

「你是否同意政府開放日本福島311核災相關地區，包括福島與周遭4縣市（茨城、櫛木、群馬、千葉）等地區農產品及食品進口？」全國性公民投票案聽證會紀錄

時間：中華民國107年4月24日（星期二）上午9時30分—10時50分
地點：中央聯合辦公大樓10樓會議室（臺北市徐州路5號10樓）

主持人：

林瓊珠委員

領銜人：

郝龍斌先生

領銜人之代理人：

葉慶元律師、林怡蒼律師、黃心華先生

領銜人之輔佐人：

莊文思先生、黃子哲先生、李正皓先生

學者專家：

高仁川助理教授、王毓正副教授、吳育昇副執行長、董保城教授

經濟部：

陳玉招專門委員、劉志宏副組長、葉承岳科員

衛生福利部食品藥物管理署：

董靜馨專門委員、黃如婕視察、吳宗熹科長、陳柏菁科長

行政院農業委員會：

溫祖康科長、陳銘泓專員、羅于雯科員、徐步雲科員

行政院原子能委員會：

鄭永富科長、嚴淑惠專員

行政院食品安全辦公室：

（未出席）

中央選舉委員會職員：

余明賢副秘書長、莊國祥處長、高美莉處長、賴錦琬處長、蔡金誥專門委員、唐效鈞科長、方凌貞專員、柯孟君專員、馬意婷專員、黃宗馥專員

【記錄開始】

1 司儀：

2 現在報告聽證會應行注意事項：

3 一、出席者須經主持人同意，始得發言。

4 二、禁止吸煙、飲食，並應將行動電話關閉或靜音。

5 三、對於發言者之意見，應避免鼓掌或鼓譟。

6 四、他人發言時，不得加以干擾或提出質疑。

7 五、發言時應針對議題，不得為人身攻擊。

8 六、為免延滯聽證程序進行，不得就主持人已處置或已明白告知為同一
9 問題者，再為重複發言。

10 七、未經主持人許可，不得於聽證進行中進行錄音、錄影或照相。經許
11 可錄音、錄影或照相者應於媒體專區為之。

12 八、有違反前項各款之情事者，主持人得命其退場或為其他必要之處置。

13 九、每位發言時請依所分配時間，在結束前 30 秒會按鈴一聲提醒，發
14 言時間結束時會按鈴兩聲，應即停止發言。發言時請靠近麥克風，以利收音。

15 聽證會開始，請主持人介紹出席聽證人員並說明案由、發言順序、時間
16 等事項。

17 主持人林瓊珠委員：

18 大家早安！提案人、與會的專家學者、各位機關代表及在場的先生、女
19 士，大家早。提案人郝龍斌先生在 107 年 3 月 15 日所提「你是否同意政府
20 開放日本福島 311 核災相關地區，包括福島與周遭 4 縣市等地區農產品及食
21 品進口？」經提本會第 504 次委員會會議討論，多數委員認為應該依公投法
22 第 10 條第 3 項規定舉行聽證會。

23 非常感謝大家能夠參加今天的聽證會，今天聽證會的議題主要有三點：
24 第一點，本案是否提案內容不明不能瞭解其真意？第二點，本案是否符合公
25 投法第 2 條第 3 款「重大政策之創制或複決」？第三點，公投提案主文命題
26 是否應持改變現狀之立場，始與公投法第 29 條規定意旨相符？

27 為使聽證程序順暢進行，請發言者及在場人員配合遵守剛剛司儀所宣布
28 的注意事項。

29 今天的聽證會時間配當，提案人之領銜人或其委任代理人陳述意見為 15
30 分鐘；學者專家及機關代表陳述意見為 40 分鐘；出席者發文及答覆，時間
31 為 30 分鐘。

32 我們現在請提案之領銜人或其委任代理人陳述意見，時間為 15 分鐘，
33 謝謝。

34 領銜人郝龍斌先生：

35 謝謝。

1 主席，還有各位出席聽證會的學者專家、行政機關的代表，還有在電腦
2 前面、電視機前面觀看直播，關心全台灣食品安全，對政府將開放日本核災
3 地區食品進口到台灣感到焦慮、憂心的朋友們，大家好。

4 在新版公投法修正過以後，過去公投審議會已經走進了歷史，中選會在
5 聽證會中間的角色，主要是釐清相關的爭點，而且協助提案人進行必要的補
6 正。所以我要對日前中選會公布下一代幸福聯盟理事長曾獻瑩、還有幸福聯
7 盟公民行動總召游信義所提的婚姻公投等三案成案表示肯定，也希望接下來
8 聽證會的過程中間，中選會也能維持相同的標準，就是站在從旁協助的角
9 色，讓反對核災地區食品進口這樣的一個公投能夠順利地成案。

10 公投是憲法賦予人民的參政權，利用直接民權來矯正或彌補代議政治的
11 不足，所以不論個人的觀點，甚至對個別公投是不是認同，但站在民主的精
12 神上、角度上，都該給予一個適度的尊重。當然我也知道很多人反應，現在
13 公投法通過以後，很多的公投過於浮濫，以我自己從事公投連署的過程中
14 間，我覺得這個擔心是過慮了，因為真正沒有得到民眾的支持、認同，甚至
15 沒有民眾覺得有迫切的需要，甚至是一些政治的議題、意識形態的議題，基
16 本上要完成公投連署是非常困難的。所以這次進行核災食品的公投連署，我
17 們能夠順利在短期之內拿到 12 萬的公投連署書，這充分地反映了民意。而
18 且我要特別提醒各位的就是，這是第一個真正超越統獨，是以民生議題為主
19 的公投連署。

20 其實現在整個的狀況非常清楚，當前執政黨在開放日本核災地區食品的
21 態度是傾向於贊成的。而且我剛才上來的時候也有媒體在反應，現在日本台
22 灣交流協會正在進行立委的遊說，甚至來關說，種種跡象都顯示，目前我們
23 如果不透過直接民權的方式來行使公投的話，台灣人對於日本核災食品進口
24 這件事情的憂慮、擔心是沒有辦法遏止的。

25 國民黨是反對黨，我們在立法院裡面是少數，行政權也不在我們手裡，
26 所以針對民眾的憂慮、擔心，我們只有利用憲法所賦予的公投，讓民眾行使
27 直接民權，真正反映民眾直接的需要，讓民眾的憂心、焦慮能夠透過公投的
28 方式，真正得到確切的保障。

29 所以在這裡，我非常感謝中選會開這樣的一個聽證會，但是我也期待本
30 著「食得安全、食得安心」這樣的前提之下，讓中選會也莫忘當初公投法通
31 過的初衷，不要技術性地杯葛，甚至用時間的限制，讓我們第一個民生法案
32 胎死腹中。

33 在這次聽證會所提到需要討論的三個議題，我接著請我的代理人葉慶元
34 律師跟大家透過發言來作清楚釐清，也謝謝大家，謝謝！

35 領銜人之代理人葉慶元律師：

1 主席、各位與會的學者專家、各位在場的同仁，大家早安、大家好。我
2 是泰鼎法律事務所葉慶元律師，今天非常榮幸能有機會到中選會，針對這個
3 公投議題的相關爭點來進行澄清。我想大會特別提到了三項爭點：

4 第一項是針對這個提案本身有沒有不能瞭解其提案真意的部分，請我們
5 作說明。我想其實從這個公民投票的提案出來以後獲得全國民眾廣大的回
6 響，目前也是在這一波公投法修正以後獲得最多人連署的這一個客觀事實來
7 看，大家都非常清楚這個公投的真意就在於反對開放核災地區食品進口，這
8 個沒有不能瞭解其真意的問題。如果有的話，其實就不會有這麼多人連署，
9 此其一。

10 第二點，回到這個提案當初的歷史背景，其實是現今的執政黨當初在在
11 野的時候，針對福島核災之後，包括福島以及周邊的5個縣市食品要進口的
12 部分，提出了非常嚴格的批評，認為食品安全是不能夠打折扣的，這樣的印
13 象也深駐人心，所以一般的國民對核災地區食品進口台灣，其實有非常高的
14 疑慮。

15 在民進黨這一次執政之後，馬上就宣布要開放核災地區食品進口，在3
16 天之內匆促地舉行了10次的公聽會，甚至還發生了一些激烈的肢體衝突，
17 這只證明了一件事，就是國民對於食品安全的要求是非常高的，而且有非常
18 高的疑慮。所以在這樣的情況之下，要草率地開放，我想是不符合民眾的感
19 受跟一般民眾的需求，也就是為什麼當這個公民投票提案提出來以後會獲得
20 大家的支持。

21 所以從這一整個歷史的背景到現在來看，在今年的時候我們看到政府又
22 第二次地說，我們其實應該要考慮開放，馬上又引起了民眾很大的反彈，所
23 以政府是不斷地釋放出來，我們必須要開放福島周邊地區食品進口的訊息，
24 顯然這個政策有即將要進行改變。所以它的背景是這樣，而這個公民投票的
25 提案正是反對這樣將行政政策的改變，所以並沒有不能瞭解其提案真意的問
26 題。

27 這樣的話，我們就回來，既然沒有不能瞭解其真意，其實就沒有修正必
28 要。但是我們理解大會今天既然有過半數的委員有這樣的憂慮，我們相信這
29 是一個善意的提醒，就如同我們今天提出的陳述意見書，裡面也有提到我們
30 願意將公投的主文補正為「你是否同意政府『維持禁止』開放日本福島311
31 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
32 農產品及食品進口？」我們相信在這樣的修正之後，這個主文就更加地明
33 確，已經就沒有大會委員所質疑的或所憂慮的題意不明的問題。我還是要重
34 申，我們從頭到尾認為並沒有不明確，但是我們也願意作這樣的修正。

35 大會另外一點的質疑，這到底是重大政策的複決，還是重大政策的創

1 制？在這樣的過程裡面，當然也涉及到這是不是一個新的政策？是不是「從
2 無到無」？我們其實要講的是說，禁止核災地區食品進口的確是現行政府延
3 續之前國民黨政府執政時候一貫的政策，但是我們看到現行政府民進黨執政
4 的情況下，一直要去變動這個政策，我們剛剛已經講過了，不管是執政初期，
5 乃至於今年有兩度提出相關提案，政府有鬆動這樣的立場。

6 今天在我們的陳述意見書裡面，附件 1 跟附件 2 我們特別引述了兩個最
7 高行政法院的判決。最高行政法院 101 年判字 514 號判決裡面提到說，如果
8 要要求提案應該持改變現狀的立場，始符合公民投票法的制度設計，這個立
9 場是不正確的，就是說公民投票的提案不必然是一定要改變現狀的。在最高
10 行政法院 105 年判字第 127 號判決進一步說什麼呢？它說就法律或重大政策
11 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。

12 我們回到這個案子的背景，從民進黨這一次執政，也就是 2016 年開始
13 到現在，已經三度表示要開放福島以及周邊受核災影響地區的食品進口，顯
14 然是行將通過的重大政策，所以針對這樣一個重大政策的變更，我們要求進
15 行複決。我們是針對現行的重大政策，也就是禁止福島周邊核災地區食品進
16 口的政策，要求進行複決，因為這個重大政策行將被改變，我們這邊作這個
17 釐清。

18 當然也有很多人質疑說，這樣的話，為什麼我們要件作這樣一個公民投票
19 的提案？容我簡單地重申我們當初公民投票的相關理由。

20 第一個，或許今天原委會等等也可以再說明，民眾最大的質疑是，我們
21 既然身為跟日本最近也是進口農產品幾乎最多國家的情況下，我們能不能完
22 全信賴日本自己的食品檢查？日本的講法一直是說：「我們檢測過了，沒有
23 輻射值，所以大家可以放心。」可是身為政府，難道可以完全相信出口國的
24 檢測嗎？實際上我們看到的是政府相關資料顯示，不管是檢測的儀器、不管
25 是檢測的人力等等，通通都是不足的，在這樣的情況之下，如何能夠開放？

26 第二個，台日的位置相近，我們目前在敦促他們跟我們進行經濟貿易夥
27 伴協定，要進行談判。其實經濟談判的時候，一定是有取有捨，而福島周邊
28 地區的食品進口，就是雙方在爭執的時候一個最大的談判事項，如果我們在
29 EPA 談判進行之前，就逕自把這最大的籌碼放掉，直接同意開放，接下來在
30 後續的談判，勢必會被日本予取予求，這不但是對國民的食安一個很大的背
31 棄，更是對中華民國國家利益一個很大的悖離，我想這也是民眾不能夠接受
32 的。

33 另外，就如同我一開始所說，執政當局的政策反覆是我們不能夠接受
34 的事情。2016 年大選的時候，民進黨是以「非核家園」為訴求，一直強調我們
35 要反對核災、我們要反對核食、我們要有零容忍，我想這個部分，其實委員、

1 各位同仁、與會的學者專家應該都記憶猶新，基於一個政治誠信上面的基本
2 要求，當你打著這樣的「食安零容忍」、「核災零容忍」、「核安零容忍」
3 的情況上台，居然一上台以後就主張馬上要開放核食進口，而且在相關準備
4 都不足的情況之下，在日本對台灣的外交也沒有明顯友善的狀況下，甚至還
5 直接派了次長來台灣表示：「我們不希望看到台灣有繼續抵制福島周邊食品
6 進口的狀況」這樣強硬詞彙的時候，我們真的看不出來為什麼台灣這個時候
7 要去片面地對福島周邊地區的食品進行進口？這不僅不符合台灣的國家利
8 益，也不符合台灣的經貿利益，對台灣民眾的食品安全保障更是不足的。

9 所以簡單地說，我們認為這一次的公投主文並沒有題意不明的情況，我
10 們也願意配合大會進行修正，謝謝。

11 主持人林瓊珠委員：

12 謝謝提案人之領銜人郝龍斌先生，還有代理人葉慶元律師。

13 我們現在要進行的是出席者來陳述意見。首先請國立臺北大學法律學系
14 高仁川助理教授發言，時間是5分鐘。

15 臺北大學法律學系高仁川助理教授：

16 主席，還有在座的提案人，跟各位學者專家、先進，大家好。首先，非
17 常榮幸能夠受邀來參與這一場聽證會，提出我個人對於福島核災食品進口問
18 題公投的若干看法。

19 我想大家都很清楚，公民投票作為直接民主的一種手段，它最主要的目
20 的是要來彌補代議政治的不足，而這樣的功能是不是能夠有效地發揮？它牽
21 涉到非常重要的兩個前提：一個是公民投票的提案內容是否明確？以及公民
22 投票提案人本身所附的相關資訊是不是夠完整？或者說，儘可能完整把相關
23 背景事實提供給民眾作為參考，促進在公投實踐過程當中理性判斷的一個成
24 果。

25 所以從這兩個重要的前提來看，在中選會所附的今天聽證的三個議題當
26 中，剛剛我們也聽到了提案單位針對議題一已經修正了或者補正了他們的說
27 明，針對這一點，我想其實跟原本提案主文敘述方式是不一樣的，至於主管
28 機關是不是接受這樣的一個補正？我想可能還要再請主管機關來加以判
29 斷。我個人覺得，如果按照今天提案機關的修正，是有進一步把原本提案的
30 意思作清楚表明，這一點我必須很客觀、公正來作說明。

31 第二個是我個人比較存疑的部分，就是本案是否符合公投法第2條第3
32 款「重大政策之創制或複決」？剛剛在提案單位所作的說明我們可以看到，
33 引到最高行政法院曾經作過一個判決的見解，當然這個判決的見解是不是可
34 以被認為廣泛獲得國內的支持？我想是可以再作討論的。我覺得最主要的問
35 題是在於說，即便目前公投法有作過了若干的修正，但公投的標的要到什麼

1 樣的程度才符合所謂的具體成熟？或者是說，「從無到無」或者是「從無到
2 有」等等這些限制，在最高行政法院判決認為是沒有必要的，但我剛剛有講
3 過了，如果公投的主文或者理由的敘述沒有辦法儘可能去明確，而在現行的
4 公投法即便經過修正，仍然有些不足的時候，即便公投過了，我所擔心的是
5 說，不管是國會或者是行政部門，如何去執行？

6 這個問題，我想在今天聽證會過後，還是有些時間可以請提案單位再去
7 思考，最高行政法院的判決其實到今天也有一定的時間，雖然它還算蠻新
8 的，但是配合新的公投法的修正，我覺得這其實是目前大家試圖透過還有若
9 干問題的公投法去解決問題……用一個比喻的方式，它的導航可能還有些不
10 清楚的地方，我們會不會讓這一個公投的法制承載了過多的期待，到最後它
11 反而沒有辦法達成這個功能？這是我想可以請提案單位再去思考的。

12 剛剛雖然提案單位已經說了，新政府上台之後，若干的政策已經具有成
13 熟性，但是如果就目前的進展來看，是不是已經發展到所謂的既定政策？包
14 括剛剛提案單位有談到了，台日關係可能涉及到若干的國際談判、彼此雙邊
15 關係的一些協調，我覺得在成熟性的部分是應該要進一步再加以補充，因為
16 剛剛從葉律師的說明，在短暫期間3天舉辦了一些公聽會，到目前為止的一
17 個發展，我們沒有辦法得到全貌，那個所謂的具體措施到底是什麼？具體措
18 施或者是政策已經進展到什麼樣的階段？

19 最後就是我剛剛談到的，公投要能夠有效達到它的目的，它有一個很重
20 要的前提，就是要有儘可能充分的背景資訊。我們可以發現說，跟我們類似
21 的情況，韓國也禁止了日本福島核災發生之後的一些食品，這個部分日本已
22 經向WTO提起爭端解決，根據WTO的食品衛生檢驗與動植物檢疫措施協
23 定（簡稱SPS協定），WTO的爭端解決小組已經在今年作成了一個初步的
24 判斷，認為韓國已經違反WTO的規定，所以這個部分如何去納入提案人的
25 理由說明？我覺得必須要提供一個完整的資訊給我們作為參考。

26 以上提出初步的看法，謝謝。

27 主持人林瓊珠委員：

28 謝謝高仁川助理教授發言。

29 我們接下來請國立成功大學法律學系王毓正副教授發言，時間為5分
30 鐘，謝謝。

31 成功大學法律學系王毓正副教授：

32 主席，還有委員、還有在場各位先進，大家好。因為我慢了幾分鐘來，
33 剛剛聽了高教授的發言內容，我才知道原來主文有所改變，所以我本來所寫
34 的東西可能要大幅推翻。

35 還是回到原本所收到的資料來看的話，到底主文應該是怎麼樣才能夠顯

1 現出提案人的真意？從理由書的內容來看的話，應該是比較詳細的一種訴求
2 內容，我當時看完之後，描述目的應該是在於阻止政府進口日本核災地區農
3 產品及食品，剛剛得知現在的主文是修正為「是否同意維持禁止開放」，所
4 以我想意思的大方向應該是一致的，如果是這樣子的話，理由書跟內容是呈
5 現一致的狀況，先前的疑慮就不存在了。

6 我把它簡化稱為「不同意開放」，如果不同意開放的話，到底是屬於公
7 投的哪一種類型？第一次所提出的主文來看的話，很明顯跟最高行政法院
8 105 年判字 127 號判決是不符合的，不符合政策創制這個要件，所以看原本
9 的資料，我是認為說，可能沒有辦法把它認定為是一個政策創制。

10 剩下另外一個選項就是複決。剛剛收到最新的資料是說，現在改為複
11 決，但如果是複決的話，可能就會涉及到另外一個問題，複決標的存不存在？
12 也就是說，這個政策現在是仍然在討論中，還是已經定案了？定案的話，作
13 為一個定案的具體表現，應該就是公告，解除進口禁令的公告，如果現在也
14 尚未公告，複決的對象好像也是客觀不存在，我想這個部分就會涉及到時機
15 的問題，現在如果是提起一個公投的複決，是不是有符合時機的要件？這是
16 議題二的部分。

17 再來，議題三的部分。議題三跟議題一，事實上是有綁在一起這樣子的
18 一個意涵存在。如果按照原本這樣子的一個主文，的確綜合公投法第 29 條
19 還有第 30 條來看的話，事實上是沒有辦法構成一個有拘束……因為我們是
20 以同意票來作計算，如果目的是要去阻止解禁的話，同意進口當然就沒有解
21 禁的問題，即便不同意，因為它不是主文……抱歉！同意沒有成立，但是不
22 同意並不是主文，所以不同意不會產生拘束力。相對來講，同意不通過的話，
23 當然還是就回到行政機關可以按照食品安全衛生管理法第 4 條來作一個解除
24 公告。所以如果是原本那樣子的一個主文的話，確實在議題三就真的是一個
25 問題了，也就是說，它的投票事實上並沒辦法達到目的。同意維持禁止如果
26 通過的話，就會禁止，禁止就會成為拘束力，對於行政機關就會產生 2 年之
27 內的拘束力，就不能按照食安法第 4 條去作一個解禁，如果是這樣子的話，
28 我想還是回到公投法的角度來看，到底能不能來作一個有效提案。

29 以上是我的答覆，謝謝。

30 主持人林瓊珠委員：

31 謝謝王毓正副教授發言。

32 我們現在請國民黨中央政策會吳育昇副執行長發言，時間為 5 分鐘，謝
33 謝。

34 國民黨中央政策會吳育昇副執行長：

35 主席，各位與會的學者專家、各位機關的代表，我想很明確的，這是一

1 個國家的重大政策，它如果不是一個國家重大政策的話，不會引發那麼多的
2 爭議，不會讓這一次的連署短短時間就超過 12 萬份。實際上這個問題是在
3 前任政府馬總統時代就已經發生，當時我工作的地點，民進黨的委員非常明
4 確表達，只要國民黨政府讓它通過的話，他們立即依當時的公投法提起公
5 投，所以我想這個議題的本身是一個超越藍綠、全民共識、爭議重大的重大
6 政策爭議，這是第一點首先要敘明。

7 第二點，我要表達的就是說，今年剛剛修正完成公投法，讓我們國家的
8 公投進入到一個新的境界，它應該是更開放、更直接、更便民、更民主來直
9 接展現台灣的民主新價值，所以我想與會的大家都會共識，從這個角度裡
10 面，讓公投的進行更加地方便、順暢。

11 第三點，我要表達的就是，中選會已經不是公投法的審議委員會，所以
12 當立法院把公投審議委員會廢止之後，我們相信中選會所扮演的角色，不是
13 取代公投審議委員會，而是從程序的釐清，協助提案人作必要補正的角度，
14 所以大家的立場，我相信不是對立，而是相對的合作，共同實踐公投的民主
15 價值，也就是讓當事人像今天所提出來，有機會對主文進行補正，作必要的
16 釐清。

