

中央選舉委員會第五七三次會議紀錄

時間：中華民國 111 年 6 月 17 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：李主任委員進勇

陳副主任委員朝建

許委員惠峰

黃委員秀端

邱委員昌嶽

陳委員月端

林委員超琦

蒙委員志成

陳委員恩民

王委員韻茹

許委員雅芬

列席人員：莊主任秘書國祥

高處長美莉

謝處長美玲

賴處長錦珣

蔡主任穎哲

楊主任智傑

劉主任維玲

張主任銘耀

蔡副處長金誥

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

唐科長效鈞（公假）

朱科長曉玉（請假）

主席：李主任委員進勇

紀錄：李偉能

甲、報告事項

一、宣讀第五七二次會議紀錄。

決定：有關討論事項第六案修憲複決案之成立編號，更正為「憲法修正案公民複決第 1 案」，其餘紀錄確認。

二、第五七二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) 秘書室

案由：有關預訂111年7-12月份委員會議開會時間表，報請公鑒。

說明：

次別	時間	備註
(111年7月份)暫訂第574次委員會議	111年7月15日 (星期五) 下午2時30分	7月第3個星期五
(111年8月份)暫訂第575次委員會議	111年8月19日 (星期五) 下午2時30分	8月第3個星期五
(111年9月份)暫訂第576次委員會議	111年9月16日 (星期五) 下午2時30分	9月第3個星期五
(111年10月份)暫訂第577次委員會議	111年10月14日 (星期五) 下午2時30分	10月第3個星期五
(111年11月份)暫訂第578次委員會議	111年11月18日 (星期五) 下午2時30分	11月第3個星期五
(111年12月份)暫訂第579次委員會議	111年12月2日 (星期五) 下午2時30分	12月第1個星期五 (審定地方公職人員選舉與憲法修正案之複決案投票結果)
(111年12月份)暫訂第580次委員會議	111年12月16日 (星期五) 下午2時30分	12月第3個星期五

備註：開會時間以每個月第3個星期五召開為原則，但必要

時得召開臨時會或變更原訂開會時間，召開臨時會或變更原訂開會時間時，均將於事先聯繫各委員，以最大多數委員能出席之時間為開會時間。

決定：准予備查。

(二) 人事室

案由：本會所屬選舉委員會111年05月16日至111年06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) 法政處、人事室

案由：本會所屬選舉委員會111年05月16日至111年06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。

(四) 法政處

案由：函復立法委員林楚茵國會辦公室就曾犯公職選罷法第97條第1項（下稱系爭規定）之罪是否該當同法第26條第3款而不得登記為候選人案，報請公鑒。

說明：

一、本案前經提本會 572 次委員會議決議，報請行政院邀集法務部、內政部召開協調會議，案經行政院函復請本會自行洽商該法主管機關內政部及相關機關（法務部）研處在案。

二、本（111）年 6 月 13 日上午 10 時邀集內政部及法務部開會決議：鑒於過往修法過程及法務部歷次函釋，系爭規定與刑法第 142 條、第 144 條並無法條競合關係，修法是否納入終身不得參選均屬分別考量，

且過去曾犯系爭規定之罪者仍得登記為候選人亦有前例，為保障參政權故，系爭規定非同法第 26 條第 3 款之限制範疇。(詳如會議紀錄)。會後已另函將會議紀錄函送與會機關及將本會法律意見函復林委員辦公室在案。

決定：准予備查。

乙、討論事項

第一案：鑒於憲法修正案之複決案應踐行程序或辦理事項因公民投票法規定不明，有關立法院交由本會辦理之憲法修正案之複決案是否應附具主文及理由書、本會應否函請相關政府機關提出意見書等事項，敬請核議。

提案單位：綜合規劃處

說明：

- 一、依憲法增修條文第 1 條第 1 項規定，中華民國自由地區選舉人於立法院提出憲法修正案、領土變更案，經公告半年，應於 3 個月內投票複決，不適用憲法第 4 條、第 174 條之規定。又憲法增修條文第 12 條規定，憲法之修改，須經立法院立法委員四分之一之提議，四分之三之出席，及出席委員四分之三之決議，提出憲法修正案，並於公告半年後，經中華民國自由地區選舉人投票複決，有效同意票過選舉人總額之半數，即通過之，不適用憲法第 174 條之規定。查立法院於 111 年 3 月 25 日三讀通過中華民國憲法增修條文（以下簡稱憲法增修條文）增訂第 1 條之 1 條文修正案，並於同年月 28 日依憲法增修條文第 1 條 1 項、第 12 條之規定辦理上開憲法修正案

