

「你是否同意，國家於 2014 至 2017 年所超徵之稅收五千多億元，立法還財於所有國民？」全國性公民投票案聽證會紀錄

時間：中華民國 107 年 5 月 11 日（星期五）上午 9 時 30 分—10 時 48 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：

劉嘉薇委員

領銜人：

吳景欽先生

領銜人之代理人：

李念祖律師、蔣瑞琴律師、黃麗蓉律師

領銜人之輔佐人：

魏賜聰先生、王明懿女士、連福隆先生

學者專家：

柯格鐘副教授、盛子龍教授、黃俊杰教授、胡博硯副教授

財政部：

阮清華署長、侯雅文副組長、黃筱薇科長、羅瑞宏科長

吳蓮英副署長、蔡素珍科長、任燕雪科員

行政院主計總處：

（未出席，但提供書面資料）

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、謝美玲副處長、賴錦琬處長、蔡金誥專門委員、唐效鈞科長、方凌貞專員、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、每位發言請依所分配時間，在結束前 30 秒會按鈴一聲提醒，發言
14 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、時間等
16 事項。

17 主持人劉嘉薇委員：

18 大家好，我是中央選舉委員會的委員劉嘉薇。提案人、與會的專家學者、
19 各機關代表以及在場的先生、女士，提案人吳景欽先生在 107 年 4 月 10 日
20 所提「你是否同意，2014 至 2017 年所超徵之稅收五千多億元，還稅於所有
21 國民。」全國性公投案，經提本會第 505 次委員會議討論，多數委員認為應
22 依公投法第 10 條第 3 項規定舉行聽證。嗣後提案人吳景欽先生在 107 年 5
23 月 8 日向本會提出更正（不是補正），將主文更正為「你是否同意，國家於
24 2014 至 2017 年所超徵之稅收五千多億元，立法還財於所有國民？」並修正
25 提案理由（詳如補正書）。

26 非常感謝大家今天能夠參與聽證，今天聽證議題為：本案是否屬公民投
27 票法第 2 條第 4 項「租稅」事項而不得作為公民投票之提案？

28 為了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
29 布的所有注意事項。

30 今天的聽證時間配當，提案人之領銜人或其委任代理人陳述意見為 15
31 分鐘；學者專家及機關代表陳述意見為 30 分鐘，發言的順序依序為學者專
32 家、機關代表，各發言者的時間配當為 5 分鐘；出席者發問及答覆，時間為
33 30 分鐘。

34 因為可能有多位的領銜人或輔佐人、或代理人發言，待會發言的時候，
35 也請各發言者能夠說明自己的自我介紹、單位以及姓名，讓等下的發言能夠

1 更順暢，謝謝。

2 現在請提案之領銜人或其委任代理人陳述意見，總共 15 分鐘，謝謝。

3 領銜人吳景欽先生：

4 主席，還有在場各位大家好。我在提出這個說明之前，先針對這次聽證
5 的程序提出一些異議。

6 首先，雖然根據行政程序法第 58 條第 1 項，要不要為預備聽證不是必
7 要的條件，不過我是覺得公民提出公民投票的提案都是很慎重，而且大概都
8 是基於最後手段，一般的人民是花了很多的工夫才會想要去連署、提出提
9 案，所以我認為如果基於這個理由的話，任何的公投提案都有必要先行作預
10 備聽證。如果我們再看公民投票法第 10 條第 3 項，這裡已經明文說中選會
11 應該要幫助提案人釐清爭點，所以從這兩個法條結合來看的話，我是認為在
12 公投提案裡面，關於預備聽證應該是原則，而不是例外，也不應該像之前在
13 協商的時候……因為我有提出要行預備聽證，但是中選會提出這一次公投提
14 案非常多等等的理由，我想這個理由當然是不得已，但是我認為還是要慎重
15 考慮我剛才所講的，人民要提出公民投票真的是基於不得已以及非常慎重的
16 情況。

17 再來就是說，沒有錯！預備聽證有關爭點的釐清，不過還好，中選會很
18 照顧我這個提案人，議題只有一個，裡面也很詳細地說明這一次的議題跟爭
19 點到底要討論什麼，我也很感謝中選會能作這麼詳細的說明，但是我還是希
20 望這個真的是在協助提案的領銜人去釐清爭點，而不是先入為主的預斷，也
21 希望在等一下的所有聽證程序裡面，除了這個議題以外，不要給提案方產生
22 任何的突襲。

23 在進行說明之前，剛才雖然主席已經有提到了，我在 5 月 8 日有提出一
24 個……在沒有違反整個主文的本意之下，我讓它更清楚，所以我就作了所謂
25 的更正。基本上跟原意無關，比較重要的改變就是加了「立法」兩個字，也
26 因為加了「立法」兩個字，所以在公投性質裡面，本來我只有提案是重大政
27 策的創制，現在就再加上一個立法原則的創制。

28 關於這個公投案，到底是不是屬於公民投票法第 2 條第 4 項「租稅」事
29 項？我先針對第 2 條第 4 項文義解釋來作說明，因為第 2 條第 4 項所排除的
30 四種不得公投的事項，它基本上是一個例外，所以基於例外從嚴，應該要嚴
31 格解釋，而不應該作限縮解釋。如果基於這樣一個法律推演，如果採擴張解
32 釋的話，我想每一個重大政策的創制，甚至是立法原則的創制，都會卡到這
33 四個問題，所以我從文義解釋一定要告訴中選會，尤其是現在雖然已經降低
34 門檻的情況之下，但是對於這四個解釋不能採取擴張解釋，應該嚴格解釋。

35 針對租稅不能夠公投，從立法理由來看，租稅是為政府政務支出的必

1 要，強制將人民手中的財富徵收為政府所有，因為這個涉及到人民財產的減
2 損，如果要人民公投的話，人民一定想要減稅，造成預算無法編列，影響政
3 府的政務推動。可是這一個公投提案，基本上我不認為它跟租稅有關係，因
4 為這一條所要排除的事項是針對租稅的增加或減少，尤其是減少。

5 這一個公投提案只是在稅捐課徵執行了以後已經超徵的稅款，到底為什
6 麼會出現這個部分？老實講，一直到現在，我們人民都完全沒有辦法從任何
7 政府公開資訊裡面得到一個非常明確、客觀的答案。既然是這樣，我們認為
8 這筆錢就是公共資源或者是人民的財產，所以當然可以用公投的方式去決定
9 它的運用方式。基本上它絕對跟稅目、稅率、稅捐稽徵的方式改變根本沒有
10 涉及，它只是一個租稅實際課徵超過法定預算的運用方式，也不會涉及到強
11 制人民財產徵收的問題，所以我不認為是一個租稅事項。而且如果超徵的部
12 分還給人民的話，老實講，對於國家經濟發展跟財政健全是相當有利的事。

13 我要提出這個提案的一個最主要理由就是說，如果 2014 到 2017 每年都
14 超徵，國家總要有作為吧！這個作為不是只有在花一大堆的文宣物品去作一
15 些越看越不懂的說明，而是要利用什麼方式讓這筆錢得到最妥善的運用，所
16 以我們才會提出這個提案。當然藉由這個提案如果能過關的話，我們就可以
17 讓人民知道這些涉及到人民財產的錢，到底是跑到哪裡、用到哪裡，我們也
18 希望藉由這個公投的過程，讓整個財政透明化、公開化。為什麼我要加上「立
19 法」兩個字？因為一旦通過了這一個公投提案，我們也希望整個國家的財政
20 能夠健全，更重要的是法制化，在藏富於民的同時，讓我們進入真正的法治
21 國家。

22 所以這個是我對於這個公投議題是不是第 2 條第 4 項的說明，緊接著就
23 請我的代理人李念祖律師。

24 領銜人之代理人李念祖律師：

25 謝謝。

26 我很快地作四點說明補充：

27 第一點，創制權跟複決權是憲法第 17 條所規定的基本權，所以法律對
28 於基本權設限制是例外。這一次公投議題講到的是公民投票法第 2 條第 4 項
29 的規定，這個是對創制公民投票的一個限制。因此，按照憲法第 23 條應該
30 從嚴解釋，這是解釋原則，不能夠任意地擴張解釋。