17 第四點，我要講，因為「非核家園」已經是我們國家現行政府的政策，
18 如果「非核家園」是一個政策的話，我認為從某種定義的解釋，今天開放日
19 本福島災區的核食可以進口的話，等於也是抵觸了國家「非核家園」的政策，
20 因為「非核家園」不應該只是一個核能電廠的廢除，所有涉及到全民恐懼的
21 核能所產生的陰影，包含食品的進口，都應該放在「非核家園」的國家政策
22 當中。

23 第五點，我認為這裡沒有正面表列、負面表列的問題，因為剛剛已經修
24 正了，所以只是客觀陳述，讓整個公投主文或者名稱更加地明確。

25 第六點，我要強調的就是，我是希望能夠善用選舉年。過去很多人都講
26 說「公投綁大選」，言下之意是一個批判的用語，但是我反而認為公投法的
27 實施，應該要讓選舉年發揮最大的價值，選舉年不僅是選人，還可以擇事，
28 選擇人民對國家重要政策創制或複決，所以我們反而要善用選舉年選人這個
29 制度高投票率的情況。也就是說，現在不是「公投綁大選」，我認為是「大
30 選兼推公投」，既選人又擇事。

31 最後，我要強調的就是說，如果今天我們拘泥在創制的一個定義，或者
32 是複決的定義，反而使得正在形成當中的政府重大政策，人民無權過問，或
33 因為程序的問題沒有辦法過問的話，我認為這也違背了公投法的精神。

34 所以我要再一次地強調就是說，這是目前正在國家形成當中的一個重大
35 政策，其實在前任馬政府時期，日本的壓力、外交的談判已經幾乎要瀕臨叩

1 關，逼迫台灣要接受，現在我們的蔡總統又遭受到這樣的一個處境，而且所
2 有的證據、所有的政策，不管是從衛生署或者是從外交部、或從國家重大政
3 策的發言、或者是駐日代表謝長廷的發言，我們都可以發現這其實是一個呼
4 之欲出、即將形成已定調的開放。

5 儘管韓國目前在 WTO 裡面有某種處境，但是我們明確的就是，目前中
6 國大陸也沒有開放，台灣、中國大陸、韓國都是瀕臨日本最近的國家，所以
7 當「非核家園」又是我們國家政策的情況之下，我們認為目前讓即將形成重
8 大政策這樣的一個公共政策議題，在新的公投法的精神指涉之下，讓全民的
9 意志能夠表現。

10 而且最後我要強調就是說，我們要善用今年選舉年的高投票率，因為過
11 了今年這個時機，如果今天這個聽證會來不及讓這樣一個公投進行的話，就
12 算是明年再來舉行公投，我覺得意義不大，因為它必然只是一個低投票率。

13 謝謝。

14 主持人林瓊珠委員：

15 好，謝謝吳育昇副執行長發言。

16 我們接下來請東吳大學董保城教授發言，時間 5 分鐘，謝謝。

17 東吳大學董保城教授：

18 主席、各位在座學者專家，非常感謝受邀來這邊，針對郝龍斌先生所提
19 的「是否開放核災食品」主文或相關議題提出我的書面意見。

20 第一個，針對議題一的部分，議題一說提案內容不明，不能夠瞭解其真
21 意。

22 首先，我必須說明，公投法第 10 條第 2 項也只有說「不能瞭解其提案
23 真意」，並沒有說「不明」，所以「不明」這兩個字我相信應該是多餘的，
24 第一點。

25 第二點，所謂不能瞭解其提案真意的判斷標準在哪裡？應該就一般通常
26 知識能力以足堪瞭解其真意。換言之，是否已達到連老人家、連小孩都知道？
27 我特別去看了高中地理課本，也都提到了日本 311，所以連高中生還沒滿 18
28 歲的都知道，又是教科書裡面所提的。所以應該講說，國民應有足夠的知識
29 體認核災的相關危害，這一點我想是一般通常知識認知的能力。

30 中選會主要的職責就在於維護公投主文的中立性格，而提案的主文應該
31 清楚明確，而沒有誤導或勸誘的情形。從中選會所提的議題一說，理由書是
32 持反對核食進口之負面表列，與主文是採正面表列詢問，到底是真意為何？
33 按本提案理由書所提的這些，只是客觀地呈現核食進口將造成民眾對食品安
34 全的顧慮，和影響人民生活甚鉅的理由，因為國內目前並沒有就核食開放進
35 口與否提出具有獨立性、專業性的相關學術研究報告，或建立獨立專責的食

1 安管制機制，相較於美國、南韓他們都有獨立的專責研究機構負責輻射防
2 護，台灣只有是在發展核能為主的原能會負責的輻射防護，使輻射防護附屬
3 於發展核電之下。各位可以看到，先天不足，沒有獨立的機構，又沒有專業
4 的，後天也不足。因此，在理由書所提的這幾點，人力不足、管制標準應當
5 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，
6 為什麼要提這個案子，並沒有什麼負面表列。

7 而且就我們學法律的人來講，什麼叫「正面表列」和「負面表列」？不
8 是這樣寫法，因為負面表列下面沒有列出來就推定是不可以，所以我認為負
9 面表列、正面表列是一個不正確的敘述。

10 議題二，是不是重大政策的創制和複決？議題三，命題是否應該持改變
11 現狀的立場，始與公投法第 29 條意旨規定相符合？

12 各位，「王者以民為天，民以食為天」、「病從口入」，難道不重要嗎？
13 今天這個是日本的食品、這是台灣的，我要知道是日本食品，包裝再好，我
14 也不喝，我喝什麼？台灣的。所以我是覺得「民以食為天」，國家的領導人
15 如果是要「王者以民為天」的話，當然是個重大政策，這個我認為是沒有問
16 題的。

17 有關於創制、複決的部分，在座有非常多教公法的老師，創制、複決常
18 常跟學生講說，創制就是「從無到有」，複決就是「從有到無」，這是一個
19 簡單的敘述。創制、複決，我們在教法律都很清楚，當初是對法律案和憲法
20 修正案，法律案、憲法修正案這一塊部分是非常清楚，因為法律什麼時候通
21 過、如何通過，還要經過一定的程序，而且有公告程序，所以在講創制、複
22 決，最早的源頭是來自於法律案。重大政策的部分來講，當然這就是我們在
23 立法上容許有一個重大政策列為公投的目標，但是什麼是重大政策的部分
24 呢？現在司法院院長許宗力的教科書《憲法與法治國行政》一書也提到，立
25 法者有權在中央或地方層級實施政策票決，就法律案本身之有無來訂定。因
26 此，我覺得這應該是沒有問題。

27 最後，我認為這個主文應該修改為「你是否同意拒絕進口日本福島與核
28 災相關地區，包括福島與周邊 4 縣市（茨城、櫛木、群馬、千葉）等地區農
29 產品及食品？」

30 最後，因為正當法律程序，只有 3 天就辦 10 場，透過公投的程序可以
31 補正過去欠缺正當行政程序這一環。

32 因為時間的關係，針對三個題目 5 分鐘，真的是非常困難，所以我有書
33 面的意見，謝謝。

34 主持人林瓊珠委員：

35 謝謝董保城教授發言。

1 我們接下來請衛生福利部代表發言，時間 5 分鐘，謝謝。

2 衛生福利部食品藥物管理署董靜馨專門委員：

3 這個議題是否有違進行公投，本署不發表意見，我們對於目前的一個管
4 制措施來進行說明。

5 我國對於日本食品輸入的立場，當然是以國人的健康安全為最主要的一
6 個考量。目前我們還是針對福島等 5 縣市採取全面食品暫停輸入的管制措
7 施，其他地區的日本食品，我們也是採比較嚴格的、採嚴謹的邊境管制措施，
8 當然如果我們有偵測到它是輻射污染的食品，它是不得進入國內的。從 100
9 年 311 開始，進行輻射的檢測，到今年 4 月，我們檢測了輸入產品輻射殘留
10 量的情形，大概約 12 萬批，這樣子的一個輻射檢測結果，目前均符合我國
11 國家的規定，這是本署目前的一個管理政策。

12 謝謝。

13 主持人林瓊珠委員：

14 謝謝。

15 我們現在請行政院農業委員會代表發言，謝謝，時間 5 分鐘。

16 行政院農業委員會溫祖康科長：

17 是，謝謝。

18 有關本項公投案是否符合現行規定的部分，本會無意見。

19 我們針對於農產品跟食品的部分想提供一點，供提案單位參考。依照現
20 行的規定，進口農產品是屬於食品性質，因此在管理上面，農委會是配合衛
21 生福利部，依照現行日本受輻射污染地區生產製造之食品暫停受理輸入報
22 驗，目前是等同於食品在作處理，也是全面禁止其輸入。

23 因此，我們想建議的是說，在提案的名稱裡面，將「農產品」特別從食
24 品把它單獨列出來，是否有贅述的這個情形？因為我們的瞭解是，食品不只
25 包括農產品，同時也包括了糖果、餅乾還有飲料的部分，所以也許名詞上面
26 可以考慮直接將「農產品」相關文字予以刪除。

27 至於現行的規定，我剛剛已經提到，就是依照食品的部分，我們配合衛
28 福部來作處理，目前也是全面禁止的。

29 謝謝。

30 主持人林瓊珠委員：

31 謝謝。

32 我們現在請行政院原子能委員會代表發言，時間 5 分鐘，謝謝。

33 行政院原子能委員會鄭永富科長：

34 謝謝主席。

35 首先跟大家說明，針對主管機關的三項議題，提案人大概已經有作了一

1 些理由的說明，有關提案人的善意修正，我想與會法律專家也提出了相當見
2 解，所以目前為止我們尊重主管機關的裁決，我們沒有任何的意見。

3 剛才提案人代理人有提到說，有關日本檢測人力的部分，這是涉及到雙
4 證的部分，目前為止在政府的分工上，是由食藥署這邊來弄，我們並沒有涉
5 及這部分，謹在此先作一個說明。但是原能會還是重申，如果將來主政機關
6 願意組團到國外去檢測或怎麼樣，原能會願全力配合。

7 第二個，有關目前的量能是否足夠的部分，我們大概有看了一下目前會
8 裡面的量能跟檢測數目，大概還有 2 成的空間。至於將來是否開放、夠不夠
9 的問題，其實這跟衛福部在邊境管制抽檢數目有關，這一點我們就先暫不在
10 這邊說明，因為如果數目多，我們可能就不夠，但數目還在 2 成以內，當然
11 檢測量能就足夠了。

12 不過原能會針對這個部分，我們也考慮將來的問題，歡迎民間以及學術
13 單位來加入，所以目前為止只要有意願要來參與日本食品檢測單位，我們都
14 願意來輔導他們通過全國認證基金會，也讓他們來參與這個檢測。所以原則
15 上目前量能的部分，原能會只能勉為支應，大概還有 2 成的空間。

16 以上。

17 主持人林瓊珠委員：

18 謝謝。

19 我們接下來請經濟部代表發言，時間 5 分鐘。

20 經濟部陳玉招專門委員：

21 主席、大家好，經濟部對於這個公投案是否符合公投法部分並沒有意
22 見，謝謝。

23 主持人林瓊珠委員：

24 好，謝謝。

25 我們這個階段的發言都已經結束，接下來就是要請問所有的出席者，有
26 沒有其他的問題想要詢問？或者要補充的？

27 領銜人之代理人葉慶元律師：

28 主席、各位與會的機關代表、學者專家，大家早安、大家好。我想我簡
29 單補充幾點，也回應一下高老師還有王老師的疑問。

30 高老師主要的疑問是說，到底是不是主文明確、資訊充足？我想其實就
31 是如同高老師一開始所講的，公民投票本來就是彌補代議政治的不足，今天
32 就算是在代議制度之下，我們也常常看到草率的立法，所以不管是直接民主
33 或間接民主，本來都會有可能資訊不足的問題。實際上在現在公民投票法的
34 制度下，在通過之後，是 1 到 6 個月以後才要舉辦公民投票，其實會有非常
35 嚴謹的後面程序來彌補資訊的落差，所以高老師擔憂資訊不足的問題，我想

1 其實是可以被解決的。

2 也正如剛剛董保城老師所說，其實坦白說，現在一般中學以上的人應該
3 都看得懂這次提案的理由，應該是沒有什麼主文不明確的地方，尤其我們又
4 修正過，也謝謝王老師的肯定。現在我想修正以後，補正之後的公投主文應
5 該是沒有問題的。

6 另外，高老師有提到說，法院判決的見解可不可以被接受？符不符合公
7 投法第2條第3款？我想一般行政機關執行法律時候的法源，本來其中一個
8 很重要的就是法院的判決，我們今天也不是去找高等行政法院的判決，我們
9 找的是最高行政法院的判決，這兩個判決其實都講得很清楚，今天不是一定
10 要以已經通過的政策才能夠去反對，行將通過的也可以。高老師特別質疑
11 說，到底有沒有行將通過的政策？會不會不明確？我們先講，現行的政策就
12 是禁止，是有衛福部明確公告的，而我們的主文補正以後就是維持這個公
13 告，「你是否同意維持禁止開放」，也就是維持這個公告，所以這個沒有不
14 能執行的問題，非常明確。

15 至於衛福部有沒有開放的計畫呢？我們大概找了一下，從2016年11月
16 23日、2016年12月29日、2017年4月6日、2017年11月28日、2018
17 年1月29日，至少五度衛福部曾經公開宣示，打算開放福島或者是除了福
18 島以外周邊4個縣市的農產品及食品進口，曾經有過這樣的計畫，所以其實
19 針對這樣的一個擬定的政策推行，我們只要通過了現在的公投，維持目前的
20 禁令，就可以把衛福部打算開放的舉措給阻卻掉、給禁止掉，並沒有不能執
21 行的問題，所以其實這個部分是成熟的。

22 高老師也特別提到說，WTO作成了一個初步判斷，我想高老師的確也
23 是環境法的專家，剛剛用詞也算蠻精準的，其實韓國在今年4月9日已經正
24 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。
25 換言之，今天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
26 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。

27 這其實就讓我想到一件事，韓國跟日本當初發生這個貿易爭訟的時候，
28 我們台灣主動表示願意參加成為參加人，那時候韓國表示反對。我那個不太
29 理解為什麼韓國表示反對，我現在大概理解，因為如果讓台灣參加成為參加
30 人，打到一半，台灣說：「對不起！我們開放。」這對韓國的案子其實是非
31 常大的傷害。所以在這個案子還沒有定讞以前，我們自己主動開放，尤其是
32 在我們跟日本的經貿談判還沒有開始進行，把日本最care的一塊主動放給日
33 本，在經貿談判上是完全不能被接受的，我想一般民眾也不能接受。

34 王老師剛剛質疑的或者是肯定的點，一個是說我們修正後的主文跟理由
35 不一致狀況已經不存在，我們非常地感謝。能不能構成拘束力的決議？王老

1 師也覺得沒有問題。

2 那麼回到就是說，到底是不是有公告有無已存在重大政策？就如同剛剛
3 的說明，目前是有一個禁止的公告，我們是要維持這個禁止的公告，而衛福
4 部至少五度公開地宣示。甚至剛剛董老師也有提到，在我們的公民投票理由
5 書也提到，本來政府還在 3 天之內連開 10 場公聽會，最後爆發了激烈的肢
6 體衝突，就是為了要開放的事情，所以其實相對來講，政府打算開放的政策
7 方向是具體明確的。

8 也許有人說，到底是不是成熟呢？可不可以等到已經開放了以後，我們
9 再來通過公投呢？這個其實就回到我們剛剛講的，直接民權是彌補間接民權
10 的不足，現在立法院可不可以直接立法，就是禁止開放？可以。如果現在立
11 法院可以直接立法，為什麼現在人民不能夠要求針對這個重大政策去進行複
12 決？沒有理由對於直接民權作出法律所無的限制。

13 人民因為民進黨長期宣傳，或者是基於過去不斷食安事件的發生，對於
14 食安的要求、對於國民健康的要求是具體明確的，對於福島周邊地區食品進
15 口的憂慮、疑慮是明確存在的，在這樣的情況之下，要求一個維持現行有效
16 的禁令，在 2 年的時間之內，反而會增加經貿團隊去跟日本談判時候的籌碼，
17 我想這個其實是完全沒有問題的。

18 針對目前的管制措施，還有我們的檢測能量，容我援引我們當初公投的
19 理由書。在 2016 年，立法院曾經辦過公聽會，那個時候核研所表示，該所
20 編制只有 10 個人，而且是兼職進行食品檢測，如果增加檢驗的量超過 1 成，
21 那就需要編列預算、添購儀器與增加人力，而機器進口、安裝與人員訓練，
22 甚至實驗室認證都需要時間，不是東西進來就馬上可以檢測，必須要經過認
23 證相關的程序。當初原能會輻射偵測中心也表示，目前只有 3 位同仁負責檢
24 測台中港跟高雄港送來的食品，人力、經費、儀器都不足。

25 我剛剛其實很高興聽到原能會說，我們其實現在還有 2 成的空間。剛剛
26 衛福部強調的是說，目前我們已開放的，也就是不是福島周邊 5 縣市的食品
27 裡面，12 萬批都沒有不合格。但是我們也知道，過去這兩年發生了一些狀況
28 是，我們以為不是那五個地方進來的，結果在食品的小包裝的部分，有的是
29 調味料、有的是醬味包，還是出現了福島周邊 5 縣市的食品進口，也引發了
30 相關裁罰，甚至爭訟，所以即便以現在這樣認真執法的情況之下，百密仍有一
31 疏。未來開放了以後，正如同剛剛原能會同仁所講的，也要看開放到什麼
32 程度、需要原能會配合到什麼程度，如果在 2 成之內沒問題，超過的話，不
33 知道。這個就跟邊境檢查抽檢的密度多高有關係。

34 我想其實還是回到我們剛剛一開始的說明，台灣身為日本最大的農產品
35 進口國之一，我們能不能單方面完全相信出口國的檢測？是日本說了沒有輻

1 射，我們就放行，還是台灣這邊需要去作更縝密的檢查？如果是後者的話，
2 我們以目前原能會的能量配合 TFDA 的邊境檢查，我們的能量夠不夠？我想
3 是國人都非常憂慮跟質疑的事情，所以在客觀條件成熟之前，維持目前的禁
4 令是大部分民眾的期許。針對這樣的議題，到底應不應該維持禁令？我們認
5 為中選會至少應該給人民一個公民投票表達意見的機會。

6 如同董保城老師所說、如同剛剛吳育昇副執行長所說，公投法這次修正
7 以後，已經拿掉了公投審議委員會，所以中選會的職責是協助我們依據公投
8 法的規定來補正相關的主文，使民眾能夠瞭解我們真意為何，不至於投票之
9 後，出現無法執行的狀況。感謝剛剛幾位委員跟學者專家的肯定，我們補正
10 後的主文應該可以執行，也希望大會能夠肯定我們的補正，迅速地讓這個公
11 投票案依照法令的規定，在年底跟大選一併舉行，讓人民針對這個議題能夠有
12 表示意見的機會。

13 謝謝。

14 主持人林瓊珠委員：

15 謝謝葉代理人。

16 我想再一次詢問在場所有的學者專家、機關代表，有沒有需要……

17 成功大學法律學系王毓正副教授：

18 (舉手)

19 主持人林瓊珠委員：

20 OK，請。

21 成功大學法律學系王毓正副教授：

22 主席，還有與會各位來賓，我這邊大概有三點想要作一個補充說明。

23 對於提案人現在把這一個主文修改為「同意維持禁止」，我覺得這個應
24 該是有花費很多苦心去思考怎麼樣作一個修正。看了理由書之後，我本來想
25 說幫你們預擬一下修正的主文，但我覺得真的是自嘆不如，因為我本來想說
26 直接就是「不開放同意」，或者是剛剛董老師有提到「拒絕進口」，或許這
27 個也有在當初考慮之中，但這兩個選項就很明確，如果是「拒絕進口」或者
28 是「不開放同意」，前提就是行政機關已經開放了嗎？還沒有。還沒有決策
29 的話，就沒有複決了。所以我這樣仔細再推敲一下，我想提案人用「同意維
30 持」，就變成現在是禁止，已經有一個決策了，是同意維持，標的存在。

31 但是這是一個表面存在有複決的對象，事實上是不是存在？我想仍然還
32 是由主管機關有斟酌的空間，因為這必須要回到一件事情來作進一步思考，
33 也就是政策複決跟政策形成之間的差別。政策複決之所以叫做「政策複決」，
34 而不是「政策形成」，為什麼一定要等到政策已經作成，它才夠複決？就本
35 案來講的話，就是為什麼要等到解除禁止進口公告，讓這個政策形成之後再

1 來複決？原因是因為如果你今天把它放寬到說，現在是同意，公投也通過，
2 乍看之下會覺得跟你是同樣一個方向，可是這等於是怎麼樣？等於產生一個
3 結果，它對行政機關有綁2年的效果。所以變成這個禁止附加條件進去，起
4 碼2年不可以解禁，這就等於是一個政策的直接形成了。我要問的就是說，
5 政策複決的制度功能真的是要來直接取代政策嗎？使相對來講，政策形成本
6 身就有一些直接影響的管道，透過政治性的各種場合的述說、公民的活動，
7 這些就可以直接對於政策產生影響，為什麼要用這種方式？會不會讓政策複
8 決跟政策直接的決定失去了界限？我想這個部分提供給中央主管機關來作
9 一個思考。

10 第二個，剛剛也有提到，如果立法院可以做的事情，為什麼不能取決於
11 直接民主？如果直接民主是王道的話，為什麼還要立法院？我也要反問。但
12 我非常肯定現在這樣的做法，確實會讓主文跟理由書的意旨一致，而且同時
13 也真的能夠讓公投法配套的一些規定——就是第29條跟第30條——產生意
14 欲，就是說提案人想要產生的結果。