公告，公告期間自 111 年 3 月 28 日至 111 年 9 月 28 日止。

二、另依公民投票法（以下簡稱公投法）第 15 條第 1 項規定，立法院依憲法之規定提出之複決案，經公告半年後，應於 10 日內交由主管機關辦理公民投票。至人民提案之公民投票案，依據公投法第 9 條、第 10 條、第 12 條及第 13 條規定，須提案合於法定要件、提案人人數及連署人人數達法定門檻，經本會為公民投票案成立公告後，始接續辦理相關選務事項，憲法修正案之複決案程序與其有別。又公投法就憲法修正案之複決案相關選務事項較諸人民提案之公民投票案，有部分規定相異或未有明文規定者，前經本會綜合規劃處及選務處就有關本會應否為公民投票案之公告並予以編號、立法院交由本會辦理之憲法修正案之複決案是否應附具主文及理由書、應否函請相關政府機關提出意見書、意見發表會或辯論會之相關規定、公民投票公告發布期限及公告內容、公投票印製、投票權人名冊、投票通知單及公民投票開票報告表等事項提第 571 次委員會議報告，並經第 572 次委員會議討論，作成以下決議：

- （一）有關修憲複決案之成立公告及編號：本會無須另為修憲複決案成立之公告；另為區別修憲複決案與一般公民投票案，編號為「憲法修正案之複決案第 1 案」。
- （二）有關意見發表會或辯論會：請綜合規劃處提前於委員會議提案討論意見發表會或辯論會相關事宜，以利於 111 年 8 月將相關規定函送立法院。
- （三）有關公投票、投票權人名冊、投票通知單及公民投票

投開票報告表，配合本複決案之編號修正相關格式。

三、至有關立法院交由本會辦理之憲法修正案之複決案是否應附具主文及理由書、本會應否函請相關政府機關提出意見書等，涉及民眾知的權利之保障及本會與行政、立法兩院之協調，爰經綜整相關資料及本會與立法院議事處協調意見，再次提請討論。

四、有關立法院交由本會辦理之憲法修正案之複決案是否應附具主文及理由書

(一) 依憲法增修條文第 1 條第 1 項規定，中華民國自由地區選舉人於立法院提出憲法修正案、領土變更案，經公告半年，應於 3 個月內投票複決。次依公投法第 15 條第 1 項規定，立法院依憲法之規定提出之複決案，經公告半年後，應於 10 日內交由主管機關辦理公民投票。憲法增修條文及公投法均未明定立法院應否檢附主文及理由書交由本會辦理公民投票，惟公投法第 15 條第 1 項亦未排除該法第 17 條第 1 項第 2 款及第 3 款應公告公民投票案之主文、理由書及政府機關針對公民投票案提出之意見書等規定。

(二) 我國歷次憲法修正案之辦理程序

1、第 1 次至第 6 次憲法修正案：

我國憲法自 36 年施行迄今，業歷經 7 次修正，查第 1 次至第 6 次增修，均係依憲法第 174 條第 1 款規定辦理，即由國民大會代表總額五分之一之提議，三分之二之出席，由國民大會審查，並歷一、二、三讀會通過，出席代表四分之三之決議後修改，

始咨請總統公布。前開 6 次憲法修正案之提案內容，查歷屆國民大會實錄，除憲法第 1 次增修提出憲法增修條文，敘明提案理由外，第 2 次至第 6 次憲法修正案均僅錄有表列「提案人姓名及人數」及「案由」之「修憲提案目錄」。

2、第 7 次憲法修正案：

憲法第 6 次增修後，修憲程序改依憲法增修條文第 1 條規定辦理。依 89 年 4 月 25 日公布之憲法增修條文第 1 條規定，第 7 次憲法修正案，國民大會依憲法第 27 條第 1 項第 4 款及第 174 條第 2 款之規定，就立法院所提之憲法修正案，行使複決權，並將其複決結果咨請總統公布，而無讀會程序。有關該次複決之行使，依國民大會職權行使法第 3 條第 2 項之規定，國民大會於 94 年 6 月 6 日依該會第 1 次會議決定函請立法院派員列席說明，立法院旋推派鍾副院長榮吉代表於 6 月 7 日至該會說明第 5 屆立法院通過憲法修正案之經過及修正要旨，國民大會在聆聽後隨即採用記名投票表決方式進行複決。（國民大會會議實錄有關立法院提案說明章節）。

3、本次憲法修正案：

第 7 次憲法增修後，依 94 年 6 月 10 日公布之憲法增修條文第 1 條規定，中華民國自由地區選舉人於立法院提出憲法修正案、領土變更案，經公告半年，應於 3 個月內投票複決，不適用憲法第 4 條、第 174 條之規定。（第 1 項）憲法第 25 條至第 34 條及

第 135 條之規定，停止適用。(第 2 項) 依上開規定，憲法有關國民大會之組織及職權等規定均停用，原應由國民大會複決之憲法修正案、領土變更案改由公民複決。

(三) 本次憲法修正案複決案建請立法院附具主文及理由書：

1、憲法修正之複決應有充分之資訊以落實公民參與

查依公投法第 9 條、第 14 條、第 15 條及第 16 條規定，公民投票案之成立，可能由人民之提案及連署、行政院經立法院同意後提出、立法院所提修憲案之複決、立法院經院會同意後提出及總統交付等，其中由人民提案及連署、行政院提出及立法院決議提出之公民投票案，均須檢附主文及理由書，93 年由總統交付辦理全國性公民投票案第 1 案及第 2 案亦附有主文及理由書。

