

中央選舉委員會第五〇六次會議紀錄

時間：中華民國 107 年 5 月 15 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

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、宣讀第五〇五次會議紀錄。

決定：紀錄確認。

二、第五〇五次會議決定事項執行情形報告，報請公鑒。

決定：准予備查。

三、各處室報告

選務處

案由：苗栗縣議會第 18 屆議員李聰祥因犯刑法第 304 條強制罪經法院刑事判決處有期徒刑 10 月確定，並經內政部解除其議員職權，其缺額依法不辦理遞補或補選，報請公鑒。

說明：

- 一、依據內政部 107 年 4 月 20 日台內民字第 10700300543 號函辦理。
- 二、本案內政部上揭函略以，苗栗縣議會第 18 屆議員李聰祥因犯刑法第 304 條強制罪經臺灣高等法院臺中分院刑事判決處有期徒刑 10 月，並於 107 年 3 月 30 日確定，爰依地方制度法第 79 條第 1 項第 4 款規定，解除其議員職權，自判決確定之日（即 107 年 3 月 30 日）起生效。
- 三、查李聰祥並未受褫奪公權宣告，無公職人員選舉罷免法第 74 條第 2 項之適用，其所遺缺額，依法不予遞補。復依地方制度法第 81 條第 1 項規定，直轄市議員、縣（市）議員、鄉（鎮、市）民代表辭職、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。但其所遺任期不足 2 年，且缺額未達總名額二分之一時，不再補選。又查李聰祥解除議員職權後，其所遺任期不足 2 年，且缺額未達總名額二分之一（總名額 38 名，缺額 1 名），亦不辦理補選。

決定：准予備查。

乙、討論事項

第一案：有關曾銘宗先生於本（107）年 4 月 25 日領銜提出「你是否同意建立重大政策—為改善空氣污染，減少由火力發電廠所排放 PM2.5 對國民健康之危害，政府應將火力發電量占比，逐年減少直至火力發電量占比低於 60%為止？」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、曾銘宗先生於本（107）年 4 月 25 日向本會提出全國性公民投票案，主文「你是否同意建立重大政策一為改善空氣污染，減少由火力發電廠所排放 PM2.5 對國民健康之危害，政府應將火力發電量占比，逐年減少直至火力發電量占比低於 60%為止？」（71 字）、理由書（103 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 8,805 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) 本案是否為公投法第 2 條第 2 項第 3 款所稱「重大政策之創制」？

1. 公投法第 2 條第 2 項列舉全國性公民投票適用事項，所謂立法原則、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；而所謂法律、重大政策、憲法修正案之「複決」，則係公民藉由投票就其代表機關所通過之法案或進行中之政策，行使最終決定權，乃就既存之法案或政策決定是否繼續存續(廢止或否決)之制度，是就法律或重大政策提案複決者，必然是反對行將通過或已然通過之法律或重大政策。本案據主文及理由書所示，旨在使火力發電量占比由目前的 80%，逐年降低於 60% 為止，係就現存之政策透過提案予以修正，爰可將其定性為重大政策之創制，當無疑義。

2. 另按憲法第 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，合先敘明。

3.復按憲法第 129 條規定：「本憲法所規定之各種選舉，除本憲法別有規定外，以普通，平等，直接，及無記名投票之方法行之。」公投法第 4 條亦規定：「公民投票，以普通、平等、直接及無記名投票之方法行之。」再依公民與政治權利國際公約第 25 條第 2 款規定：「在真正、定期之選舉中投票及被選。選舉權必須普及而平等，選舉應以無記名投票法行之，以保證選民意志之自由表現。」公約第 25 號一般性意見進一步闡述「…有投票權的人必須能自由投任何候選人的票，贊成或反對提交公民投票的任何提案，自由支持或反對政府而不受可能扭曲或限制自由表達投票人意願的任何類型的不當影響或壓力。投票人應該可以獨立形成見解，不受任何類型的暴力或暴力威脅、強迫、引誘或操縱影響。…」亦同此旨。復據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 條規定，上開公約所揭示保障人權之規定，具有國內法律之效力。因此，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。

4. 綜上，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「為改善空氣污染，減少由火力發電廠所排放 PM2.5 對國民健康之危害」等文字，是否有明顯誤導投票人投票行為，從而有違公投法第 2 條第 2 項規定之虞，爰有釐清之必要。

(二) 本案是否提案內容不能瞭解其提案真意？

按公投法第 30 條第 1 項第 3 款規定：「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。」，故公民投票權人必須了解其投票的影響，以及公民投票的法律拘束力範圍；以本案重大政策的創制而言，如若通過，政府必須採取哪些政策即是一例。本案主文及理由書雖陳明透過逐年降低火力發電廠發電量至占比低於 60%，以減少 PM2.5 排放，維護國民健康，惟未進一步提出每年火力發電量應降低之比重範圍為何，致使權責機關難以就實現公投案內容為必要之期程規劃及處置，故就此部分似有待釐清。

(三) 本案是否為一案一事項？

本案旨在藉由逐年降低火力發電廠發電量占比至低於 60%，減少 PM2.5 排放，以改善全台空氣品質，可認係為一案一事項無疑。

五、檢附曾銘宗先生 107 年 4 月 25 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：審議通過後，依委員會議決議辦理。

決議：本案有舉行聽證必要，依法定程序發布公告及舉行聽證。

第二案：有關黃士修先生所提「您是否同意：為避免『非核家園』政策所導致之空氣污染與生態浩劫，應廢除電業法第 95 條第一項；透過解除非核家園時程，確保重啟核電權利，保障人民享有不限電、不斷電、低廉電價與潔淨空氣的人權？」全國性公民投票案一案，敬請核議。

提案單位：法政處

說明：

一、本案於本(5)月 8 日舉行聽證竣事，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 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：…。」、「主管機關依前項第 1 款、第 3 款、第 4 款及前條第 6 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 30 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。

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「複決案」或「創制案」？

1. 專家學者意見

有認為電業法 106 年 1 月 26 日之修正為全文修正，非個別條文之修正，第 95 條之修正亦含括在內，能否切割處理，而定性為法律之複決，似有疑義，主文所敘終止非核家園政策，重啟核電機組，保障人民享有不缺電、不限電、不斷電跟低廉電價的人權，較近於重大政策複決¹。或有認為雖然環境基本法（下稱環基法）等有規定非核家園的政策，但沒有實際的時程規定，從形式審查的角度，提案主文應尚明確，又參酌法務部書面意見，本案應為法律之複決²。亦有認為，公民投票法本為落實憲法基本人權之法律，本案主文「透過解除非核家園時程，確保重啟核電權利」，是第 95 條第 1 項廢止後的當然效果，至「保障人民享有不限電、不斷電、低廉……」可斟酌是否移列理由書³。

¹ 許春鎮副教授發言，紀錄，頁 6-7

² 宮文祥助理教授發言，紀錄，頁 10

³ 鍾秉正教授發言，紀錄，頁 11-12

2. 與會者意見

領銜人表示，主文後段所敘「解除非核家園時程，確保重啟核電權利」，是廢止電業法第 95 條第 1 項之自然結果，沒有創制問題，如同醫勞盟所提「您是否同意勞工工作採輪班制者，更換班次時至少應有連續十一小時之休息時間。為保障勞工健康與大眾安全，應刪除勞動基準法第三十四條第二項但書與第三項規定。」之公投案，廢止勞基法第 34 條但書就會自然確保連續 11 小時休息時間之結果，所以是一案一事項，是單純的法律複決案。又環基法及溫室氣體減量及管理法（下稱溫減法）雖有規定非核家園的願景，惟並無具體措施以落實非核家園政策，是故本案僅以電業法第 95 條第 1 項規定為複決之標的至明⁴；經濟部則謂，電業法第 95 條第 1 項規定係為落實 91 年 12 月 11 日制定公布之環基法第 23 條規定：「政府應訂定計畫，逐步達成非核家園目標；並應加強核能安全管制、輻射防護、放射性物料管理及環境輻射偵測，確保民眾生活避免輻射危害」而來，為其配套措施之一環⁵；行政院原子能委員會則表示其對本案無意見⁶，法務部書面意見則請本會本權責自行審認⁷。

（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：

⁴ 黃士修領銜人發言，紀錄，頁 3-4

⁵ 經濟部代表發言，紀錄，頁 12-13

⁶ 行政院原子能委員會代表發言，紀錄，頁 13

⁷ 法務部 107 年 5 月 4 日法制字第 1000074950 號函參照。

有認為本案主文所敘「非核家園」政策與空氣汙染與生態浩劫似無必然關聯，有無誤導投票權人之可能，見仁見智⁸；或有認為，公投法第 2 條第 2 項係規範全國性公投事項之認定，有無干擾、誤導、勸誘，與本條沒有直接關聯性，可否作為形式審查的項目，容有疑義，且此涉及言論自由之保障⁹。亦有認為，公投提案本即有其立場與理由，此係言論自由範疇，本會不應審查¹⁰。

2. 領銜人意見

領銜人則表示，有關本案是否涉及誤導與勸誘，公投法未明文規定主文不得有描述性字句，是否涉及誤導勸誘，在於系爭文字是否有「明顯欺騙」之情形，此舉證責任在本會，但本案主文所敘係屬事實，沒有誤導勸誘問題，且此已涉及實質審查¹¹。

（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，因非核家園政策與空氣汙染及生態浩劫等並無必然關聯，就提案人之真意為何似有疑義¹²；或有認為，查環基法第 23 條及溫減法第 5 條第 3 項第 1 款均定有非核家園之政策目標，本公投案主文涉及廢除電業法第 95 條第 1 項、解除非核家園時程、確保重啟核電權利等議題，爰究係反對非核

⁸ 許春鎮教授發言，紀錄，頁 7

⁹ 宮文祥助理教授發言，紀錄，頁 11

¹⁰ 鍾秉正教授發言，紀錄，頁 12

¹¹ 領銜人黃士修發言，紀錄，頁 5

¹² 許春鎮教授發言，紀錄，頁 6-7

家園時程，抑或反對非核家園的政策目標？其真意難以確定¹³；或有認為，是否能了解提案真意，應從具一般知識能力之第三人觀點判斷，又以此涉及憲法言論自由權之保障，應採最寬鬆之審查標準為之¹⁴。

2. 領銜人意見

領銜人表示，本公投案主文之描述性字句，只是廢止電業法第 95 條第 1 項之結果或理由，一般人均能瞭解其提案真意，刪除後反而不易理解，況若依本會前審查通過之醫勞盟廢止勞基法公投案，亦有描述性文字，如採同一標準，應認為本案無不能了解提案真意之問題¹⁵。

（四）議題四：本案是否一案一事項？

1. 專家學者意見

有認為，本公投案主文涉及廢除電業法第 95 條第 1 項、解除非核家園時程、確保重啟核電權利等命題，投票權人於投票時不必然全然贊同或反對個別命題，確實可能造成投票人之困擾，建議移列理由書¹⁶；或有認為，是否涉及違反一案一事項，應採形式審查¹⁷；或有認為，本案主文「透過解除非核家園時程，確保重啟核電權利」，是廢止電業法第 95 條第 1 項的當然效果，應無問題，惟「保障人

¹³ 劉如慧副教授發言，紀錄，頁 9

¹⁴ 宮文祥助理教授發言，紀錄，頁 11-12；鍾秉正教授發言，紀錄，頁 12

¹⁵ 領銜人黃士修發言，紀錄，頁 5-6

¹⁶ 劉如慧副教授發言，紀錄，頁 9-10

¹⁷ 宮文祥助理教授發言，紀錄，頁 11

民享有不限電、不斷電、低廉……」不是必然的結果，可移列理由書，惟本會應採最寬鬆之審查標準為之¹⁸。

2. 領銜人意見

領銜人表示，由過去舉辦 6 次的全國性公投案觀之，公投主文應可作動機性的描述及公投結果通過之後願景的描述。中選會不得強制要求提案人修改主文成中選會指定的格式，即便今年通過的醫勞盟公投主文中也有願景性的描述，即「為保障勞工健康與大眾安全」。在本案中，透過解除非核家園時程，確保重啟核電權利，是廢除電業法第 95 條第 1 項的自然結果，所以不涉及創制，為單純的法律複決案，無誤導及勸誘，一般人亦足以瞭解其真意，自符合一案一事項¹⁹。

三、本案擬議事項如下：

- (一) 本案領銜人已明確陳稱本案係針對電業法第 95 條第 1 項所為複決，欲定性為法律之複決案；若果，則其主文後段「重啟核電」等文字似應請其作刪除之補正。
- (二) 本公投案領銜人已明確陳稱本案係針對電業法第 95 條第 1 項所為複決，其定性為法律之複決，應認符合公投法第 2 條第 2 項第 1 款之規定無疑。惟依憲法第 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

