年 5 月 29 日至 6 月 12 日 辦理公辦電視罷免說明會
- 6、109 年 6 月 9 日前 公告罷免投票人人數
- 7、109 年 6 月 13 日 投票、開票
- 8、109 年 6 月 19 日前 審定罷免投票結果
- 9、109 年 6 月 19 日 公告罷免投票結果

（二）乙案（以 109 年 6 月 6 日為投票日）

- 1、109 年 4 月 17 日 罷免案成立之宣告
- 2、109 年 4 月 30 日前 被罷免人提出答辯書

- 3、109 年 5 月 5 日前 發布罷免公告
- 4、109 年 5 月 17 日 投票人名冊編造完成
- 5、109 年 5 月 22 日至 6 月 5 日 辦理公辦電視罷免說明會
- 6、109 年 6 月 2 日前 公告罷免投票人人數
- 7、109 年 6 月 6 日 投票、開票
- 8、109 年 6 月 12 日前 審定罷免投票結果
- 9、109 年 6 月 12 日 公告罷免投票結果

辦法：提請本會委員會議審議後，函請高雄市選舉委員會配合辦理，並函送相關機關參考。

決議：罷免案工作進程序表乙案審議通過，函請高雄市選舉委員會配合辦理，並函送相關機關參考。

第五案：有關本會所屬「直轄市縣市選舉委員會會議規則範本」草案(以下簡稱本草案)，敬請核議。

提案單位：秘書室、法政處

說明：

- 一、關於連江縣選舉委員會擬以視訊方式召開委員會議一案，前經本會於 108 年 11 月 15 日邀集行政院綜合業務處、國家發展委員會、行政院人事行政總處、主計總處、內政部民政司及所屬選舉委員會研商在案，依會議決議，應由本處研擬旨揭會議規則範本草案。爰依決議擬具草案初稿，並函知本會各單位及所屬選舉委員會，限期表示意見，除屏東縣選舉委員會表示意見外，餘均無修正意見，茲將其修正意見及本會審查意見整理。

二、檢附綜整後之「直轄市縣市選舉委員會會議規則範本」草案及總說明。

辦法：依決議辦理。

決議：本案審核通過，函知各級選舉委員會辦理。

第六案：有關 PTT 使用者 Fujiwarano 於八卦板貼文政黨得票率及預估當選席次，涉嫌違反公職人員選舉罷免法第 53 條第 2 項規定一案，敬請核議。

提案單位：法政處

說明：

一、事實經過

- (一) PTT 使用者 Fujiwarano 於 PTT 八卦版貼文預估各政黨之不分區立委得票率，經民眾向本會檢舉，並由本會函請臺北市選舉委員會先行查復。
- (二) 查該網友於 109 年 1 月 9 日(投票日前 10 日起至投票時間截止前)於 PTT 八卦板貼文，自行預估不分區立委各政黨得票率，涉嫌公職人員選舉罷免法(下稱公職選罷法)第 53 條第 2 項規定。而現階段 PTT 表示僅能提供使用者 IP，並表示註冊帳號時所提供身分資料僅供電子系統註冊審核，無法確認其提供資料之真實性，向來以此為由拒絕提供使用者資料，故本案無從自 PTT 取得「Fujiwarano」真實身分資料。
- (三) 復經臺北市選委會承辦人發文向中華電信查詢「Fujiwarano」於貼文時所留 IP 位置之持有者之身分資料，經該公司回復略以，IP 位置的配發者不一定是 IP 使用人

(例如房東房客關係)，且多人可使用同一 IP 位置上網，因此無法確定為何人使用該 IP 位置張貼系爭文章。此外，該會亦認為本案僅係個人意見表述，並無引用民意調查資料。則本案因被檢舉人無從查知且無具體違法事證，經臺北市選委會第 330 次委員會議決議：建議不予處理。

二、相關法規及本會函釋

- (一) 公職選罷法第 53 條第 2 項規定，政黨及任何人於投票日前十日起至投票時間截止前，不得以任何方式，發布有關候選人、被罷免人或選舉、罷免之民意調查資料，亦不得加以報導、散布、評論或引述；違者，依同法第 110 條第 5 項，處新台幣 50 萬元以上 5 百萬元以下罰鍰。
- (二) 總統副總統選舉罷免法第 52 條(公職人員選舉罷免法第 53 條)所稱「民意調查資料」應以是否引據任何民意調查資料(不論其公正或不實)而為判斷，政黨或候選人所為具有「數據及百分比」之發言或貼文，雖具有民意調查之外觀，若僅係自行預估得票率，或僅係單純對於選情之判斷與評估，而未引據任何民意調查資料，即不得謂該「數據及百分比」係屬民意調查資料(本會 107 年 5 月 28 日中選法字第 1073550357 號函釋參照)。

三、研析意見：

- (一) 查發布有關候選人或選舉之民意調查資料，係指將民眾有關候選人或選舉所為之意見表達，予以彙計

公開之行為而言。至於彙計之方法與公開之形式，則非所問。前經本會 85 年 3 月 13 日第 220 次委員會議決議在案。又所稱「民意調查資料」應以是否引據任何民意調查資料（不論其公正或不實）而為判斷，政黨或候選人所為具有「數據及百分比」之發言或貼文，雖具有民意調查之外觀，若僅係自行預估得票率，或僅係單純對於選情之判斷與評估，而未引據任何民意調查資料，即不得謂該「數據及百分比」係屬民意調查資料。亦前為本會 107 年 5 月 28 日中選法字第 1073550357 號函釋在案。

- (二) 法院實務判決首則肯定本會上開 85 年函釋，略謂：
- 「總統選罷法第 52 條第 1 項「有關候選人或選舉民意調查資料」，自應解為，指將民眾有關候選人或選舉所為之意見表達，予以彙計公開之行為，至其彙計之方法與公開之形式，是否合於學理上所稱「民意調查」之定義，即非所問；否則，即無法達成該規定所欲達成之立法目的，而與其立法意旨不符。是縱以非學理所稱「民意調查」之方法取得，甚或持不實資料，以具民意調查性質之外觀，將有關候選人或選舉之資料予以發布，仍有該條規定之適用。」(最高行政法院 102 年度第 321 號判決參照)嗣於 107 年之判決見解則有所變更：「並非具有「數據及百分比」之發言或貼文，即具有民意調查之外觀，尚應細究其是否引據任何民意調查資料（不論其係公正或不實）而為判斷，若僅係自行預估得票

率，或僅係單純對於選情之判斷與評估，而未引據任何民意調查資料，即不得逕謂該「數據及百分比」係屬民意調查資料。就本件系爭臉書文章從客觀上觀察，並無隻字片語提及民意調查資料，遑論有否彙計或如何彙計，亦非引據任何不實之民意調查資料而予以評論，而僅係自行預估政黨得票率及不分區立委席次，完全未引據或涉及任何民意調查資料（不論其係公正或不實），自難認其具有民意調查之外觀。」(最高行政法院 107 年度判字第 211 號判決參照) 是乃採實質認定之觀點，認為所謂具民意調查之外觀，即該當構成「民意調查資料」之要件。本會並據後一判決，做成上開 107 年之函釋已如上述。

(三) 據上，則爭議貼文雖有各政黨之席次及得票率，其間行為人也表明席次為「憑直覺預估」、「個人預測」、甚至為「夢到孔明先師開示」，依上開 107 年最高行政法院判解及本會 107 年函釋意旨，大眾當不致將之與「引據任何民意調查資料」產生連結，似難認符合上開採實質認定之函釋，似仍不具民意調查之外觀。再因違規當事人無從查知已如前述，就上開爭議內容是否另有新解，亦無從請行為人說明，本案建請簽結，俟有可資查得當事人之新事證時，再續行查處。

四、檢陳相關文件影本如附件。

辦法：依決議辦理。

決議：本案因違規當事人無從查知，予以簽結，俟有可資查得當事人之新事證時，再續行查處。

第七案：有關臉書使用者「Nelson Lin」於臉書社團中談論民調百分比涉嫌違反總統副總統選舉罷免法第 52 條第 2 項及公職人員選舉罷免法第 53 條第 2 項規定一案，敬請核議。

提案單位：法政處

說明：

一、事實經過

(一) 臉書使用者「Nelson Lin」於臉書社團中談論民調百分比，經檢舉人匿名向臺灣臺北地方檢察署檢舉，並由該署移送臺北市選委會。「Nelson Lin」於 109 年 1 月 3 日(投票日前 10 日起至投票時間截止前)於臉書社團韓國瑜後援會貼文：「2020 第一則笑話，民調領先 30 %的去站馬路拜票…各位 1/11 笑著去投票吧，完全不用擔心了」，涉嫌違反總統副總統選舉罷免法(下稱總統選罷法)第 52 條第 2 項及公職人員選舉罷免法(下稱公職選罷法)第 53 條第 2 項規定。

(二) 查現階段臉書公司僅限協查殺人、擄人勒贖、毒品、妨害電腦使用、違反組織犯罪條例與違反兒童及少年性交易防制條例等 6 類案件。而本案非是類案件，故無從向臉書公司請求提供「Nelson Lin」真實身分資料。復經臺北市選委會承辦人電詢臺北地檢署本案承辦書記官，因檢舉人係匿名檢舉，亦無從透過詢問檢舉人方式得知被檢舉人之真實身分資料及進一步事證。

(三) 本案因檢舉人及被檢舉人均無從查知，經臺北市選委會第 330 次委員會議決議，建議不予處理。

二、相關法規

(一) 總統副總統選舉罷免法第 52 條第 2 項規定，政黨及任何人於投票日前 10 日起至投票時間截止前，不得以任何方式，發布有關候選人或選舉之民意調查資料，亦不得加以報導、散布、評論或引述；違者，依同法第 96 條第 4 項，處新台幣 50 萬元以上 5 百萬元以下罰鍰。

(二) 公職選罷法第 53 條第 2 項規定，政黨及任何人於投票日前十日起至投票時間截止前，不得以任何方式，發布有關候選人、被罷免人或選舉、罷免之民意調查資料，亦不得加以報導、散布、評論或引述；違者，依同法第 110 條第 5 項，處新台幣 50 萬元以上 5 百萬元以下罰鍰。

三、研析意見：

(一) 查發布有關候選人或選舉之民意調查資料，係指將民眾有關候選人或選舉所為之意見表達，予以彙計公開之行為而言。至於彙計之方法與公開之形式，則非所問。前經本會 85 年 3 月 13 日第 220 次委員會議決議在案。又所稱「民意調查資料」應以是否引據任何民意調查資料（不論其公正或不實）而為判斷，政黨或候選人所為具有「數據及百分比」之發言或貼文，雖具有民意調查之外觀，若僅係自行預估得票率，或僅係單純對於選情之判斷與評估，而未引據任何民意調查

資料，即不得謂該「數據及百分比」係屬民意調查資料。亦前為本會 107 年 5 月 28 日中選法字第 1073550357 號函釋在案。

- (二) 法院實務判決首則肯定本會上開 85 年函釋，略謂：「總統選罷法第 52 條第 1 項「有關候選人或選舉民意調查資料」，自應解為，指將民眾有關候選人或選舉所為之意見表達，予以彙計公開之行為，至其彙計之方法與公開之形式，是否合於學理上所稱「民意調查」之定義，即非所問；否則，即無法達成該規定所欲達成之立法目的，而與其立法意旨不符。是縱以非學理所稱「民意調查」之方法取得，甚或持不實資料，以具民意調查性質之外觀，將有關候選人或選舉之資料予以發布，仍有該條規定之適用。」(最高行政法院 102 年度第 321 號判決參照)嗣於 107 年之判決見解則有所變更：「並非具有「數據及百分比」之發言或貼文，即具有民意調查之外觀，尚應細究其是否引據任何民意調查資料（不論其係公正或不實）而為判斷，若僅係自行預估得票率，或僅係單純對於選情之判斷與評估，而未引據任何民意調查資料，即不得逕謂該「數據及百分比」係屬民意調查資料。就本件系爭臉書文章從客觀上觀察，並無隻字片語提及民意調查資料，遑論有否彙計或如何彙計，亦非引據任何不實之民意調查資料而予以評論，而僅係自行預估政黨得票率及不分區立委席次，完全未引據或涉及任何民意調查資料（不論其係公正或不實），自難認其具有民意

調查之外觀。」(最高行政法院 107 年度判字第 211 號判決參照)是乃採實質認定之觀點，認為所謂具民意調查之外觀，即該當構成「民意調查資料」之要件。本會並據後一判決，做成上開 107 年之函釋已如上述。

(三)據上，則本案爭議之貼文出現「民調」之字眼並有領先「30%」等數字，惟內容未提選舉種類，也未言及特定候選人支持度之比較，似難謂符合上開應採實質認定之函釋，似仍不具民意調查之外觀。再因違規當事人無從查知已如前述，就上開爭議內容是否另有新解，亦無從請行為人說明，本案建請簽結，俟有可資查得當事人之新事證時，再續行查處。

四、檢陳相關文件影本。

辦法：依決議辦理。

決議：本案因違規當事人無從查知，予以簽結，俟有可資查得當事人之新事證時，再續行查處。

第八案：有關民眾檢舉臉書網友魏麓宸於 109 年 1 月 8 日於臉書發布民意調查資料，涉嫌違反公職人員選舉罷免法第 53 條第 2 項規定一案，敬請核議。

提案單位：法政處

說明：

一、事實經過

(一)民眾於 109 年 1 月 8 日向臺中市政府警察局檢舉臉書網友魏麓宸於同日在臉書發布民意調查資料，涉嫌違反公職選罷法第 53 條第 2 項規定，經本會函請臺中市選委會先行查證後報會。