基於民主政治之主權在民原則，公民社會並應提供充分之資訊以落實公民參與，以符直接民主之真諦，爰憲法修正案之複決案，宜由立法院提供憲法修正案複決案之主文及理由書，並由本會依照公投法規定公告，其中憲法修正案之主文亦將刊載於公投票之主文欄，主文及理由書全文則刊載於修憲複決案公投公報分送全國各家戶，俾利全體國民瞭解修憲理由，以充分討論思辨，據以投票複決。

2、主文及理由書之格式及應否有字數之限制

基於上開理由，本會擬協商立法院，請其提供主文及理由書。

- (1) 主文：主文開頭建議為「您是否同意……」，並以疑問句之形式為之。
 - (2) 理由書：建議該院參考憲法修正案三讀通過之憲法修正案關係文書綜整為理由書內容（公告及立法院議案關係文書）。
 - (3) 字數之限制：建議得參酌公投法第 9 條規定，主文以不超過 100 字為限，理由書以不超過 2,000 字為限。
- (四) 111 年 5 月 18 日本會綜合規劃處與立法院議事處協調憲法修正案之複決案相關事宜摘要
- 1、立法院議事處幕僚意見認為，憲法修正案之複決案為「修憲複決」案，係屬修憲程序之一環，與公投法所定其他公民投票案之性質迥異，公投法之規定可為選務機關辦理複決投票之參考，修憲複決之程序似不應受公投法之拘束。
 - 2、針對修憲複決案之公告，本次修憲案係依憲法增修條文第 1 條第 1 項規定由立法院代表全國人民提出，並經該院公告半年後交本會辦理複決投票，爰修憲複決案與其他公投法規定之公投案應公告主文、理由書等程序不同，本會無需重新公告修憲複決案。至有關提供主文及理由書以刊登公報及印製公投票，憲法修正案係經立法院院會通過後提出，立法院議事處為立法院幕僚單位，無權擅就立法院提出之憲法修正案之文字為任何增減或更動（如增加「您是否同意」或加上問號等）。

3、基此，針對主文，立法院議事處建議可循第七次憲法增修案之前例及本次憲法修正案之立法院公告辦理，並考量本次係人民首度行使修憲複決權，相關作法將形成未來修憲複決案之慣例，為免未來有數條條文同時修正，公投票主文欄位文字冗長，爰建議不納入修正條文之具體內容，亦不特別標示「主文」2字。有關刊載公報及公投票主文欄位之文字，該處建議2項可行方案如下（第七次憲法增修案之國民大會複決票樣式）：

甲案：「立法院所提之中華民國憲法修正案」（循第七次憲法增修案之國民大會複決前例）

乙案：「立法院所提中華民國憲法增修條文增訂第一條之一條文修正案」（依本次立法院公告）

4、針對理由書，立法院建議可於公報刊載立法院公告，並以QR code連結立法院通過本次修憲案之關係文書、立法院公報、修憲案於院會審查之影片紀錄等該院公告資料，以方便民眾查閱（甲案）；或於公報刊載立法院公告及修憲案於院會審查通過之關係文書（乙案）。

五、有關政府機關針對憲法修正案之複決案之意見書

（一）查公投法第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、理由書及提案人名冊正本、影本各1份，向主管機關為之。同法第10條第8項規定，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

關及行政機關於收受該函文後 45 日內提出意見書，內容並應敘明通過或不通過之法律效果。同法第 17 條第 1 項規定主管機關應於公民投票日 90 日前，公告前揭公民投票案主文、理由書及政府機關針對公民投票案提出之意見書等，並依同法第 18 條規定彙集編印於公民投票公報，以使公民瞭解公民投票案之提案內容及相關政府機關針對該公民投票案之立場。

- (二) 次查公投法第 15 條第 1 項有關立法院提出憲法修正案之複決案之規定，未規定應附具之文件，亦未排除第 17 條第 1 項第 2 款及第 3 款應公告公民投票案之主文、理由書及政府機關針對公民投票案提出之意見書等規定。另 108 年 6 月修正公布之公投法第 10 條第 8 項明定政府機關意見書應敘明通過或不通過之法律效果。
- (三) 公民投票案之主文、理由書及相關政府機關意見書均係投票權人作成投票決定之參考依據，主管機關彙整正反意見編印於公民投票公報，係為使正反意見獲平等之對待，俾利公民行使投票權前獲得相關資訊。基此，請行政院就憲法修正案之立場表示意見並敘明通過或不通過之法律效果，可增進投票權人對於本次憲法修正案之瞭解，協助其作成投票決定。
- (四) 然就憲法修正案之性質及提案程序考量，立法院依憲法之規定提出之複決案係經朝野獲致高度共識後提出，且憲法為國家之根本大法，乃就人民權利、義務及國家責任等重大事項為原則性之規定，修憲公投案不同於人民提案公投案，並未涉及政府機關特定作為或不作為，歷次修憲亦均由國民大會或立法院提出後，