15 而且我也必須要肯定，就目前來講的話，同意要通過並不是那麼容易，
16 提案人願意正面去應對、去對戰、去面對這樣的挑戰，我想這個也是高度給
17 予肯定。但是我們也必須要考慮到一件事情，如果真的通過之後，它跟目前
18 衛福部依據食安法第4條第5項作為依據去作公告這樣子的一個法律規定，
19 在未來會發生什麼樣法律適用上面的一個疑義？因為畢竟按照第30條來
20 看，即便我們把它肯定是一個複決，這個複決是拘束行政機關，可是並沒有
21 拘束立法院，所以在目前食安法第4條第5項，仔細看條文裡面有包含兩個
22 要件，第一個就是必要，必要就是比例原則，以及「依風險評估或流行病學
23 調查結果」，這就是所謂的法定方法與程序，這些規定難道沒有道理嗎？還
24 是在本案當中，就只有針對日本核災的食品不適用？還是說，就如同理由書
25 裡面提到，因為現在該做的事情沒有做？這種情況之下，2年之內他如果做
26 得到，你是不是也要剝奪掉2年之內可以依照食安法第4條第5項比例原則
27 的要求，以及法定的方法及程序，得出應該可以解禁這樣子的一個空間呢？

28 以上是最後的補充，謝謝。

29 領銜人之代理人葉慶元律師：

30 (舉手)

31 主持人林瓊珠委員：

32 請。

33 領銜人之代理人葉慶元律師：

34 主席、各位機關代表、學者專家，謝謝王老師的回應，其實王老師也是
35 國內很有名的學者，我覺得其實簡單回來說，為什麼要有公民投票？為什麼

1 需要直接民主？其實就是要救濟代議政治的不足。

2 我還記得很清楚，大概在 2 年前的時候，有很多的人民上街頭包圍立法院，他們那時候抗議「黨意強姦民意」，立法委員這些民意代表已經成為黨
3 意代表。其實我們看到同樣的狀況，甚至尤有甚之，現在的立法院當民進黨
4 虜獲了差不多 2/3 的席次以後，是完全不在乎民意的。當人民其實有這麼明
5 確，不管哪一個民意調查出來都告訴你，有超過 5 成的人不希望核災地區食
6 品進口的時候，這樣的民意進不了立法院，也沒有辦法修法，如果連公民投
7 票的機會都不給予，請問公民投票的制度還有什麼意義？那就完全沒有意義
8 了。

9
10 所以這個其實就是回應王老師的問題，還要立法院幹嘛？如果立法院真
11 的能夠發揮功能，體察民意，作出相關的禁令，哪裡需要人民用公民投票，
12 花這麼多的精神到處去連署，在大白天揮汗如雨，一份一份連署書簽出來？
13 現在其實只有一個問題，當 12 萬的人民連署了以後，我們現在要做的是什
14 麼？是直接說：「對不起！我們覺得這件事交給立法機關比較好，你不要談
15 了，所以我們根本不讓你公民投票。」是這樣嗎？我相信兩位老師都不會是
16 這個立場。

17 至於通過以後，跟食安法適用的衝突，我想一般的法律學者會認為，人
18 民的公民投票的結果，既然是直接民權的行使，它應該會比法律有更高的正
19 當性。也就是說，公民投票的結果，應該不但是拘束行政機關，對於立法機
20 關的立法，至少在 2 年之內也應該要有相關的拘束性。

21 當然我們不能否認公民投票法裡面，在重大政策的部分，主要是針對行
22 政機關，但是我們相信立法機關應該會尊重公民投票的結果。這個效果的部分，
23 其實我想公民投票法有非常明確的規定，我們這邊就不贅述。

24 所以我還是回來簡單地回應就是說，目前為什麼會需要這個公投？是因
25 為立法者不願意針對這個部分去明確地立法，而我們看到行政機關跟立法者
26 由於是同一個政黨，很明確至少 5 次表示要變動一個目前已經具體存在的公
27 告，就是禁止福島周邊 5 縣市的農產品進口及食品進口，這個公告是具體明
28 確應該可以被維持的，所以這個主文可以被履行。

29 我想以上簡單說明，謝謝。

30 主持人林瓊珠委員：

31 謝謝。

32 東吳大學董保城教授：

33 我補充一下，原來有公投審議委員會，我也曾經參加過，為了同性婚姻
34 的事情，現在又參加這個。在公投審議委員會的時候，那個時候我覺得公投
35 審議委員會有點像球門的把關者，誰可以進來，由公投審議委員會來決定，

1 那個對直接民權是一個很大的傷害。但是今天把它變成中選會，主要目的就
2 是希望原來球場上的把關者變成協助者、幫助者，因為第 10 條第 3 項寫得
3 很清楚「協助」，聽證會主要目的是協助提案人進行必要的補正，一般老百姓
4 不是都懂法律，或提案人也不是都懂法律，只是希望幫他釐清，所以我想
5 今天的會是這個主要的目的。

6 中選會自從接了這個任務以後，因為修法的關係，目前幾個案例，我覺得
7 都是非常扮演站在人民這一方忠誠的直接民權，就是讓人民能夠表達意見
8 的機會，而且普遍能夠表達，所以這一點我是非常肯定。

9 現在到底政府要不要輸入日本的食物？各位可以瞭解，10 場公聽會的抬
10 頭就叫做「日本食品輸臺公聽會」，這個基本上來講，作為一個政府的政策，
11 它的意思就是說，「我要改變了！」再加上日本跟台灣之間的地緣關係，特
12 別是執政黨跟日本之間的關係又非常密切，因此這個部分的疑慮，人民是有的。
13 所以我覺得在這一部份來講，怎麼樣讓這一個提案在文字上作一些修
14 改，能夠更符合人民的需要？

15 當然我也說過，重大政策這一塊不是當初公民投票創制、複決的原意，
16 只是政策剛好在變動中，所以我們的葉俊榮部長也曾經在他的書裡面講說，
17 公民投票對政策在懸而不決的時候是最好的一個機制。換句話說，我們要幫
18 助執政黨能夠瞭解人民真正的意義在哪裡、人民真正的想法在哪裡，所以我
19 覺得這個公投案應該是非常正面的，也是「民以食為天」第一個非常重要的
20 法案。

21 謝謝。

22 主持人林瓊珠委員：

23 謝謝。

24 國民黨中央政策會吳育昇副執行長：

25 (舉手) 謝謝。

26 我本身是學政治學的，我想一個公投制度的進步跟演變，除了法律的觀
27 點以外，還考慮到整個社會從政治的發展裡面應該有的與時俱進，所以從我
28 個人學政治的觀點，以及參與實務立法運作十幾年的時間來看，我認為創制
29 跟複決已經不必然說，創制就是「由無變有」，複決一定是「從有變無」。
30 我覺得那個界限已經在與時俱進、政治的變遷、民主的進步、改革開放不斷
31 在交叉融合，所以才會有在形成變動當中的國家政策，我們提供了更開放、
32 更簡單的公投制度，讓人民來參與、來表達。所以如果從這個角度來看，我
33 回應一下王教授的觀點，剛剛王教授是說，如果這個東西透過複決的話，它
34 是不是因此拘束行政機關 2 年的時間？我認為是的。

35 也就是說，如果今天行政院已經開放了對日本核食進口，我們來提複

1 決，一樣要拘束2年；這個行將在進行當中的政策，透過這個複決，當然也
2 要拘束2年。而且這個2年的時間就像剛剛葉慶元律師所講的，它不僅有效
3 地拘束行政機關，我相信以台灣現在民主發展，立法機關也當自知節制，不
4 會在2年當中另起爐灶，改變公民意志的決定。

5 因此，我覺得這樣的一個複決，其實某種程度太連帶產生了創制的效
6 果，這個創制的效果在2年當中創制一種新的格局出來，就是說不能夠技術，
7 所以我們現在是不是一定要拘泥在創制跟複決的嚴格定義，或者法律的規
8 範，或者是公投法裡面的白紙黑字？我覺得這是我們可以討論的，但是以解
9 決國家重大政策的話，我反而覺得大家應該站在更開放的一個態度。

10 尤其我剛剛特別強調就是說，中選會已經不是公投審議委員會，所以我
11 們現在是在釐清，我覺得今天這個聽證會非常有價值，它是在釐清我們對這
12 裡面的一個觀點，可是最重要的是，我認為它不僅是釐清，它是協助補正本
13 文，所以如果它是在積極協助的情況之下，我們今天就不必站在我覺得你這
14 樣不行、我覺得你這樣不同意，如果是這樣的話，是不是又變相回到公投審
15 議委員會，大家很不願意再提起的那一段過程？所以我想今天從藍綠的觀
16 點，或超乎藍綠的觀點，今天這個提案雖然是郝龍斌先生，郝龍斌先生雖然
17 是中國國民黨現任的副主席，但是我認為這個公投本身是超越黨派、超越藍
18 綠。

19 換句話說，今天如果是國民黨在執政，我相信民進黨的人所提出來的，
20 我們也不能說「這是綠色的公投」、「是民進黨的公投」，我認為這一點是
21 大家的共識點，所以我今天也很肯定各機關對這個公投本身沒有任何的立
22 場，我覺得這是對的，代表政府的民主跟進步。

23 但是我更期待中選會的立場，基本上不僅要釐清，更進一步是要協助。
24 而且葉慶元律師代表提案人所提出字眼的更動，某種程度都已經讓原來的提
25 案更加地具體、可行、明確，在這樣的情況之下，我還是要再一次地主張，
26 不必拘泥在太過僵化或者法律條文裡面創制跟複決的定義，而應該站在與時
27 俱進，人民對重大政策的爭議懸而未決的情況之下，我們相信政府扮演了一
28 個正面的角色來聽取民間的聲音。

29 這也是今年1月初所通過的公投法裡面，當時我們也去參與了很多立法
30 的討論，政策的辯論過程當中，朝野黨派共同的一個方向，謝謝。

31 主持人林瓊珠委員：

32 謝謝。

33 我想再請問在座的所有出席者，有沒有要補充、提問或者是表示意見
34 的？

35 臺北大學法律學系高仁川助理教授：

1 主席，我想在結束之前，再肯定今天提案單位願意去修正那個主文。主
2 文的修正，我覺得其實剛剛在葉律師的說明之下，也可以看得出來理由書的
3 部分描述是可以再強化，包括剛剛所提到的，南韓禁止日本輻災食品的進口
4 目前在 WTO 的發展，理由書也是有提到日韓目前正在 WTO 進行貿易爭訟，
5 這個發展其實會涉及到剛剛也肯定說，我們必須要留意到 WTO 食品衛生檢
6 驗與動植物檢疫措施協定（簡稱 SPS 協定），這個協定談到的三個原則當中，
7 很重要一個原則就是科學證據原則跟健康風險評估，我覺得這一點是可以促
8 進在理由書最後所談到的，也是今天在座各位出席者、委員、專家等等的看
9 法，就是說掌握真實民意，利於相關政策的思考。

10 相關的政策思考，如果能夠在理由書裡面去強化這一點，我覺得不管是
11 對於最後民眾在參與公投投票之前的思考，或者是對於立法或行政部門如何
12 妥善去思考科學證據原則跟健康風險評估，因為未來假設真的公投過了，行
13 政部門恐怕就要有所準備，這可能是另外一場類似韓國在 WTO 會面臨到一
14 個爭端，這個部分恐怕不是現有國家檢驗人力就能夠去應付的，包括剛剛提
15 案人還有在座很多專家都提到，我們需要去充實這方面的設備、人力，這是
16 我都肯定的方向，所以我才會也附帶地提到說，從最初的參考資料，我覺得
17 多數是引用一些媒體的報導，在科學證據原則或健康風險評估的角度來看，
18 是不是在法律上站得住腳？這是我所擔心的。

19 我想基於這一點，作一個補充，也希望提案單位在還有時間可以去補正
20 的情況之下，理由書的部分，我是覺得可以再去強化，這是我個人的看法，
21 謝謝。

22 領銜人之代理人葉慶元律師：

23 主席，謝謝高老師，簡單回應。

24 理由書，我也很希望寫得更詳細，引述更多的資料，可是因為公投法第
25 10 條有規定，理由書以 2,000 字為限，我想當老師的，大家都曉得，只有 2,000
26 字的時候，文章很難寫。謝謝高老師的提醒。其實公投法另外有一條，第 20
27 條講得很清楚，公告成立以後，可以設立辦事處從事意見的宣傳，高老師的
28 提醒，我們一定會把它放在後續的宣傳裡面，包括像今天已經上訴的這個事
29 情，當初我們在提公投理由的時候也是不存在的，都是新的發展，所以我們
30 希望貴會能夠通過公告這個提案，在未來到年底之前，我們針對這個議題會
31 去作更詳細的說明，謝謝。

32 國民黨中央政策會吳育昇副執行長：

33 我最後也想提出一個我個人的呼籲，就是誠如我剛剛所講的，因為今年
34 是公投法修正的第一年，也是整個公投制度的新境界，今年剛好年底有選
35 舉，所以善用選舉來兼推公投，對整個台灣社會解決重大爭議，我覺得是很

1 好的一個客觀情境。因此，我期待中選會在今天這個聽證會完了之後，能夠
2 積極協助提案人釐清爭議，把四位學者專家意見都融合進去之後，讓公投配
3 合年底大選的投票能夠來得及。

4 如果來不及的話，我個人擔心，這會形成另外一種風暴或者爭議，中選
5 會是不是透過這個過程來卡關，影響人民公投制度的進行？這樣我認為對中
6 選會是不公平的，對中選會是不公道的，因為中選會很努力想扮演行政中
7 立、扮演釐清跟協助的角色。所以我最後再一次地呼籲，請中選會要嚴肅考
8 慮到期程的配合，讓它能夠來得及到年底的大選。

9 郝龍斌先生，我曾經深入請教過他，他就是要配合今年大選的進行，以
10 高投票率的民意來展現公投的民主價值，所以這一點來講的話，我是期待也
11 拜託中選會一定要能夠積極地處理，以免中選會遭到不必要的社會批評，或
12 者媒體的惡意扭曲。

13 謝謝。

14 主持人林瓊珠委員：

15 因為時間的關係，聽證程序應該到這邊結束。

16 依照行政程序法第 64 條第 4 項規定，本次聽證紀錄指定於 107 年 4 月
17 30 日上午 9 時至 12 時在中央選舉委員會供陳述或發問人閱覽，並簽名或蓋
18 章。

19 司儀：

20 聽證程序終結，散會。

21 <以下空白>

陳述意見書

領銜人兼
陳述人

郝龍斌

詳卷

代理人

葉慶元律師

林怡蒼律師

臺北市大安區敦化南路

二段77號16樓

(02) 2703-3366

公文字號 107年3月30日中選法字第1073550180號

為接獲 貴會通知，謹提呈陳述意見事：

一、緣陳述人所提「是否開放日本核災食品進口」全國性公民投票案，前接獲 貴會上揭函文通知，就所詢議題乙節，茲謹陳述如下：

(一) 來函所詢議題一：本案是否提案內容不明不能瞭解其真意？

1. 按「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。」公投法第10條第3項定有明文。次按，揆諸前揭 貴會來函議題二(函文第4頁第1行參照)「本案若當事人進行主文補正」內容，提案人當可補正公投主文無訛。
2. 查本次提案人所提公投主文為「你是否同意政府開放日本福島311核災相關地區，包括福島與周遭4縣市(茨城、樺木、群馬、千葉)等地區農產品及食品進口？」顧名思義，係詢問人民針對政府應否開放進口核災相關地區之農產品及食品之議題；內容並無不明或不能瞭解真意之處，合先敘明。
3. 次查，審視陳述人所提本次公投理由立場，固係臚列民眾

不信任或食安政令現實缺失之處，惟立場上仍屬中立之表述，當無反對核食進口之負面表列，然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？」。

(二) 來函所詢議題二：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. 按「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。」最高行政法院 105 年度判字第 127 號判決要旨參照（附件一）。
2. 查本次公投理由立場，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」。

(三) 來函所詢議題三：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. 按法院認為，如係反對政府將行政策，亦符合公投之目的

的，此有最高行政法院 101 年度判字第 514 號判決（「惟查，被上訴人據以駁回上訴人領銜提出系爭公民投票案之審議委員會 99 年 6 月 4 日公投審字第 0993500079 號函，其審議認定，並未踐行上開公民投票法第 10 條第 3 項前段及行政程序法第 54 條至第 66 條規定之『聽證』程序，所為審議認定已非適法；且同法第 31 條亦未限制該重大政策複決之公民投票提案，應持改變現狀之立場始得提起，審議委員會以『人民提起之公投提案應持改變現狀之立場，始符公民投票法之制度設計』等語，作為認定系爭公民投票案不合規定之理由，適用法律同有欠洽」，附件二）、105 年度判字第 127 號判決（「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。」，附件一參照）要旨可參。

2. 查針對核災地區食品，執政黨既有擬定放寬、開放核食進口之將行政策（陳證 1、2、3、4），揆諸前揭判決意旨，陳述人所提之公投案實已符合前述公民複決之制度目的，當無牴觸公投法第 29 條之虞。

二、綜上所陳，尚請 貴會明鑑。

此 致
中央選舉委員會

【附件】

附件：委任書正本乙份。

附件一：最高行政法院 105 年度判字第 127 號判決影本乙份。

附件二：最高行政法院 101 年度判字第 514 號判決影本乙份。

【證物】

陳證 1：聯合新聞網新聞網頁資料乙份。

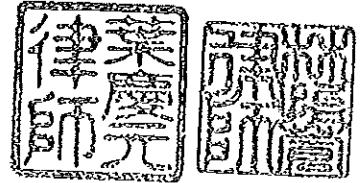
陳證 2：東森新聞雲新聞網頁資料乙份。

中 華 民 國 1 0 7 年 4 月 2 4 日

陳述人：郝龍斌

代理人：葉慶元律師

林怡蒼律師



委任書

	委 任 人	受 任 人
姓名或稱名	郝龍斌	葉慶元律師 林怡蒼律師
住居所或營業所、郵遞區號及電話號碼		泰鼎法律事務所 106 台北市大安區敦化南路二段 77 號 16 樓 電話：(02) 2703-3366 傳真：(02) 2703-3353

為「是否開放日本核災食品進口」聽證會，委任人茲委任受任人為代理人，就本事件有為一切行為之權利，受任人於會議中之發言及簽認事項直接對本人發生效力，提出委任書如上。

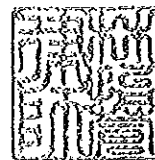
此致

中央選舉委員會 公鑒

委任人：郝龍斌



受任人：葉慶元 律師
林怡蒼 律師



中 華 民 國 1 0 7 年 4 月 2 4 日

1



【裁判字號】 105,判,127
 【裁判日期】 民國 105 年 03 月 31 日
 【裁判案由】 公民投票法
 【裁判內文】

最 高 行 政 法 院 判 決

105年度判字第127號

上 訴 人 高成炎
 訴訟代理人 詹順貴 律師
 簡凱倫 律師

被上訴人 行政院
 代 表 人 張善政

上列當事人間公民投票法事件，上訴人對於中華民國104年6月3日臺北高等行政法院103年度訴字第1559號判決，提起上訴，本院判決如下：

主 文

上訴駁回。

上訴審訴訟費用由上訴人負擔。

理 由

- 一、上訴人於民國103年7月11日以其自身為「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？」全國性公民投票案（下稱系爭公投提案）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1份，向中央選舉委員會（下稱中選會）提出上開公民投票提案。中選會依公民投票法（下稱公投法）第14條第1項第1款、第2款規定進行審查，經該會第453次委員會議審議，未有公投法第14條第1項第1款及第2款規定之情事，並以103年7月16日中選綜字第1033050123號函報被上訴人，經被上訴人審核後，以103年7月28日院臺綜字第1030141938號函送請被上訴人所設公投審議委員會（下稱公審會）認定。案經公審會103年8月7日舉行聽證會，並於103年8月22日第20次委員會議決議，認定不合規定，以103年8月22日公投審字第1033550168號函（下稱公審會103年8月22日函）送被上訴人，被上訴人因以同年月28日院臺綜字第1030050642號函（下稱原處分）檢附公審會103年8月22日函，通知上訴人：系爭公投提案業經公審會第20次委員會議決議認定不合於規定，爰依公投法第14條第3項規定予以駁回。上訴人不服，提起行政訴訟，為原審判決駁回，而提起本件上訴。
- 二、上訴人起訴主張略以：（一）系爭提案理由書已載明「裝填核燃料棒試運轉是核四廠正式商業運轉前的關鍵性步驟。核子反應爐裝填核燃料棒試運轉發電，就會有輻射污染產生以及發生重大核能災變的風險」，「如果裝填核燃料棒試運轉後再決定要廢除核四的話，核四廠的機組也會全部變為高輻射污染的核廢料」，乃攸關人民財產及生命安全的重大政策

，由此即可知提案主文「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？」所指涉者即為核四廠正式商業運轉前的中間關鍵程序事項，亦即裝填燃料棒試運轉之測試階段。提案內容明確，並無公投法第14條第1項第4款所規定「提案內容相互矛盾或顯有錯誤，致不能瞭解其提案真意者」之情形。原處分之認定顯有違反前述解釋法則、一般公認之價值判斷標準、法律概念與事實關係間涵攝錯誤、悖於公投法立法目的、不當箝制人民行使創制、複決權之違法。

（二）公審會之決議文以「不能明瞭其提案真意」作為駁回本公投提案之唯一理由，惟對於該指摘，聽證會議與會專家學者證詞均已事先完整說明、闡釋在案，證明公審會進行決議根本未斟酌、考量聽證會之證詞；縱使公審會不採納前開證詞，其亦未將不採納之理由載明於決議書中，導致人民根本無從得知其究有無依法斟酌聽證會證詞（尤其係涉及要件事實判斷之證詞），以及斟酌後得心證之理由為何，原處分亦違反行政程序法第96條、第108條及本院101年度判字第514號判決意旨。