(二) 臺中市選委會第 56 次監察小組委員會議決議略以，本案僅係自行預估各政黨之得票數，未引據任何民意調查資料，本案建議不予裁罰，經該會第 100 次委員會議照案通過不予裁罰，並陳報本會。

二、相關法規及本會函釋

(一) 公職選罷法第 53 條第 2 項規定，政黨及任何人於投票日前十日起至投票時間截止前，不得以任何方式，發布有關候選人、被罷免人或選舉、罷免之民意調查資料，亦不得加以報導、散布、評論或引述；違者，依本法第 110 條第 5 項，處新台幣 50 萬元以上 5 百萬元以下罰鍰。

(二) 總統副總統選舉罷免法第 52 條(公職人員選舉罷免法第 53 條)所稱「民意調查資料」應以是否引據任何民意調查資料(不論其公正或不實)而為判斷，政黨或候選人所為具有「數據及百分比」之發言或貼文，雖具有民意調查之外觀，若僅係自行預估得票率，或僅係單純對於選情之判斷與評估，而未引據任何民意調查資料，即不得謂該「數據及百分比」係屬民意調查資料(本會 107 年 5 月 28 日中選法字第 1073550357 號函釋參照)。

三、研析意見：

(一) 查發布有關候選人或選舉之民意調查資料，係指將民眾有關候選人或選舉所為之意見表達，予以彙計公開之行為而言。至於彙計之方法與公開之形式，則非所問。前經本會 85 年 3 月 13 日第 220 次委員會議決議

在案。又所稱「民意調查資料」應以是否引據任何民意調查資料（不論其公正或不實）而為判斷，政黨或候選人所為具有「數據及百分比」之發言或貼文，雖具有民意調查之外觀，若僅係自行預估得票率，或僅係單純對於選情之判斷與評估，而未引據任何民意調查資料，即不得謂該「數據及百分比」係屬民意調查資料。亦前為本會 107 年 5 月 28 日中選法字第 1073550357 號函釋在案。

- (二) 法院實務判決首則肯定本會上開 85 年函釋，略謂：
- 「總統選罷法第 52 條第 1 項「有關候選人或選舉民意調查資料」，自應解為，指將民眾有關候選人或選舉所為之意見表達，予以彙計公開之行為，至其彙計之方法與公開之形式，是否合於學理上所稱「民意調查」之定義，即非所問；否則，即無法達成該規定所欲達成之立法目的，而與其立法意旨不符。是縱以非學理所稱「民意調查」之方法取得，甚或持不實資料，以具民意調查性質之外觀，將有關候選人或選舉之資料予以發布，仍有該條規定之適用。」(最高行政法院 102 年度第 321 號判決參照)嗣於 107 年之判決見解則有所變更：「並非具有「數據及百分比」之發言或貼文，即具有民意調查之外觀，尚應細究其是否引據任何民意調查資料（不論其係公正或不實）而為判斷，若僅係自行預估得票率，或僅係單純對於選情之判斷與評估，而未引據任何民意調查資料，即不得逕謂該「數據及百分比

」係屬民意調查資料。就本件系爭臉書文章從客觀上觀察，並無隻字片語提及民意調查資料，遑論有否彙計或如何彙計，亦非引據任何不實之民意調查資料而予以評論，而僅係自行預估政黨得票率及不分區立委席次，完全未引據或涉及任何民意調查資料（不論其係公正或不實），自難認其具有民意調查之外觀。」(最高行政法院 107 年度判字第 211 號判決參照) 是乃採實質認定之觀點，認為所謂具民意調查之外觀，即該當構成「民意調查資料」之要件。本會並據後一判決，做成上開 107 年之函釋已如上述。

- (三) 公職選罷法第 53 條所欲規制的「民意調查資料」，是那些「影響選情，擾亂視聽，妨礙選舉」以及「偽造的民意調查結果」，是故，條文中所稱之「民意調查資料」，雖未作定義性的界定，但其本意並非僅以「正式民調」為限，而係泛稱任何選舉民意之彙計公開的概念，包括偽造、不實或假藉民調之名義所恣意發布之「不實民調資料」，均屬條文涵蓋範圍之內，並於投票日前 10 日內（包括投票當天），不分形式態樣作全面的禁制發布。蓋不作如是解讀，則該項規定將形同「懲善」條款，導致僅傳布「真民調」者，將受處罰。反之，傳布「假民調」者，則可不負法定責任，除可任意發布外，任何人且可任意「報導、散布、評論或引述」，藉諸「自行預（推）估」之外表，輕易迴避法規規範，其

有違立法原意及論理法則，至為顯然。綜上，本案行為人將各參選政黨得票數逐一臚列，雖其陳稱「是我自己亂寫的，也沒有什麼根據」，惟其主觀不無藉推估之名，規避本條禁制規定之不確定意圖，再者，與選舉期間類此之民意調查資料共存於網路中，亦足以達成「影響選情，擾亂視聽，妨礙選舉」之目的，讓大眾無從分辨真假，是以，有否構成公職選罷法第 53 條第 2 項違反？提請討論。

四、檢陳相關文件影本如附件。

辦法：依決議辦理。

決議：本案非公職人員選舉罷免法第 53 條第 2 項所欲規範之民意調查資料，不予處罰。

第九案：有關彭迦智先生於 108 年 11 月 12 日所提「你是否同意國有財產法第 47 條第三項本文：『經改良之土地，以標售為原則。』修正為『經改良之土地，以租賃或設定地上權為原則。』中央或地方政府所持有土地，皆應納入國有財產法管理。平均地權條例第七條亦應刪除或修正，以符合此項公投訴求。」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 539 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 3 月 26 日上午 9 時 30 分由邱委員昌嶽主持，舉行聽證竣事，提案人之領銜人於聽證程序當場及會後來信（3 月 30

日)修正主文及理由書、全國性公民投票適用事項，其主要修正內容為：(一)主文部分，原主文(如上)修正為「你是否同意『中央或地方政府所持有之公有土地，無論大小皆禁止標售，土地全部以租賃或設定地上權為原則』公有土地永不賣斷，實踐居住正義人人有房，保護國土人人有責。」；(二)全國性公民投票適用事項，原適用事項為「重大政策之複決」修正為「重大政策之創制」；(三)重新改寫理由書內容。惟此部分係為聽證會後所為，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(下稱本辦法)第9條「公投案主文與理由書之文字如有誤寫、誤算或其他顯然之錯誤，領銜人得於其公投案提出中央選舉委員會(以下簡稱本會)議前，申請更正(第1項前段)」、「前項更正不得變更提案或命補正之本旨及其範圍(第2項)」，領銜人於聽證會中或會後所為之變更或補正，就主文及理由書均有大幅度之改寫，顯已逾越原提案之本旨及其範圍，故應認其更正不生效力，故以下提案內容仍就領銜人108年11月12日所提原版本為主。

二、另會後於指定之期日(109年3月31日)，並無相關人員到會閱覽聽證紀錄。依行政程序法第108條第1項、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。

三、本案四項待釐清爭議議題，經綜整與會發言意見，略

為：

(一) 議題一：本案是否屬於公投法第 2 條第 2 項第 3 款「重大政策之複決」

與會者意見：

1、提案人之領銜人部分並無表示意見，惟依其 109 年 3 月 30 日補提書面意見，已另行修正為「重大政策之創制」¹。

2、戴秀雄助理教授：以議題一來看，應該不用懷疑這個不是創制，這一定是複決。這應該是很明顯的複決的案子，因為不管是對平權第 7 條，或是針對國產法第 47 條，應該這是明顯的複決案，它並不是創制案²。

3、張鈺光助理教授：

(1) 其實站在不管是公投法事實上是要去保護或者是去尊重有關這樣的一個對於人民的立法還有去體現憲法第 17 條來講，基本上應該是說，試著去集中跟釐清真的到底要提什麼、提什麼是有些人他們確定這個部分。如果是這樣的話，就我自己本身來講，我認為與其討論一、二、三案，因為最後結果並沒有太大差別，所以看起來有關這個部分來講，認為它應該是屬於哪一個部分，也許可以再作釐清。因為勾的是有關法律的一個政策的部分，是有關於政策的複決，但它看起來呈現形式是以條文的複決，針對那個條文本身。但是因為我剛剛

¹ 提案人之領銜人彭迦智先生 109 年 3 月 30 日補提公民投票案之主文理由書影本，頁 3。

² 學者專家戴秀雄老師發言內容，聽證紀錄頁 7。

有提到，其實就我本身來講，條文就是一個政策具體落實的工具，所以與其去爭執這個是哪一個，我認為意義不大³。

(2) 本案提案人之領銜人彭先生於提案函格式主旨勾選「**■重大政策之複決**」全國性公民投票案，詳開會通知函。關於第 2 條第 2 項三款事項(公投法)之差異，一般認為：「創制，概念上係從無到有之制度，督促政府採取積極作為使其實現。複決，必然是反對行將通過或已然通過之法律或重大政策。人民僅能提出立法原則或重大政策之創制，而非完整法律案，未能全部取代代議制度之立法機關。」個人認為：「一、法律之複決。二、立法原則之創制。三、重大政策之創制或複決。」此三款都是尊重人民立法並體現憲法第 17 條：「人民有選舉、罷免、創制及複決之權。」，而其法律效果，公投法也沒有明顯差異。故與其斤斤計較是根據哪一款提出申請，反而不如進入以下議題而的意見陳述與實質溝通，以達交疊共識⁴。

4、財政部國有財產署代表：本件公投提案訴求居住正義法案，主張國有土地皆不可賣，以設定地上權或租賃為原則，並大量新建社會住宅云云，依前述說明可知，住宅主管機關得依住宅法規定取得興辦社會住宅所需國有不動產，行政院已有大面積國有土地不出售政策，國產法第 53 條並明文標售面積限制，況現行國有非公用土地之處分或收益，未先施以

³ 學者專家張鈺光老師發言內容，頁 8。

⁴ 學者專家張鈺光老師 109 年 3 月 26 日書面意見，頁 2。

改良行為，無國產法第 47 條第 3 項規定適用，本件公投提案訴求實與國產法第 47 條第 3 項規定無關，非屬重大政策之創制或複決，不應逕付公投⁵。

- 5、內政部代表：平均地權條例第 7 條在那邊規定是說，政府依法照價收買、區段徵收或因土地重劃取得的土地，可以隨時公開出售，不受土地法第 25 條的限制，它的立法原意只是在簡化我們區段徵收跟市地重劃取得可處分土地出售的一個手續，讓開發機關可以儘速償還開發費用，免得增加我們的行政作業，導致我們貸款利息費用增加，增加政府的一些負擔。至於照價收買的部分，當時也是為了促進土地的有效利用，如果有低報地價的，政府就以照價收買的方式，因為也必須要去貸款，籌措照價收買的負擔，所以可以公開、隨時出售，不受土地法第 25 條的限制。而且現在照價收買也已經沒有施行了，所以我們認為平均地權條例第 7 條目前是沒有所謂修正或刪除這樣的一個必要性⁶。

(二) 議題二：本案提案內容是否不能瞭解其提案真意？

與會者意見：

- 1、領銜人：既然政府都已經知道這是錯的，就是有很多的政策方向都改成只租不賣，就代表這個方向是對的，我們就要將所有法律不合宜的、過時的做一個整體修改，我想這是我們一個真意⁷。

⁵ 財政部國有財產署 108 年 12 月 6 日台財產署法字第 10800364980 號函書面意見。

⁶ 內政部代表鄭惠月專門委員發言內容，聽證紀錄頁 13；內政部 108 年 11 月 29 日台內地字第 1080266620 號書面意見同。

⁷ 提案人之領銜人彭迦智先生發言內容，聽證紀錄頁 15。

- 2、戴秀雄助理教授：今天聽證會純粹就討論的目的來講，我個人比較傾向於不認為說，提案人所提的有真意或主旨不明的情況，因為主旨應該是相對清楚的。
- 3、張鈺光助理教授⁸：
- (1) 主文內容指陳修刪國產法第 47 條及平均地權條例(下稱平權條例)第 7 條規定，似足堪瞭解其真意，惟理由書未針對法律之修刪予以客觀闡明。(本辦法第 7 條第 2 項)
- (2) 平權條例第 7 條立法原意似在促進土地有效利用等，與國產法第 47 條第 3 項修刪之意旨，是否互為關連或一體兩面。(本辦法第 4 條第 6 款)
- 4、胡業民執行董事：雖然我們今天就程序來談，可是我必須要回到一個最根本的問題，就是為什麼國家的平均地權成為一場空話？……居住正義是個非常廣泛的議題，包括財政、土地、房屋的稅制、優質國宅、社區營造、國土資源的保護和利用，達到居住正義等等，也包括從供給需求面全方面來落實，但是如果沒有土地的來源，居住正義跟優質國宅的建造必定流於空談⁹。
- 5、介文汲先生：現在基於公投法第 10 條第 3 項第 5 款，對於提案真意做一個補正……我們知道國家的資產賣掉就不是國家的，國家的資產越賣越少。為什麼會有國家資產？這當然有歷史的原因，這也當然有實際上政治的原因。我覺得最重要一點是為我們的子孫留一