¹⁸ 鍾秉正教授發言，紀錄，頁 11-12

¹⁹ 領銜人黃士修發言，紀錄，頁 5-6、19-20

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。是以，公投主文須清楚明確、不得干擾、誤導、勸誘乃屬當然。雖聽證會部分與會者就此或未諳相關規定、或認係本會無審查權、或就之無須審查、或誤以為前此審查通過之案例並未作相同審查。惟依前述規定，本案主文所稱「為避免『非核家園』政策所導致之空氣污染與生態浩劫」、「透過解除非核家園時程，確保重啟核電權利，保障人民享有不限電、不斷電、低廉電價與潔淨空氣的人權」等文字，或因有重大政策創制之提示，或已有明顯誘導投票人投票同意公投主文之作用，從而應依上開規定請當事人作刪除之補正。

- 四、檢附黃士修先生所提公民投票案之主文及理由書影本、聽證紀錄及相關資料影本各1份。

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、主文除有「廢除電業法第 95 條第一項」之議題外，另尚有「確保重啟核電權利」之議題，則本案應請其確認其公投究為法律之複決或重大政策之創制。如確認屬法律複決公投，則所欲廢止之條文，得於規定字數範圍內，在主文中予以明列。
- 二、主文所稱「為避免『非核家園』政策所導致之空氣污染與生態浩劫」、「透過解除非核家園時程，確保重啟核電權利，保障人民享有不限電、不斷電、低廉電價與潔淨空氣的人權」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。

第三案：有關林忠山先生 107 年 4 月 9 日所提「您是否同意，基於國家目前能源政策應考慮國民健康、經濟發展、符合國際減碳環保規範，現行電業法第 95 條『非核家園』相關條文應予廢止。」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(5)月 8 日舉行聽證竣事，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 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：…。」、「主管機關依前項第 1 款、第 3 款、第 4 款及前條第 6 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 30 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。

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：本案是否合於公投法第 2 條第 2 項之規定？

1、專家學者意見

有認為，核電跟空污、減碳之間，有無必然關聯？容有疑義，此亦涉及議題三，能否了解其提案真意問題²⁰；有認為，本案涉及專業性或科技性事項，是否適合作為公投提案容有疑義²¹。或有認為，本案非屬專業性事項，而為價值選擇問題，應屬得公投事項²²。

（二）議題二：本案究屬「複決案」或「創制案」？

1、專家學者意見：

有認為，電業法 106 年 1 月 26 日之修正為全文修正，本案複決之標的即該法第 95 條之修正亦含括在內，又「非核家園」之概念範圍極廣，電業法

²⁰ 許春鎮副教授發言，紀錄，頁 5

²¹ 王萱琳副教授發言，紀錄，頁 6

²² 張亞中教授發言，紀錄，頁 7

第 95 條第 1 項能否清楚分割，而得定性為法律之複決，似有疑義，又本案理由書中提及，具體能源政策應為「減碳無煤優先、增綠能次之、去核能最後」，最終似亦係為達成「非核家園」目標，爰似較近於創制案²³。或有認為，本案形式上似為法律之複決案，惟「非核家園」非屬法律用語，其概念範圍廣泛，似屬重大政策，本案較近於重大政策之複決²⁴；或有認為，本案主文將「非核家園」以引號標註，目的即在於使投票權人能了解提案之意旨，本案複決之標的即為電業法第 95 條第 1 項，為單純之法律複決案²⁵。或有認為，本會無實質審查權，且公投法並未限制涉及專業之事項不得公投，且此議題於外國立法例上亦曾經做為公投之提案，故本案應屬法律之複決，無違公投法第 2 條第 2 項規定²⁶。

2、與會者意見

領銜人表示，本案係為廢止電業法第 95 條，自屬複決案²⁷。經濟部代表表示，電業法第 95 條第 1 項規定係為落實 91 年 12 月 11 日制定公布之環境基本法第 23 條規定：「政府應訂定計畫，逐步達成非核家園目標．．．」之配套措施²⁸，行政院原

²³ 許春鎮副教授發言，紀錄，頁 5

²⁴ 王萱琳副教授發言，紀錄，頁 6

²⁵ 張亞中教授發言，紀錄，頁 7

²⁶ 毛嘉慶董事發言，紀錄，頁 8-9，頁

²⁷ 領銜人林忠山發言，紀錄，頁 5、9

²⁸ 經濟部代表發言，紀錄，頁 10

子能委員會則表示尊重提案人之提案²⁹。法務部書面意見則提及：「本件公民投票案既非立法原則之創制，亦非重大政策之創制或複決，至於是否屬法律之複決，則請貴會本於職權參酌。」³⁰

（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，本公投案主文所敘國民健康、經濟發展、符合國際減碳環保規範等，與電業法第 95 條之廢止，並無必然關聯，是否足以瞭解提案真意容有疑義³¹。或有認為，「非核家園」非屬法律用語，似屬重大政策，又相關條文所指為何，亦有未明，致生能否了解其提案真意之疑慮³²。另有認為，「非核家園」目的在於使投票權人能了解提案之意旨，「基於．．．」之文字則為本公投案之理由，並無不能瞭解其真意之情事³³。

2、與會者意見

領銜人表示，本公投案旨在廢止電業法第 95 條，為複決案，十分明確³⁴。法務部書面意見則請本會本於權責審認³⁵。

（四）議題四：本案是否一案一事項？

1、專家學者意見

²⁹ 行政院原子能委員會代表發言，紀錄，頁 11

³⁰ 法務部 107 年 5 月 4 日法制字第 10700074960 號函參照，詳如附件。

³¹ 許春鎮教授，紀錄，頁 5

³² 王萱琳教授發言，紀錄，頁 6

³³ 張亞中教授發言，紀錄，頁 7

³⁴ 領銜人林忠山發言，紀錄，頁 5、9

³⁵ 法務部 107 年 5 月 4 日法制字第 10700074960 號函參照，詳如附件。

有認為，本公投案主文所敘國民健康、經濟發展、符合國際減碳環保規範等，與電業法第 95 條之廢止，有無必然因果關係？是否為同一事項，容有疑義³⁶；有認為，本案主文所敘「相關條文」，從而本案似非僅涉及單一條文，是否符合一案一事項，似有疑義³⁷。

2、與會者意見

領銜人則表示本公投案係針對電業法第 95 條規定所為複決案，自屬一案一事項³⁸。經濟部代表表示，電業法第 95 條第 1 項係環基法第 23 條之配套法案³⁹，原能會則表示尊重提案人之提案⁴⁰。

（五）本案擬議如下：

- 1、本案如經提案人之領銜人釐清，複決之標的僅為電業法第 95 條規定，欲定性為「法律之複決」，若果，則其主文所敘「相關條文」等文字似應請其作補正。
- 2、本公投案領銜人已明確陳稱本案係針對電業法第 95 條所為複決，其定性為法律之複決，應認符合公投法第 2 條第 2 項第 1 款之規定無疑。惟依憲法第 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、

³⁶ 許春鎮副教授發言，紀錄，頁 5-6

³⁷ 王萱琳副教授發言，紀錄，頁 6

³⁸ 領銜人林忠山發言，紀錄，頁 5、9-10

³⁹ 經濟部代表發言，紀錄，頁 10

⁴⁰ 原能會代表發言，紀錄，頁 11

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。是以，公投主文須清楚明確、不得干擾、誤導、勸誘乃屬當然。雖聽證會與會者就此或未諳相關規定、或認係本會無審查權、或就之無須審查、或前此審查通過之案例並未作相同審查。惟依前述規定，本案主文所稱「基於國家目前能源政策應考慮國民健康、經濟發展、符合國際減碳環保規範」、「『非核家園』相關條文」等文字，或因另有提示重大政策創制或複決，從而衍生是否一案一事之慮，其文字兼有明顯誘導投票人投票同意公投主文之作用，從而應依上開規定請當事人作刪除之補正。

(六) 檢附林忠山先生 107 年 4 月 9 日所提公民投票案之主文及理由書影本及聽證紀錄及相關資料影本各 1 份。

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「電業法第 95 條『非核家園』相關條文應予廢止」，其中所稱「相關條文」應請其確認其條項之補正，其所欲廢止之條文，並得於規定字數範圍內，在主文中予以明列。
- 二、本案主文所稱「基於國家目前能源政策應考慮國民健康、經濟發展、符合國際減碳環保規範」、「『非核家園』相關條文」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。

第四案：有關林正道先生於本（107）年 4 月 3 日所提「家和萬事興。為改善選舉風氣，你是否同意應立法要求公職人員、候選人，不得互相攻擊缺點，應互相讚歎優點，否則當選無效。」全國性公民投票案一案，敬請核議。

提案單位：法政處

說明：

- 一、本案前於本（5）月 4 日上午 9 時 30 分由林委員偕得主持，舉行聽證竣事，當事人於會後(5 月 10 日)來函修正主文及理由書，其主要修正為：(一)主文部分，原主文「家和萬事興。為改善選舉風氣，你是否同意應立法要求公職人員、候選人，不得互相攻擊缺點，應互相讚歎優點，否則當選無效。」修改為「家和萬事興。為改善選舉風氣，你是否同意應立法要求公職人員候選人，應互相讚歎優點，不得互相攻擊缺點，否則當選無效。」；(二)理由書部分主要增列「本公

民投票案所要創制的立法原則，就是要創制公職人員選舉罷免法第 120 條第 1 項增列第 4 款當選無效類型，以及總統副總統選舉罷免法第 1 項增列第 5 款當選無效的類型，端正選風」等文字，闡述該公投案係要求規範公職人員候選人之競選行為，並修正總統副總統選舉罷免法及公職人員選舉罷免法相關規定，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，當事人亦已於指定日期（5 月 9 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、本案二項原待釐清爭議議題，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第 2 條第 2 項第 2 款所稱「立法原則之創制」？

與會學者意見：據主文及理由書內容，本案可能涉及總統副總統選舉罷免法第 79 條以下及公職人員選舉罷免法第 93 條以下之修正，本此，本案應屬立法原則之創制⁴¹。

（二）議題二：本案提案內容是否能瞭解其真意？

與會者意見：

1、主文部分：本案應是對於候選人的選舉活動以及發表意見、對外散布，針對競選者的實質言論內容加以限制，且文字用語太過口語化或抽象（如：「

⁴¹ 專家學者胡博硯副教授發言內容，聽證紀錄頁 6。

讚歎」、「攻擊」、「優點」及「缺點」等文字)，是以，建議是否於將主文修改為「不得對他人有惡意人身攻擊、抹黑？」⁴²。另專家學者⁴³及內政部⁴⁴認為，主文部分提到「公職人員」，是否即指公職人員當選人部分，因涉及規範對象之明確性，建議可於釐清後再做修正。其他亦有認為：依法院判決實務見解，言論自由與個人名譽兩相權衡，前者有較高之價值⁴⁵。

2、理由書部分：據主文及理由書所載，本案既為修正總統副總統選舉罷免法及公職人員選舉罷免法，建議可於理由書內補充說明⁴⁶，或具體明確將「對於候選人有惡意人身攻擊的行為」⁴⁷增訂為當選無效之類型。

(三) 本案提議如下：

1、主文部分：

(1) 本公投案原主文為「公職人員、候選人」，嗣又改為「公職人員候選人」，惟上開用語上非法律用語，其所指對象如係指各項公職人員選舉之候選人則應請其補正為「公職人員選舉候選人」，使資明確。

(2) 更正後之「應互相讚歎優點、不得互相攻擊缺點」等文字仍過於口語寬泛，無從明確其指涉，似尚非已臻可足作為立法原則之程度。就此部分爰有

⁴² 專家學者翁偉傑律師發言內容，聽證紀錄頁 9。

⁴³ 專家學者翁偉傑律師發言內容，聽證紀錄頁 12。

⁴⁴ 內政部代表張簡任視察玳綺發言內容，聽證紀錄頁 9 至 10。

⁴⁵ 專家學者藍元駿副教授發言內容，聽證紀錄頁 6。

⁴⁶ 內政部代表張簡任視察玳綺發言內容，聽證紀錄頁 10。

⁴⁷ 專家學者洪嘉鴻律師發言內容，聽證紀錄頁 8。

請其釐清補正之必要。

2、理由書部分：

據提案人更正後之理由書，明確闡述本案係為使立法機關修正總統副總統選舉罷免法第 104 條及公職人員選舉罷免法第 120 條當選無效類型之相關規範，惟其與公投主文殊欠聯結，公投主文之通過，難謂可產生行政立法機關受此一規範之效果，爰有請其釐清補正明確其提案內容真意之必要。

(四) 檢附林正道先生更正後之主文及理由書影本及聽證紀錄及相關資料。

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如下事項：

- 一、主文「公職人員候選人」一詞，應請其確認補正為「公職人員選舉候選人」之法制用語。
- 二、主文以「應互相讚歎優點、不得互相攻擊缺點」作為「當選無效」之要件一節，尚非明確之立法原則，應請其確認真意並作明確立法原則之補正。
- 三、主文首句「家和萬事興。為改善選舉風氣」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。

第五案：關於黃柏霖先生所提「廢除歷史課綱」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 4 月 17 日第 505 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(5)月3日上午9時30分由周委員志宏主持，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，議題一「本案是否合於公投法第2條第2項之規定」及議題二「本案是否提案內容不能瞭解其提案真意」經綜整與會發言意見，略為：