即進行審查或複決投票，爰似無再請行政機關表達意見之必要。

- (五) 有關是否函請行政院針對憲法修正案表達意見，因相關法律之適用未臻明確，提供或不提供政府意見書，各有其依據，爰前揭二作法皆屬可行，擬提請討論，嗣依委員會議決議採行後續行政作為。

決議：

- 一、憲法修正案係經立法院三讀通過公告後交付本會辦理複決，如立法院並未區分為主文及理由書，基於尊重立法院之決議，爰不另行文請立法院按照主文、理由與限制字數之格式辦理。
- 二、憲法修正案公民複決不同於一般公投案，毋須具備主文及理由書，爰本會以「立法院交付複決事項」辦理相關程序並編印於公報，立法院公告修憲案內容為必須刊登事項，至其他資訊須經委員會議審議通過方可刊登。
- 三、有關本會是否函請行政院就憲法修正案公民複決提出意見書，提下次委員會議討論。

第二案：有關修正公民投票公投票式樣、公民投票投票權人名冊、公民投票投票通知單及公民投票投（開）票報告表格式一案，敬請核議。

提案單位：選務處

說明：

- 一、有關憲法修正案之複決案應踐行程序或辦理事項因公民投票法規定不明致生疑義之有關處理事宜案，經提本會第 572 次委員會議審議，其中有關 111 年憲法修正案之複

決案之編號，經決議以，為區別修憲複決案與一般公民投票案，編為「憲法修正案之複決案第 1 案」，有關公投票、投票權人名冊、投票通知單及公民投票投（開）票報告表，請配合本複決案之編號修正相關格式，提下次委員會議討論，爰依上開決議，修正公民投票公投票式樣、公民投票投票權人名冊、公民投票投票通知單及公民投票投（開）票報告表格式。

二、本次修正重點說明如下：

- (一) 公民投票公投票式樣：說明一增列圖一「公投票」之上，於憲法修正案之複決案標示「憲法修正案之複決案」之規定。
- (二) 公民投票投票權人名冊格式：「簽名或蓋章或按指印」欄，公民投票種類增列憲法修正案之複決案之圖示。
- (三) 公民投票投票通知單格式：「公民投票種類」欄，增列憲法修正案之複決案之圖示。
- (四) 公民投票投（開）票報告表格式：表頭標示及「公民投票種類及編號」欄，增列憲法修正案之複決案之標示及圖示。

三、檢附公民投票公投票式樣、公民投票投票權人名冊、公民投票投票通知單及公民投票投（開）票報告表格式修正對照表 1 份。

四、併附本會法政處會簽意見。

辦法：審議通過後，函知各直轄市、縣（市）選舉委員會，公民投票投票權人名冊及公民投票投票通知單格式另函請內政部修正戶役政資訊系統。

決議：

- 一、憲法修正案公民複決第 1 案公投票式樣，不採傳統主文欄位，以修憲公投專用格式辦理，欄位訂為複決事項，標題訂為修憲案複決公投票，至格式部分則於修正後再提委員會議討論。
- 二、公民投票投票權人名冊、公民投票投票通知單及公民投票開票報告表格式配合憲法修正案公民複決第 1 案編號修正，提下次委員會議審議。

第三案：有關「一一一年地方公職人員選舉及憲法修正案之複決案監察小組委員聘任實施方案（草案）」，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、本會前於第 400 次委員會議就 99 年鄉（鎮、市）民代表及村（里）長選舉監察小組委員增聘人數標準及聘任期間案審議時，經決議：爾後請先研訂實施方案及基準提委員會討論通過後據以實施。本（111）年地方公職人員選舉及憲法修正案之複決案投票日，分經本會第 567 次及 571 次委員會議決議為本年 11 月 26 日。為資因應，爰研擬「一一一年地方公職人員選舉及憲法修正案之複決案監察小組委員聘任實施方案（草案）」，其重點如下：

- (一) 聘任人數標準。(第 2 點)
- (二) 遴選資格條件、應考量因素及女性委員比例。(第 3 點)
- (三) 聘任期間為 4 個月。(第 4 點)
- (四) 遴聘程序。(第 5 點)
- (五) 解任事由。(第 6 點)

辦法：審議通過後，行文各直轄市、縣(市)選舉委員會照辦。

決議：審議通過，行文各直轄市、縣(市)選舉委員會照辦。

第四案：各縣(市)選舉委員會委員任期將於本(111)年8月7日屆滿，下屆委員人選乙案，敬請核議。

提案單位：人事室

說明：

- 一、本會第 394 次委員會議決議，直轄市、縣(市)選舉委員會委員、監察小組委員異動案，仍授權本會主任委員核處，嗣後再將核處情形提會報告。但任期屆滿或任期中重大異動案，仍需提會審議。
- 二、直轄市縣市選舉委員會組織準則第 3 條規定略以，... 縣(市)選舉委員會置委員 5 人至 11 人，均為無給職，任期 4 年，由中央選舉委員會提請行政院院長派充之，並指定 1 人為主任委員...。各選舉委員會委員，應有無黨籍人士；其具有同一黨籍者，不得超過委員總額三分之一。
- 三、依上開規定，各縣(市)選舉委員會委員任期自 111 年 8 月 8 日起至 115 年 8 月 7 日止。
- 四、檢附新竹縣等 17 縣(市)選舉委員會新任委員遴報情形一覽表、新任委員參考名冊各 1 份。