⁸ 學者專家張鈺光老師 109 年 3 月 26 日書面意見，頁 2。

⁹ 學者專家胡業民董事發言內容，聽證記錄頁 9。

些可以用諸於未來使用的空間，而且國有的土地一定要為公益而服務，不能為私益而服務¹⁰。

(三) 議題三：本案是否為一案一事項？

與會者意見：

1、戴秀雄助理教授：國有土地到底要不要僅限於設置地上權或者是租賃，我覺得當然可以討論，我想這個地方我就不逾越這個制度。可是問題是區段徵收所得之土地，也就是配餘地，以及重劃所得到的抵費地，是否應該要把它去掉，維持國有狀態或公有狀態？這個部分嚴格來說，它在規範目的跟它的意旨上，其實與國產法第 47 條是無關的。所以換一句話來講，這邊確實應該實質兩案的問題存在。

2、張鈺光助理教授¹¹：

(1) 本案旨在修正國產法第 47 條第 3 項，主文後段提及平均地權條例第 7 條應一併刪除或修正，是否符合一案一事項原則，有釐清必要。

(2) 有關於此，個人認為：法律的複決需有明確的法律內容，但不能無限擴張到其他法律，也不能牴觸上位階規範。平權條例第 7 條立法原意似在促進土地有效利用等，與國產法第 47 條第 3 項修刪之意旨，無關連性，有違公投法第 9 條第 8 項規定。根據公投法第 10 條第 3 項第 3 款「三、提案不合第一條第二項或前條第八項規定。」。

(四) 議題四：其他事項(本案是否容許提案內容於聽證會前

¹⁰ 學者專家介文汲先生發言內容，聽證紀錄頁 10。

¹¹ 學者專家張鈺光教授 109 年 3 月 26 日書面意見，頁 3。

部分撤回或修正?)。

與會者意見：

- 1、領銜人：我們公投主文是「你是否同意國有財產法第 47 條第三項本文：『經改良之土地，以標售為原則。』修正為『經改良之土地，以租賃或設定地上權為原則。』」這是我們修改後的一個公投主文。…
…我這邊做一個說明。就是依照公投法的一個程序，現在中選會它有一個實質審查來決定接受或駁回，所以才會有這個聽證會，讓我們有一個修正的機會。所以，我們在公投主文上面將平均地權條例第 7 條那個部分先拿掉，拿掉的原因就是一案一事項的部分，確實是在這個部分我們認為也不妥，因為兩個法案擺在主文上面。所以，我們平均地權條例第 7 條給它擺在理由書作敘述，甚至平均地權條例第 11 條我們在理由書上面去作補充。所以主文上面，我們就很單純針對國有財產法第 47 條第 3 項來作訴求……這次如果中選會委員會最後決定通過，到時候中選會委員會還是會有一個公投主文的確定版本。其實在提案人的一個版本上來之後，中選會它本來就要做實質審查，所以我們現在在中選會還沒有作決議之前，我們趕快做一些修正，也聽取專家學者的一些意見，沒有局部撤回的問題¹²。
- 2、戴秀雄助理教授：以我個人的見解，我不太認為這邊有提案真意不明的情況，反而是新版本來講，是否可

¹² 提案人之領銜人彭迦智先生發言內容，聽證紀錄頁 3、15。

以做局部提案的撤回的問題。撤回的規範，我們其實規定在第 11 條，目前應該是不能作撤回的，因為撤回的規範是要在連署之前。現在嚴格來講是不能夠做局部撤回才對¹³。

- 3、張鈺光助理教授：處分權主義，領銜人今天「公投主文修正」應該是討論標的之變更，或討論標的之部分撤回。此涉及處分權主義，領銜人是提案連署人團體之代表，若是就討論標的任意變更或撤回（部分撤回），仍應得到原來就申請連署人之同意。此參之第 11 條：「公民投票案於主管機關通知連署前，得經提案人總數二分之一以上同意，由提案人之領銜人以書面撤回之。」可知¹⁴。……個人認為應根據根據公投法第 10 條第 3 項請領銜人依法補正。請主席或中選會行使闡明權，並協助釐清並確保國民直接民權之行使，以體現憲法第 17 條之精神¹⁵。

四、本案擬議如下：

- （一）本案是否容許提案內容於聽證會前撤回或修正？
- 1、本議題原應屬聽證會程序議題四中其他事項之討論範疇，惟此涉及本公投提案審議版本之擇定，應優先討論，合先敘明。
 - 2、本案領銜人於聽證會當場提出修正之公投主文理由書，肇致與會學者專家及機關代表皆不及就其修正內容為審閱，致使聽證會無從就修正版本深入討論，此經

¹³ 學者專家戴秀雄老師發言內容，聽證紀錄頁 7。

¹⁴ 學者專家張鈺光教授 109 年 3 月 26 日書面意見，頁 1-2。

¹⁵ 學者專家張鈺光教授 109 年 3 月 26 日書面意見，頁 3。

與會學者專家多所質疑已如前述。且領銜人會後又大幅刪修其公投主文內容，此亦與本辦法第 9 條第 1 項「公投案主文與理由書之文字如有誤寫、誤算或其他顯然之錯誤，領銜人得於其公投案提出中央選舉委員會（以下簡稱本會）議前，申請更正……」、第 2 項「前項更正不得變更提案或命補正之本旨及其範圍」等規範有所扞格。

3、準此，此部應依公投法第 10 條第 3 項第 2 款、本辦法第 9 條第 2 項要求提案領銜人為補正。且就聽證會之程序規範、意見交換及廣泛討論等實質意義考量，似不宜任由領銜人於聽證會當場始更替公投主文及理由書內容致使聽證會討論失焦，而使公投法要求主管機關做成處分前依法舉行聽證程序之立法原意落空，此部亦有併同函文促請提案領銜人注意必要。

(二) 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」？

本案提案領銜人函送本會之提案函格式，自行勾選為「重大政策之複決」。經本案舉行聽證後，學者專家意見略謂，本案原版本明顯為法律之複決，且據其主文除刪除已施行之法律條文(國有財產法第 47 條第 3 項部分)，尚包括後續修正內容之提案(修正平均地權條例第 7 條部分)，故本案似不宜依此為定性，故此部亦有函請領銜人釐清之必要。

(三) 本案提案內容是否不能瞭解其提案真意？

1、經本案舉行聽證後，依學者專家意見略謂，主文內容

指陳修刪之法律規定，似足堪瞭解其真意，惟理由書部分未針對法律之修刪予以客觀闡明，反訴諸諸多主觀之敘述，與本辦法第 7 條第 2 項之規範不符。

2、又平均地權條例第 7 條與國有財產法第 47 條第 3 項修刪之意旨，是否互為關連或一體兩面，而無違本辦法第 4 條第 6 款之規定，似有釐清必要。

3、再者，理由書事件【2】所稱「多 P」、「拉 K」及「同性轟趴」等，僅被特定群體使用之語詞，除違本辦法第 3 條第 7 款規定，亦致一般人民難瞭解其提案真意，此部均有函請提案領銜人為補正之必要。

(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、本案名為居住正義法案，其原旨在修正國有財產法第 47 條第 3 項本文規定，並於主文及理由書內具體闡明所欲修正之規範內容，惟另於主文後段提及平均地權條例第 7 條應一併刪除或修正。依聽證會紀錄，專家學者及機關代表意見多認此有違一案一事項，蓋法律的複決雖需有明確的法律內容，但不能無限擴張到其他法律，也不能牴觸上位階規範。平均地權條例第 7 條立法原意係在促進土地有效利用等，與國有財產法第 47 條第 3 項經改良之國有土地以標售為原則之意旨，無關連性，有違公投法第 9 條第 8 項、本辦法第 4 條第 6 款等規範要求，此有函請提案領銜人為釐清

必要。

五、檢附彭迦智先生於 108 年 11 月 12 日所提公民投票案之主文理由書影本、109 年 3 月 26 日、109 年 3 月 30 日提出修改之主文理由書影本、聽證會紀錄、機關代表及學者專家之書面意見等相關資料。

辦法：依委員會決議辦理。

決議：

一、領銜人聽證會中及會後所提修正主文及理由書，已涉變更提案之本旨及範圍，依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 9 條規定，仍以 108 年 11 月 12 日所提主文及理由書內容審議後，依據公民投票法第 10 條第 3 項規定，敘明理由函知提案領銜人為補正。

二、補正要旨如下：

(一) 領銜人提案函自行勾選為「重大政策之複決」，惟主文涉及國有財產法第 47 條第 3 項及平均地權條例第 7 條之刪修，明顯為法律之複決，此有函請領銜人釐清之必要，故應作是否合於公投法第 2 條第 2 項規定之釐清補正。

(二) 主文內容涉法律修刪，理由書部分未據此客觀闡明，與本辦法第 7 條第 2 項之規範不符；主文修刪之二法律，是否互為關連或一體兩面，無違本辦法第 4 條第 6 款之規定，亦待釐清；理由書中「多 P」、「拉 K」及「同性轟趴」等，為特定群體使用之語詞，有違本

辦法第 3 條第 7 款規定以上各點，均應作合於公投法第 10 條第 3 項第 5 款之補正。

- (三) 主文內容涉二法律修刪，二法立法意旨並不相同，亦無關聯，有違一案一事原則，故應作合於公投法第 9 條第 8 項之補正。

第十案：有關彭迦智先生於 108 年 11 月 12 日所提「非煤家園」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 539 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 3 月 23 日下午 2 時由蒙委員志成主持，舉行聽證竣事，且指定於 3 月 27 日前來閱覽聽證紀錄，惟無人前來閱覽。另當事人除於聽證會中以言詞當場提出自行更正之主文及理由書，並分別於會後 3 月 26 日及 3 月 31 日二次來函更正主文及理由書，經詢問領銜人彭迦智先生，其表示以 3 月 31 日來函修正內容為主，先予敘明。
- 二、3 月 31 日來函更正內容主要為：（一）主文部分，原主文「依電業法第 1 條減少碳排放原則，政府應立法確定非煤時間表，以符合非煤家園世界潮流。你是否同意：

『以平均每年至少降低 5%之方式，於民國 109 年開始，逐年降低燃煤電廠發電量，並使燃煤發電設備最遲於民國 129 年全部停止運轉』。」更正為「你是否同意：於電業法增訂[非煤時間表]條文：『以民國 108 年為基準，每年至少降低 5%之方式，於民國 110 年 1 月開始，逐年降低燃煤電廠發電量，並使燃煤發電設備最遲於民國 130 年 12 月全部停止運轉』」；（二）理由書部分則做大幅度更正，與原提案內容幾乎已不盡相同。此部分係為聽證會後所為，是否尊重當事人，以其最新更正作為審查版本，乃首應審酌之處。此外，當事人未於 3 月 27 日前來閱覽聽證紀錄，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。

三、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：本案是否為公民投票法（下稱公投法）第 2 條第 2 項第 2 款所稱「立法原則之創制」？

與會者意見：

1、領銜人：

（1）根據聽證公告議題作提案的修改，待會再聽聽專家學者意見。原提案是「立法原則之創制」，我們同意改為「重大政策之創制」。¹

（2）德國已經非核，接下來就要非煤，這是我們可以去效仿的對象。這次我們提的公投主文，並非用民粹的方式，而是建議政府要用循序漸進，立一

¹提案人之領銜人彭迦智先生發言內容，聽證紀錄頁 3。

個法律案，讓人民知道政府的決心。每年降低 5% 是循序漸進。我們不是隨便來去做一個議題的操弄，是希望政府訂一個目標，儘量想辦法用再生能源或是其他的替代能源來轉換臺灣電力的一個發電方法。所以，我們非煤家園是每年遞減 5%，是循序漸進、按部就班，這是公投提案的一個主訴求²。

- (3) 能源政策是屬於中央的權責，但空氣污染是直接面對臺灣的人民，針對污染較嚴重的老舊機組，應該要加速檢討它除役的時間，可以改為新建較為乾淨的燃氣機組來替代。目前地方政府對減煤的幅度是無法預測的，因為經常抗爭也使得經濟部很難去訂出一個好的配套能源配比，台電也因為這樣子，有可能會造成它調配產生缺電的問題。要解決這個問題，中央、地方本來就要做一個協商，訂出每個地方的一個燃煤時間表，再將這個部分達成協議來法律化，雙方就不能任意更動，台電就可以做一些短、中、長期的穩定供電的計畫，所以我們提這個公投案，事實上就解決中央、解決地方現在面對的一個問題³。

- 2、高銘志副教授：簡單地針對原主文以及剛收到的新修正主文，提供自己的意見。原來的定位是界定成立法原則的創制，個人意見是覺得不太會有太大的問題，其實它比較像是 2018 年第 16 案廢掉電業法

²提案人之領銜人彭迦智先生發言內容，聽證紀錄頁 4。

³提案人之領銜人彭迦智先生發言內容，聽證紀錄頁 6。

這個條文的相反反向，而且以原提案內容論述方式，蠻像第 7 案，只是把火力聚焦在燃煤、把平均的部分從 1%拉高到 5%，所以我個人認為，原提案是沒有問題的。不過，針對新修正提案內容，如改成重大政策創制，個人覺得，其實就跟第 7 案、第 8 案蠻像的，但過去一直有爭議的就是，第 7 案跟第 8 案因為是政策的部分，所以就變成政策創制，也導致在落實的過程當中，到底有沒有產生法律拘束性的問題。假如領銜人要做這樣的變更，可能是需要再思考一下⁴。