(一) 領銜人之代理人闡明，本案主文所稱「基於歷史史觀不應違反憲法所規範的國家立場」係提案人主觀上認為應廢止目前十二年國教歷史課綱之理由，公投法僅規定主文不超過一百字為限，並未限制主文

不能寫理由。且旨揭公投案主文「您是否同意，基於歷史史觀不應違反憲法所規範的國家立場，目前十二年國教的歷史課綱應予廢止。」一般人都看得懂，並無提案內容不能瞭解其提案真意之情事，主管機關僅可形式審查，不應實質審查理由與訴求有無關連。另所謂「基於歷史史觀」係指從堯舜禹湯、文武周公到宋元明清、到中華民國的歷史史觀；所謂「民族精神」係指中華民族的精神，包含原住民族。現在的高中生讀的歷史科目就是台灣史跟中國史屬於對立面之情形，提案人訴求十二年歷史課綱應予停止，包括草案停止研議及停止發布，並願意把主文之「廢止」改成「停止」。

- (二) 與會學者⁴⁸皆認為本案主文所稱「基於歷史史觀不應違反憲法所規範的國家立場」，隱含著目前十二年國教歷史課綱違反憲法所規範的國家立場所以要廢止，會讓人民產生誤解，可能不完全符合公投法第 2 條第 2 項之規定。且社會綱領是草案，尚未發布，不可能把它複決廢除掉，應該提一個創制案，要求教育部要以提案人所稱的符合憲法規範去制定歷史課綱。另所謂的「歷史課綱」到底是指哪一個部分？應該請提案人釐清，以作為公投案通過後權責機關最後實施的依據。與會學者⁴⁹則認為歷史課綱本身的運作是獨立的，課綱小組的成員編寫教科書係根據各個課綱在編寫的，本身具有一定程度

⁴⁸學者專家廖福特之發言內容，聽證記錄頁 6；學者專家薛化元之發言內容，聽證記錄頁 7。

⁴⁹學者專家謝大寧之發言內容，聽證記錄頁 11。

的獨立性。

- (三) 教育部國民及學前教育署⁵⁰及國家教育研究院⁵¹皆主張歷史不是一個獨立的課綱，十二年國民基本教育課程綱要國民中小學暨普通型高級中等學校社會領域，課程主要包括「歷史」、「地理」及「公民與社會」三學科，社會領綱目前仍係草案階段，社會領綱草案由國家教育研究院於 107 年 2 月 27 日以教研課字第 1071100342 號函報教育部，尚未發布。

四、本案擬議事項如下：

- (一) 本案提案人自行定性為「重大政策之複決」，惟十二年國民基本教育課程綱要國民中小學暨普通型高級中等學校社會領域仍屬草案階段，不符合複決之要件。另依憲法第 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

⁵⁰教育部國民及學前教育署代表程彥森之發言內容，聽證記錄頁 8。

⁵¹國家教育研究院代表洪詠善之發言內容，聽證記錄頁 10。

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。綜上，公投主文須清楚明確、不得干擾、誤導、勸誘乃屬當然。雖聽證會提案人之領銜人及其推薦之學者就此或未諳相關規定、或認係本會無審查權、或就之無須審查。惟依前述規定，本案主文所稱「基於歷史史觀不應違反憲法所規範的國家立場」等文字，隱含著目前十二年國教歷史課綱違反憲法所規範的國家立場所以要廢止，已有明顯誘導投票人投票同意公投主文之作用。

(二) 另社會領綱草案分成基本理念、課程目標、時間分配及科目組合、核心素養、學習重點、實施要點、附錄 7 項，社會領綱無法切割為歷史課綱、地理課綱、公民與社會課綱，而係在歷史、地理、公民與社會的整體社會領域架構下共同完成的一個課綱。若果，應認為提案內容語意不明，依一般通常知識能力者，不能瞭解其提案真意，從而應依上開規定請當事人作必要之補正。

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、本案欲廢止之「社會領綱」，尚非確定事實，其範圍亦非明確，應請其確定提案真意並作相應之補正。
- 二、本案主文「基於歷史史觀不應違反憲法所規範的國家

立場」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。

第六案：關於張亞中先生所提「廢止《促進轉型正義條例》」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 4 月 17 日第 505 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(5)月 9 日上午 9 時 30 分由蔡委員佳泓主持，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，與會學者均認為本公投案係在廢止 106 年 12 月 27 日總統公布之《促進轉型正義條例》，回復至未制定前之原狀，屬於法律之複決，合於公投法第 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、提案人之領銜人闡明，本案主文所稱「基於和諧是維持社會團結的應有價值」係廢止《促進轉型正義條例》之理由，公投法僅規定主文不超過一百字為限，並未限制主文不能寫理由。且旨揭公投案主文「您是否同意，基於和諧是維持社會團結的應有價值，《促進轉型正義條例》應予廢止。」一般人都看得懂，並無提案內容不能瞭解其提案真意之情事，主管機關僅可形式審查，不應實質審查理由與訴求有無關連。
 - 2、與會學者⁵²認為主文部分應該要簡潔、清楚、單一，讓人民易於理解，公投主文應該只有訴求，如有理由會讓人民產生誤解，隱含著《促進轉型正義條例》是造成社會的不和諧，或者為了讓社會更和諧所以要廢止《促進轉型正義條例》。另有認為⁵³本案屬於法律之複決，通過後該條例自公告之日算至第三日起失其效力，並無將來不能執行的問題。至於公

⁵²學者專家廖福特之發言內容，聽證記錄頁 3。

⁵³學者專家胡博硯之發言內容，聽證記錄頁 11。

投主文可否出現訴求以外的理由，如果公投提案人一定要在主文加上理由，應尊重提案人的意思。領銜人推薦之學者⁵⁴多認為公投法僅規定主文不超過一百字，提案人的主文並無違反法律，不能強制要求其刪除理由，主管機關僅具形式審查權，避免思想檢查及政治性審查。

3、法務部則請本會在符合相關國際人權公約精神、順應國際人權標準潮流之前提下本權責審認。

四、本案擬議事項如下：

（一）本公投案旨在廢止「促進轉型正義條例」，其定性為法律之複決，應認符合公投法第 2 條第 2 項第 1 款之規定無疑。惟依憲法第 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

⁵⁴學者專家毛嘉慶及學者專家林晉章之發言內容，聽證記錄頁 9。

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。

(二) 綜上，公投主文須清楚明確、不得干擾、誤導、勸誘乃屬當然。雖聽證會提案人之領銜人及其推薦之學者就此或未諳相關規定、或認係本會無審查權、或就之無須審查。惟依前述規定，本案主文所稱「基於和諧是維持社會團結的應有價值」等文字，已有明顯誘導投票人投票同意公投主文之作用，從而應依上開規定請當事人作刪除之補正。

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：本案主文其中「基於和諧是維持社會團結的應有價值」等未具客觀、中立性之文字，應具明理由請提案人之領銜人作刪除或移列理由書之補正。

第七案：有關林正道先生 107 年 4 月 3 日所提「全民福利最優先。您是否同意縮減國防支出，用來養老育幼，全民教育免費，醫療免費。」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(5)月 9 日舉行聽證竣事，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 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：…。」、「主管機關依前項第 1 款、第 3 款、第 4 款及前條第 6 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 30 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。

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：本案是否事涉公投法第 2 條第 4 項所定「預算」事項而不得作為公民投票之提案？

1、專家學者意見

有認為，本公投案已明示欲減少國防支出，增加教育及醫療部分，應屬公投法第 2 條第 4 項所定「預算」事項⁵⁵。有認為，公投法第 2 條第 4 項之規範目的，係因預算涉及國家收支平衡，應依「統收統支原則」作統籌考量，本案雖涉及政策決定，亦涉及國家針對預算如何作統收統支運用之權力，故應不符合與公投法第 2 條第 4 項規定⁵⁶。有認為，公投法第 2 條第 4 項之預算，應限縮解釋為具體預算編製及其編列標準，至「編列預算要達成之政策」與「預算編製及其編列標準」應屬二事，本

⁵⁵ 葉啟洲教授發言，紀錄，頁 5

⁵⁶ 柯格鐘副教授發言，紀錄，頁 6

案應為政策之擬定及形成，尚不直接涉及預算編製及其編列標準⁵⁷；或有認為，公投法第 2 條第 4 項所定「預算」應指法定預算，本案較類似施政計畫或施政方針，應不屬於預算事項⁵⁸。

2、與會者意見

提案之領銜人認為，本案屬於政策形成的重大政策規劃，非屬預算法所定預算，又以 93 年公投案為例，「您是否贊成政府增加購置反飛彈裝備」亦經審查通過，本案並非預算事項⁵⁹。國防部代表表示，依中央政府總預算案政事別大分類，國防支出即為其中一類，縮減國防支出等同國防預算實質減少，亦即，在我國國防預算中，96%以上的預算就是國防支出，縮減國防支出，即代表全面性縮減國防預算的規模，是以國防支出即為國防預算，本案應屬公投法第 2 條第 4 項所定預算事項，而不得公投⁶⁰。教育部代表表示，教育是否免費，不同教育階段有不同考量，然全民教育免費，包括將高等教育亦在免費之列，依目前國家賦稅制度及財政能力，恐有困難，惟針對弱勢學生或是特種生，有提供各項助學措施，予以全免或酌予減免⁶¹。衛生福利部代表表示，該部依據行政院主計總處相關規定，每年編列預算執行各項業務，

⁵⁷ 黃異教授發言，紀錄，頁 7-8

⁵⁸ 江志宏助理教授發言，紀錄，頁 8

⁵⁹ 領銜人之代表人劉俊儀先生發言，紀錄，頁 3、13、16

⁶⁰ 國防部代表發言，紀錄，頁 9、18

⁶¹ 教育部代表發言，紀錄，頁 11

因此須考量政府財政健全程度來編列預算⁶²。行政院主計總處則認為，本提案內容係直接針對預算結構作調整，即減少國防支出，用於教育跟醫療、養老支出，而非針對特定議題進行提案，且所提的教育、醫療、養老免費的範疇並不明確，所需經費能否以縮減國防支出全數支應無法得知，難謂不影響收支平衡，故應屬於公投法第 2 條第 4 項所定預算事項，而不得公投；又憲法第 70 條規定立法院對於行政院所提預算案，不得為增加支出之提議，與公投法第 2 條第 4 項意旨相同，復依據司法院釋字第 264 號解釋，移動或增減原預算科目，仍屬增加支出的提議，爰本案應認涉屬公投法第 2 條第 4 項所定預算事項⁶³。

（二）議題二：本案是否違反一案一事項？

1、專家學者意見：

有認為，領銜人所提 93 年公投案前段部分為待公投事項之前提，公投之標的應為後段文字，惟本案主文所敘，「用來養老育幼」或有空間，然縮減國防支出跟教育免費、醫療免費，彼此並無互為前提之關聯，足以獨立構成三事項，爰本案違反一案一事項⁶⁴；有認為，一案一事項之意旨主要是使公民投票之標的得以具體特定，俾利政府的政策決定得據以落實執行，本案主文所敘「全民福

⁶² 衛生福利部代表發言，紀錄，頁 12

⁶³ 行政院主計總處代表發言，紀錄，頁 12-13

⁶⁴ 葉啟洲教授發言，紀錄，頁 6

利最優先」未臻具體明確，又「縮減國防支出」、「養老育幼」、「全民教育免費」、「醫療免費」等，並非同一層次之概念，乃諸多重大政策之宣示，非屬一案一事項⁶⁵；有認為，本案主文所敘係指社會福利政策彼此之間之優先性之順位關係，雖有數個議題，但仍應認屬一案一事項⁶⁶；或有認為，本案係關於國家資源的配置，亦即施政的優先順序，應屬得以公投事項，而不違反一案一事項⁶⁷。

2、與會者意見

領銜人表示，本案僅係針對社會福利進行公投，社會福利的面向廣泛，故主文將之限於全民的教育、全民的醫療進行公投，以 93 年審查通過的公投案為例，「如果中共不撤除瞄準台灣的飛彈」，為議題一；「不放棄對台灣使用武力」，為議題二；「您是否贊成政府增加購置反飛彈裝備」，為議題三，亦為一案一事項；97 年公投案「您是否同意我國申請重返聯合國及加入其他組織」，涉及二個議題；「名稱採務實、有彈性的策略」，為議題三；「亦即贊成以中華民國名義」，為議題四；「或以台灣名義」，為議題五；「或以其他有助於成功並兼顧尊嚴的名稱」，為議題六；「申請重返聯合國及加入其他國際組織？」亦符合一案一事項；爰本案符合一案一事項⁶⁸。