31 第二點，補充剛剛提案領銜人的說明，這個案子的提出不是租稅的事
32 項。我也附帶說，請不要把它認為是公投法第 2 條第 4 項的預算事項。真正
33 要嚴格在法律上定性的話，它其實是涉及了決算之後財產如何運用的問題。
34 這裡頭講的是說，超徵若干，應該還財於民。有沒有超徵？其實一定是經過
35 決算才會知道，這裡是說決算之後的財產應該如何使用的問題，所以它並不

1 涉及租稅的徵收或減讓，徵收跟減讓都是在行租稅的時候，決定怎麼徵收或
2 者該不該退稅的問題。

3 我們現在談的決算問題是說，在決算法規定，決算的時候應該注意幾件
4 事情，其中跟這個有關的，比如說決算法第 23 條第 2 款「預算數之超過或
5 剩餘」，決算法第 24 條第 1 款要求注意歲入是否和預算相符，這兩個事項
6 都是在決算的時候會去注意的事項。我們現在這個提案是講到決算之後，注
7 意這個事項之後會有數字出來，這一筆錢該如何處理？

8 甚至我想要在這邊提出一點就是說，這裡頭不涉及預算法的問題，因為
9 這款中間有預算的問題，就是我講的第三點。預算法第 23 條規定，前年度
10 的歲計賸餘原則是不得充經常支出之用。也就是說，前年度的歲計並不當
11 然可以列入下年度的預算，這是預算法把它排除在外，可見這裡頭不涉及預
12 算法的問題，講到是歲計賸餘要怎麼處理的問題。

13 預算法第 27 條說，「政府非依法律，不得於其預算外增加債務」，這
14 裡寫的是「非依法律」。換句話說，這個法律不是預算法，而是其他的法律。
15 因此，我們現在這個案講說要創制立法，是在講第 27 條講的非預算法本身，
16 而是預算法以外的法，所以這個案子是不涉及預算的。這裡頭牽涉到的是
17 說，在政府歲計賸餘的這個部分，該不該建構一個人民跟政府之間新的債權
18 債務關係的立法？所以這裡頭不涉及預算的問題，也不涉及租稅的問題。

19 最後一點很簡單，就是在這個提案中間，那個數字不是最重要的事情，
20 因為寫的是一個概括的數字，這個數字其實存在不存在都不會影響本案的本
21 質。

22 這是我特別在這邊作的說明，謝謝。

23 領銜人之代理人黃麗蓉律師：

24 主席、在場的各位與會人，我直接進入報告。

25 第一個，關於這一件「超徵還民」的補充說明，就爭點的部分，我想在
26 這次公告的議題裡面已經非常清楚，主要就是在本案是不是屬於公投法第 2
27 條第 4 項租稅事項，而是要排除的事項。今天我補充說明主要是引吳志光教
28 授的法律見解，這個部分也已經呈給主席了。

29 關於吳教授的主要見解，針對主席公告的最高行政法院 103 判字第 637
30 號判決，他提出來第一個是認為說，租稅事項的判斷從憲法第 19 條租稅法
31 令主義來看，公民投票因為僅能就法律之創制提出立法原則，而非完整法律
32 案的憲法規範限制下，所以本案租稅事項的解釋應該要以涉及租稅構成要件
33 的部分來看，認為是涉及租稅構成要件才不適合提出立法原則或重大政策之
34 方式來完整表達，表示他認為判斷的標準要參酌憲法第 19 條租稅構成要件
35 來看。

1 再來，所謂的租稅構成要件，吳教授認為說，根據它的立法意旨，「租
2 稅乃政府為因應政務支出之需要，強制將人民手中之部分財產徵收為政府所
3 有，由於涉及人民財產之減損，並不宜由人民行使公民投票，否則人民之願
4 望必為減少租稅，造成預算無法編列，影響政府政務推動」，本條當時在立
5 法的時候，立法意旨是非常明確，他認為依據這個立法意旨，我們必須要從
6 嚴解釋。因此，吳教授的見解是認為說，如果沒有涉及租稅構成要件等，例
7 如租稅課徵或減讓事項，而僅係租稅課徵後之運用方式，本案我想依據李教
8 授提出來已經非常清楚，這件是租稅課徵後之運用方式，他認為已經沒有立
9 法意旨的這個疑慮，所以不得恣意認定為不得公投的租稅事項。

10 這個案件我們認為的結論是，因為根據預算法第 59 條，「各機關執行
11 歲入分配預算，應按各月或各期實際收納數額考核之；其超收應一律解庫，
12 不得逕行坐抵或挪移墊用。」這是法律的明文規定，所以本案我們所指的
13 5,200 億是已經超徵的解庫金額，跟本案一開始的預算或甚至是租稅完全沒
14 有關係。

15 依據吳教授的見解，還有剛剛前面提案人吳景欽跟李律師所提的，本案
16 並沒有涉及租稅構成要件的租稅課徵或減讓事項，而僅是租稅課徵後之運用
17 方式而已，我們認為本案根本不是屬於公民投票法第 2 條第 4 項租稅事項而
18 應予限制，所以本案可以公投。

19 我的報告完畢，謝謝。

20 主持人劉嘉薇委員：

21 好，謝謝提案領銜人還有代理人的發言。

22 接下來，我們請四位學者專家發言，依序是柯格鐘副教授、盛子龍教授、
23 黃俊杰教授以及胡博硯副教授。現在請國立臺灣大學法律學系柯格鐘副教授
24 發言，時間 5 分鐘。

25 臺灣大學法律學系柯格鐘副教授：

26 主席、提案人，還有在座各位學者專家、機關代表，大家好。

27 我先大概簡單談一下公投法第 2 條第 4 項所謂禁止公投事項的這四個部
28 分，預算、租稅、薪俸及人事。我們從這個條文可以瞭解到關於人事跟金錢，
29 特別是預算、租稅跟薪俸，它是屬於不得公投的事項，誠如剛剛提案人在他
30 的報告裡面有提到，從人類本性使然來講的話，一般人通常不希望從自己的
31 口袋裡面去掏錢或者支出相關的費用，但是他想要獲得利益。一個國家能夠
32 正常維持發展必須要讓收支平衡，也就是各項政務的推動是需要稅捐或各項
33 收入來作為因應，從而這些事項即使是在理論上面來講，它比較適當用間接
34 民主的方式去作表達，而不是用直接民主的方式，當初在立法上面主要是這
35 樣一個用意。

1 本件個案所涉及到的問題，到底算不算是第 2 條第 4 項的租稅事項？我
2 個人看法是，它確實應該不是租稅事項，理由在於租稅事項是國家從人民徵
3 收一部分的財產作為國家收入來使用的一個內涵。因為這裡面不管是在講課
4 稅的構成要件，或者是免稅，也就是它的反面構成要件，尤其是在第一個層
5 次，國家從人民徵收財產的一部分作為國家財源一部分去作各項政務的支應
6 跟使用，如果以過去已經收到國庫裡面的這一部分財源來作為公投事項來看
7 的話，它確實不應該被認為是租稅事項。儘管在德國法學界裡面對於租稅正
8 義也有人提到，必須要兼代談到關於徵收稅捐以後，國家怎麼去使用它必須
9 要符合當初徵稅的目的，也就是公平正義這樣子的一件事情，但是這畢竟還
10 只是一個學說上的看法。也就是說，我們一般所瞭解到的，基本上它還是一
11 個後端的事項，租稅徵收是前端事項，它不能夠管到後端的這個部分。