- 3、高仁川助理教授：立法原則創制的公投程序，畢竟不同於國會的立法程序，如果直接援引立法程序技術跟法制作業的觀點，說這不是立法慣用語詞，進而否定本案不是立法原則創制，我想恐怕會跟公投的程序並不一致。換言之，公民投票案經過通過之後，根據公民投票法第 30 條第 1 項第 2 款的規定：「有關法律、自治條例立法原則之創制案，行政院、直轄市、縣（市）政府應於三個月內研擬相關之法律、自治條例提案，並送立法院、直轄市議會、縣（市）議會審議。」因此，上述機關仍有義務本於公投的意旨，依據立法程序技術及法制作業的觀點，使用立法慣用語詞研擬相關法律，送交立法院。另從法律體系一致，避免矛盾的角度來看，無論是以立法原則的創制，或者是如今天提案人所做的

⁴學者專家高銘志副教授發言內容，聽證紀錄頁 6 至 7。

修正提案，改為重大政策的創制，都會牽涉環境基本法第 23 條非核家園或者是其他相關環境能源法律是否一併納入本公投提案思辨過程的討論，這是我覺得在公投的理由書當中或許可以再去作強化跟說明的；否則，這個公投提案即便通過，可能跟既有的其他法律規定也未必能夠一致，這個是我想我們在討論這個公投的時候，要有一個比較全盤的法律體系的觀點⁵。

- 4、介文汲先生：減煤、去煤，是國際的潮流，如果說過去 1992 年聯合國的 UNFCCC 氣候變化綱要公約通過之後，我們中華民國的減碳是不斷在進步的話，我們今天不必討論這個問題。可是我想請問在座，仔細想一想過去我們的溫室氣體排放量，我臺灣可能在 90% 都是排碳，都是碳，是增加，還是減少？我們是每年、每年都在增加。尤其現在這個政府用政治意識形態，不用專業的辯論跟思考來做一個國家的能源政策，讓煤的用量大幅地增加，這是一個非常、非常嚴重的問題。所以，我們今天為什麼要用法律的手段來約制這個巨靈？這個越來越不科學、越來越不尊重民意、越來越違反主要人民利益的這樣子一個巨靈，指名的就是現在的這個政府，這樣為非作歹的作風。所以不用法律來約制，我們用什麼來約制？⁶

- 5、行政院環境保護署代表：政策上，其實政府已經有

⁵學者專家高仁川助理教授發言內容，聽證紀錄頁 8 至 9。

⁶學者專家介文汲發言內容，聽證紀錄頁 10 至 11。

在推動展綠、增氣、減煤的能源轉型政策；法律上，大家所關切的空氣品質的部分，在空氣污染防治法修法以後，逐步地推動各項的空氣污染改善作為。空氣污染的來源是多元的，所以改善的方式也採用多元的方式來進行，近期的空氣品質改善的數據，其實是呈現持續改善的現象。減碳的部分，在溫室氣體減量及管理法裡面，其實已經明定了我國長期的 2050 年溫室氣體減碳目標，也就是大家所關切的這個目標，而這個目標的做法、當初的設計，也是為了符合巴黎協定。從政策面跟從法律面的執行來看，目前的提案內容，不論是立法原則之創制或者重大政策之創制，「創制」這兩個字就是從無到有的這個制度，其實政府已經有推動相關的政策，兩者之間是否有相關的衝突？也許可以做進一步的討論⁷。

(二) 議題二：本案提案內容是否不能瞭解其提案真意？

與會者意見：

1、領銜人：

- (1) 新的主文為「你是否同意：於電業法增訂非煤時間表條文：『以民國 108 年為基準，平均每年至少降低 5% 之方式，於民國 110 年開始，逐年降低燃煤電廠發電量，並使燃煤發電設備最遲於民國 130 年全部停止運轉。』」我們這邊有作修改是因為公投的最近一次投票是民國 110 年 8 月，所以

⁷行政院環境保護署黃偉鳴副處長發言內容，聽證紀錄頁 12 至 13。

時間也做一些調整⁸。

(2) 非核家園之前他們在電業法裡面就有訂時間表，只是被公投否決了，這個部分已經有前例可循，還有之前在第 7 案的公投案，「反空污」公投也是逐年降低 1%，只是沒有訂很明確起始的時間，所以我們這邊訂一個起始時間是增加它的明確度，每年 5% 從什麼時候開始、什麼時候結束。另理由書裡面提到燃煤發電未來會提高到 50% 的部分，這個我們可以作修正⁹。

2、高銘志副教授：比較有疑慮的是「你是否同意」後面這邊，大概列出了三點的基本疑慮：(1) 目前也是用年期，現在是變成民國 130 年，反正本來都會有 129、130 這樣的年期，其實它會產生的疑慮，到底是年末還年初？(2) 「平均」的這個用語，其實雖然增加彈性，可是也導致它不易追蹤，有可能先緩後快。(3) 新增或擴建燃煤機組的部分，到底是不是包括在裡面？簡單地說，其實就變成只是參考過去非核家園推動法的部分，比較聚焦在燃煤機組這一個不准它籌設、擴建或施工許可的不再發給，這個部分或許是一個建議的方向¹⁰。

3、高仁川助理教授¹¹：

(1) 提案的主文雖不致構成目的實現的誘導提案，但理由書的闡明跟立場是否與主文一致，而能夠符

⁸提案人之領銜人彭迦智先生發言內容，聽證紀錄頁 3。

⁹提案人之領銜人彭迦智先生發言內容，聽證紀錄頁 15。

¹⁰學者專家高銘志副教授發言內容，聽證紀錄頁 7 至 8。

¹¹學者專家高仁川助理教授發言內容，聽證紀錄頁 9

合客觀中立的判準，恐怕略有疑問，比如說在理由書的第四段有關政府態度的若干文字敘述，還有第六段有關電力占比的說明，建議提案人不妨再思考之後酌予修正。

- (2) 如果照今天提案人的一個主張，把它改成是重大政策的一個創制的話，我想可能還是要請在座的各位先進留意一下公投法第 30 條第 1 項第 3 款的規定：「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。」如果就法律的角度來看，必要處置是一個相對抽象的不確定法律概念，主文跟理由越明確，總統跟權責機關必要處置的裁量空間就會比較小；如果公投提案即便明確，可是它還有很大一個解釋空間的話，這個必要處置可能空間就會變得比較大。所以我才會說，從立法條文來看，第 30 條第 1 項第 3 款仍然保留給總統跟權責機關有為實現公投提案內容的必要處置這樣一個裁量授權，它不可能是零的。那個「必要處置」的解釋不可能是零，因此我們如何讓公投提案更精確地表達出來提案人所希望的權責機關應為必要處置，我覺得要更加慎重。

- 4、田方倫先生：我的建議是，在目前修正的條文裡面再加上「最遲於民國 130 年『底』」，或者是「初」，或者是一個更明確的時間點，將全部停止運轉。個人認為把「民國 130 年」再更明確一點的時間

點寫出來，對於這個公投來說，會更加地明確，因為我認為公投主文必須要非常地明確，所以這一點先提出來供主席還有領銜人彭先生再回去作思考，再研究一下是否要再去加上這個字¹²。

5、行政院環境保護署代表¹³

- (1) 提案理由書裡特別提到「政府甚至計畫以後燃煤比例要提升到 50% 以上」，其實政府在相關的政策對外說明裡面，對於能源轉型的目標在 2025 年，已經朝向是把天然氣提到 50%，再生能源要提到 20%，燃煤則要降低到 27%，還有其他能源的配比等等，有這樣相關的一個數據，所以並不是把燃煤的比例往上提升。
- (2) 有關氣候變遷評比的部分，這邊也要做一個補充。前面專家學者提到的評比主要是德國一個 NGO 非政府組織的評比，這樣的一個評比對政府來講，其實我們已經多次對外說明，它評比的不具客觀，也不具科學性。如果依照它的評比，其實有部分燃煤大國它的排名還在前面，甚至連再生能源推動非常好的德國，它在再生能源那個項目排名只到全球 22 名。所以它的評比方式，其實我們一直跟這個研究機構在作瞭解，也希望能夠跟它做進一步的交流，以免大家誤解氣候變遷的評比是聯合國所做的。

¹²學者專家田方倫先生發言內容，聽證紀錄頁 11。

¹³行政院環境保護署黃偉鳴副處長發言內容，聽證紀錄頁 13。

6、經濟部代表發言¹⁴：

- (1) 領銜人今天提出之新修正主文「你是否同意：於電業法增訂非煤時間表條文：『以民國 108 年為基準，平均每年至少降低 5%之方式，於民國 110 年開始，逐年降低燃煤電廠發電量，並使燃煤發電設備最遲於民國 130 年全部停止運轉』。」總共有三段話，這三段話在我們的看法裡面，基本上是有它的差異性。「平均每年至少降低 5%」，是一個相對概念，第二句話「逐年降低燃煤電廠發電量」是一個絕對概念，第三句話「燃煤發電設備最遲於民國 130 年全部停止」，屬於比較長期的一個能源政策，不代表要求政府部門的政策方向是一件事情，這邊大概提出這樣的一個疑慮，請大家參考。
- (2) 修正前的理由書針對政府政策的描述，剛剛環保署也有特別說過，大概有幾句話可能在這邊要再次澄清。「如果台灣『非核家園』的代價，是由 50%的燃煤發電取代」，以及「反觀台灣卻持續打算新建、擴建燃煤電廠，政府甚至計畫以後燃煤比例要提升到 50%以上」，這些文字都跟現行政府對外的能源政策做法是不相符。我們目前能源轉型政策，燃煤的發電規劃是去年的 47%會逐步降低到 2025 年的 27%，2025 年之前也就沒有再新建、擴建任何燃煤電廠的一個規劃，在去年

¹⁴經濟部翁素真主任秘書發言內容，聽證紀錄頁 13 至 14。

或前年所新增出來的燃煤電廠都是在 2005 年或 2007 年那時候，2012 跟 2013 年前經過行政院核定所新蓋的一個電廠規劃，所以基本上目前是沒有新增燃煤的這樣一個計畫。

- (3) 至於剛剛有幾位專家提到、理由書也有提到這些國際趨勢，這邊我們也特別提出來。因為每個國家能源的稟賦或者是資源的稟賦可能不一樣，所以在政策上的考量可能會有所差異。比如剛剛提到的加拿大或者是歐盟的這些國家，他們基本上大部分都有自產能源，另外在歐盟國家有很大的一個電網的資源，我們知道電力系統就是即發即用，不然你就要很大的一個儲能系統或者相關的一些配套，你才能夠去達成這樣一個電力的穩定調度。
- (4) 目前我們國家整個政策方向還是跟國際趨勢一樣，朝減煤的一個方向，未來逐步減煤，以增氣減煤為主。基本上我們在整個能源轉型過程中，也會注意空污的問題，所以短期裡面就是配合降載，在春、秋可能空污嚴重的時期，燃煤的發電會降載來因應。另外，在中、長期，過去可以看到電廠的汰舊換新，基本效力可以提升 7 到 8%。最主要的管末的處理，就是一般電廠的管末處理，目前台電公司或者其他民間公司也在做這些加強的空污防制，包括室外的煤倉改室內，另外就是管末部分的話，加裝一些去除空污的防制設備。

(三) 本案擬議意見如下：

1、本案是否為公投法第 2 條第 2 項第 2 款所稱「立法原則之創制」？

(1) 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 項規定，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，送立法院審議。核其立法理由謂：「創制權之行使，我國尚乏實施經驗，為避免創制案粗疏草率，造成窒礙難行，故規定應先送權責機關研擬草案，以利立法機關審議。」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 年度訴字第 931 號行政判決參照）。

(2) 徵諸前開規定及判決意旨，有關創制之全國性公民投票，僅適用於立法原則或重大政策，而非法律案之創制。原提案主文係希望政府立法確定非煤時間表，以平均每年至少降低 5% 之方式，於民國 109 年開始，逐年降低燃煤電廠發電量，並使燃煤發電設備最遲於民國 129 年全部停止運轉，然因原主文及理由書似未詳明立法原則之基本架構，而係引述其他國家能源轉型之案例，最後

再建議能源政策之相關作法，故將其列為聽證待釐清之爭點，惟領銜人據聽證內容自行更正之提案，主文部分係就電業法提出具體增訂之法律條文，理由書部分則為論述政府應如何執行「非煤家園」政策內容，則更正後之提案性質是否屬立法原則之創制，尚有疑義。爰仍應請其為是否合於公投法第 2 條第 2 項第 2 款適格公投之補正。

2、本案提案內容是否不能瞭解其提案真意？

- (1) 公投法第 23 條第 1 項規定：「公民投票日定於八月第四個星期六，自中華民國一百一十年起，每二年舉行一次。」亦即本案如順利成案，最快亦僅能於 110 年 8 月始知投票結果，然據領銜人自行更正之主文，將非煤時間表起始時間訂為 110 年 1 月，此部分似應由領銜人為釐清之補正。
- (2) 依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(下稱用詞辦法)第 7 條第 1 項規定：「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。」更正後之主文係就電業法提出具體增訂之法律條文，然更正後之理由書第一段又言：「主文乃『非煤家園』政策目標，待本次公投投票通過之後，政府必須立即送交權責機關研擬草案，以利立法審議。」則主文究為法律案之創制抑為立法原則之創制，因主文與理由書之論述互有矛