⁶⁵ 柯格鐘副教授發言，紀錄，頁 7

⁶⁶ 黃異教授發言，紀錄，頁 8

⁶⁷ 江志宏助理教授發言，紀錄，頁 9

⁶⁸ 領銜人之代表人劉俊儀先生發言，紀錄，頁 3、頁 14

(三) 本案擬議如下：

1、本案是否屬於公投法第 2 條第 4 項所定「預算」事項，而不得公投？與會多數意見似認為，本案主文所敘「縮減國防支出，用來養老育幼，全民教育免費，醫療免費」，係就國家預算結構進行調整，涉及具體預算分配，應屬公投法第 2 條第 4 項所定「預算」事項：

- (1) 查公投法第 2 條第 4 項之立法理由，為「預算為規範政府整年之收支狀況，有其時效性，且預算分為歲入與歲出，兩者如何達成收支平衡，惟行政部門知之甚詳，即令立法部門亦不得提出預算案，一般人民更不宜對預算案行使公民投票，否則人民之願望必為減少歲入，增加歲出，造成預算無法平衡。」，是以，本案主文擬減少國防支出，用於教育跟醫療、養老支出，係就預算結構進行調整，涉及國家針對預算如何作統收統支運用之權力，且所提的教育、醫療、養老免費的範疇並不明確，所需經費能否以縮減國防支出全數支應無法得知，難謂不影響收支平衡，是屬公投法第 2 條第 4 項規範範疇。
- (2) 本案主文所敘「國防支出」，據權責機關國防部表示，屬國防預算之一部，依文義解釋，似難謂不涉及預算事項。
- (3) 依公投法第 1 條規定，公民投票為國民直接民權之行使，依憲法第 62 條規定，立法院為國家

最高立法機關，代表人民行使立法權，為間接民權之行使，又憲法第 70 條規定，立法院對於行政院所提預算案，不得為增加支出之提議，與公投法第 2 條第 4 項規定預算事項不得作為公民投票提案意旨相同；另依據大法官釋字第 264 號及第 391 號解釋意旨，對各機關所編列預算之數額，在款項目節間移動增減並追加或削減原預算之項目，就被移動增加或追加原預算之項目言，仍屬憲法所指增加支出提議之一種，復涉及施政計畫內容之變動與調整，易導致政策成敗無所歸屬，責任政治難以建立，有違行政權與立法權分立，而為憲法所不許；本提案欲減少國防支出，用來養老育幼、全民醫療免費、教育免費，涉屬對國家預算分配之具體規畫及調整，並涉及行政機關針對預算如何作統收統支運用之權力核心，似屬公投法第 2 條第 4 項規定範疇。據上，本案似僅能就之作排除「預算」事項作為公投標的之補正。

- 2、有關本案是否違反一案一事項？有認為本案係針對國家社會福利政策彼此之間之優先性之順位關係，雖有數個議題，仍屬同一事項；有謂國防、教育及醫療等分屬不同事項，難謂不違反一案一事項。惟以其係擬就不得公投之事項（預算）進行公投，故其究係涉屬一部或全部預算事項，致有無違反一案一事項，似無研求必要。

3、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。」。本案雖經聽證，惟基於時效，即提請委員會議審議，倘領銜人對於聽證會紀錄並無異議，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。

(四) 檢附林正道先生 107 年 4 月 3 日所提公民投票案之主文及理由書影本及聽證紀錄（初稿）及相關資料影本各 1 份。

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「縮減國防支出」、「養老育幼」、「全民教育免費」、「醫療免費」等公投標的，均屬公民投票法第 2 條第 4 項所稱「預算」事項，應請其作排除上開議題之補正。
- 二、主文「全民福利最優先」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。

第八案：有關王浩宇因投票日前 10 日起至投票時間截止前於個人臉書散布評論民調事件，經最高等行政法判決上訴駁回，其後續類同案件應如何處理一案，謹擬具處理意見，敬請核議。

提案單位：法政處

說明：

一、本案事實：王浩宇（下稱王員）於第 14 任總統副總統及第 9 屆立法委員選舉之投票日前 10 日起至投票時間截止前之 105 年 1 月 7 日及 10 日，於個人臉書多次散布評論民調，內容分別為「……目前可望拿到 4% 的綠社盟，只要多 3% 就有 3 席立委…」 「…在邱毅、蔡正元、王炳忠等統派人士的催票下，新黨目前不但確定會過 5%，甚至可能上看 12%，拿下 3-4 席不分區立委…」，並經檢舉到會，案經桃園市選舉委員會二次函請王員陳述意見，王員提出陳述意見書略以，系爭臉書內容屬言論自由的範疇，屬分析特定政黨所得票數與不分區立委席次多寡的關係及自行預估政黨票得票順序，非屬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，不具任何民意調查外觀，純屬行為人主觀的猜測。嗣經本會第 484 次委員會議決議：「本案為投票日前 10 日起至投票時間截止前於個人臉書散布評論民調，已違反公職選罷法第 53 條第 2 項規定，爰依同法第 110 條第 5 項規定，處王員新臺幣 50 萬元罰鍰，由本會開具違反公職選罷法案件處分書；並依行政程序法規定之程序通知限期繳納。」，本會遂作成 105 年 9 月 29 日中選法字第 1053550346 號裁處書，處原告新臺幣 50 萬元罰鍰。案經王員提起訴願，經行政院訴願決定駁回，遂向臺北高等行政法院提起行政訴訟，經該院 106 年度訴字第 515 號判決撤銷訴願決定及原處分，本會提起上訴，並經最高行政法院 107 年度判字第 221 號判決上訴駁回。

本會原作處分確定應予撤銷。

二、本案之主要爭點有二：

(一) 本件王員臉書上文章是否屬「民意調查資料」？

1、本會主張依最高行政法院 102 年度判字 321 號判決，係採廣義說，認為如具備民意調查外觀之調查資料，即屬「民意調查資料」，以及本會第 220 次委員會議決議：「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意見表達，予以彙計公開之行為而言，至於其彙計之方法與公開之形式，則非所問。」則王員所為即已指明政黨得票率及可獲席次，明顯乃屬民調查資料，違反公職選罷法第 53 條第 2 項禁制規定至明。

2、臺北高等行政法院則認為：王員於臉書所為，乃引用蔡正元等人發言，並與當時新黨的相關新聞連結，均屬預估得票率及得票數。以其未有任何將民眾對選舉意見表達「彙計公開」之情事，因此綜合臉書文章全文及整體觀察可知，屬其自行預估之得票率。核非選罷法第 53 條第 2 項規定之「民意調查資料」。

(二) 本案是否有本會 93 年函釋之適用？

1、本會主張本會前於 93 年 5 月 7 日所為中選法字第 0933500077 號函釋：「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。』至於自行預估得票數與得票率，非屬上開民意調查資料。」係源於民眾檢舉連宋總部於網站貼文說明選前最新一波預估得票數，其所附證據資料，係為一網站網址。點選後則為參選者之政黨貼文推估其所推薦之候選人得票數，惟其究係何時所為貼文尚有未明，基於罪疑惟輕，爰就該案予以寬解。但本案王員並非立法委員選舉參選人，亦非推薦候選人參選之政黨代表人，何來「『自行』預（推）估」其所屬政黨之得票率；再者，所謂「自行預（推）估」係就涉及己身或與己身相關之選舉民調資料等自行預（推）估。而王員所為除為引述民意調查資料外，並同時評論其他政黨之得票率且亦該當「散布」民意調查資料。違規事實明確。

2、臺北高等行政法院則認為：自主觀上觀察，王員主張本件原告臉書內容與 93 年間連宋競選總部之發言相同，均屬預估得票率及得票數，亦因王員陳述始終一致，亦證明其上開臉書上發言，為主觀上自行推估（預估）政黨之得票率等語，乃屬有據。

三、最高行政法院判決則肯認臺北高等行政法院決，其理由略以：

（一）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，即不得謂該「數據及百分比」係屬民意調查資料。至系爭臉書文章之發布，是否足以誤導選民之判斷？並非違反公職選罷法第 53 條第 2 項之構成要件，立法理由雖有提及，惟過於空泛，難有判斷標準，既未列構成要件，尚不得增加法律所無之限制，逕將其採為判斷是否違反上開規定之標準。

（二）王員係綠社盟之一員，預估綠社盟政黨得票率及不分區立委席次，係出於自行預估其選舉陣營之得票率，與 93 年間連宋競選總部之發言相同，均屬預估得票率及得票數，與本會 93 年函釋案情並無太大差異。且以其預估並非民意調查資料，故無違法云云。

四、按本案系爭規定之制定，源於立法委員自行提案增列。其立法意旨乃在戢止候選人、政黨對於選舉民調之操作，或大眾媒體基於利益或其他因素作選舉民調之炒作。惟制定伊始，即因對於「民調」的界定及範圍未作進一步精準定義，且上開規範與公職選罷法第 104 條（總統選罷法第 90 條）不實文宣罪之客觀構成要件若符合節，復由於早期違規之裁罰機關為地方選舉委員會，以致系爭條文在執行上衍生不少爭議，雖透過行政解釋及歷次更修，將「民調」採行明確定義，並將不符「民調」定義，但具有「民調」外觀之非民調，以反面規範的方式，納為規範的結果，仍然出

現候選人、政黨或第三人透過大眾媒體或社交媒體以遊走法律邊緣，以所謂「自行估票」、「人人都說自己第一」的方式，拉抬聲勢。本案亦然，是以於臺北高等行政法院判決撤銷本會原處分後，為免民眾誤以為任何人均自行發布推估之民意調查資料，本會即於本案上訴最高行政法院期間，提經委員會議審議後，以106年8月21日中選法字第1063550249號函將上開93年函釋停止適用；其理由則為：「上開函釋與法條立法意旨不符，且易造成一般選民誤以為均可『自行預估』選舉民調並加以發布、報導、散布、評論及引述。」現依旨揭最高行政法院判決，不無部分肯認本會業已停止適用之函釋，為資遵循，爰擬議後續處理意見如下：

- (一) 本會本案據最高法院判決見解，仍肯認公職選罷法第53條第2項規範意旨，係在規制「影響選情、擾亂視聽、妨礙選舉」，以及「偽造的民意調查結果」，故該「民意調查資料」之文義，並未侷限於僅指「正式民調」，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」，均屬條文涵蓋之範圍；其核心意旨並非對於「正式民調」之發布加以規制管理，而係對投票日前10內（包括投票當天）所有符合民意調查資料性質者，不分形式態樣作全面的禁制發布，爰具有「民意調查外觀」者，均具有可罰性。本此，本會函請內政部研修之選罷法修正草

案，使「無客觀上依據」之民意調查意見彙計、推估、預測之選舉罷免資料均納為不得發布、報導、散布、評論或引述之列。仍應予以維持，亦即自選舉公告發布後，除正式民調可得發布外，其餘所謂的自行推(預)估等均不得為之。以維護系爭條款乃在杜絕民調操作之立法本旨。另系爭條文主要旨在禁制候選人及政黨作民調之操作，惟以往案例，除候選人及政黨外，其他第三人亦多有因係利用網際網路或電子通訊而違反規定違反上開條文而受罰者，是故，本會同時所為之修法建議，使「候選人之受僱人、代理人或使用人以外之人，利用網際網路或電子通訊而違反系爭規定者」得減輕處罰至 10 萬元。亦予以維持。

- (二) 於上開修正條文未完成立法前，往後類同案件自應依最高行政法院判決所示之判斷標準，作為違規與否之認定依據。亦即是否具有民意調查外觀之判斷，非僅以具有「數據及百分比」而為認定，尚應細究其是否引據任何民意調查資料（不論其公正或不實）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。
- (三) 另最高行政法院判決亦認為所謂的「自行預估」，尚非任何人均可為之，仍應與候選人或競選陣營有相當連帶關係始得為之。是故本會 106 年 8 月 21 日

中選法字第 1063550249 號函釋：「93 年之函釋應停止適用。理由乃為避免造成一般選民誤以為均可『自行預估』選舉民調並加以發布、報導、散布、評論或引述。」仍應予以維持。惟應予補充函釋如下：「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 106 年 8 月 21 日中選法字第 1063550249 號函釋應予補充。」（參最高行政法院 107 年度判字第 221 號判決）

- （四）檢附臺北高等行政法院 106 年度訴字第 515 號判決、最高行政法院 107 年度判字第 221 號判決、本會 93 年 5 月 7 日中選法字第 0933500077 號函釋、本會 106 年 8 月 21 日中選法字第 1063550249 號函釋、本會第 220 次委員會議決議影本及本會擬議建請內政部修正條文各 1 份。

辦法：依委員會決議辦理。

決議：

- 一、函請內政部儘速完成選罷法相關系爭條文之研修。
- 二、依旨揭最高行政法院判決意旨，就本會 106 年 8 月 21 日中選法字第 1063550249 號函釋加增補充解釋。

第九案：有關林正道先生所提「國家未來發展定位：熱愛台灣，不忘祖宗。台灣擁有最完整的五千年中華傳統文化資產，您是否同意台灣做為實驗中華傳統文化的世界前瞻中心。」全國性公民投票案一案，敬請核議。