12 但本件最大的問題是在第 2 條第 4 項第一個部分，也就是預算。簡單來
13 講就是說，之所以會超徵稅捐是因為在編列預算的時候，國家必須要統收統
14 支，也就是整個去衡量國家的財政狀態。各機關編列概算或者是提出預算的
15 時候，必須要依照國家未來預測會有多少的收入，財政部這個時候會提出財
16 政收入的一個預估，由於景氣或者是不管任何因素，都會導致這個預估跟實
17 際最後執行的結果其實不一樣。也就是說，在幾年當中，由於景氣或者是各
18 項因素，都會導致有可能徵收超過當初的預估，或者是低於當初的預估，如
19 果是高過當初預估的話，其實就會產生我們所謂的歲餘，也就是在歲入裡
20 面，因為比當初預估收到還更多稅收的部分，從而在這個地方裡面，它其實
21 是對於歲餘的運用。

22 歲餘的運用，算不算預算事項呢？其實剛剛提案補充裡面有簡單去談
23 到，不過預算法第 23 條講的是「歲計賸餘不得充經常支出之用」，但是預
24 算法第 23 條也規定到關於歲計賸餘的移用，這個部分是必須要編入的預算。
25 也就是說，它其實是預算最重要的一部分，因為我們不一定知道今年會有多
26 少的收入，但這個用途必須要透過預算的方式去作法定規範上的使用，而不
27 是用其他的比如說立法院決議的方式去做，當然原則上它還是必須要回到民
28 主的正當程序做這樣一個決定，所以我個人的判斷，它是屬於第 2 條第 4 項
29 裡面的預算事項。

30 主持人劉嘉薇委員：

31 好，謝謝柯副教授的發言。

32 接下來，我們請國立中正大學財經法律學系盛子龍教授發言，時間 5 分
33 鐘。

34 中正大學財經法律學系盛子龍教授：

35 主持人，還有在座各位先進，對於本案到底有沒有違反公投法第 2 條第

1 4項有關限制，首先就預算的部分，我完全附和柯老師的見解，這個我就不再
2 重複。這個地方要補充的是，我覺得它其實還是有涉及到租稅事項的問題，
3 怎麼說呢？在第2條第4項文義講的租稅事項，其實不是講租稅的課徵
4 或減免等構成要件的問題，它的可能文義並沒有限縮是屬於課稅或租稅債之
5 關係有關構成要件，也就是租稅法律主義所講那麼狹隘的事項，它其實用一
6 個比較廣義的文義去表達。

7 第二個，從解釋體系上看，其實稅法裡面有很多退稅的規定，比如說
8 稅捐稽徵法第28條，退稅就是一個典型的代表；第二個，在營業稅的時候，
9 有出口之後可以退稅的問題；第三個，營利事業結束營業之後，過去留抵的
10 營業稅額也有後續退稅的問題。所以稅收的退還，其實也是在廣義的租稅事
11 項當中，在稅捐稽徵法各個稅法的規定當中，都有明確針對退稅加以規範。

12 第三個，從立法精神來看，我覺得更應該要把這一種本案的情形納入禁
13 止事項裡面，否則會造成在嚴格限縮文義核心的情況下，導致立法的目的最
14 後落空。我簡單講，今天當然我們不能直接用公民投票去讓租稅減免，各位
15 也知道人性，看最近「499之亂」，大家就知道，為了省1萬多塊，中華電
16 信都快崩潰，加班都加到快半夜，這就是人性。坦白說，今天如果撇開法令
17 的問題，要退稅退給我幾萬塊，其實我也蠻開心的，但是反過來想，這就是
18 人性，因為民眾就是希望收的稅可以再退給我們，這樣一來就會產生一個嚴
19 重的規避結果。

20 如果今天我們不直接在第一個階段作租稅的減免，政府收完稅之後，以
21 後我們的公投就是要把收的稅退給人民，將來下次提案可以說，「因為政府
22 運用稅收沒有效率，不值得人民信任，所以應該退稅於民」，有沒有可能作
23 這樣的公投呢？當然也有可能作這樣的公投，這樣的話，整個稅收所有的穩
24 定性就被破壞了。這樣的破壞甚至更大於租稅減免的直接公投，為什麼？因
25 為租稅減免直接公投是乾脆就不要收，現在是收了之後，用各種名義退還給
26 人民，對財政的穩定、租稅法的安定性破壞尤甚於直接的租稅減免，如果舉
27 輕明重來對比的話，我們輕的都禁止了，更重的反而不禁止，法理解釋哪有
28 這種道理？何況本案並沒有超出法律的文義，它畢竟是跟租稅退還有關的事
29 項，體系解釋及目的解釋應該貫徹到底的情況下，本人認為本案其實仍然是
30 涉及到租稅的事項。

31 當然退一步言，就算不是租稅的事項，那麼剛才柯老師的見解是補充，
32 我們今天從租稅事項跟預算事項找一個上位概念出來，其實這兩個禁止事項
33 就是在於避免人民為了貪便宜去破壞整個租稅的穩定性跟公平性，以及財政
34 的安定性。而且這種退稅，坦白說，對租稅正義的傷害是非常大。

35 《商周》一個報導，我們台灣的稅其實有5成是收不到的，也就是我們

1 的地下經濟猖獗，今天收稅的是我們誠實繳稅的人，退稅全民，很糟糕！連
2 違法逃漏的都被納入受益的對象，這一種顛覆量能課稅租稅功能的情形，我
3 個人覺得是租稅正義的嚴重悖離，這個地方如果法律解釋上不是用從嚴、從
4 寬這種文字的技術上來講，它應該回到法律的精神，怎麼樣透過法律精神可
5 以真正達到避免人民在民粹的壓力底下，用那一種人性貪便宜的心理，導致
6 租稅正義、財政秩序的崩潰，這才是本法真正的精神！在文義解釋、體系解
7 釋可以支持的情況底下，我認為本案還是屬於租稅事項，本案應不成立。

8 謝謝。

9 主持人劉嘉薇委員：

10 好，謝謝盛教授的發言。

11 現在請國立中正大學財經法律學系黃俊杰教授發言，時間5分鐘。

12 中正大學財經法律學系黃俊杰教授：

13 好，謝謝主席。

14 幾個前面先進已經講過的部分，我想我就不用再重複了。

15 第一個，主要針對本案是不是租稅事項，剛剛兩位專家也談到說，本案
16 如果不是租稅事項，也有可能是預算事項。從公投法第2條第4項的立法理
17 由來講，不管是預算或者是租稅事項，在立法理由裡面所談的都是預算的編
18 製或者影響了預算的編列，所以在文義上面、歷史的解釋方法上面非常清
19 楚，如果今天有必要談論是預算事項，基於剛剛提案人所講，我覺得應該另
20 開聽證會。我想特別請做一個紀錄，如果今天談的是，是不是預算事項，應
21 該另外作一個聽證會，因為公投法第10條是協助提案人去釐清相關的爭點，
22 而不是造成突襲。

23 第二個，我想德國學者 Klaus Vogel 說：「稅捐是國家不可欠缺的金錢
24 要素。」所以我們今天限制的四種事項，其實就是在財政憲法裡面的兩大核
25 心，三個是金錢的要素，一個是人事的要素。

26 今天公民投票之所以存在，就是要解決間接民主所產生的議會病理，因
27 為有議會病理，不得不透過直接民主的方式去呈現。因此，公投法從過去歷
28 史的設計，到已經經過最高行政法院裁判的判例來看，如果沒有造成這樣一
29 個反面因素的話，我們站在新的公投法的立場上面，其實這個不僅是憲法第
30 17條的創制、複決權，它也是一個主權在民國權行使的協助，所以我想直接
31 民主是有它的必要性。

32 立法理由，各位可以特別看一下，我們會不會有道德的風險、會不會造
33 成預算無法編列，影響政府政務的運作？其實是本案非常重要的核心判準。

34 你們的公文寫錯，不是「376」，是「637」。103年637這個判決，把
35 租稅事項涵蓋租稅課徵跟租稅減讓，為什麼呢？我想待會會講到 ECFA 這個

1 問題，它有涉及到租稅減讓的問題。

2 學者的見解，其實對租稅事項都有一定的限制，目前採用這麼廣泛的見
3 解比較少形諸於書面，所以就我書面所蒐集的部分，實際上都是採用比較限
4 制性的觀點，就是例外從嚴。