擬辦：如經委員會議核議通過，即由本會依程序報行政院核定。

決議：所報各縣(市)選舉委員會新任委員參考名冊，由本會依程

序報行政院核定。

第五案：為石人仁與本會因公職人員選舉罷免法（下稱公職選罷法）訴訟案件，謹擬具後續處理意見，敬請核議。

提案單位：法政處

說明：

一、事實概要

本案緣於民眾向本會首長信箱檢舉石員於第 15 任總統副總統及第 10 屆立法委員選舉投票日（109 年 1 月 11 日）中午 12 時 56 分許，在 Facebook（下稱臉書）網站「韓國瑜粉絲專頁」發布貼文，文末記載「**新北市第六選區親民黨提名板橋西區立法委員候選人石人仁博士關心您**」（下稱系爭貼文），載有選區、候選人姓名、選舉種類及推薦政黨，經本會以違反公職選罷法第 56 條第 2 款（下稱系爭規定）事證明確，依同法第 110 條第 5 項處新台幣 50 萬元罰鍰。石員不服提起爭訟，經臺北高等行政法院判決（110 年度訴字第 1098 號）撤銷本會原處分。

二、判決理由要旨如下

- （一）原告抗辯所稱系爭貼文非由其本人發表，惟卻未能提出訴訟上之積極抗辯且證明該有利事實存在，應認即使系爭貼文非由原告親自發表，但仍可認定原告任由管理員以其臉書帳號發文，已有同意以其名義發布系爭貼文內容之意，是原告主張系爭貼係由其所不認識之管理員所發表等語，應不足採。
- （二）依憲法第 11 條、司法院釋字第 509 號解釋，人民之言論自由應予最大限度維護，惟為兼顧公共利益，法

律尚非不得對言論自由依其傳播方式為合理之限制。復依系爭規定之立法意旨係在令選民理性抉擇投票，維持秩序及維護公平競選原則。而所謂競選活動，係指一切為求自己當選、意在幫助特定候選人當選之作為，是否構成應依一般社會通念整體觀察，有無產生促請大眾支持特定候選人為斷。本案認定違反系爭規定之競選行為，僅有系爭貼文只有「文末署名這句話(即新北市第六選區親民黨提名板橋西區立法委員候選人石人仁博士關心您)」之文字，雖載有原告所屬政黨及立法委員選區，然此僅為單純就原告身分背景之描述，至關心您一詞，僅為表達善意關心系爭貼文閱讀者之文字，該等文字本身並未達爭取獲得選民支持之程度，而僅止於人情溫暖、善意關懷的行為，無涉選舉激情，也沒有破壞選舉秩序致令選舉權人投票權受影響，且系爭貼文雖張貼於社群網路，僅屬原告善意關懷之問候語無涉競選活動，終究非同於以競選為唯一目的之競選背心，故系爭貼文尚非系爭規定所禁止之從事競選活動。

三、研析意見

(一) 本件判決認為系爭貼文尚屬原告言論自由之範疇一節，除違反系爭規定外，亦違反同法第 40 條、第 56 條第 1 款、第 65 條第 1 項第 3 款及政治獻金法第 12 條等規定之立法意旨，不無判決適用法規不當之違法

1、按系爭規定前身緣於 80 年 8 月 2 增訂之同法第 56 條之 1 之規定：「政黨及任何人不得於投票日從

事競選或助選活動。」其立法理由為：「投票日當天應禁止一切競選及助選活動，惟目前依**第四十五條**規定之競選活動期間及**第五十五條第二款**競選活動之起、止時間規定未臻明確，爰予增訂本條條文，以維護選舉秩序。」¹立法理由中所稱「第四十五條規定」及「第五十五條第二款」茲縷析如下：(1) 所稱「第四十五條規定」即現行第40條有關競活動期間之規定：「(第一項)公職人員選舉競選及罷免活動期間依下列規定：一、直轄市長為十五日。二、立法委員、直轄市議員、縣(市)議員、縣(市)長、鄉(鎮、市)長、原住民區長為十日。三、鄉(鎮、市)民代表、原住民區民代表、村(里)長為五日。(第二項)前項期間，以投票日前一日向前推算；其每日競選及罷免活動時間，自上午七時起至下午十時止。」現行第40條制定彼時之立法理由為：「為維持選舉秩序並使各候選人公平競選起見，候選人競選活動時間宜有適當之限制。本條係參照選舉實務經驗訂定其活動期間，至每日之活動期間則授權選舉機關定之。」²其次，現行條文中所稱「每日競選及罷免活動時間，自上午七時起至下午十時止」為96年11月7日所修正增列。(2) 所稱「第五十五條第二款」原規定：「候選人或其助選員競選活動，不得有左列情事：…二、於規定期