（三）提案真意是否能瞭解，僅屬提案文字本身之判讀問題，其與核四廠目前是否封存不能運轉，或本提案是否係以不存在事項作為公投標的，根本毫無因果關連。公審會所謂「目前核四廠業經封存不能運轉，故本提案係就不存在之事項作為公投標的」云云，其「真意」無非係採取經濟部代表於本公投案聽證會議上所表達之見解，亦即認為複決公投僅是「針對政府已經進行或『已存在』的重要政策所為的公投案，希望藉由公投結果來否決政府已採取的重要政策」，因此在現階段核四裝填燃料絕非政府已進行或已存在的政策，自然也就沒有否決政府政策可言。惟「複決公投」（referendum）應為「憲法的修改、法律的創制或是中央或地方政府之重大政策」做最後決定的公民投票，公投法並無規定「複決公投」僅能站在「否決」政府政策的立場上才能提出，亦無規定僅能以政府某一「積極作為之決策」為複決標的；蓋從公投法第31條第3款規範本旨可知，公投複決權行使之目的在於敦促「權責機關應為實現公民投票結果內容之必要處置」，故無論政府係「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向來係被上訴人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，被上訴人方才被迫宣布自明年起暫時封存核四廠3年，封存經費高達新臺幣40億元，此「以40億元暫時性封存核四廠」決策本身，即屬典型之「重大政策」。將來以「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？」為題進行重大政策複決之公民投票，如投票結果為通過「同意」，即表示人民贊成核能四廠應進行裝填核燃料棒試運轉，此時政府即應積極執行、推動該重大政策（例如停止封存狀態，予以啟封）；如投票結果通過者為「不同意」，即表示人民不贊同核能四廠進行裝填核燃料棒試運轉，此時政府即應為必要處置，包括不等暫時

封存滿3年，即應從事必要之拆除及善後工作。（四）公審會對於系爭公投提案舉行聽證時，邀請經濟部、台灣電力股份有限公司（下稱台電公司）、被上訴人原子能委員會（下稱原能會）等列席，若單純是為使相關單位充分瞭解提案內容、初衷與理由，或依行政程序法第61條規定於聽證時接受提問，固無不可。但公審會卻讓本為政府政策推動者，亦即人民監督對象的經濟部、台電公司、原能會等，在未接受提問下，即以當事人姿態於聽證程序反向質疑提案內容的適法性，明目張膽居於人民提案之對立（對造）面，極力抨擊本公投提案之適法性，藉此阻撓公投案之推行，而完全無視於系爭公投案已至少有12餘萬提案人之民意基礎，本件聽證程序明顯悖於公投法第1條、第13條、第31條第3款之立法意旨，而有重大瑕疵等語，求為判決撤銷原處分、被上訴人應就上訴人為領銜人所提出之全國性公民投票提案作成准許之行政處分。

- 三、被上訴人則以：（一）依司法院釋字第645號解釋理由書可知，審議委員會就系爭公投提案之決定，應認具有高度之判斷餘地，法院對其決策自應為相當之尊重，降低對其決策之司法審查密度。（二）系爭公投提案主文為「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？」係採正面表述命題，惟其理由書卻僅載有反對之內容，主文與理由書互相矛盾，致公民為同意或不同意之投票，無從確知其投同意票係贊成或反對「裝填核燃料棒試運轉」，此於103年8月7日舉行之聽證會中已有參加者提出質疑。且系爭公投提案主文所稱「試運轉」，似為核子反應器設施管制法及核子反應器設施運轉執照申請審核辦法之規定所稱之起動測試，屬建廠施工、施工後測試、系統功能試驗、裝填燃料、起動測試等一系列工程作業之一環；惟起動測試結果是否符合相關法規要求，決定核四廠可否依法申請運轉執照，亦涉及其是否停止運轉不核發執照之終局事項。系爭公投提案主文使用「試運轉」一詞，恐使公民產生不同解讀，致無法得知其究係意欲就終局事項或中間程序事項，作為公民投票事項之標的，無從瞭解其提案真意。被上訴人已於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過公民投票，並經再次安全確認後才會裝填燃料。是現階段「裝填核燃料」並非政府已進行或已存在之所謂「政策」，複決標的已不存在。系爭公投提案係就不存在之事項作為公投標的，致無法瞭解其提案真意，即便付諸公民投票，公民亦無從確知其投票標的內容。（三）公投法並未規定公審會應依聽證紀錄作成處分，本案公審會已斟酌聽證會之結果，並依論理及經驗法則作成決定，符合行政程序法第43條、第108條之規定。至行政程序法第96條第1項規範目的旨在使人民得以瞭解行政機關作成行政處分之法規根據、事實認定及裁量之斟酌等因素，以判斷行政處分是否合法妥當，及對其提起行政救濟可以獲得救濟之機會。所謂理由，是指行政機關獲致結論之原因，理由說明是行政機關作成決定之重要事實及法律原因。對於理由

之敘述，不須鉅細靡遺，乃只須寫出使當事人得以知悉獲致結論之理由何在。上訴人指稱公審會作成決議時完全未斟酌全部聽證之結果、未記載不採納上訴人意見之理由，係有重大瑕疵，均與事實不符。（四）公審會為充分聽取各方對系爭公投提案之意見，俾為作成決定之參據，乃依行政程序法第55條第1項規定，公告舉行聽證，於聽證之主要程序部分明定出席者陳述意見之順序，並可經主持人之同意提出、接受發問及答復，上開程序均為上訴人所知悉且於聽證會中亦未提出異議。而藉由聽證程序，可使上訴人與涉及主管各項業務之行政機關，彼此陳述意見加以闡明，是相關行政機關與國營事業單位出席聽證，實屬必要，發言內容亦均載明聽證紀錄中，均屬適法等語，資為抗辯，求為判決駁回上訴人之訴。

- 四、原審斟酌全辯論意旨及調查證據之結果，以：（一）經查，上訴人以其為系爭公投提案之領銜人，於103年7月11日向中選會提出系爭公投提案，經該會依公投法第14條第1項第1款、第2款規定進行審查，認未有公投法第14條第1項第1款及第2款規定之情事，函報被上訴人，被上訴人審核後，再函送公審會，經公審會公告於同年8月7日舉行聽證，邀請上訴人、學者專家及政府機關、利害關係人台電公司出席，議題包括系爭公投提案是否合於公投法第2條第2項規定等，該會再於同年8月22日召開第20次委員會議，經以記名投票表決結果，認定系爭公投提案不合於規定。核公審會為充分聽取各方對系爭公投提案之意見，俾為作成決定之參據，公告舉行聽證，於聽證之主要程序部分明定出席者陳述意見之順序，並可經主持人之同意提出、接受發問及答復，上開程序均為上訴人所知悉且於聽證會中未提出異議，無違公投聽證作業要點相關規定及公投法第1條規定之立法目的，且與公投法第13條、第31條第3款等規定無關。上訴人以該聽證程序出席之政府機關及台電公司質疑提案內容之適法性，即謂該聽證程序違反公投法第1條、第13條、第31條第3款等之立法意旨云云，已無可取。（二）按核子反應器設施管制法第2條第1款、第3條、第6條第1項之規定，台電公司興建核四廠，須經主管機關即原能會審核其終期安全分析報告、興建期間之檢查改善結果及系統功能試驗合格，始得裝填核子燃料；裝填核子燃料後，須經主管機關審核其功率試驗合格，並發給運轉執照後，方得正式運轉。查上訴人係依公投法第2條第2項第3款規定，以「新北市台電公司核能四廠進行裝填核燃料棒試運轉」為重大政策，提出複決案。而依上訴人言詞辯論意旨狀之說明、上訴人於聽證會中所述及於提案理由所載內容可知，上訴人係以核能四廠興建環節中之進行裝填核燃料棒試運轉乃重大政策，為阻止該核燃料棒之裝填，爰藉由系爭公投提案複決，亦堪認定。（三）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。查被上訴人為化解國人對核能四廠之疑慮，並替下一代保留能源選擇空間，已於103年4月28日宣布，核能四廠一號機不施工、只安檢，安檢後封存；核能四廠二號機全部停工，且未來啟封前必須經過公民投票，經再次安全確認後才會裝填燃料；且經原能會於104年1月29日備查「龍門（核四）電廠停工/封存計畫」，核四廠預計於104年7月起封存。是現階段「裝填核燃料」並非政府已進行或已存在之所謂「政策」，且依上訴人及經濟部核四辦主任吳玉珍於103年8月7日公審會舉行之聽證會中之分別陳稱可知核能四廠上述封存、停工之事實，復為上訴人所不爭。是於公審會103年8月22日召開第20次會議審核系爭公投提案時，原推動核能四廠興建之政策已然改變，核能四廠之興建處於停工狀態，迄至原審法院言詞辯論終結時，仍維持此狀態，則上訴人依公投法第2條第2項第3款規定，以核能四廠裝填核燃料棒試運轉為重大政策，為複決該政策，而提出系爭公投提案，顯然不符該條款所指重大政策之複決要件，自非全國性公民投票適用事項。被上訴人依公投法第14條第3項規定，以原處分載明系爭公投提案經公審會認定不合規定為由，予以駁回，洵屬適法有據。上訴人主張無論政府係「決策」應執行或不執行某項重大政策，均得以之為複決標的，乃將重大政策之複決與創制混為一談，無視公投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；且與上訴人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。（四）另按公審會之組織係置於行政院內，並非獨立之行政機關，對外係以被上訴人名義作成行政處分（司法院釋字第645號解釋理由書意旨參照）。故原處分係由被上訴人作成而非公審會。查被上訴人於原處分書面已記載其處分理由、法令依據，並將公審會103年8月22日函併同原處分送達上訴人，該公審會函說明有關核四廠業經封存之節，復經參與聽證之上訴人、經濟部於會中表述，是被上訴人陳稱公審會業經斟酌的上述聽證會之結果，而為上開決議，並非無據。從而，原處分之作成，難認有何違反行政程序法第96條、第108條規定情事。又觀之公投法及依該法第35條第3項規定訂定之行政院公民投票審議委員會審議規則（下稱公投審議規則）規定，均未規範公審會應就其決議作成決議書或應依聽證紀錄作成處分；而公投審議規則第8條規定委員會議紀錄應記載事項，有關討論事項部分，亦僅要求記載案由及決議。上訴人主張公審會作成決議時，完全未斟酌全部聽證之結果，

且對於有利於提案通過之聽證證詞未予採納，亦未將不採納之理由載明於決議書中，顯違反行政程序法第96條、第108條云云，亦無足取。至公審會103年8月22日函中，就系爭公投提案不符全國性公民投票適用事項之認定，雖漏未援引公投法第2條第2項第3款規定，惟不影響公審會就此決議之本質與結果，且經被上訴人於訴訟中予以補充，上訴人就此亦已為充分之攻擊防禦，無礙其程序權之保障，尚無得執此而謂原處分具撤銷事由。又公審會上開函說明有關係爭公投提案不符公投法第14條第1項第4款規定部分，縱如上訴人主張系爭公投提案並無公審會所認主文與理由矛盾等，致不能瞭解其提案真意情形，亦無改於系爭公投提案有前述不符公投法第2條第2項第3款規定之事實，公審會認定不合規定，仍無不合；被上訴人據而為原處分，於法乃屬無違。因將原處分予以維持，駁回上訴人之訴。

五、上訴人上訴主張略以：（一）原判決認為公投法第2條第2項所謂重大政策之複決，必然是反對行將通過或已通過之重大政策，並以此作為駁回上訴人於原審之訴之理由，原判決顯已違反公投法第31條第3款、第14條第1項及本院101年度判字第514號判決意旨，且其見解乃增加公投法所無之限制，從而妨礙人民行使憲法所保障複決權之權利，已違反法律保留原則。（二）公審會作成決議時完全未斟酌全部聽證之結果，且對於有利於提案通過之聽證證詞亦完全未敘述其不採納之理由，原判決予以維持，顯違反行政程序法第96條、第108條及本院101年度判字第514號、103年度判字第66號等判決意旨，且依原審卷內證據已足顯示公審會並未審酌聽證結果，原判決竟在完全欠缺相關證據下而為相反之事實認定，亦有認定事實不憑證據之違法。

六、本院查：

（一）、按憲法第17條規定：「人民有選舉、罷免、創制、複決之權。」其中關於人民創制、複決權乃屬於直接民主制下，人民直接針對政策、法律表達意見，據以影響或支配政權運作之手段。再憲法第136條且規定：「創制、複決兩權之行使，以法律定之。」俾將此基本權具體化，並設定必要程序，資以行使。立法機關因而在不改變我國憲政體制主要採代議民主之前提下，依上開規定意旨，於92年12月31日訂定公投法，提供人民對重大政策等直接表達意見之管道，參與國家意志之形成，落實人民創制、複決權之行使，而補強代議民主之不足及制衡權力專擅。再按公投法第2條第1項、第2項、第4項、第5項規定：「（第1項）本法所稱公民投票，包括全國性及地方性公民投票。（第2項）全國性公民投票適用事項如下：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。四、憲法修正案之複決。……（第4項）預算、租稅、投資、薪俸及人事事項不得作為公民投票之提案。（第5項）公民投票事項之認定，由公民投票審議委員會……為之。」第14條第1項、第2項、第3項規定：「（第1項）主管機關於收到公民投票提案，經審查有下列情事之一者，應於15日內予以駁回：一、提案不合第9條規定

者。二、提案人有第11條第2項規定之情事或未簽名、蓋章，經刪除後致提案人數不足者。三、提案有第33條規定之情事者。四、提案內容相互矛盾或顯有錯誤，致不能瞭解其提案真意者。（第2項）公民投票案經審查無前項各款情事者，主管機關應將該提案送請各該審議委員會認定，該審議委員會應於30日內將認定結果通知主管機關。（第3項）公民投票案經前項審議委員會認定不合規定者，主管機關應予駁回……」第31條第3款規定：「公民投票案經通過者，各該選舉委員會應於投票完畢7日內公告公民投票結果，並依下列方式處理：……三、有關重大政策者，應由權責機關為實現該公民投票案內容之必要處置。」從而人民提出公投提案，旨在貫徹憲法第2條主權在民及第17條保障人民之創制權及複決權，立法機關依上開憲法規定制訂公投法，乃在提供人民直接表達意見之途徑，以協助人民行使上述基本權。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。

- (二)、經查上訴人係依公投法第2條第2項第3款規定，以「新北市台電公司核能四廠進行裝填核燃料棒試運轉」為重大政策，提出複決案，而參以上訴人於提案理由所載：「新北市台電公司核能四廠興建已接近完工階段。裝填核燃料棒試運轉是核四廠正式商業運轉前的關鍵性步驟。核子反應爐裝填核燃料棒試運轉發電，就會有輻射污染產生以及發生重大核能災變的風險，而對廣大人民的生命與財產安全造成威脅；如果裝填核燃料棒試運轉後再決定要廢除核四的話，核四廠的機組也會全部變為高輻射污染的核廢料，所以國家必需耗費更為龐大的拆除與處置成本。因此核四廠裝填核燃料棒試運轉是一攸關台灣永續發展的重大政策。基於主權在民的原則，人民有決定核電廠興建、試運轉及運轉等重大政策的權利……」等情。則上訴人係以核能四廠興建環節中之進行裝填核燃料棒試運轉乃重大政策，為阻止該核燃料棒之裝填，藉由系爭公投提案複決，亦堪認定。惟被上訴人為化解國人對核能四廠之疑慮，並替下一代保留能源選擇空間，已於103年4月28日宣布，核能四廠一號機不施工、只安檢，安檢後封存；核能四廠二號機全部停工，且未來啟封前必須經過公民投票，經再次安全確認後才會裝填燃料；且經原能會於104年1月29日備查「龍門（核四）電廠停工/封存計畫」，核四廠預計於104年7月起封存。是現階段「裝填核燃料」並非政府已進行或已存在之所謂「政策」，此為原判決所確定之事實，並為兩造所不爭執。則原判決以公審會103年8月22日召開第20次會議審核系爭公投提案時，原推動核能四廠興建之政

策已然改變，核能四廠之興建處於停工狀態，上訴人依公投法第2條第2項第3款規定，以核能四廠裝填核燃料棒試運轉為重大政策，為複決該政策，而提出系爭公投提案，揆之前開規定及說明，顯然不符該條款所指重大政策之複決要件，自非全國性公民投票適用事項。公審會於其第20次會議，經全體委員過半數出席，出席委員（不包含主任委員）全數認定系爭公投提案不合於規定，並以該會103年8月22日函知被上訴人，函中說明：「……目前核四廠業經封存不運轉，故本提案係就不存在之事項作為公投標的……」被上訴人據而依公投法第14條第3項規定，以原處分載明系爭公投提案經公審會認定不合規定為由，予以駁回，核無不合。再查：1. 上訴人於原審所主張無論政府係「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，固非無據，惟倘人民意見與政府現行政策一致，實無再藉由公民投票肯定民意與現行政策相同之必要，且此非惟與前述論述創制、複決案之性質不同，而有將重大政策之複決與創制混為一談，更增加政府為辦理公民投票之成本支出及全民為參與公民投票之勞費與紛擾，徒造成社會對立與不安，更不符公投法立法之目的，另本件上訴人提案意在阻止核燃料棒之裝填，惟現階段「裝填核燃料」並非政府已進行或已存在之所謂「政策」，更已如前述，是上訴人原所提案之目的已達，現復謂其提案意在由全民對國家政策為複決，惟依其於提案之理由，僅單方表達反對該核燃料棒之裝填之意見，對同意之意見則付予厥如，則如何可由全民參酌該提案理由，作正反面之思考，此適足見該提案有公投法第14條第1項第4款規定之該提案內容互相矛盾，致不能瞭解提案真意之情事，此並為原處分駁回上訴人之理由之一。至原判決固於判決內敘明上訴人於現行政策形成後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，而徒以辦理公民投票為目的，提起本件訴訟，悖離公民複決之制度目的，而論駁上訴人之主張，惟此無非就原處分所據之理由，所為之旁論，與判決結論無涉，上訴意旨主張原判決該見解業已違背公投法第31條第3款、第14條第1項及本院101年度判字第514號判決之公民投票並不以改變現狀為必要意旨，並有增加公投法所無之限制云云，顯有誤會，自不足採憑。2. 本件原判決業已詳述原處分業於書面記載其處分理由、法令依據，並將公審會103年8月22日函併同原處分送達上訴人，而該公審會函亦說明有關核四廠業經封存乙節，復經參與聽證之上訴人、經濟部於會中表述，是被上訴人陳稱公審會業經斟酌上述聽證會之結果，而為上開決議，並非無據等情甚詳。且參酌本件原處分係以上訴人所提出之本案不符公投法第2條第2項第3款所指重大政策之複決案之要件，且有公投法第14條第1項第4款規定之該提案內容互相矛盾，致不能瞭解提案之真意之情形，而駁回上訴人之提案，尚與聽證會就應否為裝填核燃料棒試運轉為正反面陳述之內容無密切

之關聯。從而上訴人上訴主張原判決違背行政程序法第96條、第108條等行政處分應審酌聽證全部結果規定及本院101年度判字第514號、103年度判字第66號等判決，應審酌聽證結果意旨，有認定事實不憑證據之違法云云，自亦不可採。綜上所述，上訴論旨，仍執前詞，指摘原判決違背法令，求予廢棄，為無理由，應予駁回。

七、據上論結，本件上訴為無理由。依行政訴訟法第255條第1項、第98條第1項前段，判決如主文。

中 華 民 國 105 年 3 月 31 日

最高行政法院第一庭

審判長法官 鍾 耀 光

法官 沈 應 南

法官 黃 淑 玲

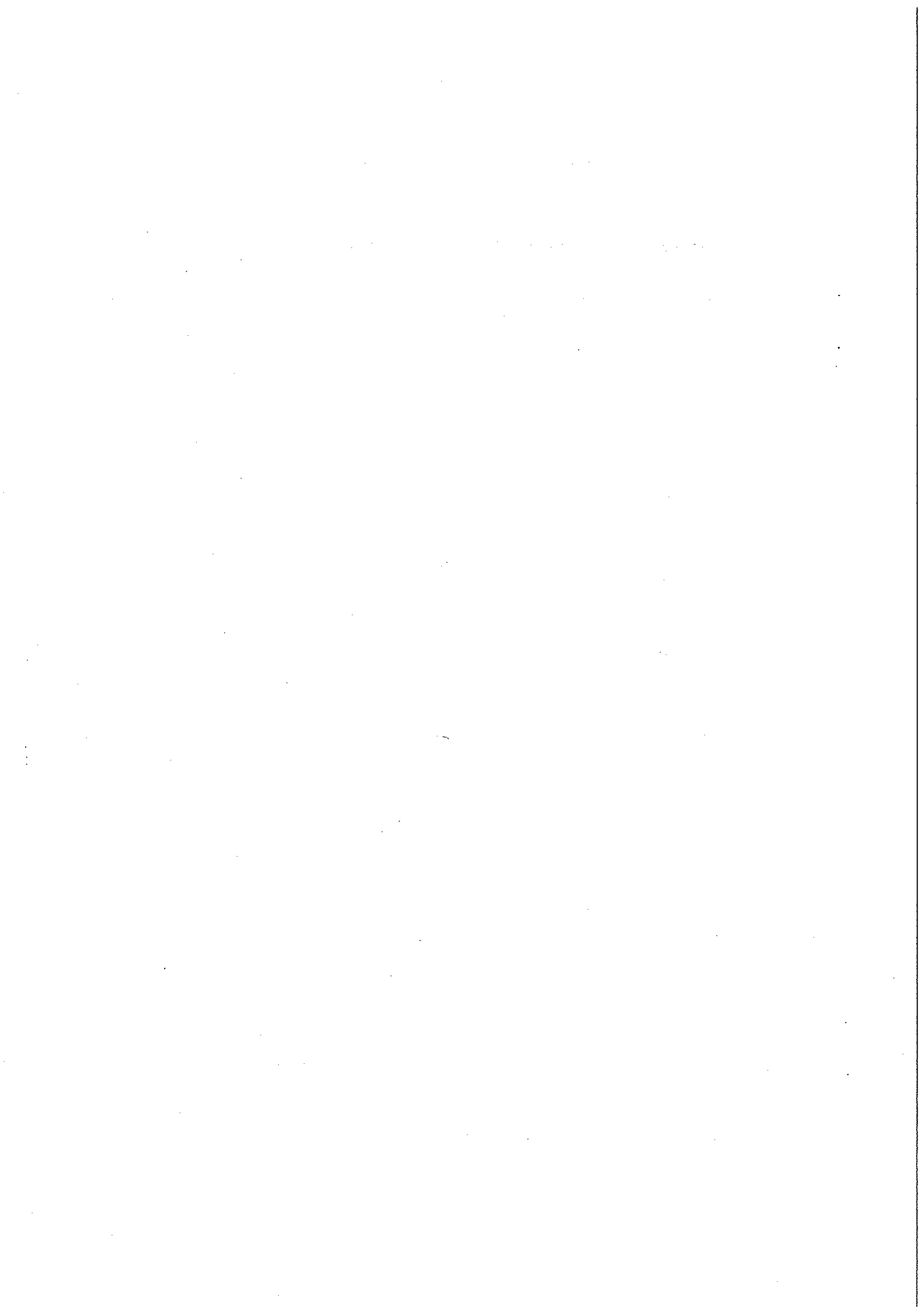
法官 林 樹 埔

法官 鄭 小 康

以 上 正 本 證 明 與 原 本 無 異

中 華 民 國 105 年 3 月 31 日

書記官 黃 淑 櫻





【裁判字號】101,判,514
 【裁判日期】民國 101 年 06 月 14 日
 【裁判案由】公民投票法
 【裁判內文】

最 高 行 政 法 院 判 決

101年度判字第514號

上 訴 人 黃昆輝
 訴訟代理人 高涌誠 律師
 陳彥君 律師
 被上訴人 中央選舉委員會
 代 表 人 張博雅
 輔助參加人 行政院
 代 表 人 陳○

上列當事人間公民投票法事件，上訴人對於中華民國100年4月21日臺北高等行政法院99年度訴字第2283號判決，提起上訴，本院判決如下：

主 文

原判決關於駁回上訴人下列第2、3項之訴及該訴訟費用部分均廢棄。

廢棄部分訴願決定及原處分均撤銷。

被上訴人對於上訴人為領銜人提出之「兩岸經濟合作架構協議」全國性公民投票案，應依本判決之法律見解另為處分。

其餘上訴駁回。

廢棄部分第一審及上訴審訴訟費用均由被上訴人負擔；駁回部分上訴審訴訟費用由上訴人負擔。

理 由

一、緣上訴人於民國（下同）99年4月23日以其為「你是否同意政府與中國簽訂『兩岸經濟合作架構協議』（簡稱『兩岸經濟協議』或ECFA）？」全國性公民投票案提案人之領銜人，委託訴外人林志嘉檢具上開公民投票案主文、理由書及提案人正本、影本名冊各1份，向被上訴人提出上開公民投票提案。被上訴人審查上訴人公民投票提案未有公民投票法第14條第1項各款規定情事，依同條第2項規定，以99年5月5日中選綜字第0993000033號函送請行政院公投審議委員會（下稱審議委員會）認定，並請該會於30日內將認定結果通知被上訴人。案經審議委員會99年6月3日第13次委員會議決議，認定不合於規定，理由如下：「(一)提案理由係欲將政府是否有權簽署ECFA作程序性公投，惟公投主文卻係就ECFA之簽署內容要求公民作實質性公投，公投主文與理由相互矛盾，依公投法第14條第1項第4款之規定，應予駁回。(二)公投提案，應得改變現狀之立場，始符公投法之制度設計。本案提案人係持反對立場，卻以正面表述之命題，交付公民為行使同意或不同意之投票，致使即便投票通過，亦不能改變現狀，權責