5 本案原提案跟修正提案實際上都是一個非常核心的問題。第一個，更正
6 或者是補正，我想是本會的權限，因為站在協助提案人的一個角度。至於文
7 字上面如果有作修正，我想也能夠站在提案人的角度。

8 租稅事項的公投判斷標準，首先核心事項是從歷史的緣由去探討預算無
9 法編製，而我們今天是預算編列完，依照 391 成為法定預算，法定預算執行
10 完，已經經過監察院審計報告再回來，這個問題已經離開預算，甚至已經離
11 開決算，所以它跟預算、跟決算其實是無關的。這個案例因為後續會影響到
12 關稅減讓的問題，所以它原來在租稅的範圍內。

13 我建議我們去思考一下，本案有沒有影響到預算編列？本案有沒有影響
14 到政務推動？本案還有沒有道德風險？還是本案要我們國家的法制去思考
15 一下，除了租稅課徵、租稅減讓以外，我們是應該立法去思考未來如何處理
16 這個問題。

17 我們應該確認提案人的真意跟目的，特別基準時一定要抓得清楚，它不
18 是在預算，也不是在預算的編製，都不是！

19 我想其他的就供大家作為參考，謝謝。

20 主持人劉嘉薇委員：

21 好，謝謝黃教授。

22 現在請東吳大學法律學系胡博碩副教授發言，時間 5 分鐘。

23 東吳大學法律學系胡博碩副教授：

24 主持人、在座各位先進，大家早安。今天這場壓力很大，來了這麼多公
25 法老師，又最後一個講，照理來講，最資淺應該第一個講。

26 有關提到的議案一，本案是不是屬於公投法第 2 條第 4 項租稅事項而不
27 得作為公民投票之提案？確實在公民投票法當中有訂定不得作為公民投票
28 的事項，這個部分是法律上明確規定的，而且當初立法者是有想過這件事
29 情，只是說租稅事項以及剛剛先進有提到預算事項應作何解釋而言，其實會
30 發生一個很大的問題就是說，應該要作怎麼樣的解釋？因為在解釋上面，就
31 法律的解釋方法是不一樣的，有文義解釋、體系解釋不同解釋方法。如果從
32 行政法的觀點而言，我們講租稅這件事情，因為我們講自己是租稅國家的
33 話，更可能在涵蓋的範圍裡面是有稅、費、公課等，而不同的情況之下收進
34 來的錢，其實會不會連結應用的問題？有的會，有的不會，例如像公課很顯
35 然是會，所以如果變動公課，maybe 會直接影響到前面要徵收這個問題，兩

1 個是連結的。可是如果是稅的問題，是不是有必然連結呢？那就要視稅的性
2 質是不是有特定應用之用，其實一般來講是沒有作這樣的限制。如果沒有這
3 樣限制的話，其實就進到一個問題是說，「租稅」的這兩個字，到底是包含
4 租稅行政或是公課行政的各種不同形式，抑或是單純只是變成稅這件事情？

5 第二個部分，如同在公文當中提到判決當中提到說，租稅減讓跟租稅課
6 徵事項是不是都在租稅的範圍裡面，就剛剛盛老師講說租稅事項的範圍，從
7 廣義解釋上而言、從文義解釋上而言，絕對是可以通得過的。不過我們這裡
8 就有兩個價值必須要去衡量一件事情就是說，對於租稅正義上面的退稅，尤
9 其在退稅上面的考量而言，公民投票法這一個制度的實施……今年公民投票
10 法修法之後，案量大量提增是因為大家都對於公民投票這個制度的實施產生
11 很大的興趣，另一方面是因為對於立法院的效率，大家產生很大的質疑，所
12 以如果公民投票法對於禁止事項應該要作嚴格解釋以及擴張解釋而言，這就
13 會變成另外一種價值，而這個價值就如同剛剛公投領銜代理人所提到的，基
14 於憲法當中基本權保障的部分，公投的禁止事項是不是要作擴張解釋？很顯
15 然跟憲法上面的價值有可能會出現扞格的情況，所以就變成我們其實是有兩
16 個價值必須要去作考量。

17 如果我們今天是要澄清這件事情的話，我是覺得會裡面必須要就整體公
18 民投票長遠發展去作整體的觀察，尤其我們今天因為是依照第一案，這樣的
19 解釋可能會影響到後面非常多公民投票的解釋方向，如果我們今天要作擴張
20 解釋或限縮解釋都會變成一件事情是，大家都會拿出來說，以後都要作限縮
21 或都要作擴張，因為以前都是這樣做。所以如果就公民投票要讓它確實去落
22 實而言，應該要儘量讓它可以被成案，讓當事人的意旨在這邊可以付諸公
23 投，讓人民來作實踐，我是認為這四個禁止事項應該要作限制性的限縮解釋
24 是比較適宜的。

25 第二個部分，剛剛也有提到是不是屬於預算事項？確實四個事項也有預
26 算事項這個部分，不過就目前而言，預算事項到底何所指恐怕比預算事項何
27 所指更困難，為什麼？因為公投的內容，不管是重大政策的創制、複決，或
28 者是立法原則的創制、複決，都會造成預算未來執行上的變動，而這個部分
29 恐怕在預算編列是不希望受到變動，可是不代表政策是不會被變動的。

30 所以在這個部分就幾點發表。

31 主持人劉嘉薇委員：

32 好，謝謝胡教授。

33 接下來，我們請機關代表發言。現在請財政部國庫署阮清華署長發言，
34 時間 5 分鐘。

35 財政部國庫署阮清華署長：

1 主持、各位先進，今天因為時間很短，所以我待會發言會比較快一點，
2 如果沒有聽清楚的話，事後我們會再提供書面的資料給各位先進參考。

3 剛才聽到幾位學者專家的發言，真的覺得非常佩服，所以剛才提到的，
4 我覺得很多都值得作為審查本案的一個重要參考。

5 事實上根據公投法第2條第4項的規定很清楚，預算跟租稅等等這些事
6 項不能夠作為公民投票的提案，它的立法理由主要是考慮到，如果人民期待
7 減少歲入、增加歲出，恐造成預算無法平衡。本案的提案主文「超徵之稅收
8 五千多億元，立法還財於所有國民」，這個「立法」我認為應該只是一個過
9 程、只是一個手段，真正的目的是期待增加歲出，涉及到政府歲出預算的編
10 列跟執行，能不能作為一個公投法的標的？這一部分我們建請中選會審慎來
11 斟酌，這是第一點。

12 第二點，根據公政公約施行法在實施之後，有關公政公約及其一般性的
13 意見已經國內法化，其中第25號的一般意見明確提到，「有投票權的人必
14 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
15 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
16 當影響或壓力」，所以根據這樣子的一個規定，有關投票的題意就不能夠使
17 用誘導性的題意。本案是不是有造成誘導性的題意這一部分，我也建請中選
18 會審慎加以斟酌。

19 第三點，我就本次提案相關理由作一個簡單的說明。我們一般講說稅收
20 超徵主要是指稅課收入的決算數大過預算數，預算數其實是估計值，決算數
21 是經稽徵機關依法執行的結果。預算估測到執行完畢，大家都知道將近2年
22 的時間落差或甚至更長，兩者(決算數與預算數)實在是很難一致，所以過去
23 在10年來，中央政府的稅課收入有6年是超徵、4年是短徵。如果是超徵就
24 要退稅，短徵是不是要補徵呢？這也是一個問題。

25 第二個，外界一直講說我們稅收超徵5,000億，當然這個是指全國性的
26 超徵。就中央政府部分，增加了大概3,652億，這一部分的錢用到哪裡去呢？
27 根據預算法的規定，這個是要納入國庫作統籌運用，所以這個錢一定是放在
28 國庫裡面作統籌運用，不會隨便亂用的。