提案單位：法政處

說明：

一、本案於本(5)月 2 日舉行聽證竣事，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 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：…。」、「主管機關依前項第 1 款、第 3 款、第 4 款及前條第 6 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 30 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。

二、本案待釐清爭議議題，經綜整與會者發言意見，略為：

(一) 議題一：本案是否屬重大政策之創制事項？

1、專家學者意見：

有謂即使公投法並未如美國加州法律一般，明文要求創制案之提案人應撰寫具體之法律條文草案，

然而至少應該有著可資辨識、操作方向的「立法或修法」方向，本案無法看出係改變政府(政策、法令)行為或抽象的價值宣示？如屬後者，即非公投對象。如為前者，就應該說明⁶⁹。另有謂本案是一個文化立國的基本政策，所以是一個重大政策，至於要修改哪個法規，是將來落實執行面時要去考慮的。惟為避免誤會，建議主文改成「將台灣建設成為中華傳統文化的世界前瞻中心」⁷⁰。另有學者認為，憲法基本國策章第 5 節第 158 條提到民族精神，也就是中華傳統文化精神，既是憲法的基本原則，不論從實質說或是形式說來看，皆為重大政策⁷¹。

2、與會者意見：

教育部代表表示，中華傳統文化範圍廣泛，到底聚焦何在？提案人資料未明⁷²。文化部代表表示，在法制方面，在文化基本法的草案裡面，開宗明義指出在台灣這塊土地上所有的族群、世代、社群，不管是文化認同、自我認同，必須要建立在平等、自由參與的多元環境基礎之上，所以文化部就文化政策推動跟文化表現形式多樣性的堅持上面，本提案所提即為該部平常在推動的文化工作事項，並非新的創制事項⁷³。

⁶⁹ 廖元豪副教授書面意見，頁 1-2。(附件 4)

⁷⁰ 學者專家陳清秀教授發言內容，聽證紀錄頁 7-8。(附件 3)

⁷¹ 學者專家蔡進良律師發言內容，聽證紀錄頁，頁 9-10。(附件 3)

⁷² 聽證紀錄頁 10。(附件 3)

⁷³ 聽證紀錄頁 11。(附件 3)

3、提案領銜人林正道先生提出修正：

提案人之領銜人於 107 年 5 月 10 日函送其就本公投案主文及理由書之修正對照表，主文由「(前略)，您是否同意台灣做為實驗中華傳統文化的世界前瞻中心。」修正為「(前略)您是否同意台灣**發展成為**中華傳統文化的世界前瞻中心。」理由書就國是會議段落補充：「我們呼籲將心力、人力、財力、物力，集中在發展台灣成為中華傳統文化的世界前瞻中心，全力推展中華傳統文化核心價值的倫理道德因果教育，文化立國，召開國是會議，凝聚各界共識，研訂規劃此世界前瞻中心的組織架構、短中長期目標、策略、執行計畫，將台灣打造成全世界最好的文化典範國家。」⁷⁴

(二) 議題二：本案是否提案內容不明不能瞭解其真意？

1、專家學者意見：

有謂在沒有具體政策或法令建議的情況下，投票人無法確知「台灣做為實驗中華傳統文化的世界前瞻中心」，屆時在辯論、討論，以至投票時，有可能使意見完全不同的人，卻投了相同的票(反之亦然)，會有「內容不明不能瞭解其真意」的危險。然公民投票本屬人民立法，制度上應該盡可能讓人民決定，而非由中選會為人民篩選，是以在程序可能的情況下，宜給予提案人在符合其本意之前提下，補充主文與理由，再做判斷。例如：於

⁷⁴ 提案人之領銜人林正道先生 107 年 5 月 10 日函送本案之主文及理由書修正對照表。(附件 5)

提案中增加「制定『推動台灣成為中華文化世界前瞻中心法』」，並於理由書中說明，現行法有哪些不足，將來可能要修改那些法律。或是明確表示「文化部應採行○○○等措施」。若能使客觀人可資辨認其所提出之方案，有可得確定之(制定或修改)政策法令方向，或可通過審查⁷⁵。亦有學者謂，提案要旨人就是透過召開國是會議讓大家集思廣益，非於提案階段閉門造車把它寫死，如此將過度干預立法及行政裁量⁷⁶。惟該學者二次發言時補充，建議理由書要強調較為具體的措施，如教育部在研擬相關的教育法令、政策，以及課綱的規劃設計時，應將台灣建設成為中華傳統文化的世界前瞻中心這樣的政策方針納入相關教育政策、法令政策、課綱範圍；文化部在研擬相關文化的法令政策亦同；有關主計總處預算的編列規劃，內閣政府也應該以這個作為施政的重點⁷⁷。此外，亦有學者認為政策是一個方針、一個未來努力的方向，當然不會很具體，公投法第 30 條第 1 項第 3 款提到，重大政策由總統、權責機關為實現該公民投票案內容之必要處置，提案階段指出方向即可⁷⁸。

2、與會者意見

文化部代表認為，提案理由書提及召開國是會議，

⁷⁵ 廖元豪副教授書面意見，頁 1-2。(附件 4)

⁷⁶ 學者專家陳清秀教授發言內容，聽證紀錄頁 7-8。(附件 3)

⁷⁷ 學者專家陳清秀教授發言內容，聽證紀錄頁 14。(附件 3)

⁷⁸ 學者專家蔡進良律師發言內容，聽證紀錄頁 9-10。(附件 3)

凝聚各界共識，訂定短、中、長期執行計畫的部分，應屬於過程性的措施，可否等同是實驗中國傳統文化的實現方式？在這個部分，較難以落實以及執行⁷⁹。提案領銜人之代理人表示，過往參與過科技基本法的制定，都是行政院有一個重大的政策方向，藉由例如全國經濟會議、全國科技會議，召集專家學者，根據不同議題，有重大議題、有子議題、有細項議題，再作具體的策略，中華傳統文化是針對倫理道德教育去作發展，未來也去制定一個「倫理道德教育基本法」，如何保障它的預算、如何有相關的權責單位、如何有怎樣的教育，都可討論。如學者專家所提，這個政策就是一個基本國策，是一個未來的方向，至後續部分就由行政、立法部門，由總統召開國是會議，再來研商做法⁸⁰。另一位提案領銜人之代理人認為，理由書或有補充必要，但公投法第 17 條既規定提案連署通過之後要公告，公告包括理由書，所謂的政策是一個方針、是一個未來努力的方向，當然不會那麼具體，但是從理由書相對來看，如果可以知道一個國家可能裁量之方向的話，應該是足以通過這個案子。另外公投法第 30 條第 1 項第 3 款也提到，重大政策由總統、權責機關實現該公民投票案內容的必要處置，這部分要由國家來加

⁷⁹ 聽證紀錄頁 11。(附件 3)

⁸⁰ 提案領銜人之代理人劉俊儀發言內容，聽證紀錄頁 12。(附件 3)

以裁量⁸¹。

3、提案領銜人提出修正：

提案人之領銜人於 107 年 5 月 10 日函送其就本公投案主文及理由書之修正對照表，主文由「(前略)，您是否同意台灣做為實驗中華傳統文化的世界前瞻中心。」修正為「(前略)您是否同意台灣**發展成為**中華傳統文化的世界前瞻中心。」理由書就國是會議段落補充：「我們呼籲將心力、人力、財力、物力，集中在發展台灣成為中華傳統文化的世界前瞻中心，全力推展中華傳統文化核心價值的倫理道德因果教育，文化立國，召開國是會議，凝聚各界共識，研訂規劃此世界前瞻中心的組織架構、短中長期目標、策略、執行計畫，將台灣打造成全世界最好的文化典範國家。」⁸²

三、本案擬議事項如下：

(一) 本案是否屬重大政策之創制事項？

提案人之領銜人於 107 年 5 月 10 日函送其就本公投案主文及理由書之修正對照表，將主文其中之「台灣做為實驗」修正為「台灣發展成為」，理由書並增列「規劃此世界前瞻中心的組織架構」⁸³等字，表達透過公投促使政府去研訂規劃世界前瞻中心之組織架構及執行計畫等，以實現發展台灣成為中華傳統文化之世界前瞻中心，此更正是否已臻具體

⁸¹ 提案領銜人之代理人黃敏恭發言內容，聽證紀錄頁 9-10。(附件 3)

⁸² 提案人之領銜人林正道先生 107 年 5 月 10 日函送本案之主文及理由書修正對照表。(附件 5)

⁸³ 提案人之領銜人林正道先生 107 年 5 月 10 日函送本案之主文及理由書修正對照表。(附件 5)

成為「重大政策」尚非無疑，蓋依其理由書所陳，此一政策，其程序係尚須召開國是會議，凝聚各界共識，始得予以規畫，顯見其所提案仍屬過度寬泛，仍未臻具體，此乃有待請其釐清補正。

(二) 本案是否提案內容不明不能瞭解其真意？

承上，鑒於本案主文過於寬泛，雖更正理由書所陳：「召開國是會議，凝聚各界共識，研訂規劃此世界前瞻中心的組織架構、短中長期目標、策略、執行計畫，將台灣打造成全世界最好的文化典範國家。」⁸⁴似尚有較為具體之部分，惟難以從中確認權責機關及拘束力之所在，本此，亦有請提案人之領銜人釐清補正之必要。

四、檢附林正道先生所提公民投票案之主文及理由書影本⁸⁵、聽證紀錄及相關資料影本各 1 份。

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、主文以「台灣做為實驗中華傳統文化的世界前瞻中心」一節，不符公投公民投票法第 2 條第 2 項各款之要件，應請作明確其屬重大政策創制複決屬性之補正。
- 二、主文「國家未來發展定位：熱愛台灣，不忘祖宗。台灣擁有最完整的五千年中華傳統文化資產」等未具客觀、中立性或未與議題有適當聯結之文字，應請其作刪除或移列理由書之補正。

第十案：有關郝龍斌先生於本（107）年 3 月 15 日所提「你是

⁸⁴ 提案人之領銜人林正道先生 107 年 5 月 10 日函送本案之主文及理由書修正對照表。(附件 5)

⁸⁵ 提案主文及理由書、聽證公告(附件 1、2)

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：法政處

說明：

- 一、本案前經提請本會第 504 次委員會議審議，多數委員認應召開聽證以釐清相關爭點，爰於本年 4 月 24 日上午 9 時 30 分由林委員瓊珠主持，舉行聽證竣事，且業於指定之期日(本年 4 月 30 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、本案四項待釐清爭議議題，經綜整與會發言意見及本會於聽證後函詢之補充意見，略為：
 - (一) 議題一：本案是否提案內容不明不能瞭解其真意？
 - 1、說明：本公投案主文係以正面表列，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，提案真意為何？似有釐清必要。
 - 2、學者專家意見：有謂提案單位針對議題一已提出相關修正，若按照今天提案機關的修正，是有進一步把原本提案的意思作清楚表明，至於主管機關是不是接受這樣的修正？可能要再請主管機關加以判斷⁸⁶。

⁸⁶ 學者專家高仁川助理教授發言內容，聽證紀錄頁 6。(附件 3)

另有謂在理由書所提的這幾點，人力不足、管制標準應當嚴格、不符平等互惠的原則、執政當局反覆來講，只是說明了這是一個理由，為什麼要提這個案子，並沒有什麼負面表列。負面表列、正面表列是一個不正確的敘述⁸⁷。

- 3、與會者意見：領銜人於聽證會中所提陳述意見書指出，為符合貴會主張主文及理由應具一致性，提案人亦可補正主文為：「你是否同意政府『維持禁止』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？」⁸⁸。

（二）議題二：本案是否符合公投法第 2 條第 3 款「重大政策之創制或複決」？

- 1、學者專家意見：有謂本公投案之標的進口日本核食，是否已經發展到所謂既定政策？從提案人的說明我們無法得到全貌，應進一步加以說明⁸⁹。亦有認為若本案領銜人將本案改為重大政策之複決，則涉及到複決標的是否存在的問題。進口日本核食此政策是仍在討論中？或者已經定案？作為定案的具體表現，應該就是解除進口禁令的公告，若尚未公告，本案複決標的似乎客觀不存在⁹⁰。若現在直接複決此一重大政策，等於是直接形成一個政策，依公投法第 30 條第 6 項規定，行政機關

⁸⁷ 學者專家董保城教授發言內容，聽證紀錄頁 11。(附件 3)

⁸⁸ 領銜人郝龍斌先生 107 年 4 月 24 日陳述意見書頁 2。(附件 4)

⁸⁹ 學者專家高仁川助理教授發言內容，聽證紀錄頁 7。(附件 3)

⁹⁰ 學者專家王毓正副教授發言內容，聽證紀錄頁 8。(附件 3)