盾，尚有疑義，仍待領銜人為釐清之補正。

3、其他事項：本案是否符合一案一事項？

依用詞辦法第 7 條第 1 項準用第 4 條第 7 款規定，理由書內容不應包含與回答問題無關之細節或無直接關係的替代政策，以致模糊該公投訴求焦點。領銜人依聽證內容所提出更正後理由書倒數第三段所述：「中央應與地方政府協商，訂出每個地方的減煤時程表，再將達成的協議法律化，使得雙方不能任意更動，台電才足以提供穩定的供電，這就是我們積極推動『非煤家園』的原因。」似指除依主文應於電業法增訂相關條文外，另依理由書所述，中央尚須就各地方政府減煤時程予以法制化，此部分乃與回答主文問題無關之細節，似有違反一案一事項之慮，而仍須領銜人為釐清之補正。

(四) 檢附彭迦智於 108 年 11 月 12 日所提公民投票案之主文理由書、聽證會後 3 月 26 日及 3 月 31 日來函提出之更正後主文理由書、主文理由更正對照表及聽證紀錄等相關資料。

辦法：依委員會決議辦理。

決議：

一、領銜人聽證會中及會後所提修正主文及理由書，未涉變更提案之本旨及範圍，故以 109 年 3 月 31 日所提主文及理由書內容審議後，依據公民投票法第 10 條第 3 項規定，敘明理由函知提案領銜人為補正。

二、補正要旨如下：

- (一) 主文部分係就電業法提出具體增訂之法律條文，理由書部分則為論述政府應如何執行「非煤家園」政策內容，則更正後之提案性質是否屬立法原則之創制，尚有疑義，仍應作合於公投法第 2 條第 2 項第 2 款適格公投之補正。
- (二) 更正之主文，將非煤時間表起始時間訂為 110 年 1 月，在本法第 23 條第 1 項規定交付公投時間之前；另主文為具體之法律條文，然更正後之理由書第一段又言：「主文乃『非煤家園』政策目標，待本次公投投票通過之後，政府必須立即送交權責機關研擬草案，以利立法審議。」，則主文究為「法律案」之創制抑為「立法原則」之創制，其論述互有矛盾，故應作合於公投法第 10 條第 3 項第 5 款之補正。
- (三) 更正理由書倒數第三段所述：「中央應與地方政府協商，訂出每個地方的減煤時程表，再將達成的協議法律化，使得雙方不能任意更動，台電才足以提供穩定的供電，這就是我們積極推動『非煤家園』的原因。」似於主文電業法增訂相關條文外，中央尚須就各地方政府減煤時程予以法制化，此部分乃與回答主文問題無關之細節，有悖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 7 條第 1 項準用第 4 條第 7 款規定，有違反一案一事項之慮，故應作合於公投法第 9 條第 8 項之補正。

第十一案：有關彭迦智先生於 108 年 11 月 12 日所提「人工流產思考期」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 539 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 3 月 27 日上午 9 時 30 分由黃委員秀端主持，舉行聽證竣事，當事人於聽證會當日（3 月 27 日）及會後（3 月 30 日、4 月 1 日）均分別提出更正後之主文及理由書，經洽詢領銜人後，其表示以最後提出版本（4 月 1 日）為準。該版本主要修正內容為：
（一）主文部分：原主文「你是否同意，優生保健法第三章第九條第一項，應增訂第七款條文：『除有招致生命危險或危害身體健康之急迫性者外，於施行人工流產前，應有六天思考期，並由政府委託社福單位及醫界，協同安排諮商輔導等評估，並需充分尊重當事人之隱私權。』」修正為「你是否同意，將優生保健法第三章第九條第一項第六款本文『因懷孕或生產，將影響其心理健康或家庭生活者。』更正為：『因懷孕或生產，將影響其心理健康或家庭生活者，並經六日思考後，醫師得依其自願，施行人工流產。』」；（二）理由書部分：理由書內容則做大幅度更動，與原提案內容及結構已未盡相同。
- 二、依「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 9 條第 1 項規定「公投案主文與理由書之文字如有誤寫、誤算或其

他顯然之錯誤，領銜人得於其公投案提出中央選舉委員會會議前，申請更正；已補正之提案，亦同。」同條第 2 項規定：「前項更正不得變更提案或命補正之本旨及其範圍。」故領銜人所為之更正，原則上不得變更提案本旨及其範圍，惟本案領銜人於聽證會當日及會後所為之提案內容已大幅變動，似有違前開規定。又本次聽證之與會學者專家就此有表示意見，認領銜人於聽證會當日所提修正後之主文及內容，與原先提案之字句及結構已幾乎不同，至討論議題範圍可能會有點落差¹；亦有認領銜人更換整個主文及理由書，程序上可能有點瑕疵²。因此，本案擬依前開辦法第 9 條第 2 項規定，以其原提案作為審查版本。

三、此外，當事人未於指定之期日（109 年 4 月 1 日）閱覽聽證紀錄，爰本會應依行政程序法第 108 條第 1 項、公民投票法（下稱公投法）第 10 條第 4 項規定，斟酌聽證結果，並協助提案人進行必要之補正。

四、本案四項待釐清爭議議題，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 項序言所稱屬憲法規定下之公投案？

與會者意見

1、領銜人：

（1）當女性發覺自己確定懷孕的時候，在經過 6 天

¹詳參學者專家李荃和律師發言內容，聽證紀錄頁 7。

²詳參學者專家林昀嫻副教授發言內容，聽證紀錄頁 17。

的權衡思考及輔導諮商後，再決定是否合法進行人工流產，這才是積極保護女性身體自主權，並避免施行人工流產有非自主意願的事情發生，同時也可以慎重考慮到胎兒之生命價值。本公投案所提之修正內容，完全符合自由民主憲政秩序之核心價值。對於婦女權益團體，經常引用國際人權公約及其施行法規定，對婦女減少法律與規範的婦女歧視來反對 6 天思考期，這在沒有考量臺灣社會環境實際狀況及需要的反對，其實這才是侵害婦女權益³。

(2) 增加思考期及輔導諮商是尊重婦女，希望墮胎者多一點思考時間，在做重大決定之前擁有充分資訊，與女性主權無關⁴。我這邊要強調就是我們在做 6 天的思考期，它強調的是輔導諮商，輔導諮商事實上是給予幫助，它不是壓迫，也不是歧視，用法律上面去強制是為了要保護婦女，實際上也是符合 CEDAW 公約裡面保健權利的不足⁵。

2、林昀嫻副教授：

(1) 國家不能夠因為女性傳統上就是負擔生養的責任，就擅自去限制墮胎權，而是應該要儘量支持女性，讓她自己決定才對。提案人其實把兩件事情很強烈地連在一起，就是說強制的思考

³提案人之領銜人彭迦智先生發言內容，聽證紀錄頁 3-4。

⁴提案人之領銜人彭迦智先生發言內容，聽證紀錄頁 5。

⁵提案人之領銜人彭迦智先生發言內容，聽證紀錄頁 22。

、強制的諮詢跟低墮胎率這兩件事是把它連在一起的，但這兩件事果然是這樣連的嗎？有那種思考期又有強制諮詢的州，它也是有可能墮胎率很高，這兩個都沒有的也可能墮胎率很低，所以我一直覺得這兩件事的正當連結、整個提案的基礎其實還需要再考量⁶。

(2) 提案人其實目的是想要減少墮胎的，也就是說，這個諮商是以減少墮胎為目的的話，而且又是強制的，非常有可能會傷害婦女生育的自主⁷。

3、李荃和律師：

(1) 我的立場一直都是人權事項不能夠說完全不能公投⁸，然若人權事項毫無限制均得交付公投以為大眾民意之探求，確實容易使公投結果淪為多數暴力而有過度犧牲少數權益之問題，公投制度運作的結果，除了當代民意趨向的反應強烈外，也往往是對於少數的直接歧視或壓迫表現，此確實與憲法基本權保障、法治原則、扶植弱勢以及追求實質平等之理念背道而馳。公投法於 106 年 12 月 12 日修正並增訂第 1 條第 2 項之規定：「公民投票涉及原住民族權利者，不得違反原住民族基本法之規定。」(107 年 1 月 3 日公布施行)，雖然該條看似僅針對原族民

⁶學者專家林昀嫻副教授發言內容，聽證紀錄頁 17-18。

⁷學者專家林昀嫻副教授發言內容，聽證紀錄頁 7。

⁸學者專家李荃和律師發言內容，聽證紀錄頁 8。

族權益為規範，並以此作為公投內容之實質限制，然該條項之增訂存在著相當深遠的意義：我國公投法已明文納入關於少數保障之精神⁹。

(2) 憲法上所關懷與重視的少數並不能純以數量為區分，而是結構或制度上之少數或弱勢，長期因歷史脈絡、文化政治等因素，處於被壓迫或邊緣的結構少數¹⁰。本文認為，現行公投法第 1 條第 2 項規定之精神，結合憲法與兩公約施行法之存在，即足以作為審查公投提案是否涉及結構性少數之依據¹¹。

(3) 一旦只要在墮胎相關問題是加諸在女性身上，這種就是一個不當負擔，這就是我所謂孤立又分散的少數，應該說它就是條文的一種間接歧視，也就是表面上看起來好像對你好，沒有在歧視婦女，但是只有女性會受到這個限制，而且是 6 天的強制期¹²。系爭提案已然嚴重侵害女性之生命身體健康與身體自主權，造成懷孕女性之高度不當負擔(undue burden)，如為通過，亦屬顯然高度違憲之規定¹³。本件提案人之提案內容已屬對於女性身體自主權以及結構性少數地位之侵害，違反憲法與 CEDAW 對於性別實質平等與人性尊嚴之重視與追求，本件提案

⁹學者專家李荃和律師書面資料，頁 3。

¹⁰學者專家李荃和律師書面資料，頁 4。

¹¹學者專家李荃和律師書面資料，頁 6。

¹²學者專家李荃和律師發言內容，聽證紀錄頁 21。

¹³學者專家李荃和律師書面資料，頁 8。

應屬不得交付公投之議案¹⁴。

- 4、彭禎祥理事：這些憲法的問題都只是一種宣示性的，在這本憲法的書說人權尊嚴亦可稱為人格尊嚴，屬於可以描述難以定義的概念，其內涵應從人之存在哲學意義加以探討。我們應該更積極地訂定怎麼樣保障婦女權益，像 CEDAW 這些規則，因為它沒有國內法的效力，人格尊嚴這些，按照這本憲法的書，它是說只可哲學上討論，當然這是出自德國基本法第 1 條，但是那是被動的權利的主張，不是積極主張¹⁵。
- 5、陳清龍執行長：有 6 天思考期、有諮商，那麼就會有資源進來、有社會團體進來、有政府機關進來，她就能夠獲得資源的協助。而且有文獻研究報告就是說，如果有人協助她、幫忙她，那麼有 80% 的婦女都願意繼續懷孕，也就是她不願意再殺她自己小孩了，所以這個思考期、諮商是資源的進來。因此，對於婦女的權益是很有關鍵性的¹⁶。
- 6、行政院性別平等處代表：
 - (1) CEDAW 公約是明文揭發保障女性的健康權、身體還有生育自主權。本案所涉的人工流產議題，就是女性的健康權、身體及生育自主權的範疇，所以這個案子是屬於人權的議題。這個理由書所說的人工流產期 6 天思考期的作法，還有提供女

¹⁴學者專家李荃和律師書面資料，頁 9。

¹⁵學者專家彭禎祥執行長發言內容，聽證紀錄頁 9-10。

¹⁶學者專家陳清龍執行長發言內容，聽證紀錄頁 10-11。

性諮商輔導，可以保護女性身體自主權，避免人工流產有非自主意願情事發生，這個部分是違背國際人權公約所建議的孕產健康照護理念，係對女性自主生育權的限制，恐有違反 CEDAW 第 12 條、第 16 條及相關一般性建議（第 21 號第 21 段、第 22 段及第 24 號第 12 段、第 14 段、第 31 段）之虞¹⁷。

(2) 至於這個 CEDAW，我們雖然不是聯合國的會員，但是因為我們已經主動簽署，而且已經把它內國法化，所以它確實是國內法律的適用。在它的施行法裡面，也請中央、各地方政府都全面去檢視法規有沒有牴觸到 CEDAW 的法律。今天是明定要法條增訂第 7 款這個條文，所以我們是覺得說，明定到法裡面，其實就違反 CEDAW。你在法的明定上面，其實是會讓那些想要自主，我 2 天後就想要墮胎的人，你就已經限縮她的自主權¹⁸。

7、衛生福利部代表：

(1) 有關於人工流產思考期跟強制諮商的一個議題，其實衛福部是尊重各界的意見，因為我們在民國 95 年到 101 年也曾經送到立法院審議優生保健法的修法草案，那裡面是列有思考期¹⁹。只是說這個議案的過程裡面，婦女團體認為

¹⁷行政院性別平等處趙惠文參議發言內容，聽證紀錄頁 13。

¹⁸行政院性別平等處趙惠文參議發言內容，聽證紀錄頁 19。

¹⁹衛生福利部林宜靜組長發言內容，聽證紀錄頁 11。

說，婦女在就醫之前就已經深思熟慮，思考期的規定有違女性身體的自主權，而且也就如同剛剛各位專家所提到的，如果增加妊娠的週數，可能危害婦女接受安全、合法的醫療服務。另外在宗教團體的部分就認為，至少 3 天的思考期可以幫助懷孕婦女獲得專業意見，有助於其決定²⁰。