29 第三個，最近4年來，稅課收入雖然比預算數增加3,652億，但是我們
30 財政的情況還是差短，也就是赤字，只是赤字縮小，所以中央政府1年以上
31 公共債務的未償餘額還是不斷增加，只是增加的幅度比較縮小。不過因為稅
32 課收入優於預期跟歲出的節餘，最近4年來合計減少債務舉借達到4,617億
33 元。

34 第四點，有關提到發放超徵的紅包給地方政府這一部分，我想應該是一
35 個誤解。依照財劃法的規定，國稅中的部分稅目提撥一定比率納入中央統籌

1 分配稅款，納入統籌分配稅款的這些實徵數如果是大於通知分配數的話，超
2 過部分就要分配給各地方政府，這個不是中央政府給地方政府的紅包。

3 再來是第五點，近年稅課收入實徵數較預算數增加部分最主要的，我再
4 跟各位報告，用在哪裡呢？減少各年度債務的舉借。事實上在這麼多年來，
5 財政是沒有賸餘的，如果立法將預算數增加的稅款退還給民眾，勢必要舉
6 債，造成退稅利益由當代的民眾享受，債務由下一代的民眾來承擔，我想會
7 產生代際公平的疑慮。

8 所以綜合以上幾點，本提案涉及到政府歲出預算的編列跟執行，依照公
9 投法第 2 條第 4 項規定，我們認為是不適合作為公投投票的提案。

10 以上，謝謝。

11 主持人劉嘉薇委員：

12 好，謝謝阮署長。

13 我們第一階段的發言都已經結束了，我們也謝謝各位出席者的發言。接
14 下來有 30 分鐘的時間，可以讓出席者來發問，或者是針對剛剛的問題作一
15 些答覆。

16 請。

17 領銜人之輔佐人魏賜聰先生：

18 主席……

19 主持人劉嘉薇委員：

20 是不是自我介紹一下？

21 領銜人之輔佐人魏賜聰先生：

22 我是輔仁大學企管系兼任助理教授魏賜聰，我非常關心這個議題。

23 對「租稅」那兩個字，現在有一種擴張解釋，我請問一個問題，納保法
24 能不能公投？大家思考這個問題就好，它裡面有納稅喔！所以我是覺得真的
25 要從嚴。台灣的納稅人從來沒有得到權利，因為要課多少稅都是要依法，所
26 以前面徵不到，或有辦法去抗拒嗎？人民是沒有權利的，所以我覺得會影響
27 歲入是不可能的。也不影響歲出，因為歲出是你在作的預算跟決算。

28 我這邊就用幾張圖來跟大家作報告：

29 第一個，立法院通過是預算，這是一筆錢，超徵是另外一筆錢，它沒有
30 經過預算的審定，不能用啊！所以我們主張這個超徵就讓人民來決定，因
31 為中華民國的人民、納稅人從來沒有獲取過任何一個權利來主張課稅，所以
32 擔心那些東西我覺得都是多餘的。

33 第二個，超徵應該要還於人民，這是理所當然的，因為用多少、收多少，
34 其他的就是多出來，跟人民之間的信任就會長期建立。這不是台灣而已，國
35 外政府就直接自己退了，我們還要公投，真的是笑話！

1 接下來，剛才有提到我們的債，從民國 76 年到現在，沒有赤字只有兩
2 個年度，所以政府是不能讓人民信任的。錢太多在你們手上，沒有好好善盡
3 管理的責任，所以由人民來決定，也是一個非常正確的做法。

4 從 93 年到 106 年，只有三個年度……剛才講四個年度，我是看不出來，
5 三個年度都是有金融風暴跟歐債，其他都是超徵，我不知道超徵估計的手法
6 跟工具到底有沒有在進步、有沒有在檢討？外面都在講，超徵是因為獎金、
7 為了績效。進到大水庫就很奇怪，剛才講了，沒有經過預算之後不能用，為
8 什麼進到大水庫去統收統支？剛才國庫署長也有提到這個。剛才有提到稅
9 收，稅收是法定主義，你沒有定法律不能怪人民，有 50%、80% 收不到稅也
10 跟人民無關，因為這是租稅法定主義。

11 接下來，我們看，超徵要還於人，從 76 年到現在，我們總共預算增加
12 了 60 倍，屢創新高！超徵還於民在行政就可以解決了，不用大動干戈，這
13 麼多政治人物都講過，現在還有這麼多的鄉鎮市長、立法委員都連署要退還
14 人民，這就是民意啊！不能少數幾個人用學理或是用自己某些主觀的看法來
15 決定所有人民所要決定的一件事。

16 超徵還於民的理由，這裡有 10 大項，好處多多。你不還於人民就花掉
17 了，花到哪裡都還不知道，應該要編列下個年度才能用，現在當年度就用光
18 光，蠻奇怪的！這是當初 2008 年全民退稅的弱勢救助這個方案。

19 現在勞工的實質薪資是倒退 18 年，7 月份倒退 21 年，這是非常嚴重！
20 超徵講法跟變色龍一樣，到最後說外面的人民或法稅改革聯盟誤解，哪有誤
21 解？第一件發出來就是我們的超徵稅收都用於還債，這是財政部講的。在這
22 邊，都用於還債，還發每人減少 0.3 萬，隔天就已經增加 5,000 了。

23 超徵的錢用到哪裡去了？你要用在編列的法定預算，才是你可以留的地
24 方，其他都不能留。如果這些亂拿去用，牽涉到貪污治罪條例，10 年以上的
25 罪喔！這不是小事情。

26 還有，財政部公布的超徵數字兜不起來，102 年竟然是短收，還可以扣
27 一扣是 500 多億來減債。預算法第 59 條講得很清楚，現在有沒有挪用？

28 再來，歲入、歲出的預算，歲入一定要成長率高於歲出比例，這是你們
29 的數字，歲出都高於歲入，所以亂花錢，而且不透明啊！歲入、歲出的成長
30 率，紅點應該都在藍點的下面才是原則，現在紅點那麼多在上面。

31 這個更誇張！預算跟歲入的決算，決算數比原來提的預算數都要高。總
32 共有多少年度呢？歲入的預算數跟歲入的決算數，總共有 7 個年度都不符合
33 這個原則，所以我們財政紀律要重整。

34 現在的人民是口袋空空，我們的實質薪資跟實質可支配所得。我們不能
35 矇著眼睛不看國家的問題，稅當然重要，國家要用多少錢依法，但是超徵的

1 東西應該要有一個法來處理這個事情，而不能像現在這樣含糊籠統地亂用。

2 儲蓄率倒退了30年，失業率是倒退了26年，強制執行案一大堆，多少
3 的稅跟費用公權力來搶奪人民的財產？這是非常不正義的！

4 我們金融帳的資本淨流出，30季10.5到10.6兆，台灣已經變成這樣子
5 了，我們還不警惕？10.6兆，一路往上升。外資來台灣才6,800多億，我們
6 台灣怎麼會有活水呢？非常嚴重！新設公司幹不下去，82%10年來倒閉。歇
7 業了多少？倒閉的公司有3兆。你看情況有多嚴重？

8 這是我綜合剛才各位教授所提的，我快速地給大家一個反應，我覺得國
9 家問題非常嚴重，超徵稅收交由人民來決定，並不為過。

10 謝謝。

11 主持人劉嘉薇委員：

12 謝謝。

13 這邊請，麻煩也自我介紹，謝謝。

14 領銜人之輔佐人連福隆先生：

15 我是德國奧斯納布呂克大學駐台教授連福隆。

16 當初看到這個公投法，要記得我們2009年已經把兩公約納入國內法。
17 在兩公約裡面，我們可以看到就是說，政府的所有公權力，行政、立法、司
18 法都是來自於人民的授權，而且公投法就是要保障人民是主人，所以假如看
19 瑞士，瑞士是公投法的鼻祖，瑞士的公投法就是人民真正作主，因為代議政
20 治這些立法委員經常在中間就把你卡住了，所以在瑞士是可以直接罷免立委
21 的。現在中選會是受人民委託來執行兩公約人民公權力的伸張，所以人民在
22 這裡透過公投法來主張是人民作主。可是我看第1條跟第2條，第1條說為
23 了要落實主權在民，所以我們辦這個公投法，可是第2條就馬上告訴你，對
24 不起！財政、預算、人事，人民不得過問，公投法裡面就先自己打嘴巴了，
25 要承認主權在人民，憲法的第2條，國家的權利是屬於全體人民，所以公投
26 法是人民自己要當家作主。所以我看到第2條就說，這個公投法是違反兩公
27 約、這個公投法是違反憲法。我用台灣話作最簡單的比喻，第1條說人民是
28 董事長，可是第2條，公司怎麼亂搞、亂A錢，你不能過問喔！