¹ 公職選罷法80年增訂第56條之1規定及立法理由。

² 公職選罷法第40條立法理由。

間或每日起、止時間之外從事『公開競選活動』。…」嗣於 72 年 7 月 8 日修正為現行第 56 條第 1 款規定：「政黨及任何人不得有下列情事：…二、於競選或罷免活動期間之每日上午七時前或下午十時後，從事公開競選、助選或罷免活動。但不妨礙居民生活或社會安寧之活動，不在此限。」其中「但書」係於 96 年 11 月 7 日修正增列³。

據上可知，鑒於競選活動期間及該期間內每日之競選活動起迄均為選罷法所框列，惟獨投票當日得否為競選活動未作規範，故增列系爭規定俾補苴罅漏。

- 2、政治獻金法第 12 條規定：「擬參選人收受政治獻金期間，…依下列規定辦理：…二、區域及原住民選出之立法委員：自立法委員任期屆滿前十個月起，至次屆選舉『投票日前一日止』。…前項期間之起始日在選舉公告發布日之後者，其收受政治獻金期間自選舉公告發布之日起至『投票日前一日止』。」本此，已成為候選人之擬參選人，其收受政治獻金及相關競選活動支出期間之末日均為「投票日前一日」。
- 3、由上開公職選罷法及政治獻金法錯綜的規範架構及立法意旨可知，其規制方式略可歸納如下：

³ 公職選罷法 96 年增訂競選活動期間之但書。

- (1) 競選活動期間前之政治行為及活動，除別有規定外（例如：第 45 條、第 53 條），非屬選罷法規範範圍，依平常法制予以規制。
 - (2) 競選活動期間之競、助選活動須依照選罷法規定為之。其競、助選活動方式原則並未設限，另有特別容許之競、助選行為。例如：競選旗幟可懸掛、豎立及張貼於公共設施及其用地之特定地點。又如：前述競、助選於每日之起、止時間（上午 7 時後至下午 10 時前）外，倘未妨礙居民生活或社會安寧之「公開」及「非公開」競、助選活動，仍可為之。
 - (3) 投開票當日則禁絕一切競、助選活動，不管公開與否，亦不論是否妨礙居民生活或社會安寧之活動（例如：於網際網路候選人競選平臺張貼選舉相關貼文），政治獻金之收受等，均在限制之列。甚至任何人於投票進行期間，穿戴或標示政黨、政治團體、候選人旗幟、徽章、物品或服飾，進入投票所均屬違法行為。（公職選罷法第 65 條第 1 項第 3 款參照）
- 4、由上開法條之規範體系，投票當天之規範較諸競選活動期間之時段及言論內容相對嚴格。揆其所據，當係所謂的選舉靜默（election silence, pre-election silence, electoral silence, or campaign silence）之制。蓋投票當日甚或投票前夕要作相對嚴格規範，其理由如下：1、維護選舉之公平競爭

原則：投票日前之事實報導或評論，當事人均可提出適當澄清而於保障言論自由之環境下，獲得自動糾正。但競選活動如已告終止，任何人即不得對於候選人為各種態樣的助選或競選行為，蓋此際任何人對於候選人之支持與攻擊，其他競爭對手均已無或難有反駁辯正或自我澄清之機會，或即便澄清亦因對手訊息之先導性（先入為主）致澄清力道有所侷限，形同不公平之競爭。2、冷卻激情令選民理性投票：為免選民於投票日或因外界干擾而因一時激情或衝動而作成非理性的抉擇，故於投票日禁止任何競選或助選活動，亦旨在維護投票者冷靜自持，不受干擾之投票環境，避免造成選民任何的情緒擾動。3.避免金錢過當掖助並因之藉之作非等量之競選行為，以免不當競爭外，並造成候選人果爾當選後之過當負荷與影響。4.由於選舉為群體動員之政治行為，為降低群體割裂分立，於投票日禁絕所有競選活動，亦在減少衝突對立事件之發生。

是以揆各國之制，莫不限制在投票日或投票日前一段期間內，即不得從事相關競助選活動，包括社群媒體的宣傳及民意調查的發布等。其期間長短不一。例如：西班牙普選制度組織法第 51 條第 3 款即規定：「投票前一天午夜零時一切競選活動必須結束⁴。」亦不乏於選舉前 1 日或 2 日即

⁴ 西班牙普選制度組織法第 51 條第 3 項規定

禁絕各種競選活動以減緩對立事件之法例，例如：印尼即規定，選舉投票日前 48 小時即不得從事競選活動⁵。亦即，為了選舉秩序等法益之維護，基於言論時間、地點及方法之管制，或雖損及個人言論自由，但僅限投票日或投票日前短暫期間之微小管制。兩權之下，大部分國家仍選擇選舉靜默之規制，以其所涉為民主制度之礎石，較諸「個人言論自由」，更具有國家迫切重大法益之緣故⁶。