機關無須有改變現狀之任何作為，非屬公投法第2條第2項第3款所定重大政策之複決。」乃以99年6月4日公投審字第0993500079號函行政院（下稱審議委員會99年6月4日函），經行政院以99年6月7日院臺公投字第0990098870號函被上訴人辦理（下稱行政院99年6月7日函）。被上訴人以99年6月8日中選綜字第0990004484號函（下稱原處分）復上訴人，以其所提「你是否同意政府與中國簽訂『兩岸經濟合作架構協議』（簡稱『兩岸經濟協議』或ECFA）？」公民投票案，業經公投審議會第13次委員會議決議認定不合於規定，依公民投票法第14條第3項規定，予以駁回。上訴人不服，提起訴願，遭決定駁回，遂提起行政訴訟，並於起訴後追加確認訴訟，經原審法院判決駁回後，提起上訴。

- 二、上訴人起訴主張：（一）公民投票法第14條第1項所定4款事項，專屬公投主管機關即被上訴人職權，非審議委員會所能置喙。行政院於93年4月16日依公民投票法施行細則第13條規定，將全國性公民投票案提案之收件、審查及相關機關意見書之提出等事項，委任被上訴人辦理（行政院93年4月16日院臺內字第0930083141-A號公告，下稱行政院93年4月16日公告）。另依公民投票法第2條第5項、第34條規定，可知審議委員會負有特定職掌，除公民投票提案是否為同一事項之認定外，參諸公民投票法第2條規定內容，係指公投提案是否屬於全國性公投適用事項及是否為「預算、租稅、投資、薪俸及人事」事項之認定，是以審議委員會依公民投票法第14條第1項第4款之規定，作為駁回上訴人公民投票提案之法律依據，顯逾越該會法定職權，構成違法。（二）本件公投提案既於99年5月4日通過被上訴人之第402次委員會之審查，並對外以上訴人為相對人作成行政處分，基於行政處分之實質存續力以及構成要件效力，被上訴人自不能任意反覆，審議委員會亦應受到被上訴人第402次委員會審議結論之拘束，不得為相反之認定。何況現行法令無准許被上訴人得以「再委任或再委託之方式」授權審議委員會審查公民投票法第14條第1項4款事由之規定，是被上訴人逕自擴張審議委員會職權，使得公投提案須接受被上訴人與審議委員會雙重審查，違背行政程序法第11條第1項、第5項之「管轄權法定原則」，並將人民依憲法享有之創制、複決權，增加法律所無之限制，更違反公民投票法體系解釋；而其「阻礙」人民行使創制、複決權之論證，亦與行政院審議委員會組織規程第2條規定、行政院96年7月13日訴願決定理由牴觸，實屬牽強，並不足採。（三）審議委員會依其「組織規程」第2條第1項規定，其職掌僅對於公投法第2條第2項、第4項所定全國性公民投票事項之認定而已。上訴人系爭提案非屬上開第2條第4項中「預算、租稅、投資、薪俸、人事」等排除項目，符合同條第2項第3款「重大政策之複決」規定，自應成案。（四）現行法律並無規定人民提起公民投票之提案主文必須以「負面表述」之提問方式始為適法，原處分以及審議委員會之函文所持駁回上訴人提案之理由以及法律依據，不但內容不明確，與行政程序法第5條、第96條第1項第2款之規定未合，其見解

顯係增加法律所無的限制，牴觸行政程序法第4條依法行政原則外，更與司法院釋字第645號解釋意旨、兩公約施行法第2條、第4條以及公民與政治權利國際公約第25條之規定不符。另學者援引外國公民投票案例，可知被上訴人之見解根本悖於世界各國舉辦公民投票之方式，其堅持之「負面表列法」反而易生理解上的困擾與障礙，實有未洽。(五)本件提案是否符合「公民投票法第2條第2項第3款所定『重大政策之複決』」之定義，與公民投票法第31條第1項第3款「有關重大政策者，應由權責機關為實現該公民投票案內容之必要處置」之提案通過的處理方式，並非審議委員會審查本件公投提案合法與否的參考因素，亦即「駁回之理由」與「公民投票提案之分類認定」之間並無合理之聯結關係存在，因此被上訴人以之作為否准本件公投提案理由，已違反不當聯結禁止原則，並有行政程序法第10條、行政訴訟法第4條第2項所指之裁量濫用之情，原處分自屬違法而應予撤銷，至為明甚。(六)按行政院公民投票審議委員會組織規程第9條規定：「本會決議事項，以行政院名義行之」；司法院釋字第645號解釋理由亦以：公投審議會對外以行政院名義作成行政處分。是以審議委員會就「本件公投提案，不屬於公投法第2條第2項第3款所定之『重大政策之複決』」之「認定」，自應以一級行政機關—「行政院」之名義，對外作成行政處分。然本件原處分之作成，非以「行政院」之名義為之，乃以二級行政機關即被上訴人為之，不但有違「行政院公民投票審議委員會組織規程」第2條、第9條規定，以及具有憲法位階效力之645號解釋理由書之意旨，亦使原本應依法以「行政院」名義作成之「審議委員會決議」之行政處分，有規避司法機關合法性審查之嫌，違反行政程序法第4條依法行政原則、同法第6條平等原則及行政自我拘束原則，論證牽強，難謂適法。(七)立法者既然於公民投票法第10條第3項明文規定，行政機關於受理公投提案後，應舉行聽證，而被上訴人在未遵行聽證程序之情形下，即作成原處分，有違正當法律程序，該處分已有程序上瑕疵，自屬違法。(八)除本件公投投票結果「未達投票人數之法定門檻或有效票法定門檻」而未獲通過外，若領銜人之提案投票「過半同意」通過或「過半不同意」通過，權責機關當有依公民投票法第31條第3款「繼續」或「暫停」（包含「啟動兩岸經濟合作協議第16條之終止條款」以及「後續協商」）推行兩岸經濟協議以及相關政策之作為義務，故審議委員會99年6月4日函文所謂「即使投票通過，權責機關無須有改變現狀之任何作為」云云，並非的論，殊無可採。(九)公民投票是人民重要的基本權利，審議委員會存在目的，在「協助」人民行使創制、複決權，並非阻擋或限制「人民意志」的形成，故「審議委員會」審查公投提案，應以保障人民「直接民權」為最高原則，不應輕易以技術枝節的理由駁回人民的提案，甚至限縮人民行使「直接民權」，該審議會決議採多數決，所謂多數決並不代表其決議「正確」為「真理」，有時盲目附和執政黨意見，其論斷難免失偏，難謂適法。而政府是人民的公僕，卻反過來

審議十數萬人民連署公投提案，形成「被監督者」掌控公投程序大權的荒謬情事，當多數民意均要求行使公民投票權情況下，行政院審議委員會卻背道而馳，妨礙人民直接行使民主權力等語，求為判決：先位聲明：(一)確認訴願決定及原處分均無效。(二)請判令被上訴人依公民投票法第14條第3項後段至第8項規定辦理以上訴人為領銜人所提出之「你是否同意政府與中國簽訂『兩岸經濟合作架構協議』(簡稱『兩岸經濟協議』或ECFA)？」公民投票提案。備位聲明：(一)訴願決定及原處分均撤銷。(二)被上訴人應依公民投票法第14條第3項後段至第8項規定辦理以上訴人為領銜人所提出之「你是否同意政府與中國簽訂『兩岸經濟合作架構協議』(簡稱『兩岸經濟協議』或ECFA)？」公民投票提案。

- 三、被上訴人則以：(一)按公民投票法施行細則第13條規定：「全國性公民投票之主管機關，得將依本法規定應辦理事項，委任或委託相關機關辦理。」而行政院93年4月16日公告委任被上訴人辦理公民投票法第9條第1項及第14條之事項，包括全國性公民投票案提案之收件、審核及相關機關意見書之提出等。本此，公民投票提案經審議委員會認定不合規定者，依上開委任公告及公民投票法所定「主管機關應予駁回」之規定，應由被上訴人為之，始屬適法。次按公民投票案之收件及審核等程序，既應依公民投票法第9條第1項及第14條規定辦理，第14條並無應舉行聽證之明文，從而，本案於審議過程辦理公聽會而未舉行聽證，於法並無不合。(二)依公民投票法第14條第1項第3款、第34條規定有關第33條之審議事項，可知第14條第1項第3款之審查，並非專屬被上訴人之職權，且第34條第1款規定「全國性公民投票事項之認定」，參諸司法院釋字第645號解釋，以審議委員會對全國性公投提案成立與否，具有實質決定權限之意旨，亦難認該會對第14條第1項各款情事，欠缺審查權限。(三)本公投案係以正面表述之命題，交付公民為行使同意或不同意之投票，惟依公民投票法第30條所定公投案通過之要件，除投票人數達一定門檻外，尚須有效票數超過二分之一同意者，而「ECFA」於是時為政府推動之政策，設本公投案投票通過，權責機關無須依上開第31條第3款規定，為任何實現該公民投票案內容之必要處置。因此，審議委員會審議認「人民提起之公投提案，應持改變現狀之立場，始符公民投票法之制度設計。本公投案提案人係持反對立場，卻以正面表述之命題，交付公民為行使同意或不同意之投票，致使即便投票通過，亦絲毫不能改變現狀，權責機關無須有改變現狀之任何作為，故本公投提案，非屬公民投票法第2條第2項第3款所定『重大政策之複決』。」並無違誤。況「ECFA」已於99年9月12日生效，如依上訴人所提公投案辦理公投，於公投案通過時，益顯與公投制度之目的不合。(四)依公民投票法第35條規定，審議委員會置委員21人，任期3年，委員具有同一黨籍者，不得超過委員總額二分之一。由其設置人數、採任期制及禁止同一黨籍可知，審議委員會所作判斷，係經由多數委員所作成，而其特性在於經由多元之不同見解，獨立行使職權，共同

作成決定，基於尊重其不可替代之專屬性，對其判斷應採取較低審查密度，僅於其判斷有恣意濫用及其他違法情事時，始得予撤銷或變更等語，資為抗辯，求為判決駁回上訴人在原審之訴。

四、輔助參加人則以：系爭全國性公投提案未能看出公投提案之主要目的在於改變現狀之立場。所陳以政府有無權利簽約之程序性議題，與提案主文為是否同意簽訂ECFA之實質性論述，未臻一致。本件非屬公民投票法第2條第2項第3款重大政策之複決。被上訴人對上訴人提案據審議委員會第13次委員會議決議認定不合於規定，乃予以駁回，應無不妥等語，資為抗辯，求為判決駁回上訴人在原審之訴。

五、原審斟酌全辯論意旨及調查證據之結果，以：(一)先位聲明確認原處分無效部分：1.司法院釋字第645號解釋雖未就審議委員會可否對公民投票法第14條第1項所定事項審查。惟其明示該會「對全國性公民投票提案成立與否有實質決定權限」、「行政院對該委員所為之決定並無審查權」；而該會除對全國性公投事項認定外，另依公民投票法第38條後段規定，其亦可對「是否屬地方性公民投票事項有疑義時」認定；再參諸公民投票法制定過程，立法委員在原始草案之外增訂審議委員會組織，行政院當時對該會組織認有礙主權在民及權力分立事項，移請立法院覆議，然立法者仍維持原決議，因而依公民投票法制定過程，立法者根據公民投票立法政策，對於價值秩序形成立法裁量（參司法院釋字第517號解釋），採取我國公民投票制度須審議委員會審議之參與，既未經本號解釋認定違憲，甚且表示「其職務係就個別全國性公民投票案，審議是否符合規定而屬得交由人民創制或複決之事項」，則審議委員會之「認定」，應非單純至僅負責就公民投票法第2條所定之公投事項「認明確定」而已，其對公投提案之審查是否與法律規範意旨一致，無論為程序與實體事項，均可審議。否則無須設立委員21人、任期3年、性質上為「屬獨立於層級指揮體系之外獨立運作之獨立性委員會」之必要。又本件審議委員會就公投提案既有實質決定權限，其不僅有公民投票法第2條所定之事項，就同法第14條第1項所定事項，亦有決定權限。是以被上訴人對上訴人公投提案理由為程序性公投與提案主文為實質性公投不一致，即屬「實質決定」之範疇。縱被上訴人先認上訴人之公投提案符合公民投票法第14條第1項各款事由，惟此係初步審查，如有漏未審酌或認定瑕疵情形，依上述審議委員會可「實質決定」之權限，均可再予審議。(二)又按本件據司法院釋字第645號解釋，認審議委員會對公投提案有實質決定權限，除得審議公民投票法第2條規定事項外，亦可就同法第14條第1項所定事由，被上訴人據該會審議上訴人之提案，認不合於公民投票法規定，非屬一望即知之重大明顯瑕疵。(三)行政院96年7月13日訴願決定否定審議委員會之實質審查權限，惟司法院釋字第645號解釋於97年7月11日公布，係在後之解釋，依司法院釋字第185號解釋、第405號解釋理由書意旨，該訴願決定理由，尚無拘束本件之效力。(四)本件輔助參加人行政

院於93年4月16日即公告，自當日起關於原由行政院辦理之公民投票法第9條第1項及第14條之事項，包括全國性公投提案之收件、審核及相關機關意見書之提出等，委由被上訴人辦理等語。又依司法院釋字第645號解釋，認審議委員會屬行政程序法第114條第1項第4款所稱「參與行政處分作成之委員會」、對外以行政院名義為行政處分等情，是其為行政院內執行特定職務之組織，該會認定上訴人之公投提案是否符合公民投票法規定，自由其先行致函行政院，再由行政院函送被上訴人，最後由被上訴人對上訴人作成行政處分，依訴願法第8條規定，其對上訴人之公投提案所為之處分，屬其權限範圍內之處分。上訴人謂其踰越權限，容有誤解。上訴人一併訴請確認訴願決定無效，經查其並未敘明訴願決定有何欠缺權限情事，其主張為無理由，應一併駁回。(五)上訴人先位聲明第2項，訴請被上訴人應依公民投票法第14條第3項後段至第8項規定就上訴人提案辦理公民投票一節，因被上訴人為有權處分機關，而原處分未有無效之情事，故上訴人先位聲明第2項部分，尚非有據，應併予駁回。(二)備位聲明請求撤銷原處分違法部分：1.本件審議委員會對上訴人及其他提案之認定，係按提案之內容審議，投票委員可依其見解決定如何投票，可獨立行使其職權，且上訴人提案內容已經公聽會討論，各委員並無基於錯誤之事實認定，亦無證據證明本件投票委員夾雜與事件無關之考慮因素等違法情事，故就其審議結果本院應予尊重。從而，被上訴人依其認定，而駁回上訴人提案，於法並無不合。2.本件上訴人之公民投票提案，因審議委員會具實質決定權，其既然認定上訴人提案不符合全國性公投規定，是縱依公民投票法第10條第3項規定，亦無須踐行舉行聽證。3.上訴人備位聲明第2項，訴請被上訴人應依公民投票法第14條第3項後段至第8項規定就上訴人提案辦理公民投票一節，因審議委員會審議及對上訴人提案所為認定，與被上訴人之原處分，均無違法，則上訴人備位聲明第2項部分之請求，亦非有據，應併予駁回等語，因將訴願決定及原處分均予維持，駁回上訴人之訴。

六、上訴意旨略以：(一)原審援引公民投票法第2條第5項、第3條、第34條、第37條、第38條、司法院釋字第645號解釋、東華書局辭海及彭鳳至大法官之部分不同意見書作為合理化審議委員會有審查公民投票法第14條第1項第4款事由之事務管轄權限之依據，惟上開依據皆不足以導出被上訴人與審議委員會均有審查公民投票提案是否符合公民投票法第14條第1項第4款權限之結論。且既然司法院釋字第645號解釋認為審議委員會之職務係就個別全國性公民投票案，審議是否符合規定而屬得交由人民創制或複決之事項，具有協助人民正當行使創制、複決權之功能。被上訴人及原審援引司法院釋字第645號解釋作為審議委員會之立論基礎時，未本於司法院釋字第645號解釋之意旨，反而逕自擴張審議委員會之職權，使得人民之公投提案須接受中選會與審議委員會是否符合公民投票法第14條第1項第4款之雙重審查，不但違背行政程序法第11條第1項、第5項之管轄權法定原則，並將人民依憲

法享有之創制、複決權，增加法律所無之限制，更明顯違反公民投票法之體系解釋。而其阻礙人民行使創制、複決權之論證，亦與行政院公民投票審議委員會組織規程第2條規定、行政院96年7月13日院臺訴字第0960088753號訴願決定書理由牴觸，實屬牽強，應不可採。(二)既然審議委員會之全名乃「行政院公民投票審議委員會」，並非「中央選舉委員會公民投票審議委員會」，自應以行政院為對外行文機關，否則行政院公民投票審議委員會組織規程第9條及行政院95年11月17日院臺訴字第0950094170號訴願決定書何以明文規定或強調對外顯名之處分機關為行政院。被上訴人及原判決之見解不但已與行政院公民投票審議委員會組織規程第9條及行政院95年11月17日院臺訴字第0950094170號訴願決定書有所牴觸，更公然推翻具有憲法位階之司法院釋字第645號解釋之見解，其判決違背法令，甚至違反憲法，自屬判決違背法令之情形。(三)原審完全排除本件投票結果會影響權責機關推行兩岸經濟協議以及相關政策之可能，甚至認為本件公投提案因無法適用公民投票法第31條第1項第3款規定之法律效果，乃諮詢性公民投票，故其提案不合法之見解，不但並非事實，有將法規適用於不該當之事實之違誤外，於理由欄內亦無隻字片語說明是否不排除權責機關有依海峽兩岸經濟合作架構協議第16條之約定為必要處置之可能，核屬判決適用法規不當以及理由不備之雙重違法。(四)上訴人即領銜人代表超過十萬人領銜提出系爭全國性公民投票案，於99年4月23日檢具主文，理由書及提案人名冊正本、影本各一份，向被上訴人提出，經被上訴人收件及被上訴人召開第402次委員會審議後，認為本件公民投票提案並無公民投票法第14條第1項各款規定之情事，係屬合法，並通知上訴人後，經本案移送予審議委員會進行認定。而審議委員會於收受99年5月5日中選綜字第0993000033號函文後，雖於99年5月27日上午9時30分召開公聽會，然根據學說與本院94年度判字第1620號判決之見解，咸認公聽會之舉辦與聽證程序之踐行大不相同，兩者間不具有可替代性，故本件被上訴人及審議委員會未經聽證程序，即作出系爭處分之事實，已堪認定，系爭處分有程序上之瑕疵，應予撤銷。(五)本件審議委員會認為縱使此次公民投票順利成案並投票通過同意政府簽訂系爭兩岸經濟合作架構協議，然因與現狀無異，因而認為不屬於重大政策之複決。然而，審議委員會所職司者，乃審究公民投票提起之合法性，而不應考量公民投票通過後，權責機關如何處理、看待公投結果之政治性之問題。既然權責機關如何為後續之處置，本應非審議委員會審查本件公投提案合法與否之參考因素，亦即駁回之理由與公民投票提案之分類認定之間並無合理之聯結關係存在，因此被上訴人以之作為否准本件公民投票提案之理由，對人民之複決權增加法律所無之限制，已違反不當聯結禁止原則，並有行政程序法第10條、第4條第2項所指之裁量濫用之情事。(六)本件兩造間之訟爭不但有諸多法律上見解紛歧之情形，亦涉及憲法及國際人權層次對於「公民投票主文之設計及呈現」之專門知識或特殊經驗法