29 我們看到過去的租稅，立法院說為了要讓國家推動，所以要強制把人民
30 手上的錢拿過來，但是德國或是兩公約，租稅的目的不是要從人民把錢搶過
31 來，租稅的目的是要謀人民最大的福利，這才是兩公約的精神！國家的公權
32 力都是來自於人民，也必須要受到人民監督。我舉一個比喻，比如說總統提
33 名了一個違憲的大法官，這是人事權，問題是你違憲啊！當一個法律違憲的
34 時候，人民的公權力在什麼地方？所以中華民國要製造這樣的一個法律，今
35 天中選會有這個機會，要讓人民真正當家作主。

1 我今天來討論的，並不是到底第 2 條第 4 項怎麼樣，我的意思是說，我
2 們應該回到我們已經是兩公約的國內法施行者，人民當主人是天經地義的，
3 所以中選會應該站在一個鼓勵的立場，讓人民有機會去表達自己作主人。更
4 何況在兩公約之後，行政、立法、司法在兩公約的精神，都是要成為保護人
5 權的一個機構，那叫做「憲法機構」。

6 過去我們看到為什麼超收可以這麼順利？中華民國有沒有聽到假如租
7 稅法超過 100 萬就不能出國了、行政執行法超過 10 萬就不能出國了？違反
8 人民的遷徙自由。德國基本法第 13 條，屋子是不得侵犯的，結果你知道我
9 們行政執行署只要欠 3 萬就去封你的房子了，人民的權利在什麼地方？今天
10 這個能不能通過，我不知道，但是人民一定要睜大眼睛，人民的權利、作為
11 國家的主人，繳稅給國家，可能這個國家用公權力來限制你出國、來限制你
12 的財產。租稅難道只是從人民手中把他的錢搶過來？不是吧！租稅的目的是
13 要保護人權。

14 謝謝。

15 主持人劉嘉薇委員：

16 好，謝謝。

17 領銜人之代理人黃麗蓉律師：

18 我是代理人黃麗蓉律師。

19 我們提出嚴重的程序問題，就是剛剛黃教授有提到，本件有部分學者提
20 到有關於預算的問題，在一開始公告的爭點裡面，根本沒有這一份預算範圍
21 之內，所以我們認為如果有牽涉到預算的判斷，應該另開聽證會。更何況我
22 們現在是針對 2014 年到 2017 年超徵的錢，2014 年到 2017 年的預算早已經
23 編列，我們本案的提案立法意旨是要立法還財於民，並沒有說哪個年度，所
24 以也還沒有牽涉到立法的結果會如何或情況如何，我們都沒有預設立場。所
25 以並沒有在下一個年度就會牽涉到跟預算有關，這個是必須要澄清的，而且
26 這個是程序問題，這是第一大點。

27 第二大點，剛剛我們的學者專家也有提到說，憲法第 2 條主權在民是一
28 個原則，憲法第 17 條賦予人民創制、複決的權利，所以這種人民的基本權
29 利例外要從嚴。公投法用第 2 條第 4 項來限制人民的租稅權利，用租稅事項
30 來限制人民公投的權利，我們解釋就要例外從嚴。公投法第 2 條第 4 項立法
31 意旨，既然我們剛剛已經講得非常清楚，沒有剛剛有些學者講的那些情況，
32 這個案子的文義解釋就不能隨便恣意地擴張解釋，因為你的恣意擴張，所有
33 的公提案可能就沒有一件不跟錢有關，如果跟錢有關都可以恣意擴張解釋為
34 預算或者是租稅，所以我們認為根據法條立法意旨的原則，而且憲法保障人
35 民主權在民的精神，本來就應該要公投。

1 這個案子還有部分學者有提到漏稅，課徵不力是財政部應該去做的事
2 情，我們立法還財於民並沒有說怎麼還的方式，那個是法律案的制定，我們
3 說這個案子還有立法原則的創制，所以是讓立法院立法委員去作處理。在本
4 提案也沒有說要把這筆錢全部還給人民，每人平均 2.2 萬，所以我認為用漏
5 稅、大財團課徵很多稅收不到當成不還民的藉口是非常離譜。

6 另外一個，依據財政收支劃分法第 35 條的規定，「各級政府之一切支
7 出，非經預算程序不得為之。」我想剛剛國庫署署長已經講得很清楚，這些
8 錢已經納入國庫要統籌運用，剛剛大家都聽得非常清楚，問題是這筆 4 年
9 5,200 億用到哪裡？人民完全看不到，完全無法監督。而且他們的說法在媒
10 體上一變再變，從來沒有一致的說法，變來變去，還債、統籌給各地方，都
11 是他們在講的，人民無法監督，這是一個實現主權在民應有的嗎？

12 我最後認為說，中選會是應該基於公正、公平的立場，提案人的提案這
13 個錢也不是說要怎麼樣，我們是希望主權在民的精神，應該受到全民的監
14 督、應該去立法給它作一個合法化，看到這筆錢怎麼用，因為基於預算法總
15 體經濟的均衡原則，我們本來就是把這些錢交給國家，國家應該要依照預
16 算，支出每一項都要非常清楚交代，不是弄到私庫或是個人圖利，我們認為
17 這個是非常重要的。

18 謝謝。

19 主持人劉嘉薇委員：

20 好，謝謝。

21 領銜人之輔佐人王明懿女士：

22 主持人，各位學者專家，大家好。我是德明財經科技大學財政稅務系兼
23 任副教授王明懿。

24 我想根據我的觀察以及實務上的觀察，就這個議題來講，我認為超徵無
25 關稅收，剛剛柯教授也提到，為什麼呢？第一個，我們是一個租稅法律主義，
26 任何法律、辦法如果牴觸憲法，它本身就是無效。憲法第 19 條對於租稅法
27 律主義精神，我相信都已經定得很清楚，行政程序法也規定很清楚，所以行
28 政機關不得恣意或是擴張解釋。台灣為什麼經濟會這麼壞？就是因為行政機
29 關恣意擴張解釋，讓人民無所依歸。所以超徵來自於哪裡呢？超徵有一部分
30 就是來自於惡意查稅跟違反租稅正義，所以如果今天是屬於公法上的一個不
31 當得利，其實根本無須要公投，本身就應該要怎麼樣？還利於民。

32 第二個，我們現在所探討的是一個經過徵收之後的稅後運用方式，所以
33 已經是一個徵收完以後的運用，姑不論財政部至今沒有辦法好好分析歷年來
34 的超徵。尤其這個超徵從民國 90 年以後各個統計圖表就可以知道，10 多年
35 來都習慣於做一個什麼呢？短估稅收，在實際上再來作一個高估。平常在作

1 預算的時候就是高估歲出，最後中間假平衡，所以我們是一個赤字預算，透
2 過舉債來作平衡的一個基礎。我們人民希望的是財務制度、財務數據能夠透
3 明化，而不是統收統支的一個大水缸，沒有辦法財務透明的話，人民無法監
4 督，我們的財政也沒有辦法穩定成長。