2 年內不得變更該複決案內容之施政。政策複決的功能真的是要來直接取代政策嗎？政策形成本身就有一些直接影響的管道，例如政治性或公民性的活動。用這樣的方式，是否讓政策複決與政策決定失去界線⁹¹？此外，上有學者認為，憲法第 17 條創制和複決之區分，只有人民的主動是創制，人民的被動是複決，絕對沒有所謂創制是從無到有，複決是從有到無，因為無論創制或複決均是國民主權直接民主的展現。若干行政法院實務就重大政策之創制，提及概念上為從無到有之制度，並未深刻掌握創制或複決權之意涵。就法律案本身之有無，因為制定法律本身有法定程序要求，也會刊登（載）在政府公報等公眾週知處，具體而明確，創制或複決之區分就法律案之有或無而言相當容易判斷。但就重大政策部分，政策需要相當的形成及確認過程，就政策是否已臻具體成熟而可進行公投、或政策已具體但迄未實施等，常常會因為外在因素（如政治、民意等）而產生影響，在最高行政權力掌握者未定調、行諸文字並賦予實踐前，往往具有高度不明確性，從而就重大政策之有無劃分，往往無法涇渭分明，與法律案之有無劃分清楚相比，重大政策之有無存有隱晦難顯部分，執著於創制或複決之劃分，甚或據此作成駁回公投案之理由，均與公投之立法目

⁹¹ 學者專家王毓正副教授發言內容，聽證紀錄頁 17。(附件 3)

的有悖⁹²。

2、與會者意見：領銜人於聽證會中所提陳述意見書指出，本次公投理由業已指出執政當局政策反覆，將有再開放核食，危害人民生命健康之舉，故為令公民行使最終決定權，就既存禁止開放之政策，決定繼續存續，自為重大政策之複決，爰將理由修正為：

「爰依據公民投票法第 9 條之規定，提出之全國性重大政策之公民『複決』案，敬請全民公決」⁹³。

(三) 議題三：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？

1、學者專家意見：學者書面意見指出，公投提案主文宜更改為「你是否同意政府拒絕日本核災地區食品進口」，即與公投法第 29 條文義相符⁹⁴。

2、與會者意見：領銜人於聽證會中所提陳述意見書指出，為符合貴會主張主文及理由應具一致性，提案人亦可補正主文為：「你是否同意政府『維持禁止』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？」此外，本次公投理由業已指出執政當局政策反覆，將有再開放核食，危害人民生命健康之舉，故為令公民行使最終決定權，就既存禁止開放之政策，決定繼續存續，自為重大政策之複決，爰將理由修正為：「爰依據公民投

⁹² 學者專家董保城教授書面意見頁 2-3。(附件 5)

⁹³ 領銜人郝龍斌先生 107 年 4 月 24 日陳述意見書頁 2。(附件 4)

⁹⁴ 學者專家董保城教授書面意見頁 3。(附件 5)

票法第 9 條之規定，提出之全國性重大政策之公民
『複決』案，敬請全民公決」⁹⁵。

(四) 議題四：旨揭公投案果若通過，是否有違反前揭 SPS
協定等國際協定及 WTO 裁定案例之虞？

1、學者專家意見：理由書可以再強化南韓禁止日本核
災食品進口目前在 WTO 的發展，以利掌握真實民
意及相關政策之思考⁹⁶。

2、與會者意見：韓國在今年 4 月 9 日已經正式通知
WTO 表示上訴，在 4 月 12 日的時候，WTO 也已
經作了相關的公告。換言之，韓國針對日本福島
周邊縣市農產品進口相關 SPS 的舉措，到底符不
符合 WTO 的規範？其實在國際貿易法上面是沒有
定論，猶待爭執。理由書，我也希望寫得更詳細、
引述更多資料，惟公投法第 10 條規定理由書以 2,000
字為限。其實公投法第 20 條講得很清楚，公告成立
後，可以設立辦事處從事意見宣傳，我們一定會
把它放在後續的宣傳裡面，希望貴會能夠通過公
告本提案，在未來到年底前，我們將針對這個議
題會去作更詳細的說明。

3、領銜人及相關機關回復意見(聽證後)：

(1) 權責機關回復：衛生福利部函復表示：本部針對
日本食品輸入之立場以國人健康安全為優先考量，
目前未獲指示須調整管制措施，仍維持現行福島、
櫛木、茨城、群馬、千葉等五縣食品採取暫停輸

⁹⁵ 領銜人郝龍斌先生 107 年 4 月 24 日陳述意見書頁 2。(附件 4)

⁹⁶ 學者專家高仁川助理教授發言內容，聽證紀錄頁 21。(附件 3)

入管制措施⁹⁷。行政院農業委員會函復表示：本議題係衛生福利部職權，本會尊重權責機關專業意見⁹⁸。至於經濟部則表示：依據 WTO 爭端解決制度，若 WTO 會員認為某會員採取不符合 WTO 相關規範之措施時，得提告至 WTO 爭端解決機制由小組進行裁決，若原告或被告當事國不服小組判決時，得再上訴並由上訴機構做出最終裁決。依據 WTO 爭端解決規則與程序瞭解書(DSU)第 21 條，敗訴會員需立即遵循 WTO 爭端解決機構之裁決。WTO 會員執行 SPS 協定時倘有相關紛爭，得循上述 WTO 爭端解決程序解決，至我國未來是否會涉入相關紛爭，尚難斷定⁹⁹。

(2)提案人之領銜人回復：貴會來函詢及之 WTO 貿易爭訟迄今尚未定案，故針對日本核災地區食品進行食品衛生管制措施，並非必定違反 SPS 協定。次查，旨揭貿易爭訟當事國為韓國及日本，日本迄未對我國禁止其進口核災地區食品之食品安全管制措施項 WTO 提出貿易爭訟，是不論旨揭貿易爭訟之最終結果如何，均不因此拘束我國，我國自無須因此主動變更目前禁止核災地區食品之現行政策，更不得以此限縮人民行使直接民權。再查，縱日本事後決定針對我國禁止該國核災地區食品進口之食品衛生管制措施項 WTO 提出貿易爭

⁹⁷ 衛生福利部 107 年 5 月 9 日衛授食字第 1079013483 號函。(附件 10)

⁹⁸ 行政院農業委員會 107 年 5 月 9 日農防字第 1070217838。(附件 11)

⁹⁹ 經濟部 107 年 5 月 14 日經貿字第 10704602760 號函。(附件 13)

訟，WTO 爭端解決機構最終亦未必做成不利於我國之認定，又縱日本確實對我國提出貿易爭訟，WTO 也未必會於系爭公投通過後二年內做成任何之認定，其對於我國目前管制措施之非難範圍及程度亦未可知，是縱我國未來果不幸於 WTO 貿易爭訟中未獲有利認定，亦未必與本件公投案有任何扞格之處，貴會自不得以此高度不確定之假設性問題，限制公投之進行。況查，我國目前政策仍係禁止開放日本核災地區之食品及農產品進口，此亦為聽證會當日衛生福利部代表所認同，如認有行政牴觸國際協定之虞，政府應早已修正政策，貴會以此要求領銜人補正說明，實有未洽¹⁰⁰。

(五) 本案擬議如下：

1、本案是否符合公投法第 2 條第 2 項第 3 款「重大政策之複決」？

(1)有關重大政策之複決，雖有學者認為依憲法第 17 條創制和複決之區分，只有人民的主動是創制，人民的被動是複決，絕對沒有所謂創制是從無到有，複決是從有到無，因為無論創制或複決均是國民主權直接民主的展現。重大政策之有無存有隱晦難顯部分，執著於創制或複決之劃分，甚或據此作成駁回公投案之理由，均與公投之立法目的有悖¹⁰¹。

(2)惟實務案件與見解如下：

¹⁰⁰ 領銜人郝龍斌先生 107 年 5 月 7 日補充陳述意見書頁 3-4。(附件 8)

¹⁰¹ 學者專家董保城教授書面意見頁 2-3。(附件 5)

A.謝天仁所提「否決美牛進口」公投案：此案緣於美國牛隻因感染庫賈氏症(狂牛症)為該症疫區，政府乃於 93 年禁止部分美牛產製品進口，嗣 98 年因疫情減緩，美國依世界動物衛生組織規範要求經評估認證之美牛產製品出口至我國。政府與該國協商於同(98)年 10 月 22 日簽訂「美國牛肉輸台議定書」，行政院衛生署乃據以於 11 月 2 日公布衛署食字第 0980462389 號令修正美國牛肉及其產品之進口規定，開放美國 30 月齡以下帶骨牛肉、絞肉、牛內臟、牛脊髓之進口。謝員旋於 12 月 8 日提出：「要求否決衛生署在 98 年 11 月開放 30 月齡以下帶骨牛肉、絞肉、牛內臟、牛脊髓之政策。謝員美國 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」全國性公投案。以其提出時機係在政策已然確定後為之，且具體明確，公民投票委員會(下稱公投會)爰認定合於重大政策複決之要件。

B.高成炎所提「核能四廠試運轉」公投案：為化解國人對於核四疑慮，政府於 103 年 4 月 28 日宣布，核四一號機不施工、只安檢，安檢後封存；核四二號機全部停工，且未來啟封前必須經公民投票，並經再次安全確認後才會裝填燃料。高員於同(103)年 7 月 11 日提出「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？」全國

性公投案，以其提出時機乃政府宣布核四封存之後，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。

高員不服上開處分提起行政訴訟，案經臺北高等行政法院 103 年訴字第 1559 號判決¹⁰²駁回，其所持主要理由略為：「公投法第 2 條第 2 項列舉全國性公民投票適用事項，所謂立法原則、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；而所謂法律、重大政策、憲法修正案之『複決』則係公民藉由投票就其代表機關所通過之法案或進行之政策，行使最終決定權，乃就既存之法案或政策決定是否繼續存續（廢止或否決）之制度，是就法律或重大政策提案複決者，必然是反對行將通過或已然通過之法律或重大政策。…核能四廠上述封存、停工之事實，復為原告所不爭，自堪信為真實」、「原告主張無論政府係『決策』應執行或不執行某項重大政策，均得以之為複決標的，而政府均應按公投結果為一定作為或不作為之處置，以本案而言，推動核四廠完成裝填核燃料棒試運轉、至終並完成正式商業運轉係

¹⁰² 最高行政法院 105 年度判字第 127 號判決。(附件 12)

向來行政院及經濟部之既定政策立場，僅因林義雄先生禁食行動而引起龐大輿論共鳴之情況下，行政院方才被迫宣布暫時封存核四廠 3 年，公投法並未規定『複決公投』僅能站在「否決」政府政策的立場上才能提出云云，乃將重大政策之複決與創制混為一談，無視公民投票法制度目的係在確保國民主權而提供人民對重大政策表達意見之管道，倘人民意見與政府現行政策一致，殊無再藉由公民投票肯定民意之必要；且與原告以核能四廠進行裝填核燃料棒試運轉為重大政策，提出系爭公投提案，旨在複決該重大政策，俾停止核能四廠進行裝填核燃料棒試運轉之本意顯然有違，已非為改變現狀，而試圖透過公民投票表達民意，乃徒以辦理公民投票為目的，提起本件訴訟，而悖離公民複決之制度目的，尚非可採。」最高行政法院 105 年判字第 127 號判決亦肯認臺北高等行政之見解，駁回高員之上訴。

(3)另據衛生福利部 107 年 5 月 9 日衛授食字第 10790 13483 號函所示，針對日本食品輸入之立場以國人健康安全為優先考量，該部目前未獲指示須調整管制措施，仍維持現行福島、櫛木、茨城、群馬、千葉等五縣食品採取暫停輸入管制措施。可知目前政府就是否進口日本核災食品係採取暫停輸入管制之政策。

(4)綜上，則本案提案人之領銜人維持原公投主文，

通過後，政府當即開放日本核災地區農產品及食品進口，應可定性為重大政策之創制，尚無須補正，惟是否有違提案本意，則應請其釐清補正。倘領銜人更正主文為：「你是否同意政府『維持禁止』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？」希冀以公投維持既定之政策。依上開 103 年訴字第 1559 號判決意旨，則本公投案「已非為改變現狀，而試圖透過公民投票表達民意，乃徒以辦理公民投票為目的，而悖離公民複決之制度目的」之虞。若果，亦有請其釐清補正之必要。

2、公投提案主文命題是否與公投法第 29 條規定意旨相符？

鑒於本案是否符合「重大政策複決」之要件，仍待釐清補正，是以本案是否已無違反公投法第 29 條之虞，乃應請提案人之領銜人就前提要件補正時，作配套連動之補正。

3、旨揭公投案果若通過，是否有違反前揭 SPS 協定等國際協定及 WTO 裁定案例之虞？

(1)提案人之領銜人於 107 年 3 月 15 日所提「是否開放日本核災食品進口」全國性公民投票案，其理由書提到：「除我國外，南韓等其他國家亦持續禁止日本核災周邊地區進口。目前日韓正在 WTO 進行貿易爭訟，我國如在 WTO 做成最終判斷前自己