則，更攸關人民以公民投票表達對關係事務之意見的高度公益性，因此有以言詞說明之必要，爰依行政訴訟法第253條第1項規定，聲請行開言詞辯論。

七、本院查：

- (一) 按「中華民國之主權屬於國民全體。」為中華民國憲法第一章「總綱」第2條所明定。「主權」，乃一國最高之權力，為國家構成要素之一，缺乏主權之統治團體，縱有人民與土地，亦不能稱為國家。「主權」既為國家最高之權力，屬於全體之國民，所有之「政權」（選舉、罷免、創制、複決）及治權（行政、立法、司法、考試、監察），皆由此而來，故政權與治權之行使，均不得違反全體國民之意志，並應為全體國民之利益而行使之，否則即違反憲法之基本原則。換言之，國家一切機關之設立與人員的配置，都是為人民而存在，並行使人民賦予之權限。憲法第24條亦揭明：「凡公務員違法侵害人民之自由或權利者，除依法律受懲戒外，應負刑事及民事責任。被害人民就其所受損害，並得依法律向國家請求賠償。」為落實主權在民，94年6月10日修正公布憲法增修條文第1條及增訂第12條分別規定：「（第1項）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，應於三個月內投票複決，不適用憲法第四條、第一百七十四條之規定。（第2項）憲法第二十五條至第三十四條及第一百三十五條之規定，停止適用。」「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，不適用憲法第一百七十四條之規定。」又憲法第二章「人民之權利義務」凡18條（第7條至第24條），其中第17條、第23條規定：「人民有選舉、罷免、創制及複決之權。」「以上各條列舉之自由權利，除為防止妨礙他人自由、避免緊急危難、維持社會秩序，或增進公共利益所必要者外，不得以法律限制之。」第十二章「選舉、罷免、創制、複決」第136條規定：「創制、複決兩權之行使，以法律定之。」中央法規標準法第5條規定：「左列事項應以法律定之：一憲法或法律有明文規定，應以法律定之者。二關於人民之權利、義務者。三關於國家各機關之組織者。四其他重要事項之應以法律定之者。」另「憲法所定人民之自由及權利範圍甚廣，凡不妨害社會秩序公共利益者，均受保障。惟並非一切自由及權利均無分軒輊受憲法毫無差別之保障；關於人民身體之自由，憲法第8條規定即較為詳盡，其中內容屬於憲法保留之事項者，縱令立法機關，亦不得制定法律加以限制……，而憲法第7條、第9條至第18條、第21條及第22條之各種自由及權利，則於符合憲法第23條之條件下，得以法律限制之。至何種事項應以法律直接規範或得委由命令予以規定，與所謂規範密度有關，應視規範對象、內容或法益本身及其所受限制之輕重而容許合理之差異：諸如剝

奪人民生命或限制人民身體自由者，必須遵守罪刑法定主義，以制定法律之方式為之；涉及人民其他自由權利之限制者，亦應由法律加以規定，如以法律授權主管機關發布命令為補充規定時，其授權應符合具體明確之原則；若僅屬與執行法律之細節性、技術性次要事項，則得由主管機關發布命令為必要之規範，雖因而對人民產生不便或輕微影響，尚非憲法所不許。又關於給付行政措施，其受法律規範之密度，自較限制人民權益者寬鬆，倘涉及公共利益之重大事項者，應有法律或法律授權之命令為依據之必要，乃屬當然。」司法院釋字第443號解釋理由書第1段闡釋甚明。準此，選舉、罷免、創制、複決，係人民受憲法保障之基本權利，除為防止妨礙他人自由、避免緊急危難、維持社會秩序，或增進公共利益所必要者外，不得以法律限制之；若法律授權以命令為補充規定者，授權之目的、內容及範圍，應具體明確，始得據以發布命令；如僅屬與執行法律之細節性、技術性次要事項，則得由主管機關發布命令為必要之規範。至命令是否符合法律授權之意旨，則不應拘泥於法條所用之文字，而應以法律本身之立法目的及其整體規定之關聯意義為綜合判斷（司法院釋字第506號解釋理由書第1段參照）。

(二) 次按：

- 1、為確保國民直接民權之行使，政府於92年12月31日制定公布「公民投票法」一種，凡八章，64條條文。本法第一章「總則」第1條至第5條依序規定：「依據憲法主權在民之原則，為確保國民直接民權之行使，特制定本法。本法未規定者，適用其他法律之規定。」「（第1項）本法所稱公民投票，包括全國性及地方性公民投票。（第2項）全國性公民投票適用事項如下：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。四憲法修正案之複決。（第3項）地方性公民投票適用事項如下：一地方自治法規之複決。二地方自治法規立法原則之創制。三地方自治事項重大政策之創制或複決。（第4項）預算、租稅、投資、薪俸及人事事項不得作為公民投票之提案。（第5項）公民投票事項之認定，由公民投票審議委員會（以下簡稱審議委員會）為之。」「（第1項）全國性公民投票之主管機關為行政院；地方性公民投票之主管機關為直轄市政府、縣（市）政府。（第2項）各級選舉委員會於辦理公民投票期間，得調用各級政府職員辦理事務。」「公民投票，以普通、平等、直接及無記名投票之方法行之。」「辦理公民投票之經費，分別由中央政府、直轄市政府、縣（市）政府依法編列預算。」第二章「提案人、連署人及投票權人」第7條、第8條規定：「中華民國國民，年滿二十歲，除受監護宣告尚未撤銷者外，有公民投票權。」「（第1項）有公民投票權之人，在中華民國、各該直轄市、縣（市）繼續居住六個月以上，得分別為全國性、各該直轄市、縣（市）公民投票案之提案人、連署人及投票權人。（第2項）提案人年齡及居住期間之計算，以算

至提案提出日為準；連署人年齡及居住期間之計算，以算至連署人名冊提出日為準；投票權人年齡及居住期間之計算，以算至投票日前一日為準，並均以戶籍登記資料為依據。（第3項）前項投票權人年齡及居住期間之計算，於重行投票時，仍以算至原投票日前一日為準。」第三章「公民投票程序」第一節「全國性公民投票」第9條、第10條規定：「（第1項）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。（第2項）前項領銜人以一人為限；主文以不超過一百字為限；理由書以不超過一千五百字為限。超過字數者，其超過部分，不予公告及刊登公報。（第3項）第一項提案人名冊，應依規定格式逐欄填寫，並分直轄市、縣（市）、鄉（鎮、市、區）別裝訂成冊。（第4項）公民投票案之提出，以一案一事項為限。」「（第1項）公民投票案提案人人數，應達提案時最近一次總統、副總統選舉選舉人總數千分之五以上。（第2項）審議委員會應於收到公民投票提案後，十日內完成審核，提案不合規定者，應予駁回。審核期間並應函請戶政機關於七日內查對提案人名冊，及依該提案性質分別函請立法院及相關機關於收受該函文後一個月內提出意見書。（第3項）前項提案經審核完成符合規定者，審議委員會應於十日內舉行聽證，確定公民投票案之提案內容。並於確定後通知提案人之領銜人於十日內向中央選舉委員會領取連署人名冊格式，自行印製，徵求連署；逾期未領取者，視為放棄連署。」第11條至第13條規定：「（第1項）公民投票案於中央選舉委員會通知連署前，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。（第2項）前項撤回之提案，自撤回之日起，原提案人於三年內不得就同一事項重行提出之。」「（第1項）第二條第二項第一款、第二款、第三款之事項，連署人數應達提案時最近一次總統、副總統選舉選舉人總數百分之五以上。（第2項）公民投票案連署人名冊，應由提案人之領銜人，於領取連署人名冊格式之次日起六個月內，向中央選舉委員會提出；逾期未提出者，視為放棄連署。（第3項）公民投票案依前項或第十條第三項規定視為放棄連署者，自視為放棄連署之日起，原提案人於三年內不得就同一事項重行提出之。」「除依本法規定外，行政機關不得藉用任何形式對各項議題辦理或委託辦理公民投票事項，行政機關對此亦不得動用任何經費及調用各級政府職員。」第14條、第15條規定：「（第1項）主管機關於收到公民投票提案，經審查有下列情事之一者，應於十五日內予以駁回：一提案不合第九條規定者。二提案人有第十一條第二項規定之情事或未簽名、蓋章，經刪除後致提案人數不足者。三提案有第三十三條規定之情事者。四提案內容相互矛盾或顯有錯誤，致不能瞭解其提案真意者。（第2項）公民投票案經審查無前項各款情事者，主管機關應將該提案送請各該審議委員會認定，該

審議委員會應於三十日內將認定結果通知主管機關。(第3項)公民投票案經前項審議委員會認定不合規定者,主管機關應予駁回;合於規定者應函請戶政機關於十五日內查對提案人。(第4項)戶政機關應依據戶籍登記資料查對提案人名冊,有下列情事之一者,應予刪除:一提案人不合第八條規定資格者。二提案人姓名、戶籍地址書寫錯誤或不明者。三提案人未填具本人國民身分證統一編號或有錯誤、不明者。四提案人提案,有偽造情事者。(第5項)提案人名冊經查對後,其提案人數不足第十條規定時,主管機關應通知提案人之領銜人於十日內補提,補提後仍不足規定人數或逾期不補提者,該提案應予駁回。(第6項)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於收受該函文後六個月及行政機關於收受該函文後三個月內提出意見書;逾期未提出者,視為放棄。意見書以三千字為限,超過字數者,其超過部分,不予公告及刊登公報。主管機關彙集相關機關意見書後,應即移送各該選舉委員會。(第7項)主管機關除依前項規定分函相關機關外,應將提案移送各該選舉委員會辦理公民投票事項。(第8項)選舉委員會收到提案後,應通知提案人之領銜人於十日內向各該選舉委員會領取連署人名冊格式,自行印製,徵求連署;逾期未領取者,視為放棄連署。」「(第1項)選舉委員會收到連署人名冊後,經審查連署人數不足、經刪除未簽名或蓋章之連署人致連署人數不足或未依規定格式提出者,應於十日內予以駁回;合於規定者,應函請戶政機關查對,全國性公民投票案應於四十五日內查對完成;直轄市、縣(市)公民投票案應於三十日內查對完成。(第2項)戶政機關應依據戶籍登記資料查對連署人名冊,有下列情事之一者,應予刪除:一連署人不合第八條規定資格者。二連署人姓名、戶籍地址書寫錯誤或不明者。三連署人未填具本人國民身分證統一編號或有錯誤、不明者。四連署人連署,有偽造情事者。(第3項)連署人名冊經查對後,其連署人數合於第十二條第一項規定者,選舉委員會應於十日內為公民投票案成立之公告,該公民投票案並予編號;連署人數不合規定者,選舉委員會應通知提案人之領銜人於十五日內補提,補提後仍不足規定人數或逾期不補提者,選舉委員會應為公民投票案不成立之公告。」第16條規定:「(第1項)立法院對於第二條第二項第三款之事項,認有進行公民投票之必要者,得附具主文、理由書,經立法院院會通過後,交由中央選舉委員會辦理公民投票。(第2項)立法院之提案經否決者,自該否決之日起三年內,不得就該事項重行提出。」第18條至第20條規定:「(第1項)中央選舉委員會應於公民投票日二十八日前,就下列事項公告之:一公民投票案投票日期、投票起、止時間。二公民投票案之編號、主文、理由書。三政府機關針對公民投票案提出之意見書。四公民投票權行使範圍及方式。(第2項)中央選舉委員會應以公費,在全國性無線電視頻道提供

時段，供正反意見支持代表發表意見或進行辯論，受指定之電視臺不得拒絕。其實施辦法，由中央選舉委員會定之。

（第3項）前項發表會或辯論會，其為全國性公民投票案應在全國性無線電視頻道至少舉辦五場。」「中央選舉委員會應彙集前條公告事項及其他投票有關規定，編印公民投票公報，於投票日二日前送達公民投票案投票區內各戶，並分別張貼適當地點。」「創制案或法律、自治條例之複決案於公告前，如經立法機關實現創制、複決之目的，通知選舉委員會者，選舉委員會應即停止公民投票程序之進行，並函知提案人之領銜人。」第22條、第24條規定：

：「（第1項）公民投票應在公投票上刊印公民投票案編號、主文及同意、不同意等欄，由投票人以選舉委員會製備之工具圈定之。（第2項）投票人圈定後不得將圈定內容出示他人。」「中央選舉委員會應於公民投票案公告成立後一個月起至六個月內舉行公民投票，並得與全國性之選舉同日舉行。」第四章「公民投票結果」第30條、第31條規定：

「（第1項）公民投票案投票結果，投票人數達全國、直轄市、縣（市）投票權人總數二分之一以上，且有效投票數超過二分之一同意者，即為通過。（第2項）投票人數不足前項規定數額或未有有效投票數超過二分之一同意者，均為否決。」「公民投票案經通過者，各該選舉委員會應於投票完畢七日內公告公民投票結果，並依下列方式處理：一有關法律、自治條例立法原則之創制案，行政院、直轄市政府、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。立法院、直轄市議會、縣（市）議會應於下一會期休會前完成審議程序。二有關法律、自治條例之複決案，原法律或自治條例於公告之日算至第三日起，失其效力。三有關重大政策者，應由權責機關為實現該公民投票案內容之必要處置。四有關憲法修正案之公民投票，應依憲法修正程序為之。」第32條、第33條規定：

「公民投票案經否決者，各該選舉委員會應於投票完畢七日內公告公民投票結果，並通知提案人之領銜人。」「（第1項）公民投票案之提案經通過或否決者，自各該選舉委員會公告該投票結果之日起三年內，不得就同一事項重行提出。但有關公共設施之重大政策複決案經否決者，自投票結果公告之日起至該設施完工啟用後八年內，不得重行提出。（第2項）前項之同一事項，包括提案之基礎事實類似、擴張或減縮應受判斷事項者。（第3項）前項之認定由審議委員會為之。」第五章「公民投票審議委員會」第34條、第35條規定：

「行政院應設全國性公民投票審議委員會，審議下列事項：一全國性公民投票事項之認定。二第三十三條公民投票提案是否為同一事項之認定。」「（第1項）行政院公民投票審議委員會，置委員二十一人，任期三年，由主管機關提請總統任命之。（第2項）前項委員具有同一黨籍者，不得超過委員總額二分之一，且單一性別不得少於三分之一。（第3項）主任委員由委員互

選之。審議委員會之組織規程及審議規則，應送立法院備查。」第37條、第38條規定：「（第1項）直轄市政府、縣（市）政府應設地方性公民投票審議委員會，審議下列事項：一地方性公民投票事項之認定。二第三十三條公民投票提案是否為同一事項之認定。（第2項）前項委員會委員，應包括學者專家及當地各級民意代表，其組織及審議程序，由直轄市政府、縣（市）政府擬訂，送議會備查。」「直轄市、縣（市）公民投票審議委員會之決定，應函送行政院核定。行政院對該事項是否屬地方性公民投票事項有疑義時，應提經行政院公民投票審議委員會認定之。」

- 2、行政院公民投票審議委員會組織規程（以下稱組織規程）第1條、第2條規定：「本規程依公民投票法（以下簡稱本法）第三十五條第三項規定訂定之。」「行政院公民投票審議委員會（以下簡稱本會）審議下列事項：一本法第二條第二項及第四項所定全國性公民投票事項之認定。二本法第三十三條所定公民投票提案是否為同一事項之認定。三本法第三十八條地方性公民投票事項疑義之認定。」第6條、第9條規定：「本會開會時，得邀請提案人之領銜人列席說明；必要時，並得邀請有關機關或專家學者列席。」「本會決議事項，以行政院名義行之。」行政院公民投票審議委員會審議規則（以下稱審議規則）第1條至第3條依序規定：「本規則依公民投票法第三十五條第三項規定訂定之。」「（第1項）行政院公民投票審議委員會（以下簡稱本會）會議（以下簡稱委員會議）由主任委員召集並為主席，主任委員不能出席時，由出席委員互推一人擔任主席。（第2項）本會委員應親自出席會議，開會時應有全體委員過半數之出席始得開議；議案之表決，以出席委員過半數之同意為通過；可否同數時，取決於主席。」「本會開會時，得邀請提案人之領銜人列席說明；必要時，並得邀請有關機關或專家學者列席。」
- 3、司法院釋字第645號解釋：「一公民投票法第16條第1項規定：『立法院對於第2條第2項第3款之事項，認有進行公民投票之必要者，得附具主文、理由書，經立法院院會通過後，交由中央選舉委員會辦理公民投票。』旨在使立法院就重大政策之爭議，而有由人民直接決定之必要者，得交付公民投票，由人民直接決定之，並不違反我國憲政體制為代議民主之原則，亦符合憲法主權在民與人民有創制、複決權之意旨；此一規定於立法院行使憲法所賦予之權限範圍內，且不違反憲法權力分立之基本原則下，與憲法尚無牴觸。二．．．。」其解釋理由書載明：「憲法第2條規定：『中華民國之主權屬於國民全體。』依憲法本文之設計，我國憲政體制係採代議民主，其後雖歷經多次修憲，惟憲法第53條規定行政院為國家最高行政機關，第62條、第63條規定，立法院為國家最高立法機關，由人民選舉之立法委員組織之，代表人民行使立法權；立法院有議決法律案、預算案、戒嚴案、大赦案、宣戰案、媾和案

、條約案及國家其他重要事項之權。又中華民國86年7月21日修正公布之憲法增修條文第3條第2項亦維持行政院對立法院負責之精神，是代議民主之政治結構並無本質上之改變。憲法第17條另規定：『人民有選舉、罷免、創制及複決之權。』第136條復規定：『創制、複決兩權之行使，以法律定之。』足見憲法亦明定人民得經由創制、複決權之行使，參與國家意志之形成。在不改變我國憲政體制係採代議民主之前提下，立法機關依上開規定之意旨，制定公民投票法，提供人民對重大政策等直接表達意見之管道，以協助人民行使創制、複決權，與憲法自屬無違。創制、複決權為人民之基本權利，是公民投票案以由人民提出為原則，惟立法院代表人民行使立法權，對國家重要事項有議決之權（憲法第62條、第63條參照），對國家重要政策之形成或變更亦有參與決策之權（本院釋字第520號解釋參照）。公民投票法第16條第1項規定：『立法院對於第2條第2項第3款之事項，認有進行公民投票之必要者，得附具主文、理由書，經立法院院會通過後，交由中央選舉委員會辦理公民投票。』同法第31條第3款規定有關重大政策案經公民投票通過者，應由權責機關為實現該公民投票案內容之必要處置。上開規定旨在使立法院於代表人民行使前述權限之範圍內，且不違反憲法權力分立之基本原則下，就重大政策之爭議，而有由人民直接決定之必要者，得依法交付公民投票，由人民直接決定之，並不違反我國憲政體制為代議民主之原則，亦符合憲法主權在民與人民有創制、複決權之意旨，尚難逕論公民投票法第16條第1項之規定侵犯行政權，或導致行政、立法兩權失衡之情形。綜上所述，公民投票法第16條第1項之規定，於本解釋意旨範圍內，與憲法尚無牴觸。為保障人民之創制、複決權，使公民投票順利正當進行，立法機關應就公民投票有關之實體與程序規範，予以詳細規定，尤應以法律明確規定有關公民投票提案之實質要件與程序進行，並設置公正、客觀之組織，處理提案之審核，以獲得人民之信賴，而提高參與公民投票之意願。惟立法者為上開立法時，除應本於主權在民原則妥為規範外，亦當遵循權力分立原則，對於行政院應享有之人事決定權，自不得制定法律，逾越憲法上權力相互制衡之界限，而完全予以剝奪。· · ·公民投票法第34條規定：『行政院應設全國性公民投票審議委員會，審議下列事項：一全國性公民投票事項之認定。二第33條公民投票案是否為同一事項之認定。』是全國性公民投票審議委員會係設於主管機關行政院之內，而負有特定之職掌。復按公民投票法第10條第2項規定：『審議委員會應於收到公民投票提案後，10日內完成審核，提案不合規定者，應予駁回。』第3項規定：『前項提案經審核完成符合規定者，審議委員會應於10日內舉行聽證，確定公民投票案之提案內容。』同法第14條第2項規定：『公民投票案經審查無前項各款情事者，主管機關應將該提案送請各該審議委員會認定，該審議委員會應於30

日內將認定結果通知主管機關。』第3項規定：『公民投票案經前項審議委員會認定不合規定者，主管機關應予駁回；合於規定者應函請戶政機關於15日內查對提案人。』同法第55條第1項規定：『全國性或地方性公民投票案經審議委員會否決者，領銜提案人於收到通知後30日內，得依行政爭訟程序提起救濟。』準此，設於行政院內之全國性公民投票審議委員會，對全國性公民投票提案成立與否具有實質決定權限，對外則以行政院名義作成行政處分，行政院對於該委員會所為之決定並無審查權，領銜提案人對其決定如有不服，則循訴願及行政訴訟程序謀求救濟。全國性公民投票審議委員會之組織係置於行政院內，並非獨立之行政機關，而是在行政程序上執行特定職務之組織，屬行政程序法第114條第1項第4款所稱『參與行政處分作成之委員會』；其職務係就個別全國性公民投票案，審議是否符合規定而屬得交由人民創制或複決之事項，具有協助人民正當行使創制、複決權之功能，性質上屬行政權。．．．．。』

- 4、行政程序法第11條第1項、第15條規定：「行政機關之管轄權，依其組織法規或其他行政法規規定之。」（第1項）行政機關得依法規將其權限之一部分，委任所屬下級機關執行之。（第2項）行政機關因業務上之需要，得依法規將其權限之一部分，委託不相隸屬之行政機關執行之。（第3項）前二項情形，應將委任或委託事項及法規依據公告之，並刊登政府公報或新聞紙。」前開所稱「權限之委任」，指上級行政機關，將其管轄權之部分移轉所屬下級行政機關，而由該受移轉之下級行政機關，以自己名義執行之；所謂「權限之委託」，則指行政機關將其權限之部分，移轉不相隸屬之行政機關，以受託機關之名義行使之。而不論是「權限之委任」或「權限之委託」，均導致法定管轄權之變更，故應有「法規」之依據始得為之。所指「法規」，包括憲法、法律、法規命令、自治條例及依法律或自治條例授權訂定之自治規則。且「有管轄權之機關除依行政程序法第18條規定喪失管轄權外，不因其將權限之一部委任或委託其他機關辦理，而發生喪失管轄權之效果。縱其未將委任或委託之權限收回，仍得自行受理人民之申請案並為準駁之決定。」本院96年判字第1916號著有判例可稽。