- 5、我國之制與各國相若，參酌司法院釋字第 445 號解釋「有關時間、地點及方式等未涉及集會、遊行之目的或內容之事項，為維持社會秩序及增進公共利益所必要，屬立法自由形成之範圍，於表現自由之訴求不致有所侵害，與憲法保障集會自由之意旨尚無抵觸」所昭示之言論自由限制界線之意旨，系爭規定即選舉靜默條款，乃係針對選舉言論「有關時間、地點及方式等」所為限制，其所欲保護之法益，除「維持選舉秩序」外，尚有「維護公平競選原則」等之意旨甚明。是以本判決認為原告於選舉當日仍有於標明為候選人之臉書競選網頁，對選民「…表達善意關心系爭貼文的文字，該等文字本身意涵未達爭取獲得選民支持的程度，而僅止於人情溫暖、善意關懷的行為無於選舉激情，也沒有破壞選舉秩序，致令

⁵ 印尼投票日前 48 小時不得從事競選活動規定。

⁶ Election silence, wikipedia。

選舉權人行使選舉權受到影響，系爭貼文應受原告言論自由所保障，…」(判決書第 7 頁、15-19 行參照) 公開為言論表述之自由一節，乃誤解上開法律規定所架構規範體系乃區分時段作差別規範之立法意旨，自有判決適用法規不當之違法。

(二) 本件判決未審酌本會對於系爭規定不確定法律概念之判斷餘地

- 1、按實務上對於不確定法律概念，行政法院以審查為原則，但對於具有高度屬人性之評定、高度科技性之判斷、計畫性政策之決定及獨立專家委員會之判斷，則基於尊重其不可替代性、專業性及法律授權之專屬性，而承認行政機關就此等事項之決定，有判斷餘地，對其判斷採取較低之審查密度，僅於行政機關之判斷有恣意濫用及其他違法情事時，得予撤銷或變更。司法審查事項包括：行政機關所為之判斷，是否出於錯誤之事實認定或不完全之資訊；法律概念涉及事實關係時，其涵攝有無明顯錯誤；對法律概念之解釋有無明顯違背解釋法則或抵觸既存之上位規範；行政機關之判斷，是否有違一般公認之價值判斷標準；是否出於與事物無關之考量，違反不當連結之禁止；是否違反法定之正當程序；其組織是否合法且有判斷之權限；是否違反相關法治國家應遵守之原理原則，如平等原則，公益原則等⁷（司法

⁷ 最高行政法院第 107 年度判 630 號判決。

院大法官會議釋字第 382 號、第 462 號、第 553 號解釋理由參照)。又學說上亦肯認為求公平及專業，而由專家學者或各種團體代表依法律組成、不受其他行政機關指揮監督之獨立委員會，其作成之決定除具有相關專業知識判斷外，亦經由法定程序上以委員會討論的形式，中和個人判斷的主觀性，並盡可能於不同意見中取得平衡其所為之決定，法院原則上應予尊重⁸，就行政機關關於事實與法規範涵攝，司法審查時應採取較低密度之審查基準⁹。

- 2、又司法院釋字第 799 號解釋略以：「法律明確性之要求，非僅指法律文義具體詳盡之體例而言，立法者於制定法律時，仍得衡酌法律所規範生活事實之複雜性及適用於個案之妥當性，從立法上適當運用不確定法律概念而為相應之規定。如法律規定之意義，自立法目的與法體系整體觀點非難以理解，且個案事實是否屬於法律所欲規範之對象，為一般受規範者所得預見，並可經由司法審查加以認定及判斷者，即無違反法律明確性原則。」
- 3、據上，本判決除就系爭規定之立法意旨及適用上容有誤解，另亦未考量本會為獨立機關，對系爭規定所稱「投票日不得從事競（助）選活動」之不確定法律概念應有判斷餘地，法院基於尊重本

⁸ 傅玲靜，源自立法者授權之行政機關判斷餘地-台北高等行政法院 106 年度訴字第 1057 號判決評析。

⁹ 陳敏，行政法總論 P.206~207、P.212。

會不可替代性、專業性及法律授權之專屬性，應承認本會就此等事項之決定，並採取較低之審查密度，僅於本會之判斷有恣意濫用及其他違法情事時，始得予撤銷或變更。惟本案系爭規定所稱「競（助）選活動」，係「指一切為求自己當選、意在幫助特定候選人當選之作為」，自立法目的與法體系整體觀點並非難以理解，而系爭規定自 80 年制定公布迄今施行逾 30 年，相關裁罰案件違規案例並公開於本會網站¹⁰，是以個案事實是否屬於法律所欲規範之對象，早為一般受規範者所得預見，並可經由司法審查加以認定及判斷者。惟本案法院卻非對於本會所為判斷進行是否恣意濫用或其他違法情事之審查，而係對事實及不確定之法律概念涵攝過程代替行政機關判斷，形同取代行政機關而自行決定。此種對事實認定判斷，極有可能淪為「當我一看到它我就知道了（I know it when I see it.）¹¹」自我率斷之虞慮。不無違背上開大法官解釋、最高行政法院判決及前開學理之虞，是乃判決違背法令。

（三）本案判決理由互相矛盾，似有當然違法之虞

- 1、依 John Langshaw Austin 的言語行為理論（speech act theory）的架構下，作為社會溝通的言論包含了：（1）言辭行為（locutionary act）：一般普通帶有完整句子的言語行為。（2）在言行為（ill