5 第二個，其實我們今天所探討的無關稅收問題，也是無關預算的問
6 題，為什麼呢？因為政府部門本身在編製預算的時候，其實本來政府就是總
7 體經濟環境的一環，所以這個部分跟經濟發展是密不可分，在編製預算的時
8 候就要考量整體經濟的一個情況。現階段青年高失業，剛剛魏教授有提到，
9 我們這麼長期下來也沒有世代的問題，我們的薪資已經多久？已經有將近 19
10 年。所以我們這些世代的人都已經存在了一個什麼？世代的剝削，所以沒有
11 代際的問題。今天的貧富差距、這樣的經濟停滯環境不前，所以今天所要討
12 論的是錢怎麼用。行政院長賴清德曾經說，與其讓政府浪費，還不如給人民
13 運用，所以讓人民運用可以活絡我們的經濟。

14 我們來看歐美、日本，甚至是中國大陸，在現在都採用的是寬鬆的財政
15 政策，想辦法要增加國民的收入，配合一些寬鬆的貨幣政策，無疑是希望總
16 體經濟能夠達到均衡。能夠怎麼樣呢？我們台灣的每一個人能夠過好生活。
17 所以今天無關於什麼呢？無關於稅收、無關於預算，因為它是一個預算的前
18 緣，也就是每年要編列預算的時候，政府就應該蒐集什麼？整體的經濟環
19 境，還有蒐集人民的訴求，跟人民的想法以及政策，根據這些政策來好好編
20 列預算，而不是閉門造車自己在那邊玩一些數字遊戲。

21 這是我想要補充的第一個，它是一個什麼呢？它頂多是一個預算的前
22 緣，編製之前的部分。

23 接下來，超徵是不是要還於人民？其實這個不用大家來講，剛剛有提到
24 一些數據，這是政府誠信的一個問題。另外一個，尤其如果是來自於長期操
25 弄的部分，這個部分更有還利於民的一個理由。

26 其次，我們再來看超徵的部分，到底超徵的數字具體有沒有拿來好好改
27 善我們的財政收支呢？這部分根本就沒有。第一個，每年都是赤字預算；第
28 二個，每年歲出既然編了一些什麼呢？編了一些要來還債務，實際上債務又
29 不斷累積，這叫什麼？借新還舊。簡直是換了標籤重新貼上去，所以我們的
30 債務根本沒有減損，你的錢到底拿到哪裡去？你的用途在哪裡？這個部分應
31 該要具體跟人民說明。而且預算法第 59 條裡面有提到，超收一律應該要解
32 庫，不能怎麼樣？逕行坐抵或挪用。以及預算法第 13 條裡面有講到，歲計
33 賸餘之移用及債務的償還都應該要納入預算，但是在編列預算的時候，有沒
34 有具體說明哪些是歲計預算所剩餘要在今年用的？哪一筆收入、哪一筆支出
35 所要對應的還債計畫是什麼？我想中華民國政府那麼大，不亞於一家上市公

1 司，一家上市公司財務制度的監理有義務跟股東會報告，所以今天公投法的
2 成立就是希望政府施政政策計畫應該要讓人民有參政的權利，而不是像我們
3 剛剛學者教授所講的，開了一個口，又用第2條把人民給堵住了，這樣限縮
4 人民的權利，其實是侵犯人民的主權在民。

5 接下來就是說，剛剛有提到，會不會有債留子孫的問題？其實這個不是
6 債留子孫的問題，這是一個錯誤的政策，非關於超徵還民。大家都知道收支
7 是基於一個平衡，在長期赤字預算之下，其實有沒有善盡財務管理的部分，
8 財政部是沒有辦法脫責的。

9 再來就是我們預算習慣編得太低，這個問題希望透過績效來作一個訴
10 求，但是其實我們的錢用到哪裡去？大家可以看這個統計表，超徵本身我們
11 所要關切的，你不能非法惡意去超徵，這些錢又流到一個暗管裡面去，我們
12 希望它能夠是很透明、很公開的，能夠受全民監督。而且我們可以看到這個
13 表，從2012年到2017年歷年來的一些蚊子館，總共造成有2,527億元的浪
14 費。

15 所以今天為什麼人民要訴求超徵的部分應該要還財於民，促進我們的經
16 濟建設？我的結論就是，這一部分其實並沒有抵觸公投法第2條租稅事項，
17 更沒有預算的事項，因為它是一個預算編製之前的前緣。我相信政府每一分
18 錢都應該要經過立法院審核通過才能實施，絕對不能容許財政部私自互相挪
19 用，讓我們的經濟能夠良性循環，能夠體現於人民的憲法主權在民，讓人民
20 有參政的一個機會。

21 謝謝。

22 主持人劉嘉薇委員：

23 謝謝。

24 領銜人吳景欽先生：

25 我是提案領銜人，針對剛才幾位專家學者、財政部官員提出一些回應：

26 第一個，我還是要提醒我一開始提醒中選會的，因為沒有先辦所謂的預
27 備聽證，所以關於議題的爭點完全是由中選會決定的，我覺得已經非常嚴重
28 侵害到人民作主的權利，也不符合公民投票法的精神。因為這樣的關係，所
29 以我希望中選會如果沒有要再開聽證程序的時候，麻煩中選會的委員緊貼著
30 一一因為聽證是有法定效力的一一今天給我們的議題，就是我這個提案到底
31 是不是公民投票法第2條第4項的租稅事項；否則的話，如果不緊貼著這個
32 議題，中選會可以作這個議題以外的考量，我不認為這個聽證有什麼意義。

33 第二個，針對財政部官員講說，我提這個公投具有誘導性，我不以為然，
34 為什麼？如果這樣看的話，每一個公投提案全部有誘導性，你去看每一個都
35 是。更重要的是說，剛才有一些專家學者或財政部都提到，我這個提案是散

1 財童子一樣，因為人民有道德風險，會影響到國家財政，但是公投主文只能
2 100 個字，我們人民沒有那麼多的時間、沒有那麼多像財政部這麼樣的專業，
3 而且在 100 個字的範圍內，我們只能提出我們的主張交給人民作決定，所以
4 我的公投提案從頭到尾沒有說要簡單化成「退稅」，如果把我的公投提案簡
5 單化成「退稅」，我想也是對人民智慧的侮辱。更重要的是說，這個提案完
6 全無關租稅事項，多出來的到底怎麼辦以及為什麼會多出來，是藉由這個公
7 投提案讓人民直接來監督政府的財政，讓人民來作最後的決定，如果人民一
8 旦決定了，也不是說就是一定要每個人發錢，像散財童子一樣，我覺得這個
9 太侮辱人民智慧，所以我們才附加一個更詳細的，我們要立法，交由行政、
10 立法以及公民，大家一起來解決。所以我覺得不能夠簡單化我這個提案就是
11 要退稅、就是要發紅包，我覺得這個太侮辱人民智慧。

12 我最後還是提醒一下中選會，中選會只在我這個提案是不是第 2 條第 4
13 項裡面的租稅事項。至於我這個提案到底不可行，或者是很多財政部提到
14 很複雜的一些我也聽不懂的東西，那個絕對不是中選會在作決定的，我希望
15 中選會在公投法門檻降低以後能夠作出最睿智的決定，把這麼重要的一個政
16 策讓人民來作決定，而不是由中選會來作決定。

17 主持人劉嘉薇委員：

18 好，謝謝。

19 領銜人之代理人李念祖律師：

20 因為還有時間，我就特別提醒一點。

21 我很贊成這一次講到的爭點應該主要是，是不是租稅事項，而不應該把
22 爭點擴及到是不是涉及預算事項。事實上如果要談預算事項，應該是要另外
23 辦一個聽證會，把資料整理出來，這是程序上的問題。

24 但是剛剛聽到與會的特別是政府機關也有談到了預算的問題，其中有一
25 個部分是講到說，因為本案是涉及歲出，所以就是涉及預算。我個人會覺得，
26 中選會可能要很謹慎地，不能採取這樣子的觀點，因為如果採取這樣子的觀
27 點的話，所有的公民投票只要涉及要用錢都會涉及歲出，大概沒有公投事項
28 可以被通過。中選會如果採這樣子見解的話，無異在說任何涉及用錢的事項
29 都會涉及歲出，所以就會涉及預算，這一個見解在我來看，會顛覆整個立法
30 的一種解釋，我在這邊特別提醒中選會絕對不能採取這樣子廣泛的觀點。