(三) 再按：

- 1、行政程序法第一章「總則」第一節「法例」第1條、第2條第1項、第3條第1項規定：「為使行政行為遵循公正、公開與民主之程序，確保依法行政之原則，以保障人民權益，提高行政效能，增進人民對行政之信賴，特制定本法。」「本法所稱行政程序，係指行政機關作成行政處分、締結行政契約、訂定法規命令與行政規則、確定行政計畫、實施行政指導及處理陳情等行為之程序。」「行政機關為行政行為時，除法律另有規定外，應依本法規定為之。」第五節「程序之開始」第34條規定：「行政程序之開始，

由行政機關依職權定之。但依本法或其他法規之規定有開始行政程序之義務，或當事人已依法規之規定提出申請者，不在此限。」第六節「調查事實及證據」第39條、第43條規定：「行政機關基於調查事實及證據之必要，得以書面通知相關之人陳述意見。通知書中應記載詢問目的、時間、地點、得否委託他人到場及不到場所生之效果。」「行政機關為處分或其他行政行為，應斟酌全部陳述與調查事實及證據之結果，依論理及經驗法則判斷事實之真偽，並將其決定及理由告知當事人。」第十節「聽證程序」第54條、第55條規定：「依本法或其他法規舉行聽證時，適用本節規定。」「（第1項）行政機關舉行聽證前，應以書面記載下列事項，並通知當事人及其他已知之利害關係人，必要時並公告之：一聽證之事由與依據。二當事人之姓名或名稱及其住居所、事務所或營業所。三聽證之期日及場所。四聽證之主要程序。五當事人得選任代理人。六當事人依第六十一條所得享有之權利。七擬進行預備程序者，預備聽證之期日及場所。八缺席聽證之處理。九聽證之機關。（第2項）依法規之規定，舉行聽證應預先公告者，行政機關應將前項所列各款事項，登載於政府公報或以其他適當方法公告之。（第3項）聽證期日及場所之決定，應視事件之性質，預留相當期間，便利當事人或其代理人參與。」第56條、第57條分別規定變更聽證期日或場所、聽證之主持人（聽證，由行政機關首長或其指定人員為主持人）。第58條規定：「（第1項）行政機關為使聽證順利進行，認為必要時，得於聽證期日前，舉行預備聽證。（第2項）預備聽證得為下列事項：一議定聽證程序之進行。二釐清爭點。三提出有關文書及證據。四變更聽證之期日、場所與主持人。（第3項）預備聽證之進行，應作成紀錄。」第59條規定：「（第1項）聽證，除法律另有規定外，應公開以言詞為之。（第2項）有下列各款情形之一者，主持人得依職權或當事人之申請，決定全部或一部不公開：一公開顯然有違背公益之虞者。二公開對當事人利益有造成重大損害之虞者。」第60條、第61條規定：「（第1項）聽證以主持人說明案由為始。（第2項）聽證開始時，由主持人或其指定之人說明事件之內容要旨。」「當事人於聽證時，得陳述意見；提出證據，經主持人同意後並得對機關指定之人員、證人、鑑定人、其他當事人或其代理人發問。」第62條、第63條規定：「（第1項）主持人應本中立公正之立場，主持聽證。（第2項）主持人於聽證時，得行使下列職權：一就事實或法律問題，詢問當事人、其他到場人，或促其提出證據。二依職權或當事人之申請，委託相關機關為必要之調查。三通知證人或鑑定人到場。四依職權或申請，通知或允許利害關係人參加聽證。五許可當事人及其他到場人之發問或發言。六為避免延滯程序之進行，禁止當事人或其他到場之人發言；有妨礙聽證程序而情節重大者，並得命其退場。七當事人一部或全部無故缺席者，逕行開始、延期或終結聽證

。八當事人曾於預備聽證中提出有關文書者，得以其所載內容視為陳述。九認為有必要時，於聽證期日結束前，決定繼續聽證之期日及場所。十如遇天災或其他事故不能聽證時，得依職權或當事人之申請，中止聽證。十一採取其他為順利進行聽證所必要之措施。（第3項）主持人依前項第九款決定繼續聽證之期日及場所者，應通知未到場之當事人及已知之利害關係人。」（第1項）當事人認為主持人於聽證程序進行中所為之處置違法或不當者，得即時聲明異議。（第2項）主持人認為異議有理由者，應即撤銷原處置，認為無理由者，應即駁回異議。」第64條規定：「（第1項）聽證，應作成聽證紀錄。（第2項）前項紀錄，應載明到場人所為陳述或發問之要旨及其提出之文書、證據，並記明當事人於聽證程序進行中聲明異議之事由及主持人對異議之處理。（第3項）聽證紀錄，得以錄音、錄影輔助之。（第4項）聽證紀錄當場製作完成者，由陳述或發問人簽名或蓋章；未當場製作完成者，由主持人指定日期、場所供陳述或發問人閱覽，並由其簽名或蓋章。（第5項）前項情形，陳述或發問人拒絕簽名、蓋章或未於指定日期、場所閱覽者，應記明其事由。（第6項）陳述或發問人對聽證紀錄之記載有異議者，得即時提出。主持人認異議有理由者，應予更正或補充；無理由者，應記明其異議。」第65條、第66條規定：「主持人認當事人意見業經充分陳述，而事件已達可為決定之程度者，應即終結聽證。」「聽證終結後，決定作成前，行政機關認為必要時，得再為聽證。」第二章「行政處分」第二節「陳述意見及聽證」第102條規定：「行政機關作成限制或剝奪人民自由或權利之行政處分前，除已依第三十九條規定，通知處分相對人陳述意見，或決定舉行聽證者外，應給予該處分相對人陳述意見之機會。但法規另有規定者，從其規定。」第103條規定無須給予相對人陳述意見之情形。第104條至第106條依序規定：「（第1項）行政機關依第一百零二條給予相對人陳述意見之機會時，應以書面記載下列事項通知相對人，必要時並公告之：一相對人及其住居所、事務所或營業所。二將為限制或剝奪自由或權利行政處分之原因事實及法規依據。三得依第一百零五條提出陳述書之意旨。四提出陳述書之期限及不提出之效果。五其他必要事項。（第2項）前項情形，行政機關得以言詞通知相對人，並作成紀錄，向相對人朗讀或使閱覽後簽名或蓋章；其拒絕簽名或蓋章者，應記明其事由。」（第1項）行政處分之相對人依前條規定提出之陳述書，應為事實上及法律上陳述。（第2項）利害關係人亦得提出陳述書，為事實上及法律上陳述，但應釋明其利害關係之所在。（第3項）不於期間內提出陳述書者，視為放棄陳述之機會。」（第1項）行政處分之相對人或利害關係人得於第一百零四條第一項第四款所定期限內，以言詞向行政機關陳述意見代替陳述書之提出。（第2項）以言詞陳述意見者，行政機關應作成紀錄，經向陳述人朗讀或使

閱覽確認其內容無誤後，由陳述人簽名或蓋章；其拒絕簽名或蓋章者，應記明其事由。陳述人對紀錄有異議者，應更正之。」第107條至第109條分別規定：「行政機關遇有下列各款情形之一者，舉行聽證：一法規明文規定應舉行聽證者。二行政機關認為有舉行聽證之必要者。」「（第1項）行政機關作成經聽證之行政處分時，除依第四十三條之規定外，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。（第2項）前項行政處分應以書面為之，並通知當事人。」「不服依前條作成之行政處分者，其行政救濟程序，免除訴願及其先程序。

」

- 2、土地徵收條例第10條規定：「（第1項）需用土地人興辦之事業依法應經目的事業主管機關許可者，於申請徵收土地或土地改良物前，應將其事業計畫報經目的事業主管機關許可。（第2項）需用土地人於事業計畫報請目的事業主管機關許可前，應舉行『公聽會』，『聽取土地所有權人及利害關係人之意見』。但因舉辦具機密性之國防事業或已舉行公聽會或說明會者，不在此限。（第3項）特定農業區經行政院核定為重大建設須辦理徵收者，若有爭議，應依行政程序法舉行『聽證』。（第4項）需用土地人興辦之事業無須報經目的事業主管機關許可者，除有第二項但書情形外，應於與所有權人協議價購或以其他方式取得前，先舉行『公聽會』。」其施行細則第10條規定：「需用土地人依本條例第十條第二項規定『舉行公聽會』，應辦理事項如下：一於七天前將舉行公聽會之事由、日期及地點公告於需用土地所在地之公共地方、當地直轄市或縣（市）政府、鄉（鎮、市、區）公所及村（里）辦公處之公告處所，並刊登政府公報或新聞紙。二說明興辦事業概況，並聽取土地所有權人及利害關係人之意見。三對於土地所有權人及利害關係人陳述意見之處理情形作成紀錄，於事業計畫報請目的事業主管機關許可時及徵收案件送由核准徵收機關核准時一併檢附。」司法院釋字第409號解釋理由書第2段並闡釋：「．．．於徵收計畫確定前，應聽取土地所有權人及利害關係人之意見，俾公益考量與私益維護得以兼顧，且有促進決策之透明化作用。」農村社區土地重劃條例第6條第1項規定：「（第1項）直轄市或縣（市）主管機關依前條規定選定重劃區後，先徵詢農村社區更新協進會之意見，辦理規劃，依規劃結果擬訂重劃計畫書、圖，並邀集土地所有權人及有關人士等舉辦『聽證會』，修正重劃計畫書、圖，經徵得區內私有土地所有權人過半數，而其所有土地面積超過區內私有土地總面積半數之同意，報經中央主管機關核定後，於重劃區所在地鄉（鎮、市、區）公所之適當處所公告三十日；公告期滿實施之。」其施行細則第7條規定：「直轄市或縣（市）主管機關依本條例第六條第一項規定修正重劃計畫書、圖或為第二項調處，應分別於『聽證會』結束或公告期滿之翌日起三十日內為之。」第18條規定：「辦理重劃土地

分配程序如下：一公告停止受理土地權利移轉及設定負擔登記。二協議合併。三計算重劃後每分配街廓可分配面積及繪製土地分配作業圖。四計算公共設施用地負擔、重劃費用負擔或抵費地面積，並編製計算負擔總計表。五辦理土地交換分配。六編製土地分配結果圖冊草案。七『舉辦公聽會』，『聽取土地所有權人意見』。八土地分配結果公告及通知。九異議處理。十分宗測量釘樁及交接土地。十一編製重劃後各項土地清冊。」農地重劃條例第25條規定：「（第1項）直轄市或縣（市）主管機關於辦理土地分配完畢後，應即將分配結果，於重劃區所在地鄉（鎮、市、區）公所或重劃區之適當處所公告之，並以書面分別通知土地所有權人、承租人、承墾人與他項權利人。（第2項）前項公告期間為三十日。」其施行細則第39條第1項前段規定：「縣（市）政府主管機關依本條例第二十五條規定公告之前應舉辦『公聽會』就土地分配初步成果，向農民說明並『聽取其意見』。」都市更新條例第10條第1項、第19條第2至第4項規定：「經劃定應實施更新之地區，其土地及合法建築物所有權人得就主管機關劃定之更新單元，或依所定更新單元劃定基準自行劃定更新單元，舉辦『公聽會』，擬具事業概要，連同『公聽會紀錄』，申請當地直轄市、縣（市）主管機關核准，自行組織更新團體實施該地區之都市更新事業，或委託都市更新事業機構為實施者實施之。」（第2項）擬訂或變更都市更新事業計畫期間，應舉辦『公聽會』，『聽取民眾意見』。（第3項）都市更新事業計畫擬訂或變更後，送各級主管機關審議前，應於各該直轄市、縣（市）政府或鄉（鎮、市）公所公開展覽三十日，並舉辦『公聽會』；實施者已取得更新單元內全體私有土地及私有合法建築物所有權人同意者，公開展覽期間得縮短為十五日。（第4項）前二項公開展覽、『公聽會』之日期及地點，應登報周知，並通知更新單元範圍內土地、合法建築物所有權人、他項權利人、囑託限制登記機關及預告登記請求權人；任何人民或團體得於公開展覽期間內，以書面載明姓名或名稱及地址，向各級主管機關提出意見，由各級主管機關予以參考審議。」其施行細則第6條、第7條規定：「（第1項）依本條例第十條第一項、第十九條第二項及第三項規定舉辦『公聽會』時，應邀請有關機關、學者專家及當地居民代表參加，並通知更新單元內土地、合法建築物所有權人及其他權利關係人參加。（第2項）前項『公聽會』之日期及地點，於十日前刊登當地政府公報或新聞紙三日，並張貼於當地村（里）辦公處之公告牌。」『公聽會』程序之進行，應公開以言詞為之。」大眾捷運法第10條規定：「（第1項）大眾捷運系統之規劃，由主管機關或民間辦理。（第2項）辦理大眾捷運系統規劃時，主管機關或民間應召開『公聽會』，『公開徵求意見』。」貿易法第8條規定：「有關經濟貿易事務與外國談判及簽署協定或協議前，主管機關或行政院指定之機關得視需要會同立法院及

相關部會或機關舉辦『公聽會』或徵詢學者專家及相關業者之意見。」離島建設條例施行細則第6條規定：「（第1項）離島綜合建設實施方案擬訂時，應視實際需要，徵詢該管目的事業主管機關之意見。（第2項）離島綜合建設實施方案送請離島建設指導委員會審議前，應舉辦『公聽會』，『聽取公眾及相關團體代表之意見』。」

3、綜合上開行政程序法及例舉之相關法規規定可知：

- (1) 行政程序法規定之「陳述意見」，乃行政機關為處分或其他行政行為前，基於調查事實及證據之必要所為之程序。而行政機關作成限制或剝奪人民自由或權利之行政處分前，除法規另有規定或已依該法第39條規定「以書面記載詢問目的、時間、地點、得否委託他人到場及不到場所生之效果」，通知處分相對人陳述意見或「決定舉行聽證」者外，應以書面記載「將為限制或剝奪自由或權利行政處分之原因事實及法規依據」等事項，通知相對人陳述意見。行政機關為處分或其他行政行為時，並應斟酌全部陳述與調查事實及證據之結果，依論理及經驗法則判斷事實之真偽，並將其決定及理由告知當事人。
- (2) 「公聽會」與「聽證」均係行政主管機關於作成行政處分、締結行政契約、訂定法規命令與行政規則、確定行政計畫等行政行為前，為聽取當事人、利害關係人或有關之學者專家、社會公正人士等意見，俾收集思廣益、博採周諮之效，並使行政行為符合公正、公開、民主、透明暨利於行政決定之實踐所進行之程序。其中「公聽會」之程序及其法律效果如何，行政程序法或相關行政法律固無明文，惟行政機關基於法規舉行公聽會時，除主管機關於法律授權訂定之法規命令，已就公聽會應辦之細節性、技術性事項予以明定外，應斟酌舉辦該公聽會事件之具體性質，決定受通知陳述意見之當事人或利害關係人及學者專家、相關社會公正人士，並將舉行公聽會之事由、日期與地點在相關處所公告或刊登政府公報、新聞紙，使一般人民亦能知悉、參與表示意見，達成舉辦公聽會之實質效果，據此而言，「公聽會」乃行政主管機關作成行政決定前，廣泛收集民意，以資參考之制度，屬諮詢之性質；參以立法院職權行使法第九章「委員會公聽會之舉行」第54條至第59條分別規定公聽會之舉行、舉辦公聽會之條件、公聽會出席人員之邀請、公聽會相關資料之送達、公聽會報告之提出及公聽會報告之用途，其中第56條規定：「（第1項）公聽會以各委員會召集委員為主席，並得邀請政府人員及社會上有關係人員出席表達意見。（第2項）前項出席人員，應依正反意見之相當比例邀請，並以不超過十五人為原則；其人選由各委員會決定之。（第3項）應邀出席人員非有正當理由，不得拒絕出席。」其立法理由載明：「．．．『公聽會為諮詢之性質』；為充分了解民意，並利公聽會之進行，爰為第2項及第3項之規定」，第59條明定：「公聽會報告作為審查該特定議案之參考。」立法理由載稱：「明定公聽會之法律效果。」等情，益見上開所稱

之「公聽會」為諮詢之性質甚明。至「聽證」，行政程序法明定「依．．．其他法規舉行聽證時」適用該法第一章第十節之「聽證程序」，行政機關舉行聽證前應以書面記載聽證之理由與依據、聽證之日期及場所、聽證之主要程序暨聽證之機關等事項，予以公告或登載於政府公報等外，並應通知當事人及其他已知之利害關係人；聽證時由行政機關首長或其指定之人員為主持人；除法律另有規定外，應公開以言詞為之，以主持人說明案由為始；主持人於聽證時得就事實或法律問題詢問當事人、其他到場人或促其提出證據，亦得依職權或當事人之申請委託相關機關為必要之調查，或通知證人或鑑定人到場；當事人於聽證時得陳述意見、提出證據，經主持人同意後並得對機關指定之人員、證人、鑑定人、其他當事人或其代理人發問，在聽證程序進行中認為主持人於聽證程序所為之處置違法或不當者，並得即時聲明異議，主持人應就該項異議有無理由分別為撤銷原處置或駁回異議；且「聽證」應作成聽證紀錄，載明到場人所為之陳述或發問之要旨及其提出之文書、證據，並記明當事人聲明異議之事由及主持人對異議之處理等事項；主持人認當事人意見業已充分陳述，而事件已達可為決定之程度者，應即終結聽證，惟於作成決定前認為必要時，得再為聽證。是「聽證」，須依循前開規定之法定程序為之，其性質類似於訴訟程序中之「言詞辯論」程序，而行政機關作成經由聽證之行政處分或其他行政決定時，除參酌依行政程序法第一章第六節「調查事實及證據」所得外，並應斟酌全部聽證之結果，依論理及經驗法則判斷、裁決，所作成之行政處分並應以書面為之，通知當事人，當事人不服行政機關經聽證作成之行政處分者，其行政救濟程序，免除訴願及其先行程序；倘法規明定應「依聽證紀錄」作成處分者，並應依其規定為之。準此，「聽證」對行政機關具有相當之拘束力，經由「聽證」，無須踐行行政程序法第39條「通知相關人到場陳述意見」規定，行政機關即得據以作成限制或剝奪人民自由或權利（行政程序法第102條），其與「公聽會」僅屬諮詢之性質，自屬有別；參諸前舉土地徵收條例第10條第2項前段「需用土地人於事業計畫報請目的事業主管機關許可前，應舉行『公聽會』，聽取土地所有權人及利害關係人意見」，同條第3項「特定農業區經行政院核定為重大建設須辦理徵收者，若有爭議，應依行政程序法舉行『聽證』」規定，益見「公聽會」與「聽證」兩者之性質及法律效果確有不同，是法規明文規定應舉行「聽證」者，不得以「公聽會」代之亦明。

(四) 又按，法律規定或有疏漏、衝突、競合之情形，縱在相同法律規範中亦所難免，主管機關依據法律授權訂定法規命令或本諸職權發布命令時，自應斟酌各該立法目的及相關聯條文之規範情形，依據一般法律適用原則妥為訂定、發布或解釋，乃屬當然。

(五) 依據上開說明，前揭公民投票法（下稱本法）相關條文之

適用，本院判斷如下：

- 1、全國性公民投票之主管機關為行政院，行政院業於93年4月16日依據本法施行細則第13條「全國性公民投票之主管機關，得將依本法規定應辦理事項，委任或委託相關機關辦理」規定，以院臺內字第0930083141-A號公告並依規定刊登行政院公報，將行政院原辦理本法第9條第1項及第14條之事項，包括全國性公民投票案提案之收件、審核及相關機關意見書之提出等，自93年4月16日起委任中央選舉委員會辦理，於法並無不合。
- 2、從本法第10條（全文共3項）第2項、第3項與第14條（全文共8項）第2項、第3項條文相互觀察，其等規範事項雖有如下相異之處：（一）收件審核機關不同；（二）受理審核程序與期間不同；（三）相關機關提出意見書時間不同；（四）通知連署機關不同。然前揭第14條全文就公民投票提案後之審核、相關機關意見書之提出及通知連署之程序，較諸第10條第2項、第3項規定更為明確、周詳，除第10條第3項有關「舉行聽證，確定公民投票案之提案內容」規定外，第14條條文悉皆具備、包含。是行政院依據本法第63條授權訂定之本法施行細則第12條規定：「公民投票案提案之收件、審核、相關機關意見書之提出及通知連署之程序，依本法第九條第一項及第十四條規定辦理。」符合法律規定意旨，固屬適法。惟綜觀本法第14條條文規定，主管機關（委任中央選舉委員會辦理）收到公民投票提案經審查認符合規定（即無該條第1項各款情事），審議委員會認定前，並無如本法第10條第3項前段「提案經審核完成符合規定者，審議委員會應於十日內『舉行聽證』，『確定公民投票案之提案內容』」之規定。揆諸本法第1條揭明「依據憲法主權在民之原則，為確保國民直接民權之行使」之立法目的及司法院釋字第645號解釋理由書第6段闡釋：「全國性公民投票審議委員會之組織係置於行政院內，並非獨立之行政機關，而是在行政程序上執行特定職務之組織，屬行政程序法第114條第1項第4款所稱『參與行政處分作成之委員會』；其職務係就個別全國性公民投票案，審議是否符合規定而屬得交由人民創制或複決之事項，具有協助人民正當行使創制、複決權之功能……」意旨，並參酌本法第10條第3項有關「舉行聽證」之規定，係依照行政院提請審議之「公民投票法草案」通過，該草案立法理由載明：「……由於『同一事項』交付公民投票，其提案內容之設計將會影響公民投票之進行，以及日後可否執行問題。因此，有必要於連署前經由聽證程序，邀集各界對於公民投票案之內容予以審酌」乙節，審議委員會依據本法第14條第2項規定審議認定具體之全國性公民投票案前，仍應踐行本法第10條第3項前段規定之「聽證」程序，始為適法。
- 3、本法第34條明定：「行政院應設全國性公民投票審議委員會，審議下列事項：一全國性公民投票事項之認定。二第三十三條公民投票提案是否為同一事項之認定。」惟本法