¹⁰ 中選會網站>資訊公開>選舉委員會裁罰案件。

¹¹ *Jacobellis v. Ohio*, 378 U.S. 184 (1964)

ocutionary act):言說者必須讓聽者明白相關行為執行的意圖。如執行一命令時，要讓聽者接收到該命令並了解與執行其附涵的任務。承諾、發問、請求、警告、建議、威脅亦屬於意向行為。(3) 由言行為(perlocutionary act):達到超出意向行為範圍的作用，如說服、使改變主意、激怒、製造不安全感、中傷、安慰等¹²。當代言論自由理論和實務一般咸認，「言論」其內涵並不限於口語和文字的語言表達(linguistic expression)，也及於非語言(non-linguistic)的表意行為(expressive conduct 又稱象徵言論 symbolic speech)¹³。據上，則系爭規定所稱之競、助選活動，依其立法意旨，僅須為言說者之言辭行為，包括語言或非語言即足該當構成侵害投開票當日秩序維護等法益，而不應以是否使閱聽者明瞭表意行為或已然有所影響，作為是否該當競助選活動之認定標準，乃屬當然。本判決首係持上開見解謂：「...是否構成幫助特定候選人當選或從事罷免特定公職人員職務之行為，應依一般社會通念整體觀察，有無產生促請大眾支持特定候選人或罷免特定公職人員之聯想以為斷，不以接收訊息者確實受行為人活動之影響，而堅定或改變其投票意向，或增加競選者或被助選者當選之機會，或

¹² Definition of term *Speech Acts*

¹³ 象徵性言論(蘇慧婕，言論管制之中立性-美國雙軌理論和德國一般法律理論的言語行為觀點分析)。

受罷免者罷免之機會為必要。…」(判決書第 6 頁、24-29 行參照)明白昭示，競選活動之有無，不應以閱聽者是否受影響之結果為斷，但隨之卻又認為：原告於選舉當日仍有於標明為候選人之臉書競選網頁，「公開」對選民「…表達善意關心系爭貼文的文字，該等文字本身意涵未達爭取獲得選民支持的程度，而僅止於人情溫暖、善意關懷的行為無於選舉激情，也沒有破壞選舉秩序，致令選舉權人行使選舉權受到影響，系爭貼文應受原告言論自由所保障，…」(判決書第 7 頁、15-19 行參照)復又以閱聽者是否受影響結果之客觀說為判斷是否為競助選行為之認定依據。判決前後理由自相矛盾，不無判決適用法規不當之違法。

- 2、又投開票當日禁絕一切競、助選活動，不管公開與否，亦不論是否妨礙居民生活或社會安寧之活動，甚至穿戴或標示政黨、政治團體、候選人旗幟、徽章、物品或服飾等非語言的表意行為，均在限制之列，已如前述。原告既為第 10 屆立法委員候選人，又係法學博士，以其智識及背景應知於投票當日將提名政黨、競選區域及人別資訊清楚列出，並於投票日當日張貼，似難謂無主觀為己宣傳、競選之意思，系爭貼文係張貼於第 15 任總統副總統候選人公開之臉書粉絲專頁，除文字表述外，並標示提名政黨名稱、選區及候選

人姓名。原告自難謂不知網路社群之傳播力度及影響範圍，而查該粉絲專頁共 843,378 人按讚數以及有 933,092 追蹤人數，已占該次投票選舉總人數之 20 分之 1 強，依一般社會通念整體觀察，自有產生促請大眾支持特定候選人之聯想。本判決雖亦肯認應持一般社會通念整體觀察為判斷標準，但隨之卻認定上開貼文及圖像僅係對選民之有所日常關懷，應屬經常的社會溝通功能之行為，而屬個人言論自由範圍。其間之連結未免過於牽強，除與社會大眾之認知，相距甚遠外，亦未諳如屬日常關懷大可於平常時段或投票前夕競選活動封關前，予以表達，其表達之意旨，仍可存續滯留至投票日系爭臉書網頁，祇須稍加注意，即不致有違法之質疑。但原告捨此而不為，偏偏擇定投票日作明顯遁逃到日常噓寒問暖偽飾競選宣傳的表意，顯屬對現行規範之規避異常行為，自難謂仍屬個人言論自由之範疇。鑒於對於是否違反行政法違規事實之認定，即相當程度地依附於行政機關之專業認定，是以上開司法院解釋及實務乃有應由行政機關認定裁處，司法審查時應採取較低密度之審查基準即此之意。法院捨棄本會所為判斷，悖離自訂「應持一般社會通念整體觀察」之判斷標準，除有逾審查之違法外，尚有判決理由互相矛盾，似有當然違法之虞。

(四)本案是否應維持原有見解而提起上訴？或以所涉違規事實不顯著而不再爭執？併請審酌。

四、檢附臺北高等行政法院 110 年度訴字第 1098 號判決影本一份。

辦法：依委員會議決議辦理。

決議：本案續行上訴，並於法定期限向法院提出書狀。

丙、臨時動議

丁、散會（下午 3 時 50 分）