(2) 我國在民國 96 年有簽署聯合國的消除對婦女一切形式歧視公約，也就是大家所稱的 CEDAW 法案。經行政院性平處有函知我們，就是說現行優生保健法第 9 條第 2 項不符合 CEDAW 的規定，應修法；又提到就是我們先前的一個草案規定，3 日的思考期很容易讓婦女受到來自配偶、父母跟各方的壓力，影響其自主決定生育的意志，是有不符合 CEDAW 的相關規定²¹。

(二) 議題二：本案是否屬於公投法第 2 條第 2 項第 2 款「立法原則之創制」？

1、領銜人：我們要參考許多國家的立法，墮胎前增加 6 天思考期，一方面保護婦女身心健康，另一方面也保護胎兒生命權益²²。我們社會現在越來越多元，可是有相對很多的婦女是處於在無助的情況下做她的一個生育或是墮胎的選擇，我們希望法律更加完備²³。

²⁰衛生福利部林宜靜組長發言內容，聽證紀錄頁 12。

²¹衛生福利部林宜靜組長發言內容，聽證紀錄頁 12。

²²提案人之領銜人彭迦智先生發言內容，聽證紀錄頁 4。

²³提案人之領銜人彭迦智先生發言內容，聽證紀錄頁 5。

- 2、林昫嫻副教授：這個公投的主文其實是試擬一個條文，也就是優生保健法第 9 條第 1 項要增訂一個第 7 款的條文，在主文裡面「第七款條文」兩個雙引號之間就是提案人這邊所建議要這樣立法，所以我認為這已經具體到它並不是一個立法原則，它比較像是一個試擬的條文²⁴。
- 3、李荃和律師：本件提案人新提案之內容已明確提及法律案之修正，提案內容包括所欲修正之法規名稱（優生保健法）、該法章節（第三章 人工流產及結紮手術）、修正條文（第 9 條第 1 項第 6 款），甚至是具體之法律條文修正內容（非前一到五款所定事由之懷孕婦女，經輔導諮商，確認其懷孕或生產將嚴重傷害其心理健康或家庭正常生活者，並經六日思考後，醫生得依其自願，施行人工流產），儼然屬於法律案之修正。當然就是說這個條文到底要不要放在第 9 條第 1 項第 7 款，這還是有待商榷的²⁵。

（三）議題三：本案提案內容是否不能瞭解其提案真意？

1、領銜人：

- （1）本公投主文所提的「輔導諮商」這四個字，應該以保護胎兒為目的，並積極鼓勵婦女繼續妊娠。輔導諮商的內容應包括以下各項：第一，依據法律與道德，胎兒與婦女一樣具有相同生命價值。第二，依據許多醫學研究報告證實，

²⁴學者專家林昫嫻副教授發言內容，聽證紀錄頁 6。

²⁵學者專家李荃和律師書面資料，頁 2。

墮胎對於婦女身心可能造成嚴重後遺症。第三，提供專業社會評估以及社會處議的建議。社會評估的意思就是分析懷孕婦女所處的社會網絡，包括婦女在社會網路中的身分，以及其家庭成員和經濟狀況；社會處議的意思是提供生產後的協助，包括小孩的安置與婦女本身的重生²⁶。

(2) 輔導諮商可以包括醫藥、社會以及法律資訊，說明母親以及小孩的法律上權利，並提供實際上可能的幫助，尤其是可以減輕繼續懷孕以及母子生活負擔的諮詢，比如說找房子、關於養育小孩的諮詢，以及協助小孩就學等相關的諮詢²⁷。

2、林昀嫻副教授：

(1) 主文裡面提到思考期和安排諮商輔導，它是用「應」這個字，如果我們在立法技術上用「應」這個字，它是屬於強制規定，也就是說，這兩個都必須要強制。可是我們看一下理由書，理由書在第一條提到這個「思考期法案」要透過立法強制，所以思考期是要強制的。但是這個諮商輔導在理由書裡面卻說，如果諮商不以個案意願為主，強迫灌輸某種意念，這是不符合諮商倫理，我們也反對，同時在理由書第 2 頁也說，諮詢必須依據婦女的意願，所以在這

²⁶提案人之領銜人彭迦智先生發言內容，聽證紀錄頁 4。

²⁷提案人之領銜人彭迦智先生發言內容，聽證紀錄頁 5。

裡其實是會有一個很大的不明白的地方。所以，在這個提案裡面，我們確定思考期是要強制，但是諮商輔導要不要強制，在這裡是不清楚的²⁸。

- (2) 另外，有關於諮商輔導，這兩件事其實不是同一件事，同時在這個理由書裡面也一直不停地提到「諮詢」這個詞，我覺得這裡恐怕在意義上是有點混淆。因為這個主文上寫說「諮商輔導等評估」，既然有一個「等」字的話，不是只有諮商輔導，那個「等」是什麼意思呢？在這裡有明確性的問題²⁹。

3、李荃和律師：

- (1) 原本的提案是不是程序限制可能就已經有些討論空間，可是現在的內容限制是因為它寫的是「經輔導諮商，確認其懷孕或生產將嚴重傷害其心理健康或家庭正常生活者，並經六日思考」，它其實有至少三個階段的步驟，輔導諮商、確認它會不會影響到心理健康跟家庭正常，再經過思考期，所以本來你增加的只有思考期，現在會有一個誰來確認的問題³⁰。
- (2) 本件提案人之新提案比之於原提案對女性之生育決定權之限制更為嚴格，因其除輔導諮商外，尚增加「確認其懷孕生產將嚴重傷害其心理

²⁸學者專家林昀嫻副教授發言內容，聽證紀錄頁 6。

²⁹學者專家林昀嫻副教授發言內容，聽證紀錄頁 6-7。

³⁰學者專家李荃和律師發言內容，聽證紀錄 8。

健康或家庭正常生活者」之要件，則該提案所指係由何人確認？由輔導諮商機構/專員確認？該確認主體之組成與資格為何？是否有不予確認之權限？是否已然建構另一審核機制而導致女性生孕自主之決定權全然遭受剝奪（確認不通過即不得實施墮胎）？以上之問題皆不明確³¹。

（四）議題四：本案是否為一案一事項？

- 1、林昀嫻副教授：它到底是不是一案一事項，我其實也是抱持著一個懷疑的態度。因為這裡有提到思考期、諮商輔導和隱私權，所以其實並不是一案一事項³²。
- 2、李荃和律師：相較於現行優生保健法第 9 條之規定，係由懷孕婦女經診斷或證明符合該條規定之事由即可依其自願實施人工流產，提案人本件新提案增加了「輔導諮商」程序、「確認」程序，以及「強制六日思考期」程序，已然構成現行法規規定所無之三重限制，對於懷孕婦女憲法上之平等權、身體權與自主權之侵害甚重！且恐違反公投法一案一事項之原則³³。

五、本案擬議如下：

（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？

³¹學者專家李荃和律師書面資料，頁 8。

³²學者專家林昀嫻副教授發言內容，聽證紀錄頁 7。

³³學者專家李荃和律師書面資料，頁 8。

- 1、按憲法增修條文第 10 條第 6 項規定：「國家應維護婦女之人格尊嚴，保障婦女之人身安全，消除性別歧視，促進兩性地位之實質平等。」司法院釋字第 603 號解釋所明載：「維護人性尊嚴與尊重人格自由發展，乃自由民主憲政秩序之核心價值。」揆諸上開規定及意旨，可謂婦女之人格、人性尊嚴屬自由民主憲政秩序核心價值之一。參據行政院性別平等處代表及與會學者專家意見略以，本案所涉人工流產思考期之議題，依消除對婦女一切形式歧視公約（CEDAW）第 12 條、第 16 條、一般性建議 21 號第 21 段、第 22 段及第 24 號第 12 段、第 14 段、第 31 段等規定，恐有違背國際人權公約所建議之孕產健康照護，亦對女性生育決定權有所限制，是以，本提案內容似有侵害婦女之人性尊嚴，限制女性之身體自主權等權利，而與憲法中具有本質重要性而為規範秩序賴以存在之基礎，有所扞格，為自由民主憲政秩序所不許。
- 2、次按司法院釋字第 666 號解釋葉百修大法官協同意見書：「憲法第 7 條規定，人民在法律上一律平等； 憲法增修條文第 10 條第 6 項復規定，國家應維護婦女之人格尊嚴，保障婦女之人身安全，消除性別歧視，促進兩性地位之實質平等。查性別乃非人力所得控制之生理狀態，且經常伴隨社會文化以性別角色扮演之不同，建立不同社會生

活功能角色與既定社會觀念，進而對不同性別之人之行為形成不同價值判斷與差別待遇，將使不同性別之人，因其生理狀態或社會生活功能角色所造成之結構性弱勢地位不易改變，無法獲得憲法上基本權利保障之實質平等。」本此，「維護婦女人格尊嚴」乃為憲法所明定，又為積極「促進兩性地位實質平等」，更因避免弱勢群體於壓迫性結構之不平等情事，以達憲法基本權利之保障。

- 3、而公民投票似不能以少數人權益作為全國性或其他廣域性公投之標的（例如原住民權益事項，公投法第 1 條第 2 項參照），以落實少數保障之精神及意涵；經參酌與會學者專家之意見，亦認公投法第 1 條第 2 項雖看似係僅就原住民權益為規範，惟該條卻已彰顯公投法已納入關於少數保障之精神。從而，公投提案似應以憲法觀點視是否有悖離結構性少數之保護，或謂婦女的生育決定權及身體自主權等權利，是否有受到強烈限制，而被壓迫更邊緣之結構。本提案所謂人工流產思考期之法律規定，規範內容限制之對象「僅限於女性」，更甚者，該等限制將「可能使原本合於人工流產週數之女性，囿於法律強制之思考天數，而無法合法人工流產」，鑒於性別有其先天決定之基礎，尚難依個人自主意願而作變更，故本案僅就婦女之人格尊嚴等權利，訴諸全體公民投票

共同決定，似非妥適。本提案是否非屬直接民權行使範圍，而應請領銜人為合於公投法第 2 條第 2 項序文所稱「憲法規定」適格公投之補正。

(二) 本案是否屬於公投法第 2 條第 2 項第 2 款「立法原則之創制」？

- 1、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 項規定，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，送立法院審議。核其立法理由謂：「創制權之行使，我國尚乏實施經驗，為避免創制案粗疏草率，造成窒礙難行，故規定應先送權責機關研擬草案，以利立法機關審議。」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 年度訴字第 931 號行政判決參照）。
- 2、揆諸前開規定及判決意旨，有關創制之全國性公民投票，僅適用於立法原則或重大政策，而非法律案之提出。本件提案內容明確表示，所欲修訂之法律，並提出具體之法律條文內容，其理由書亦載明「思考期『法案』」之文字用語，似難認合於「立法原則」之架構。據此，本提案恐難認合

於公投法第 2 條第 2 項所謂「立法原則之創制」，似有釐清補正之必要。

(三) 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（下稱用詞辦法）第 3 條第 2 款規定：「公投案主文與理由書之文字用詞及語法，其含義在語法結構上應無另作其他解釋之可能，且不得含混或模稜兩可。」第 4 條第 3 款規定：「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：三、不使用過於寬泛或簡略，文義不明文句。」第 7 條第 1 項規定：「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、有關主文所陳「應.....協同安排『諮商輔導』等評估」之部份，案經領銜人於聽證會表示「本公投主文所提的『輔導諮商』這四個字，應該以保護胎兒為目的，並積極鼓勵婦女繼續妊娠」、「…用法律上面去『強制』是為了要保護婦女…」惟其理由書卻載明「…諮商倫理是要求諮商要『中立』

及個案化討論，但若諮商是『強制』及『有特定目的』、道德導向，不以個案意願為主，強迫灌輸某種意念，違反諮商倫理，我們也反對。」等語，故該提案所述之諮商輔導是否具有特定目的（保護胎兒、鼓勵婦女繼續妊娠等），是否具有強制性或得依婦女意願決定是否採行，似有釐清補正之必要。

3、本案領銜人聽證會亦表示「輔導諮商可以包括醫藥、社會以及法律資訊，說明母親以及小孩的法律上權利，並提供實際上可能的幫助，尤其是可以減輕繼續懷孕以及母子生活負擔的諮詢，比如說找房子、關於養育小孩的諮詢，以及協助小孩就學等相關的諮詢。」惟參據與會學者專家意見，認「輔導諮商」並非屬同一事，且理由書文字則多次提及「諮詢」，意義上恐有混淆之虞，故本提案「輔導」、「諮商」、「諮詢」之用語，是否認依一般社會通念，已得自主瞭解其提案真意，似非無虞，若認有此疑慮，自應由領銜人為釐清之補正。

4、另本案主文所稱「由政府『委託』『社福單位及醫界』」部分，本提案所指涉究屬行政程序法第 15 條第 2 項、第 16 條第 1 項之「委託」，或同法第 15 條第 1 項之「委任」，抑或地方制度法第 2 條第 3 款之「委辦」，旨意不明尚有疑義；又所欲委託對象「社福單位及醫界」，該主體恐過於廣泛且不夠

具體明確，似有釐清補正之必要。

(四) 本案是否為一案一事項？

本提案雖係就單一法律條款之修訂，惟依與會學者專家所言，該提案涉及「六日思考期」及「諮商輔導」等諸多內容，此等內容均為現行法律規定所無之限制，是以，似與公投法第 9 條第 8 項所定「一案一事項」之意旨相違。就此，似亦有請其為適法補正之必要。