放寬管制，更是自失立場。」¹⁰³嗣經本會於同年 4 月 24 日舉行聽證，會中與會學者專家提及鄰近國家如南韓亦遭遇與我國類似情況，該國亦禁止日本核災食品進口，嗣經日本以其涉有違反 WTO 食品衛生檢驗與動植物檢疫措施協定（簡稱 SPS 協定），向 WTO 提出貿易爭訟。WTO 於 2 月 22 日裁定南韓敗訴，該國並於 4 月 12 日上訴有案。為利掌握真實民意及政策之形成，就此部分似有於理由書予以強化之必要¹⁰⁴。本此，前揭公投案果若通過，是否有違反前揭 SPS 協定等國際協定及 WTO 裁定案例之虞？權責機關應如何依公民投票法第 30 條第 1 項第 3 款為必要之處置？本會以 107 年 5 月 3 日中選法字第 1073550284 及 10735502841 號函請領銜人及相關機關提供補充意見書，以利釐清爭議¹⁰⁵。

(2)承上，衛生福利部函復表示：本部針對日本食品輸入之立場以國人健康安全為優先考量，目前未獲指示須調整管制措施，仍維持現行福島、櫛木、茨城、群馬、千葉等五縣食品採取暫停輸入管制措施¹⁰⁶。行政院農業委員會函復表示：本議題係衛生福利部職權，本會尊重權責機關專業意見¹⁰⁷。至於經濟部則表示：依據 WTO 爭端解決制度，若 W

¹⁰³ 領銜人郝龍斌先生本提案主文及理由書頁 3。(附件 1)

¹⁰⁴ 聽證紀錄頁 7、10、14、21。(附件 3)

¹⁰⁵ 本會 107 年 5 月 3 日中選法字第 1073550284 及 10735502841 號函。(附件 6、7)

¹⁰⁶ 衛生福利部 107 年 5 月 9 日衛授食字第 1079013483 號函。(附件 10)

¹⁰⁷ 行政院農業委員會 107 年 5 月 9 日農防字第 1070217838。(附件 11)

TO 會員認為某會員採取不符合 WTO 相關規範之措施時，得提告至 WTO 爭端解決機制由小組進行裁決，若原告或被告當事國不服小組判決時，得再上訴並由上訴機構做出最終裁決。依據 WTO 爭端解決規則與程序瞭解書(DSU)第 21 條，敗訴會員需立即遵循 WTO 爭端解決機構之裁決。WTO 會員執行 SPS 協定時倘有相關紛爭，得循上述 WTO 爭端解決程序解決，至我國未來是否會涉入相關紛爭，尚難斷定¹⁰⁸。提案人之領銜人 107 年 5 月 7 日所提補充陳述意見書指出，貴會來函詢及之 WTO 貿易爭訟迄今尚未定案，故針對日本核災地區食品進行食品衛生管制措施，並非必定違反 SPS 協定。次查，旨揭貿易爭訟當事國為韓國及日本，日本迄未對我國禁止其進口核災地區食品之食品安全管制措施項 WTO 提出貿易爭訟，是不論旨揭貿易爭訟之最終結果如何，均不因此拘束我國，我國自無須因此主動變更目前禁止核災地區食品之現行政策，更不得已此限縮人民行使直接民權。再查，縱日本事後決定針對我國禁止該國核災地區食品進口之食品衛生管制措施項 WTO 提出貿易爭訟，WTO 爭端解決機構最終亦未必做成不利於我國之認定，又縱日本確實對我國提出貿易爭訟，WTO 也未必會於系爭公投通過後二年內做成任何之認定，其對於我國目前管制措施之非難範圍及

¹⁰⁸ 經濟部 107 年 5 月 14 日經貿字第 10704602760 號函。(附件 13)

程度亦未可知，是縱我國未來果不幸於 WTO 貿易爭訟中未獲有利認定，亦未必與本件公投案有任何扞格之處，貴會自不得以此高度不確定之假設性問題，限制公投之進行。況查，我國目前政策仍係禁止開放日本核災地區之食品及農產品進口，此亦為聽證會當日衛生福利部代表所認同，如認有行政牴觸國際協定之虞，政府應早已修正政策，貴會以此要求領銜人補正說明，實有未洽¹⁰⁹。

- (3) 公投提案唯有顯然自始客觀不能實現，才能以提案違反一般法律原則（行政程序法第 4 條）認定無效。提案偶有實現困難，不能驟然認定為顯然自始客觀不能實現。如果能否實現有疑義，基於公投提案合憲推定原則，有疑義時推定有利於人民。還是應該認定公投提案合於法律規定。縱使公投提案乍看之下不是那麼合理，仍然不宜認定公投提案不能實現。「法律不能」並非事實上顯然「自始客觀不能」，因此公投提案是否抵觸國際法或國際約定本身，並非公投能不能實現所該處理的問題。然而，提案的明確性為公投提案能否實現的前提。再者，有公民投票權人必須知悉公投提案贊成或反對的可能後果，才能在充分資訊的前提下，做成自由意志投票。公投提案是否抵觸國際法或國際約定，若抵觸對於實現公投提案內容有何影響，有公民投票權人應被充分告知。

¹⁰⁹ 領銜人郝龍斌先生 107 年 5 月 7 日補充陳述意見書頁 3-4。(附件 8)

(4)提案人之領銜人既自承，本公投提案縱使公投提案獲得通過，日本未必會依 WTO 貿易爭端解決機制對我國提出貿易爭訟，WTO 也未必會在系爭公投過後二年內做出任何決定。提案人之領銜人認為「縱我國未來果不幸於 WTO 貿易爭訟中未獲有利認定，亦未必與本件公投案有任何扞格之處」。似可認定本項公投提案並非顯然自始客觀不能實現。爰此部分尚無補正之必要。

(六) 檢附郝龍斌先生於 107 年 3 月 8 日所提公民投票案之主文及理由書影本、聽證紀錄及相關資料等。

辦法：依委員會決議辦理。

決議：本案應具明理由函請提案人確認其究係重大政策創制或複決提案，於符合公投法第 2 條第 2 項第 3 款規定要件，作主文及理由書一致性之補正外，如果認為提案屬維持既定之政策者，併請敘明與臺北高等行政法院 103 年訴字第 1559 號判決意旨是否相合。

第十一案：有關盧秀燕女士於本（107）年 4 月 3 日所提「為改善空氣污染，減少由火力電廠所排放 PM2.5 對國民健康之危害，你是否贊成逐年降低火力發電廠發電量？」全國性公民投票案一案，敬請核議。

提案單位：法政處

說明：

一、本案前經提請本會第 505 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（5）月 8 日上午 9 時由林委員瓊珠主持，舉行聽證竣事，且定於 5

月 14 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：本案究屬「複決案」或「創制案」？

與會者意見：王毓正副教授認為，本案既為希望政府逐年降低火力發電量，則應屬重大政策之創制¹¹⁰。然劉如慧教授、行政院環境保護署代表及經濟部代表認為，現國家能源政策，於 2025 年達成 20-30-50 潔淨能源發電結構目標，再生能源發電占比增加為 20%、天然氣發電占比增加為 50%，而燃煤發電比例將由 2016 年 45%，逐漸降至 30%，並將擴大天然氣使用，逐步降低燃煤發電占比，以改善空氣品質，維護民眾健康。即現行之能源使用政策已係逐年降低火力發電廠發電量，而增加再生能源發電占比，倘經公民投票通過，則是否屬重大政策之「創制」或「複決」(反對現行能源政策)，尚有疑義，應再釐清¹¹¹。

(二) 議題二：本案提案內容是否能瞭解其真意？

與會者意見：

1、王毓正副教授認為，縱使現有研究報告提出火力發電及 PM2.5 有因果關係，但因提案內容所稱「

¹¹⁰ 專家學者王毓正副教授發言內容，聽證紀錄頁 6。

¹¹¹ 專家學者劉如慧教授、行政院環境保護署代表及經濟部代表發言內容，聽證紀錄頁 7 至 8、頁 11 至 13。

逐年降低火力發電廠發電量」沒有期限及目標，如之後因果關係產生重大改變之情況，我們仍逐年檢討火力發電，而錯失真正解決 PM2.5 問題，是否為提案人之本意，仍須釐清。然劉如慧教授傾向認為，如何逐年降低火力發電廠發電量，應尊重行政機關之規劃執行方式¹¹²。

- 2、行政院環境保護署代表認為，於火力發電排放的空氣污染，該署已與經濟部合作，要求台電公司自現階段至 2025 年逐年逐一盤點包含深澳電廠在內所有新增、除役發電機組發電量與各項空氣污染物排放量。透過發電能源將從燃煤為主轉型為燃氣為主，而燃煤機組亦逐步汰換為發電效率佳的超超臨界機組，並提昇空氣污染防制效率等措施，推估火力發電廠實際發電量將由 2017 年約 1,512 億度，增加至 2025 年約 1,600 餘億度，整體空氣污染物排放量將由 2017 年共約 10 萬公噸，降低至 2025 年約 6 萬 5 千公噸，減量比例約 35%，也就是火力發電量是增加，但空氣污染物排放量是減少的。本案所稱降低火力發電廠發電量，可能造成誤解為停止新建電廠，對於老舊電廠設備廠汰舊換新不利，影響空氣污染減量效益¹¹³。

（三）本案擬議事項如下：

- 1、本案是否符合公民投票法第 2 條第 2 項第 3 款「重大政策之創制或複決」規定？

¹¹² 專家學者劉如慧教授表發言內容，聽證紀錄頁 8。

¹¹³ 行政院環境保護署提供之書面資料。

按「所謂立法原則、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。所謂法律、重大政策、憲法修正案之『複決』，係指公民藉由投票就其代表機關所通過之法案或進行中之政策，行使最終決定權，乃就既存之法案或政策決定是否繼續存續（廢止或否決）之制度，是就法律或重大政策提案複決者，必然是反對行將通過或已然通過之法律或重大政策。」(臺北高等行政法院 103 年度訴字第 1559 號判決參照)。

據行政院環境保護署及經濟部所述，現國家使用政策既已為逐年降低火力發電廠發電量，並規劃各種配套措施，訂於 2025 年達成 20-30-50 潔淨能源發電結構目標，則本案似非「創制案」之「從無到有」之概念，又如將其定性為「複決案」，即為否決現行「逐年降低火力發電廠發電量」之國家能源政策，似亦與本案意旨未符，本此，本案究屬「複決案」或「創制案」尚待提案人釐清補正。

2、本案提案內容是否能瞭解其真意？

- (1) 雖有與會專家學者傾向認為，如何逐年降低火力發電廠發電量，應尊重行政機關之規劃執行方式，然而，據行政院環境保護署代表所述，為於 2025 年達成 20-30-50 潔淨能源發電結構

目標，現階段已要求台電公司逐年逐一盤點包含深澳電廠在內所有新增、除役發電機組發電量與各項空氣污染物排放量。透過發電能源將從燃煤為主轉型為燃氣為主，而燃煤機組亦逐步汰換為發電效率佳的超超臨界機組，並提昇空氣污染防治效率等措施，則本案所稱降低火力發電廠發電量，可能造成民眾誤解為停止新建電廠，不利於老舊電廠設備汰舊換新，進而影響空氣污染減量效益，故仍需請提案人釐清補正其提案真意究屬為何。

- (2) 此外，依行政程序第 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。」亦即，法規明定「應依聽證紀錄作成處分」時，聽證紀錄才有拘束機關決定的效力，由於公投法並未作此特別拘束規定，聽證之結果，僅供本會「斟酌」之效力。以本會為合議制機關，係由全體委員依公投法等規定，參酌聽證結果及相關資料做成決議。是本案領銜人於聽證會中陳明，本會若有新增議題，應於會中提出，否則不得據以作為本案裁決之依據。惟本會之裁決乃依法律為之，故領銜人所陳等節，亦僅具參酌之效力，

(3) 承上，則依憲法第 129 條規定：「本憲法所規定之各種選舉，除本憲法別有規定外，以普通，平等，直接，及無記名投票之方法行之。」公投法第 4 條亦規定：「公民投票，以普通、平等、直接及無記名投票之方法行之。」再依公民與政治權利國際公約第 25 條第 2 款規定：「在真正、定期之選舉中投票及被選。選舉權必須普及而平等，選舉應以無記名投票法行之，以保證選民意志之自由表現。」公約第 25 號一般性意見進一步闡述「…有投票權的人必須能自由投任何候選人的票，贊成或反對提交公民投票的任何提案，自由支持或反對政府而不受可能扭曲或限制自由表達投票人意願的任何類型的不當影響或壓力。投票人應該可以獨立形成見解，不受任何類型的暴力或暴力威脅、強迫、引誘或操縱影響。…」亦同此旨。復據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 條規定，上開公約所揭示保障人權之規定，具有國內法律之效力。因此，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。

(4) 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「為改善空氣污染，減少由火力電廠所排放 PM2.5 對國民健康之危害」等文字，是否認係有違上開規定之虞，而有請提案人刪除之必要，殊待審酌。

(四) 檢附盧秀燕女士於本(107)年 4 月 3 日所提公民投票案之主文及理由書影本及聽證紀錄及相關資料。

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如下事項：

- 一、主文除有「減少由火力電廠所排放 PM2.5」之議題外，另尚有「逐年降低火力發電廠發電量」之議題，本案應請其確認欲公投之標的所在。
- 二、主文所稱「減少由火力電廠所排放 PM2.5」及「逐年降低火力發電廠發電量」二議題，應請其確認是否符合公投法第 2 條第 2 項第 3 款規定要件，並為相應之補正。
- 三、主文「為改善空氣汙染」、「對國民健康之危害」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。