第14條第1項亦規定：「主管機關於收到公民投票提案，經審查有下列情事之一者，應於十五日內予以駁回：一提案不合第九條規定者。二提案人有第十一條第二項規定之情事或未簽名、蓋章，經刪除後致提案人數不足者。三提案有第三十三條規定之情事者。四提案內容相互矛盾或顯有錯誤，致不能瞭解其提案真意者。」其中第3款「提案有第33條規定情事」之認定，原屬審議委員會之權責；第4款「提案內容相互矛盾或顯有錯誤，致不能瞭解其提案真意」規定，係就個別全國性公民投票案之內容是否符合規定而屬得交由人民創制或複決之事項，亦屬審議委員會審議之事項，然本法第14條第1項規定主管機關（中央選舉委員會）於收到公民投票案後，應依職權予以審查，如認為有上開規定情形之一者，應予駁回，顯見主管機關（中央選舉委員會）依據該項規定所為審查，係屬「形式審查」性質，故如主管機關（中央選舉委員會）審查後認無上開各款規定情形，將提案送請審議委員會審議時，對該全國性公民投票案成立與否，審議委員會仍應本諸職權，依循規定之程序予以審議認定；倘審議結果認定不合規定，主管機關即應予以駁回。又公民投票案之提出，應由提案人之領銜人檢具公民投票案「主文、理由書」（本法第9條第1項）；該「主文、理由書」並為中央選舉委員會應予公告之事項（本法第18條第1項第2款）；中央選舉委員會辦理該公民提案投票時「應在公投票上刊印公民投票案編號、主文及同意、不同意等欄，由投票人以選舉委員會製備之工具圈定之」（本法第22條第1項），是如公民投票案之主文與其理由相互矛盾致不能瞭解其提案真意者，係屬本法第14條第1項第4款「提案內容相互矛盾，致不能瞭解其提案真意」規定之情形，而為審議委員會審議認定之事項。

- 4、全國性公民投票審議委員會之組織係設於行政院內，並非獨立之行政機關，而是在行政程序上執行特定職務之組織，屬行政程序法第114條第1項第4款所稱「參與行政處分作成之委員會」，其決議依行政院公民投票審議委員會組織規程第9條規定，應以行政院名義行之；惟關於公民投票法第14條規定之權限事項，主管機關行政院業以前揭公告委任中央選舉委員會執行，已如上述。則全國性公民投票審議委員會依據本法第14條第2項規定，將審議認定結果，送由行政院以該院名義函知受委任執行之中央選舉委員會後，由中央選舉委員會依同條第3項規定予以駁回，程序上尚屬適法。
- 5、公民投票法係「依據憲法主權在民之原則，確保國民直接民權之行使」而制定，屬憲法第136條（創制、複決兩權之行使，以法律定之）規定之法律。其立法目的乃在實踐憲法保障人民「創制、複決」基本權的行使，藉由公民投票法規定，使人民得依循該法規定之程序，參與公民投票事項（法律之複決；立法原則之創制；重大政策之創制或複決）之決定。準此，公民投票法係在協助人民正當行使

上開公民投票事項之創制、複決權，而非限制人民該公民投票事項之行使。其中關於全國性重大政策之「複決」公民投票案經通過者，權責機關應為實現該公民投票案內容之必要處置（本法第31條第3款），申言之，如該全國性重大政策之複決公民投票案，經投票結果通過「同意」（贊成）該「重大政策」者，政府即應積極推動、執行該重大政策，除有正當事由外，不得中斷、停止；反之，若投票結果通過者為「不同意」（反對）該重大政策，政府即應依該「重大政策」複決案之具體情形，為相應之必要處置。上開條文並未限制該重大政策複決之公民投票提案，應持改變現狀之立場始得提起，故不論係「正面表述」或「負面表述」，僅屬提案內容設計之問題，從而，公民投票提案除有本法第14條第1項各款規定之情形外，尚不得以「未持改變現狀之立場」為理由，駁回公民投票之提案。準此而言，並參酌公投票上刊印之內容（其上刊印公民投票案編號、主文及同意、不同意等欄），投票人投票圈選者為對該「重大政策」複決案公投票上載主文圈定（表示）「同意」（贊成）或「不同意」（反對），則本法第30條規定所稱「通過」，應包括：（一）投票人數已達有投票權人總數二分之一以上，且有效投票數超過二分之一，圈定「同意」（贊成）者超過有效投票數二分之一；（二）投票人數已達有投票權人總數二分之一以上，且有效投票數超過二分之一，圈定「不同意」（反對）者超過有效投票數二分之一。所稱「否決」，應包含：（一）投票人數未達有投票權人總數二分之一；（二）投票人數已達有投票權人總數二分之一以上，惟有效投票數未超過二分之一；（三）投票人數已達有投票權人總數二分之一以上，且有效投票數超過二分之一，然圈定「同意」（贊成）或「不同意」（反對）者均未超過有效投票數二分之一等情形。

- （六）未按「無效之行政處分自始不生效力。」「行政處分有下列各款情形之一者，無效：一不能由書面處分中得知處分機關者。二應以證書方式作成而未給予證書者。三內容對任何人均屬不能實現者。四所要求或許可之行為構成犯罪者。五內容違背公共秩序、善良風俗者。六未經授權而違背法規有關專屬管轄之規定或缺乏事務權限者。七其他具有重大明顯之瑕疵者。」「（第1項）違反程序或方式規定之行政處分，除依第一百一十一條規定而無效者外，因下列情形而補正：一須經申請始得作成之行政處分，當事人已於事後提出者。二必須記明之理由已於事後記明者。三應給予當事人陳述意見之機會已於事後給予者。四應參與行政處分作成之委員會已於事後作成決議者。五應參與行政處分作成之其他機關已於事後參與者。（第2項）前項第二款至第五款之補正行為，僅得於訴願程序終結前為之；得不經訴願程序者，僅得於向行政法院起訴前為之。（第3項）當事人因補正行為致未能於法定期間內聲明不服者，其期間之遲誤視為不應歸責於該當事人之事由，其回復原狀期間自該瑕疵補正時起算。」分別為行政程序法第

110條第4項、第111條、第114條所規定。前開第111條第7款所謂「具有重大明顯之瑕疵」，係指行政處分瑕疵之程度重大，依一般人合理之判斷可一望即知者而言；如其瑕疵並非重大明顯，尚須實質審查始能知悉者，則非該款規定「具有重大明顯瑕疵」之無效行政處分。而前揭第114條第1項第5款「應參與行政處分作成之其他機關已於事後參與者」，係指行政處分作成前，依法須由其他行政機關之協力、核准或同意，惟其作成雖欠缺該等程序，但已於訴願程序終結前或受處分相對人或其利害關係人向行政法院起訴前補正亦即於行政處分作成後，已經由應參與該行政處分作成之其他行政機關於規定期限內為協力、核准或同意者，該程序之欠缺，即獲得補正，而屬無瑕疵之行政處分。

- (七) 本件上訴人於99年4月23日為領銜人提出之系爭兩岸經濟合作架構協議全國性公民投票案，經中央選舉委員會審查結果，認「未有公民投票法第14條第1項各款規定之情事」，以99年5月5日中選綜字第0993000033號函送請審議委員會認定。經審議委員會於99年5月27日通知當事人，並邀請學者專家及相關機關人員舉辦公聽會聽取意見後，審議結果，認定不合於規定，其理由為：「(一)本公投提案理由係欲將政府是否有權簽署ECFA作程序性公投，惟公投主文卻係就ECFA之簽署內容要求作實質性公投，公投主文與理由相互矛盾，依公民投票法第14條第1項第4款之規定，應予駁回。(二)人民提起之公投提案，應持改變現狀之立場，始符公民投票法之制度設計。本公投提案提案人係持反對立場，卻以正面表述之命題，交付公民為行使同意或不同意之投票，致使即便投票通過，亦絲毫不能改變現狀，權責機關無須有改變現狀之任何作為，故本公投提案，非屬公民投票法第2條第2項第3款所定『重大政策之複決』。」等語，旋以99年6月4日公投審字第0993500079號函將認定結果送由行政院以99年6月7日院臺公投字第0990098870號函知中央選舉委員會，經中央選舉委員會以系爭函（處分）復上訴人稱：【主旨：有關台端領銜提出「你是否同意政府與中國簽訂『兩岸經濟合作架構協議』（簡稱『兩岸經濟協議』或ECFA）？」全國性公民投票案，業經行政院公民投票審議委員會第13次委員會議決議：「認定不合於規定」，爰依公民投票法第14條第3項規定予以駁回，請查照。說明：一本案依公民投票法第14條第2項及第3項規定、行政院93年4月16日院臺內字第0930083141-A號公告及行政院99年6月7日院臺公投字第0990098870號函辦理。二影附行政院99年6月7日院臺公投字第0990098870號函及其附件1份。三．．．】等情，有系爭公民投票提案主文及理由書、審議委員會公聽會議程暨公聽會紀錄、前揭各函附卷可稽，且為原審確定之事實。原審因斟酌全辯論意旨及調查證據之結果，適用上開公民投票法之相關規定及司法院釋字第645號解釋意旨，以前揭理由將訴願決定及原處分均予維持，駁回上訴人先位及備位之訴，固非

無見。惟查，被上訴人據以駁回上訴人領銜提出系爭公民投票案之審議委員會99年6月4日公投審字第0993500079號函，其審議認定，並未踐行上開公民投票法第10條第3項前段及行政程序法第54條至第66條規定之「聽證」程序，所為審議認定已非適法；且同法第31條亦未限制該重大政策複決之公民投票提案，應持改變現狀之立場始得提起，審議委員會以「人民提起之公投提案應持改變現狀之立場，始符公民投票法之制度設計」等語，作為認定系爭公民投票案不合規定之理由，適用法律同有欠洽，均詳如前述。而被上訴人原處分經核並無前舉行政程序法第111條「缺乏事務權限」或「具有重大明顯瑕疵」規定等無效之情形，尚非無效之處分，原判決以原處分未有無效之情事，駁回上訴人先位之聲明，即無不合，應予維持，上訴人此部分上訴意旨仍執原詞聲明不服，為無理由，應予駁回。又被上訴人原處分既有上述之違法，訴願決定及原判決遞予維持，皆有違誤，上訴意旨指摘原審此部分備位之訴之判決違背法令，求予廢棄，非無理由，應由本院基於原審確定之事實，將原審關於此部分之判決廢棄，並撤銷訴願決定及原處分，由被上訴人對於系爭公民投票提案，依照本院之法律見解及公民投票法之相關程序，重為審查、決定；至上訴人備位聲明請求被上訴人應辦理系爭公民投票提案部分，因系爭公民投票案尚須被上訴人依循相關程序審查、決定，上訴人此部分之請求，難謂有據，此部分原審為上訴人敗訴之判決，理由雖有不同，但結果並無不合，上訴人求為廢棄，為無理由，應予駁回。

(八) 又本件依據兩造及輔助參加人於原審關於法律上之陳述，已足為如上之判斷，上訴人聲請行言詞辯論，核無必要，亦併敘明之。

八、據上論結，本件上訴為一部有理由，一部無理由，依行政訴訟法第255條、第256條第1項、第259條第1款、第98條第1項前段，判決如主文。

中 華 民 國 101 年 6 月 14 日

最高行政法院第四庭

審判長法官 藍 獻 林
 法官 廖 宏 明
 法官 林 文 舟
 法官 林 玫 君
 法官 胡 國 棟

以 上 正 本 證 明 與 原 本 無 異

中 華 民 國 101 年 6 月 14 日

書記官 阮 思 瑩

國泰醫前董應蔡萬德過世 宣告蔡家輝燧第1代結束 16:42

≡  聯合新聞網

  頁

日本核災五縣食品可輸台？衛福部長：將適時開放

2018-01-29 12:29 聯合報 記者李樹人/即時報導

日本311大地震後，我國禁止福島、茨城、群馬、栃木、千葉等五縣的食品輸台，災後迄今即將滿七週年，目前僅剩台灣及中國大陸仍「全面禁止」這五縣市食品。負責督導食安的衛福部次長何啟功上午首度表態，認為禁止這五縣食品輸台是不對的，台灣不宜再以地區禁令來管理日本食品，應針對高風險食品來管制。

陳證
1

衛福部上午舉辦新春記者會，台灣是否開放日本核災食品，成為會中關注焦點，部長陳時中指出，台灣永遠不會准許進口輻射污染的食品，但對於現行仍禁止輸台的日本五縣市食品，則會根據國際慣例，並保障國人食安的情況下，將適時開放。

主管食安的次長何啟功則進一步解釋，我國不應該再以地區來限制日本食品進口，而是改為高風險產品，全面禁止日本核災五縣食品輸台是不對的。

外傳，目前也禁止日本核災區域食品進口的中國，傳出有意鬆綁，何啟功坦言，為了讓食品輸台，日本不斷向台施壓，中國此舉也形成了灣壓力，日前建議行政院以「食品受輻射汙染之風險」來取代現行的「地域式」管制依據。

何啟功說，此管制之改變勢在必行，我國應參照國際對於核食管制作為，而非只按自己方式執行，不然在國際貿易上講不通。但新制何時實施，有待行政院決策。至於哪些食品屬於高風險食品，目前以奶粉、茶類、水產等為主，實際項目仍需專家進一步討論，才能擬定項目。

事實上，衛福部在去年11月在公布核災食品健康影響評估時，就建議政府以「食品有無受輻射汙染」來取代現行的「日本特殊地區食品生產」，作為新的管制依據，當時被視為風向球，看看外界反應。

深夜問診不受限，帥哥醫生等你發問

新聞雲APP 世界的精采在你掌中

宅男正妹聚集地史上最胡鬧電玩節目

ETtoday新聞雲 > 政治 > 政治

2018年01月30日 10:25

政治

政治焦點

國會直播

專題報導

2018大選

陳澄
2

ETtoday
新聞雲

蔡政府開放核食？ 國民黨團：拿國人健康當外交籌碼

0.00 / 2.46



ETtoday新聞雲
網路新聞 即時報導



▲國民黨立委群起抗議核食進口。(圖/記者季相儒攝)

記者徐政瑄／台北報導

日本311大地震後，我國禁止福島、茨城、群馬、栃木、千葉等五縣的食品輸台，災後迄今即將滿7週年，目前僅剩台灣及中國大陸仍「全面禁止」這五縣市食品。衛福部次長何啟功29日表示，台灣不宜再以地區禁令來管理日本食品，則會根據國際慣例適時開放。對此，國民黨團書記長李彥秀表示，絕難容忍政府拿國人健康當外交籌碼，蔡政府媚日無下限的表態令人不齒。

李彥秀表示，在29日表決總預算的院會中，原本打算提出要求執政黨於109年前不得開放福島核災食品進口的主決議加以反制，卻遭民進黨團總召柯建銘技術杯葛而未成案；若民進黨官員對於解禁日本核區食品一再如此「振振有詞」，那就行政院發動公投，讓國人做最後的裁判，而不是透過放話、測風向，徒增社會紛擾。

李彥秀指出，從謝長廷、鄭文燦為日本核食「說情」，到如今何啟功的宣示，突顯行政院從未放棄運作福島核災食品的輸台，但前年國民黨在全國各地發起的反核食連署行動，獲得廣大迴響，多數國人已清楚表達捍衛食安的決心，她相信民間此一立場至今未改變，提醒蔡政府切勿「倒行逆施」，否則反撲的力量將再度崛起。

首席副書記長曾銘宗痛批，何啟功趁著目前我國積極爭取加入日本主導的「跨太平洋夥伴全面進步協定」（CPTPP），重新為解禁福島核食鋪路，一再暗示解禁是台灣加入該組織的關鍵之一，他相信這絕對是高層授意，否則以「食安優先，政治其次」為天職的衛福部，怎麼可能站在把關國人健康的對立面，明目張膽倒著幹？

具醫學背景的衛環委員會國民黨立委陳宜民表示，民進黨過去長期反對核能，核災食品的風險也屢經國際組織指明，例如據國際放射防護委員會的研究報告，明確表示長期連續攝入輻射食品，易引起心肌障礙、心律不整等心臟問題，而福島周遭五縣的心臟疾病死亡率，確實自核災事件後躍居日本全國第一。

陳宜民強調，福島核災事件才滿七年，相對於核輻射物質銫-137對人體造成的半衰影響期長達30年，時間並不算長，呼籲蔡政府與衛生官員不要誤判形勢，為了短期的外交利益，犧牲國人健康風險。

▼日本核食。（示意圖／記者張一中攝）



就郝龍斌先生所提「是否開放日本核災食品進口」全國性公民投票案 聽證會意見

東吳大學法學院董保城講座教授 2018.04.24

- 一、就議題一所詢提案內容不明不能瞭解其真意部分，首先，按公民投票法（下稱公投法）第10條第1項第4款，規定公民投票提案內容「不能瞭解其提案真意」，為應補正事項，並未規定「提案內容不明」，故「不明」二字乃與前揭規定不符，合先敘明。
- 二、而前揭規定所稱「不能瞭解其提案真意」之判斷標準，應就一般通常知識能力，已足堪瞭解其真意，換言之，是否已達「老嫗能解」程度，現行坊間高中地理課本亦提及日本311核災造成之相關危害，滿18歲之國民應有足夠之知識體認核災的相關危害。而維護公投主文之中立性格為中央選舉委員會之權責，且提案主文應清楚明確，而無誤導、勸誘之情形。查本提案主文未將主觀好惡、價值寓於其間。就議題一所詢理由書持反對核食進口之負面表列，與主文採正面表列，詢問提案之真意為何乙事，按本提案理由書只是客觀呈現核食進口將造成民眾對食品安全的顧慮及影響人民生活甚鉅之理由，因為：國內目前未就有關核食開放進口與否，提出具有「獨立性」、「專業性」之相關學術研究報告或建立「獨立」、「專業」之食安管理機制，相較於美國、南韓都有獨立專責研究機構負責輻射防護，臺灣卻只有旨在發展核電的原能會負責輻射防護，使輻射防護附屬於發展核電之下，如此欠缺獨立性之先天失能，加以欠缺獨立且專業之政策風險評估，可謂後天失調，本公投提案理由書所舉之理由如檢測人力不足、管制標準應當最嚴、不符合平等互惠的原則、執政當局政策反覆等，僅在敘明民眾之顧慮及對政府不信任。另按所謂「正面表列」及「負面表列」，依照學者羅傳賢之見解，是立法技術中，為預防法規在適用時發生疑義，特將所要規定標準等具體事物，以項款逐一舉出來，用以說明某一上位概念的意義或該列舉事物總效果的法條，謂之「列舉規定」之細部分類，正面表列指法律明確允許列舉事項，並將未列舉允許者推定為禁止，負面表列指法律明

確列舉禁止事項，並將未列舉禁止者推定為允許，本提案並無正面表列、負面表列之問題，而只是對公投主文內容作客觀事實之陳述。

三、就議題二本提案是否符合公投法第 2 條第 3 款「重大政策創制或複決」及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 條規定意旨相符部分，須先尋本溯源釐清創制及複決之立法目的，以及「重大政策之現狀」加以評析，方不至於落入文字遊戲之套套邏輯中。

四、憲法第 17 條規定人民有創制、複決，賦予人民擁有此種權力可以使立法機關必不敢通過違反民意之法律，或不制定人民所希望之法律¹。憲法等 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²，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。按創制或複決之誕生，原先著眼於法律案，創制權主要是針對法案所為，乃公民得以法定人數之簽署，提出法案，議決之為法律的權利；複決權則為公民對於立法機關或制憲機關所通過之法律案或憲法案，以投票決定其應否成為法律或憲法之權利。廣義的理解創制、複決權，應可及於針對國家重大議題或政府之重大政策所為之票決。中央或地方，可否於法案之外之個別政策議題實施公民投票，司法院長許宗力在其憲法與法治國行政一書第 22 頁，提及立法者有權在中央或地方層級實施政策票決。就法律案本身之有無，因為制定法律本身有法定程序要求³，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

¹ 曾繁康，比較憲法（全一冊），民國五十一年五月，頁 167。

² 蘇永欽，全國事務的公民投票非修憲不可，走向憲政主義，民國八十三年，頁 429。

³ 如中央法規標準法第 4 條規定法律應經立法院通過，總統公布。

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，均與公投之立法目的有悖。誠如內政部長葉俊榮在珍惜憲法時刻一書第 213 頁提到，公民投票乃直接民主的表現，往往被採用於確定懸宕未決的公共政策，執政黨民進黨政府過去在野時，反對任何核災地區食品進口之提案，然執政後，依據 2018 年元月報載，衛生福利部次長何啟功已公開宣示建議行政院以「食品受輻射污染之風險」來取代現行的「地域式」管制，如按照前述行政法院之實務見解，應屬於重大政策從無（沒有開放日本核食進口）到有（依照食物受輻射污染風險程度高低有條件開放日本核食進口）之創制。

五、按公投法第 29 條修正後，將舊法未明確規定之「不同意票」納入條文中，規定：「公民投票案投票結果，有效同意票數多於不同意票，且有效同意票達投票權人總額四分之一以上者，即為通過。（第 1 項）有效同意票未多於不同意票，或有效同意票數不足前項規定數額者，均為不通過。（第 2 項）」據此，中選會在議題三認為因為新法就公投法之提案採單向計列，「同意票」始為公投案通過不通過之計列基礎，不同意票再多，縱使投票權者全部投不同意票，亦無法否決公投提案之效力，恐使本公投提案無拘束政府施政效力之實益。據此，原公投提案主文「你是否同意政府開放日本核災地區食物進口」宜更改為「你是否同意政府拒絕日本核災地區食物進口」，即與公投法第 29 條文義相符，也符合前揭若干行政法院認為重大政策之創制乃從無（民進黨由在野到執政迄今沒有明確拒絕日本核食進口之政策）到有（政府應有拒絕有受核災風險之虞地區食物進口之政策）。特別是誠如前述，未來擬以「食品受輻射污染之風險」來取代現行的「地域式」管制，但卻未有相關的配套，建立具有獨立及專業性的機構來檢驗食品是否有受核能輻射之風險，未來的政策即有相當大的疑慮使人民暴露在核食的風險中。

六、未就政府在三天內舉辦 10 場「日本食品輸臺公聽會」，顯然違反

正當行政程序合理期間事前通知之要求⁴，實有必要透過公投補強違反正當行政程序之瑕疵。公投是人民基本權利，也是國家義務，食安是基本權，也是國家保障人民健康生存的憲法義務，臺灣是進口及消耗日本食品大國，應採最嚴格之標準，主管機關中選會依照公投法第 10 條第 3 項有協助提案人進行必要之補正的義務，以落實人民之直接主權。

⁴ 如立法院職權行使法第 57 條第 1 項：「舉行公聽會之委員會，應於開會日五日前，將開會通知、議程等相關資料，以書面送達出席人員，並請其提供口頭或書面意見。」