六、檢附彭迦智先生於 108 年 11 月 12 日所提公民投票案之主文理由書影本、聽證會當日（109 年 3 月 26 日）、會後（109 年 3 月 30 日、109 年 4 月 1 日）所自行更正之主文理由書影本及聽證會紀錄等相關資料。

辦法：依委員會決議辦理。

決議：

- 一、領銜人聽證會中及會後所提修正主文及理由書，已涉變更提案之本旨及範圍，依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 9 條規定，仍以 108 年 11 月 12 日所提主文及理由書內容審議後，依據公民投票法第 10 條第 3 項規定，敘明理由函知提案領銜人為補正。
- 二、補正要旨如下：
 - (一) 本案涉有將婦女人性尊嚴，限制女性之身體自主權，及弱勢群體於壓迫性結構之處遇等議題，訴諸全體公民投票共同決定之情事，故應作是否屬直接民權行使

範圍，而為合於公投法第 2 條第 2 項序文所稱「憲法規定」適格公投之補正。

- (二) 創制之全國性公民投票，僅適用於立法原則或重大政策，而非法律案之提出。本案內容明確表示所欲修訂之法律及具體條文內容，理由書亦載明「思考期『法案』」用語，難認合於「立法原則」之架構，應作合於公投法第 2 條第 2 項所謂「立法原則之創制」之補正。
- (三) 本案「諮商輔導」之部份，依聽證會議紀錄所載，是否具有強制性或得依婦女意願決定是否採行，並不明確；提案中，「輔導」、「諮商」、「諮詢」之用語，依一般社會通念，是否得自主瞭解其提案真意；主文所稱「由政府『委託』」部分，屬行政程序法「委託」、「委任」或地方制度法之「委辦」？另「社福單位及醫界」，主體過於廣泛且不夠具體明確，以上均應作合於公投法第 10 條第 3 項第 5 款之補正。
- (四) 本案涉及「六日思考期」及「諮商輔導」等內容，均為現行法律規定所無之限制，與公投法所定「一案一事項」之意旨相違，故應作合於公投法第 9 條第 8 項之補正。

第十二案：有關彭迦智先生於 108 年 11 月 12 日所提「恢復國統綱領」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、本案前經徵詢本會委員意見，多數委員認應召開聽證以釐清相關爭點，爰於 3 月 18 日下午 2 時 30 分由周委員志宏主持，舉行聽證竣事。查彭員旨揭原提之公投案主文為：「你是否同意：在合憲、合法及戰略考量架構下，重新恢復『國統綱領』，並恪遵以下四大原則『以全民的福祉為依歸，而不是黨派之爭』、『保障基本人權，實踐民主法治為宗旨』、『大陸與台灣均是中華民國的領土』、『首應尊重台灣地區人民的權益並維護其安全與福祉』。」嗣於聽證會後(同月 23 日)來函自行修正主文及理由書，其主要修正為：(一)將本公投案由原重大政策之複決改為重大政策之創制；(二)將原主文修改為「你是否同意：重新恢復政府於 95 年 2 月 27 日『終止』的『國統綱領』，因為終止不是廢除。『國統綱領』已清楚表明拒絕接受中共政權統治及反對一國兩制，『國統綱領』不卑不亢，是保護『中華民國』正統，捍衛『中華民國』主權及反制大陸『共產政權』的積極作為。」；(三)將理由書部分修正略為：1、說明公投法第 16 條之規定並非總統及行政院之專管事項，故人民亦得就國家主權事項提出公投案；2、將國統綱領前言、四大原則及三個階段進程等內容均納入理由書中(原僅有四大原則)。
- 二、按依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(下稱用詞辦法)第 9 條規定：「公投案主文與理由書之文字如有誤寫、誤

算或其他顯然之錯誤，領銜人得於其公投案提出中央選舉委員會（以下簡稱本會）議前，申請更正；已補正之提案，亦同。前項更正不得變更提案或命補正之本旨及其範圍。補正後之主文與理由書經本會審核合於規定，仍有第一項錯誤時應通知領銜人更正。」本案之修正除將原提重大政策之複決修改為重大政策之創制不無變更其本旨之虞外，並增錄顯非誤寫誤算或其他顯然錯誤之文字。故本案自仍應以當事人所提原版本作為審查依據。

三、本案四項待釐清爭議議題，經綜整與會發言意見，略為：

（一）議題一：本案是否屬於公投法第 2 條第 2 項第 3 款重大政策之複決？

與會者意見：

1、姜皇池教授¹：

「重新恢復『國統綱領』」，應該是屬於重大政策之創制。現行兩岸政策沒有完全落實國統綱領內容，國統綱領內容並非現有政策，所以重新適用國統綱領應該是從無到有的倡議。應該把它定位為重大政策之創制。

2、陳衍任助理教授²：

我結論上贊同姜老師看法。本案應是重大政策創制，它跟複決比較沒有關係。主要理由在於，主文理由書用詞辦法第 6 條提到，複決是針對反對

¹專家學者姜皇池教授發言內容，聽證紀錄頁 8。

²學者專家陳衍任助理教授發言內容，聽證紀錄頁 9。

將通過或已通過的重大政策。既然國統綱領業經陳前總統終止運作，故其反而是主文理由辦法第 5 條創制的概念，因為它現在是要督促政府來積極採取一些作為，去實現一個重大政策。

3、孟藹倫理事³：

終止究竟有沒有改變現狀？國統綱領是否已不存在？這個部分我們沒辦法非常清楚。所以，到底把它當作創制還是複決，事實上我們提案人應該沒有特別意見。

(二) 議題二：本案提案內容是否不能瞭解其提案真意？

與會者意見：

1、姜皇池教授⁴：

主文的「戰略考量」並沒有舉世公認的標準可供檢視，至少戰略標準的差異由誰來考量、又是誰的戰略標準都沒辦法從提案主文或理由書得知，所以我們很難認定這樣會符合公民投票法第 9 條第 3 項主文必須簡明、清楚的要求。又提案強調合憲、合法及戰略考量下，重新恢復國統綱領，這樣的意義也不容易理解。解釋上有兩種可能：假如在合憲、合法及符合戰略考量架構，才重新恢復國統綱領，這是第一種解釋可能；第二種解釋是假如重新恢復國統綱領，它是屬於合憲、合法，也符合戰略考量的架構。第一種應交給政府決定即可；若第二種，已先驗地認定它合憲、合

³學者專家孟藹倫理事發言內容，聽證紀錄頁 11。

⁴專家學者姜皇池教授發言內容，聽證紀錄頁 8。

法、符合戰略標準，則違反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 條中立的要求。

2、陳衍任助理教授⁵：

國統綱領的目標跟進程要不要放進公投案當中，這一點確實是不夠明確，要恢復國統綱領，但有沒有包括進程？確實必須釐清。戰略考量部分，確實會因人而異。但如緊鎖著理由書當中要維持兩岸關係穩定這個戰略意涵的話，或許還可接受。但最理想寫法是，「合憲、合法及戰略考量架構下」這段文字不放在主文，改放在理由書就已經足夠了。

3、領銜人及其邀請之學者專家於此項議題均未予置辯。

(三) 議題三：本案是否為一案一事項？

與會者意見：

1、陳衍任助理教授⁶：

主文提的四點，第三個是臺灣、大陸都是中華民國的領土有爭議，因為到底主權跟治權的範圍有多大？這一直都有不同見解。而且我如果反對第三點，同意一、二、四點的話，到底要投贊成票還是投反對票？結論是不符一案一事項。但如把提案改成，「你是否同意恢復國統綱領？」就難質疑它違反一案一事項。

⁵學者專家陳衍任助理教授發言內容，聽證紀錄頁 9 至 10。

⁶學者專家陳衍任助理教授發言內容，聽證紀錄頁 10。

2、姜皇池教授⁷：

我跟陳教授見解一樣，國統綱領內容蠻多的，後面又說要恪遵四大原則，其實不見得每個人都同意這四個原則，這四個其實都可做單獨投票的議題，比較擔心這樣會違反公投法第 9 條第 8 項須一案一事項的規定。

3、領銜人及其邀請之學者專家於此項議題均未予置辯。

(四) 議題四：本案涉及總統權力行使及國際兩岸情勢等複雜因素，是否應以公投法第 16 條方式提出公投案？

與會者意見：

1、陳衍任助理教授⁸：

本案是否應以公投法第 16 條方式提出？我的結論是否定。因為公投法第 16 條只是說，總統就國安事項有交付公投的權力，它不是說只能夠總統提出，而排除人民提案的可能性。

2、姜皇池教授⁹：

我跟陳教授想法還是蠻一致的，我的想法是公投法第 16 條規定，應該只是特殊情況之下的程序，而非一般法律程序，當國家遭受外力威脅，使國家主權有改變之虞的狀況，給予總統及行政院特別權限，免去我們今天的一般公民投票連署程序

⁷專家學者姜皇池教授發言內容，聽證紀錄頁 14。

⁸學者專家陳衍任助理教授發言內容，聽證紀錄頁 10。

⁹專家學者姜皇池教授發言內容，聽證紀錄頁 14。

，經由這個特殊程序來發動公民投票。性質上，那是公民投票特殊發動方式條款，不是總統跟行政院的專管事項，他們沒有專屬的管轄權。因此，我不認為這個提案有違反公投法第 16 條。

3、孟藹倫理事¹⁰

我們看到第四個議題，好像總統就有權來做這些決定，我想不是那麼單純的。總統畢竟是人民選出來的，而且總統也要為人民的福祉，他要全力以赴來做。我們從李前總統的認知，或者他很明確地表示，是為了不要打仗，訂國統綱領，所以我們人民也要主張不要打仗，我們希望恢復國統綱領。

四、本案擬議意見如下：

（一）本案是否屬於公投法第 2 條第 2 項第 3 款重大政策之創制或複決？

1、按憲法增修條文，其對憲法本文所為補充其所持用語略分為三大類：(1)停止適用：憲法本文未修正前，涉及的連動條文或還有適用可能，故權先停止適用。(2)不適用：已實質變更憲法本文之規定，爰逕不予適用。(3)不受…限制：擴充憲法本文之適用範圍，使不受本文之限制。惟上開增修之大前提乃依前言所述，旨在「為因應國家統一前需要…」所為。是就國統綱領所持「終止適用」一詞而言，應與憲法增修條文所稱「停止適用

¹⁰學者專家孟藹倫理事發言內容，聽證紀錄頁 11。

」相當。亦即於憲法增修條文前言仍存續之情況下，是項規定或有若干之政策以資遂行，其中採行國統綱領之政策權先終止適用。但因規定仍在，或未來仍有採行之可能。

2、本案領銜人原提案之意旨，係認國統綱領終止適用尚非廢除，故恢復國統綱領係就該政策之複決，依聽證會紀錄所示，學者專家均認國統綱領終止適用即係將之效力解消，故無複決之可能。本此，本案領銜人雖已於聽證會後自行更正其提案之屬性為「重大政策之創制」。但程序上仍應正式函請當事人為是否合於公投法第 2 條第 2 項規定之補正。

(二) 本案提案內容是否不能瞭解其提案真意？

本案當事人提案本旨似在恢復國統綱領之適用，惟不論新、舊提案均加增若干「在合憲、合法及戰略考量架構下」、「反對一國兩制」、「保護中華民國正統」等與本旨無關之條件、其他政策或政治宣言，意旨不明，與用詞辦法第 3 條第 4 款、第 4 條第 2 款、第 4 款及第 7 款規定均有不合，自應請當事人為是否合於上開規定之補正。

(三) 本案是否為一案一事項？

按國家統一綱領原分為前言、目標、四大原則及三個階段進程等內容，本案領銜人復將其中之四大原則臚列於主文中；按國統綱領本屬完整政策，分採不同的原則並以不同的策略工具及步驟逐

步進行，受限於公民僅得以「同意」或「不同意」作答，故此類已歸納屬相互關連且書面具體化的政策似無從拆解，僅能作全案的可否，而無從為部分的可否，若果，本案將國統綱領四大原則臚列於主文中，自有「分項表決」之疑慮，應認與公投法第 9 條第 8 項一案一事項及用詞辦法第 5 條第 2 款規定不符，應請其為釐清之補正。

(四) 議題四：本案涉及總統權力行使及國際兩岸情勢等複雜因素，是否應以公投法第 16 條方式提出公投案？

本案事涉憲法增修條文前言規定，應採行何種政策予以落實之人民公投的發動；與公投法第 16 條第 1 項總統交付公投之規定要件不一，二者尚無直接關涉。但此種事涉司法院釋字第 328 號、第 419 號解釋之高度政治性問題或統治行為得否為直接民主行使範疇一節，與會學者專家似持肯定見解，機關代表未就之有具體意見；因領銜人未來如何釐清補正未明，爰此似仍應由領銜人作本案是否屬公投法第 2 條第 2 項序文所稱「憲法規定」應排除適用公投之釐清說明為妥。

五、檢附彭迦智先生於 108 年 11 月 12 日所提公民投票案之主文理由書影本、109 年 3 月 23 日來函更正主文及理由書及聽證紀錄等相關資料。

辦法：依委員會決議辦理。

決議：

一、領銜人聽證會後所提修正主文及理由書，已涉變更提案之本旨及範圍，依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 9 條規定，仍以 108 年 11 月 12 日所提主文及理由書內容審議後，依據公民投票法第 10 條第 3 項規定，敘明理由函知提案領銜人為補正。