第十二案：有關陳冲先生於本（107）年 3 月 8 日領銜提出「您同意修法使選民可以投反對票（負數票）嗎？一人還是只有一票，選民可以用其唯一選票表達反對某候選人應該是基本人權，贊成票扣除反對票後，淨贊成票較高者當選。」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、陳冲先生於本（107）年 3 月 8 日向本會提出全國性公民投票案，主文「您同意修法使選民可以投反對票（負數票）嗎？一人還是只有一票，選民可以用其唯一選票表達反對某候選人應該是基本人權，贊成票扣除反對票後，淨贊成票較高者當選。」（69 字）、理由書（1,302 字）及提案人名冊正本、影本各 1 份，提案人數計 1,971 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），核符公投法第 10 條第 1 項規定；惟其檢具理由書內容包含圖案，前經本會 107 年 3 月 13 日第 503 次委員會議決議：「審議通過，依法定程序發布公告及舉行聽證會，理由書內容限於文字，俟聽證會後併同通知補正」。
- 二、本案經法政處於 107 年 4 月 10 日下午 2 時舉行聽證會，並於 107 年 4 月 13 日聽證紀錄閱覽完竣，再經本會 107 年 4 月 17 日第 505 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）

公民投票法第 9 條第 2 項規定，主文及理由書內容僅得以『文字』為之（本會第 503 次會議決議），理由書有關圖案部分，應予補正。（二）公民投票法第 2 條第 2 項規定，公民投票案應於憲法規範架構下為之，惟憲法規定之選舉均屬相對多數制。本此，本案可適用之選舉類型為何，應予釐清補正。（三）候選人之『淨贊成票』為負值時，應為如何之立法原則，殊欠明確，應予補正釐清真意。（四）理由書有關『聯合國秘書長推選方式』與所稱『負數票投票制』侷不相同，與事實不符，應予補正釐清真意。」並以 107 年 4 月 26 日中選法字第 1073550245 號函請當事人於本（5）月 9 日前予以補正，以釐清相關爭點。本會於本（5）月 7 日收受以社團法人負數票協會名義（理事長為張天鵝先生）之補正函，惟察覺其以社團法人負數票協會名義發文似未符程序，本會乃以電子郵件通知張先生，張先生遂於 107 年 5 月 8 日將陳冲先生之委託書送達本會。

三、來函補正內容，略為：

（一）主文部分，維持原提案主文內容，理由如下：

- 1、「贊成票扣除反對票後，淨贊成票較高者當選」仍是相對多數選舉。
- 2、本案聽證會之鑑定人蘇彥圖先生已在其鑑定書中承認若適用於總統副總統選舉似乎尚有合於相對多數決之形式規則的解釋空間。

3、關於不分區立委席次分配問題，提案人已於聽證會中提供出建議之修法細則，仍依贊成票比例分配立委席次，這只是多項既符合憲法相關條文又符合有反對票選項機制之一項可行方案。立法細則屬立法院職權，當然不宜由主文中排除此可行之機制，又參攷拉脫維亞國會議員之選舉亦為依政黨得票比例分配，但選民可在決定投給某政黨後，選擇針對該政黨提名之國會議員投下贊成或反對票。此外，政黨補助款之分配部分，選民如選擇投反對票，即使不分區立委席次仍只依贊成票比例計算，政黨補助款仍可依政黨淨贊成票計算而達節首公帑效果，故不宜草率由主文中刪除。

(二) 理由書部分，增刪部分內容如下：

- 1、圖示部分，可接受暫時刪除以便進入連署程序，但保留訴訟權利將來若勝訴再加回圖示。
- 2、增加以下第五點文字補充說明：「(五) 修法細則：有學者專家質疑若有反對票是否違反憲法中部分條文，例如總統副總統的得票數較高者當選的定義，和不分區立委席次按政黨得票比例分配，或本提案是否有考慮配套等問題等等，釋憲是大法官職權，立法細則是立法院職權，若未來立法院認為有可能牴觸部分條文，可以在立法細則中避開，負數票協會官網已提供修法範例版本，已針對這些質疑提出建議，例如："不分區立委席次仍依贊成票比例分配"，例如："若無候選人得淨正

票，必須重選，而且重選時前次已被選民淘汰者不得再參選，如此才符合民意"，歡迎社會大眾參考並提出改善建議，https://www.negativevote.org/news/pid_1/18.html?lang=ch」。

- 3、至聯合國秘書長推選方式係強調其有"反對"選項，重點在於："聯合國選領導人有此選項，為何我們普通公民選我們領導人無此選項？"完全符合事實，亦符合本案立法"原則"之精神，並無修改或補正之必要。

四、本案聽證後原有之 4 項爭點，確經當事人補正，惟與要求補正之意旨及相關規定似仍有下列事項尚待審議決定：

- (一) 關於程式部分：按公投法第 10 條第 2 項、第 3 項所稱「補正」雖未明定其程式，惟其文義應指將不明確、不合規定之文字予以明確匡正使合規定之意甚明。本案補正函卻以補強說明理由或附帶條件之方式做模稜含糊而未作明確修刪之補正，與條文所稱「補正」難謂相合。
- (二) 關於主文部分：按憲法第 17 條規定：「人民有選舉、罷免、創制及複決之權。」、第 123 條規定：「縣民.. (略) ..對於縣長及其他縣自治人員，依法律行使選舉、罷免之權。」、第 129 條規定：「本憲法所規定之各種選舉，除本憲法別有規定外，以普通、平等、直接及無記名投票之方法行之。」、第 133 條規定：「被選舉人得由原選舉區依法罷免之。」；

憲法增修條文第 2 條第 1 項規定：「總統、副總統由中華民國自由地區全體人民直接選舉之，自中華民國八十五年第九任總統、副總統選舉實施。總統、副總統候選人應聯名登記，在選票上同列一組圈選，以得票最多之一組為當選。在國外之中華民國自由地區人民返國行使選舉權，以法律定之。」、依憲法增修條文第 4 條第 1 項、第 2 項規定，立法委員直轄市、縣市選出者，依個直轄市、縣市人口比例分配，並按應選名額劃分同額選舉區選舉之，每縣市至少 1 人。自由地區平地原住民及山地原住民各 3 人。全國不分區及僑居國外國民選出者，依政黨名單，由得票百分之 5 以上政黨選出之，各政黨當選名單中，婦女不得低於 2 分之 1。司法院釋字第 331 號解釋規定，公職選罷法就僑居國外國民及全國不分區選舉民代不適用罷免之規定，其所遺缺額之遞補應以法律定之。第 721 號解釋闡明「選舉既為落實民意政治、責任政治之民主基本原則不可或缺之手段，並同時彰顯主權在民之原則，則所定選舉方法仍不得有礙民主共和國及國民主權原則之實現，亦不得變動選舉權、平等權之核心內涵。依上開規定意旨，則憲法所定之總統副總統及其他公職人員之選舉均係採行單記正向偏好之相對多數（罷免係以單記負向偏好）的制度設計，故以所謂使選民得對候選人為負面之評價（負數票），抵銷其所獲票數（贊成支持票），形同變更選民之自

由意志之表達，與憲法所定各類選舉予選民正向表達意願之制度設計意旨，難謂相合，復加諸本案當事人並未明確指陳本公投應適用於何種類型選舉之補正，故似應認本案除不瞭解其真意外，且尚非憲法架構下之公投，與公投法第 2 條第 2 項之序言及第 10 條第 2 項第 4 款之規定不符。

(三) 關於理由書部分

- 1、提案人為進入下一階段連署程序暫時刪除圖示，但保留訴訟權利將來若勝訴再加回，除程式瑕疵已如上述外，似亦有違公投法第 9 條第 2 項規定之意旨，而未作補正。
- 2、鑒於當事人未對本案適用之選舉予以明確界定，故其補充"第五點修法細則"內容，並保留聯合國秘書長推選方式等敘述文字，僅係強調其有"反對"選項等補充說明，均因前提之不存，而無所附麗，似亦應認係無效之補正。

五、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：審議通過後，依委員會議決議辦理。

決議：本案經補正仍不符規定，依法予以駁回。

第十三案：有關張麗善女士於本（107）年 4 月 19 日領銜提出「您是否同意麥寮港改制成雲林國際工商綜合港？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、張麗善女士於本（107）年 4 月 19 日向本會提出全國性公民投票案，主文「您是否同意麥寮港改制成雲林國際工商綜合港？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。」（90 字）、理由書（1,335 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 4,029 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。」旨揭公投案原主文為「您是否同意麥寮港改制成雲林國際工商綜合港？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。」經提案人來函將主文更改為「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。」。另關於主文之「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。」等文字是否宜改列為理由書內容之部分，奉鈞長指示與提案人聯絡後，提案人仍認為該等文字應保留為主文內容，俾使投票權人更能瞭解本案之提案真意，併予陳明。另擬議研析意見如下：

(一) 本案是否為公投法第 2 條第 2 項之規定？

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，合先敘明。

2、復按憲法第 129 條規定：「本憲法所規定之各種選舉，除本憲法別有規定外，以普通，平等，直接，及無記名投票之方法行之。」公投法第 4 條亦規定：「公民投票，以普通、平等、直接及無記名投票之方法行之。」再依公民與政治權利國際公約第 25 條第 2 款規定：「在真正、定期之選舉中投票及被選。選舉權必須普及而平等，選舉應以無記名投票法行之，以保證選民意志之自由表現。」公約第 25 號一般性意見進一步闡述「…有投票權的人必須能自由投任何候選人的票，贊成或反對提交公民投票的任何提案，自由支持或反對政府而不受可能扭曲或限制自由表達投票人意願的任何類型的不當影響或壓力。投票人應該可以獨立形成見解，不受任何類型的暴力或暴力威脅、強迫、引誘或操縱影響。…」亦同此旨。復據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 條規定，上開公約所揭示保障人權之規定，具有國內法律之效力。因此，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。

- 3、綜上，公投主文須清楚明確、公平，不能有誤導性，不能暗示或誘導贊成或反對乃屬當然。若果，則本案主文所稱「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。」等文字，是否有明顯誘導投票人投票行為，從而有違公投法第 2 條第 2 項規定之虞，爰有釐清之必要。

(二) 本案是否提案內容是否不能瞭解其提案真意？

- 1、依公投法第 30 條第 1 項第 3 款規定，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要處置。復依產業創新條例第 3 條：「本條例所稱主管機關：在中央為經濟部；在直轄市為直轄市政府；在縣（市）為縣（市）政府。」、第 56 條：「中央主管機關基於政策或衡量產業園區內興辦工業人之經營需要，且經評估非鄰近商港所能提供服務者，得於其所核定設置之產業園區內，設置工業專用港或工業專用碼頭（第一項）。前項工業專用港或工業專用碼頭之設置，應

由中央主管機關會商交通部後，報行政院核定（第二項）。工業專用港或工業專用碼頭區域之劃定，由中央主管機關會商交通部、內政部及有關機關後，報行政院核定。工業專用港或工業專用碼頭之指定，由中央主管機關會同交通部，報行政院核定後公告（第三項）。」；商港法第 2 條：「本法之主管機關為交通及建設部（第一項）。商港之經營及管理組織如下：一、國際商港：由主管機關設國營事業機構經營及管理；管理事項涉及公權力部分，由交通及建設部航港局（以下簡稱航港局）辦理。二、國內商港：由航港局或行政院指定之機關（以下簡稱指定機關）經營及管理（第二項）。」及第 6 條第 1 項：「商港區域之整體規劃及發展計畫，由商港經營事業機構、航港局或指定機關徵詢商港所在地直轄市、縣（市）政府意見擬訂，並報請主管機關或層轉行政院核定。」

- 2、本案主文及理由書敘明麥寮工業專用港具備成為國際商港之潛力，如成功改制可重新調整雲林產業結構，結合周邊縣市之營運腹地，帶動雲林農工商漁相關產業全面發展，並就麥寮港改制後之港區劃分為具體建議；又承前所述，依產業創新條例及商港法等相關規定，工業專用港及國際商港之規劃既由中央主管機關報請行政院核定，如本案得順利通過，亦得使權責機關得明確就實現

公投案內容為必要之處置，應可認一般通常知識能力者，已足堪瞭解其真意。

(三) 本案是否一案一事項?

本案旨在藉由麥寮工業專用港改制為國際商港，帶動雲林農工商漁相關產業全面發展，可認係為一案一事項無疑。

五、檢附張麗善女士 107 年 4 月 19 日所提公民投票案提案函、主文及理由書影本、更正函及其附件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：審議通過後，依委員會議決議辦理。

決議：本案有舉行聽證必要，依法定程序發布公告及舉行聽證。

丙、臨時動議

丁、散會(下午 5 時 50 分)