二、補正要旨如下：

- (一) 國統綱領「終止適用」，究與「廢除」有別，或屬效力之解消，涉有本案屬性為重大政策之「創制」或「複決」，應作是否合於公投法第 2 條第 2 項規定之補正。
- (二) 提案本旨似在恢復國統綱領之適用，惟加增「在合憲、合法及戰略考量架構下」等與本旨無關之條件，意旨不明，與本辦法第 3 條第 4 款、第 4 條第 2 款、第 4 款及第 7 款規定均有不合，應作合於公投法第 10 條第 3 項第 5 款規定之補正。
- (三) 本案將國統綱領四大原則臚列於主文中，有「分項表決」之疑慮，應作合於公投法第 9 條第 8 項之補正。
- (四) 依司法院釋字第 328 號、第 419 號解釋，本案涉有高度政治性問題或統治行為疑義，得否為直接民主行使範疇一節，應作是否合於公投法第 2 條第 2 項序文所稱「憲法規定」適格公投之補正。

第十三案：有關彭迦智先生於 108 年 11 月 12 日所提「和平經濟法案」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 539 次委員會議審議¹，多數委員認應召開聽證以釐清相關爭點，爰於本(109)年 3 月 26 日下午 14 時 30 分由林委員超琦主持，舉行聽證竣事。提案人之領銜人於聽證程序中²提出修正主文及理由書、並變更全國性公民投票適用事項。其主要修正內容為：(一) 主文部分，原主文為「您是否同意：台灣地區與大陸地區人民關係條例第一條，增訂一項法條：九二共識就是『擱置爭議、務實協商』。在『一中各表、捍衛中華民國主權』基礎上，應以協商代替對抗，全力發展『和平經濟』，並堅定拒絕大陸地區政府提出的『一國兩制』政治性議題。」修正為「您是否同意：臺灣地區與大陸地區人民關係條例增訂：『臺灣地區在捍衛中華民國主權基礎上，拒絕大陸地區政府提出的一國兩制，兩岸應從接受對方國旗、國號和國際參與的方向彼此努力，兩岸以合作協商代替對抗鬥爭，全力發展和平經濟。』」；(二) 全國性公民投票適用事項，原適用事項為「立法原則之創制」修正為「重大政策之創制」；(三)重新改寫理由書內容。惟以上皆為聽證

¹ 108 年 11 月 12 日領銜人彭迦智先生向本會提出本案之主文及理由書，如附件 1。嗣於 109 年 1 月 11 日經本會第 539 次委員會議決議舉行聽證，如附件 2。本會以 109 年 2 月 17 日中選法字第 1093550059 號函公告於 109 年 3 月 26 日下午 14 時 30 分舉行聽證，如附件 3。

² 109 年 3 月 26 日聽證會中提出之修正後主文理由書，領銜人彭迦智先生於同年月 27 日以電子郵件傳送電子檔予本會，如附件 4。

會後所為，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(下稱本辦法)第9條「公投案主文與理由書之文字如有誤寫、誤算或其他顯然之錯誤，領銜人得於其公投案提出中央選舉委員會（下稱本會）議前，申請更正(第1項前段)」、「前項更正不得變更提案或命補正之本旨及其範圍(第2項)」，是故領銜人於聽證會中或會後所為之變更或補正，就主文及理由書均有大幅度之改寫，顯已逾越原提案之本旨及其範圍，故應認其更正不生效力，故以下提案內容仍就領銜人108年11月12日所提原版本為主。

二、另會後於指定之期日（109年3月31日），並無相關人員到會閱覽聽證紀錄。依行政程序法第108條第1項、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。

三、本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：本案是否屬於公投法第2條第2項第2款「立法原則之創制」？

與會者意見：

1、提案人之領銜人：「九二共識」、「一中各表」未明列在臺灣地區與大陸地區人民關係條例(下稱兩岸條例)之中，則後面的執政黨可以完全否定。目前處理兩岸問題只有兩個法律，一個是憲法增修

條文，一個就是兩岸條例，沒有其他法律的法源基礎，這就是改變現狀，本案就是提出來給未來的立法院參考，本案即立法原則之創制³。

- 2、姜皇池教授⁴：第一、本案的提案內容經修正後的主文總共大概有四項，「捍衛中華民國主權」、「拒絕大陸地區政府提出的一國兩制政治性議題」、「兩岸應以協商代替對抗、合作代替競爭」、「擱置政治性爭議，全力發展和平經濟」，均難認是針對兩岸人民關係條例特定條文或規範內容的立法原則，非常不明確，本質上應該是屬於重大政策方向的確定。第二、從權力分立的角度來看，司法院大法官釋字 627 號指出國家安全、國防與外交屬於總統職權範圍，因此本提案內容所涉範圍很高程度非立法權可單獨決定，則本案得否定性為立法原則的創制就有討論空間。
- 3、李惠宗教授：所謂立法原則的創制，舉例來說，民法上有侵權行為以過失責任為原則，刑法上有罪刑法定主義。而本提案主文的原則是不清楚的⁵。另外本案旨在發展和平經濟、拒絕一國兩制，這都是目政府已經在做的，不符合公投案係欲改變現狀的特色⁶。
- 4、介文汲先生：若今天討論主題沒有既成的法律，則可能是重大政策的創制，但今天的主題有相對

³ 領銜人彭迦智先生發言內容，聽證紀錄頁 18，如附件 5(下同)。

⁴ 學者專家姜皇池教授發言內容，聽證紀錄頁 6。

⁵ 學者專家李惠宗教授發言內容，聽證紀錄頁 8。

⁶ 學者專家李惠宗教授發言內容，聽證紀錄頁 17。

應的法律，我們當然提案對既有的法律為補充、修正，本提案當然屬於立法原則之創制⁷。

- 5、大陸委員會代表⁸：依據公投法第 2 條、第 30 條及相關司法實務判決，為避免混淆直接民權與間接民權之分野，人民能提出立法原則或重大政策之創制，但它不能是一個完整的法律案。本提案針對兩岸條例提出具體修正內容，則是否合於公投法規定，建請中選會釐清。

(二) 議題二：本案提案內容是否不能瞭解其提案真意？
與會者意見：

- 1、姜皇池教授⁹：我們只拿一個議題來講，「以協商代替對抗，合作代替競爭」，意義不是很明確，也沒有客觀、被廣泛接受的定義，它的內容會因立場或角度不同而有差異。
- 2、李惠宗教授¹⁰：明確性的三個原則，可瞭解、可預見及司法審查的可能性。本案主文包含「擱置政治性爭議，全力發展和平經濟」、「合作取代競爭」等文字，恐怕都欠缺此三個元素。
- 3、大陸委員會代表¹¹：國內各界對九二共識、一中各表有不同看法，中國定義的九二共識就是要併吞我國，而本提案主文界定九二共識就是擱置爭議、務實協商，對於一中各表未進一步闡述，則相

⁷ 學者專家介文汲先生發言內容，聽證紀錄頁 9。

⁸ 大陸委員會代表發言內容，聽證紀錄頁 12。

⁹ 學者專家姜皇池教授發言內容，聽證紀錄頁 7。

¹⁰ 學者專家李惠宗教授發言內容，聽證紀錄頁 8。

¹¹ 大陸委員會代表發言內容，聽證紀錄頁 12。

關描述或界定是否夠清楚，提案內容有沒有辦法瞭解它的真意，確實值得進一步探求。

(三) 議題三：本案是否為一案一事項？

與會者意見：

- 1、領銜人¹²：公投主文已做修訂，將「九二共識」及「一中各表」挪移出公投主文，放在理由書表述。聽證中學者專家提到本案主文分成好幾個主題的疑慮，在發展和平經濟時，這些部分都必須帶入。
- 2、姜皇池教授¹³：修正後的主文來看，至少會有四個重大政策在這裡面，第一個「捍衛中國主權」，第二個「拒絕大陸地區政府提出的一國兩制政治性議題」，第三個「應以協商代替對抗、合作代替競爭」，第四個「擱置政治性爭議，全力發展和平經濟」，此為複數重大政策之創制，此外，第二個關於拒絕一國兩制的部分，目前我們的政策就是如此，毋庸交付公投。基於上述理由，本案違反一案一事項規定。
- 3、李惠宗教授¹⁴：本提案主軸太多，即便提案人也可以說成只有一個「和平經濟」的主軸，但手段太多，到底手段才是主軸，還是結論才是主軸？打擊面太廣了。
- 4、介文汲先生¹⁵：本提案主軸就是「和平經濟」，其

¹² 領銜人彭迦智先生發言內容，聽證紀錄頁 13。

¹³ 學者專家姜皇池教授，聽證紀錄頁 7

¹⁴ 學者專家李惠宗教授，聽證紀錄頁 8。

¹⁵ 學者專家介文汲先生，聽證紀錄頁 9。

他都是手段。只講和平經濟的話人家不曉得你講什麼，當然會把一些手段放進來，不能因此說這樣就有多個主題。

- 5、大陸委員會代表¹⁶：「九二共識」及「一中各表」屬於政治層面議題，「和平發展經濟」屬於經濟層面的議題，「拒絕一國兩制」涉及兩岸政策的主張議題，兩岸條例第 1 條之修正是法律層面的議題。本提案涉及諸多議題，它們的層次、範圍未盡相同，主文內涵相當多元豐富，不僅對於法律提出具體修正，也混雜政治、經濟、法律、政策主張等不同面向。所以本案是否符合一案一事項，確實值得探討。

四、本案擬議如下：

- (一) 本案是否屬於公投法第 2 條第 2 項第 2 款「立法原則之創制」？

提案領銜人函送本會之提案函格式，自行勾選為「立法原則之創制」。經本案舉行聽證後，學者專家意見略謂：1、本案尚無具體明確之立法原則。2、另提案主文部分涉及總統職權，尚非立法權可單獨決定。3、又為避免混淆直接民權與間接民權之分野，人民能提出立法原則或重大政策之創制，但它不能是一個完整的法律案。4、此外，本案所提發展和平經濟等政策，目前政府已經在做，似不符公投案改變現狀特色。綜上，本案原版本

¹⁶ 大陸委員會代表發言內容，聽證紀錄頁 12。

明顯非立法原則之創制，似不宜依此為定性，有函請領銜人釐清之必要。

(二) 本案提案內容是否不能瞭解其提案真意？

經本案舉行聽證後，依學者專家意見略謂，本提案主文「以協商代替對抗，合作代替競爭」、「擱置政治性爭議，全力發展和平經濟」、「合作取代競爭」、「九二共識」及「一中各表」等文字，立場不同則有不同詮釋，結構上具有諸多不確定性，且難認客觀中立而符合明確性原則(本辦法第 4 條第 2 款、公投法第 10 條第 3 項第 5 款)。次查理由書部分未針對主文中法律之修刪予以客觀闡明，反訴諸諸多主觀之敘述，與本辦法第 7 條第 2 項之規範不符。此部均有函請提案領銜人為補正之必要。

(三) 本案是否為一案一事項？

- 1、依公投法第 9 條第 8 項規定「公民投票案之提出，以一案一事項為限。」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、經本案舉行聽證後，依學者專家意見略謂，主文內包含太多主題、主軸或議題，打擊面太廣。且其層次、範圍未盡相同，主文不僅對兩岸條例提出具體修正條文，也混雜政治、經濟、法律、政策主張等不同面向，各面向重疊或交纏，難謂有明確的範圍，故本案似不符一案一事項之規範(公

投法第 9 條第 8 項)，此部分亦有函請提案領銜人為補正之必要。

五、檢附彭迦智先生於 108 年 11 月 12 日所提公民投票案之主文理由書影本、109 年 3 月 26 日提出修改之主文理由書影本、聽證會紀錄等相關資料。

辦法：依委員會決議辦理。

決議：

一、領銜人聽證會中所提修正主文及理由書，已涉變更提案之本旨及範圍，依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 9 條規定，仍以 108 年 11 月 12 日所提主文及理由書內容審議後，依據公民投票法第 10 條第 3 項規定，敘明理由函知提案領銜人為補正。

二、補正要旨如下：

(一) 領銜人自行勾選為「立法原則之創制」，惟 1.本案僅有具體增訂之文字，尚無具體明確之立法原則，亦有混淆直接民權與間接民權之慮。2.主文部分涉及總統職權，尚非立法權可單獨決定。3.所提發展和平經濟等政策，政府已經在做，未符公投案改變現狀特色。綜上，應請其釐清，並作合於公投法第 2 條第 2 項規定之補正。

(二) 主文「以協商代替對抗，合作代替競爭」、「擱置政治性爭議，全力發展和平經濟」、「合作取代競爭」、「九二共識」及「一中各表」等文字，立場不同則有不同詮釋，結構上具有諸多不確定性，

且難認客觀中立而符合明確性原則(本辦法第 4 條第 2 款、公投法第 10 條第 3 項第 5 款)；再者，理由書部分未針對主文中法律之修刪予以客觀闡明，反訴諸諸多主觀之敘述，與本辦法第 7 條第 2 項之規範不符，應作合於公投法第 10 條第 3 項第 5 款規定之補正。

(三) 主文涵括太多主題、主軸或議題，且其層次、範圍未盡相同，不僅對兩岸條例提出具體修正條文，也混雜政治、經濟、法律、政策主張等不同面向，範圍未盡明確，有一案多事之慮，應作合於公投法第 9 條第 8 項之補正。

丙、臨時動議

丁、散會(下午 5 時 15 分)