31 謝謝。

32 主持人劉嘉薇委員：

33 好，謝謝。

34 中正大學財經法律學系盛子龍教授：

35 我要提一下說明，的確每一件公共事務的投票都會涉及到將來經費支出

1 的問題，可是一碼歸一碼，這兩個是不同的事情。比如說我們今天希望政府
2 做更好的長照，我們今天是對長照這個事而來，因此附隨會有支出的問題，
3 這當然就不會涉及到公投法的禁止事項。可是本案的原因是什麼？原因是因
4 稅收而來，我覺得不要規避問題，也不要混淆問題，從頭到尾就是因為稅收
5 而來，決定稅收將來後續的處理，從頭到尾就是廣泛針對租稅的事項，而不
6 是針對特定政策附隨產生的經費支出，我覺得這兩點如果混淆的話，反而會
7 使這個法律的意旨被規避掉，謝謝。

8 主持人劉嘉薇委員：

9 謝謝各位出席者的發言，現在 30 分鐘的時間已到，我也需要在這邊宣
10 布我們今天的聽證到此結束。

11 依照行政程序法第 64 條第 4 項的規定，本次聽證的紀錄指定於 107 年 5
12 月 16 日（星期三）上午 9 點到 12 點在中央選舉委員會閱覽室供陳述或發問
13 人閱覽，並且簽名或蓋章。

14 司儀：

15 聽證程序終結，散會。

16 <以下空白>

函

受文者：中央選舉委員會

主旨：針對本人所提「超徵還民」全國性公民投票案，依法
提出補正，請查收。

說明：本人於本年4月10日提出之「你是否同意，2014至
2017年所超徵之稅收五千多億元，還稅於所有國民。」
重大政策之創制的公投案，認為有補正之必要，依法
提出補正書如附件。

提案人：吳景欽



法

全部掃描

線上簽核紙本併寄歸檔

線上簽核紙本暫存

補正書

針對提案人於本年4月10日提出之「你是否同意，2014至2017年所超徵之稅收五千多億元，還稅於所有國民。」重大政策之創制的公投案，提案人認為針對下列事項，有補正之必要，臚列如下：

一、提案主文修正為：

你是否同意，國家於2014至2017年所超徵之稅收五千多億元，立法還財於所有國民？

二、因應提案主文之修正，公投性質改為「重大政策之創制」兼有「立法原則之創制」。

三、提案理由修正如下：

- (一) 超徵原因不明：超徵依據財政部統計，2014年至2017年，總共超徵稅收五千多億元。而這幾年，在大環境未見有經濟復甦，尤其是年輕人飽受低薪與高物價所苦的情況下，國家為何每年仍能超收一千多億，實讓人難以、甚至是無法想像。而對於超徵之原因，財政部卻一直未能清楚說明，致讓人強烈懷疑，是否為違法、濫權徵收所致。
- (二) 超徵填補財政赤字、越補越大洞：而在超徵原因未明，也未有法律依據下，財政部竟擅自以發紅包方式給地方政府，或將超徵用以填補財政赤字。只是根據財政部至今年二月底之統計，國民每人負債竟已高達23.7萬元，而逐漸逼近24萬元。顯見，這種以散財童子或填補赤字或降低舉債的作法，卻是越補越大洞，經濟景氣，也無反彈之趨勢，卻是看到政府濫用公帑、處處蓋蚊子館的情況，日益惡化與嚴重。
- (三) 執政者必須信守承諾：無論藍、綠的政治人物，都曾公開表示，超徵還財於民的承諾。尤其是現任的蔡英文總統，於2008年6月，針對超徵，也曾向當時的執政者提出，「全民退稅、弱勢補助」的主張。如今，其已貴為總統，且亦取得行政、立法的全面執政，自當信守自己的政治承諾，並加以實踐。畢竟，台灣不缺滿口謊言的政客，卻真正欠缺能夠信守承諾的政治家。

典範。

- (四) 超徵還財於民乃屬國際常態：國家財政赤字，不是台灣獨然，日本、南韓、新加坡、香港、澳門、美國等都有國債，但於這幾年，這些國家有超徵，卻都以退還或補助弱勢等方式，還財於民。故以國債為由，拒絕還財於民，既於法無據，更非國際常態。甚且，藉由還財於民，反可增加消費，刺激經濟成長，致為國家帶來更多收入。
- (五) 人民依法繳稅、國家依法還財：依據憲法第 19 條，國民只有依「法」納稅之義務，對於非依法的橫徵暴斂，人民既無繳納義務，更得據以為公民不服從之正當理由。而如今，在財政部 4 年超徵五千多億元，卻找不到任何合法依據下，自不能擅自且非法的用以填補赤字、降低舉債或發給地方政府。故只要超徵，都應立法還財於民。唯有如此，才是現代法治國家該有之表徵，更是藏富於民、以民為本的福利國家之展現。

四、本件公投案，並非公民投票法第二條第四項之租稅事項，茲說明如下：

- (一) 公民投票法第二條第四項，規定「預算、租稅、薪俸及人事事項不得作為公民投票之提案」，觀諸 92 年公民投票法制定時的立法理由，針對租稅不得公投，主要認為：

租稅乃政府為因應政務支出之需要，強制將人民手中之部分財富徵收為政府所有，由於涉及人民財產之減損，並不宜由人民行使公民投票，否則人民之願望必為減少租稅，造成預算無法編列，影響政府政務之推動。

- (二) 唯公投法第二條第四項所列四種排除於公投之項目，本於例外從嚴，必須為嚴格限縮。若採取擴張解釋，不僅違反此法理，且每一種重大政策的創制或複決，甚至是立法原則的創制等等，恐皆可納入此等範疇，致否定人民所享有的憲法上公投之權利。

- (三) 所謂租稅事項，依據租稅法定原則，性質為依法律對人民財產的剝奪。超徵還財於民之提案，亦非針對租稅之增加或減少，乃針對稅捐課徵執行後，已經是超徵的稅款，所多出來的公共

資源，以公民投票的方式決定它的運用方式，基本上並不是稅目、稅率，租稅稽徵的方式的變更，亦未涉及「租稅課徵或減讓事項」，而係「租稅實際課徵超過法定預算後之運用方式」，自己無「強制將人民手中之部分財富徵收為政府所有，涉及人民財產之減損，並不宜由人民行使公民投票」之疑慮，尚不得恣意認定為不得公投之「租稅事項」。超徵還民，全民拚經濟，攸關國家的經濟發展及財政健全，並非「租稅事項」

- (四) 此外，如果連續幾年超徵，國家應該有何種作為，針對超徵款如何運用，如果能夠依法明文化，這是人民的期待，亦有助於財政法制化，故將本提案主文修正為「你是否同意，2014 至 2017 年國家所超徵之五千多億元，立法還財於所有國民？」因應修正，性質除為「重大政策之創制」並兼有「立法原則之創制」。

提案人：吳景欽



行政院主計總處 書函

地址：10058臺北市中正區忠孝東路1段1號
傳 真：(02)2391-0790
聯 絡 人：陳淑萍
電子郵件：siawase@dgbas.gov.tw

受文者：中央選舉委員會

發文日期：中華民國107年5月10日

發文字號：主預彙字第1070101130號

速別：普通件

附件：如主旨

主旨：檢送「你是否同意，2014至2017年所超徵之稅收五千多億元，還稅於所有國民？」全國性公民投票案，是否合於公民投票法之規定，應予同意或駁回案之書面意見，請查照。

正本：中央選舉委員會

副本：

行政院主計總處針對「你是否同意，2014至2017年所超徵之稅收五千多億元，還稅於所有國民？」全國性公民投票案所提書面意見

一、查公民投票法第2條規定，預算、租稅不得作為公民投票之提案，其規範意旨係以租稅乃政府為因應政務支出之需要，強制將人民手中之部分財富徵收為政府所有，由於涉及人民財產之減損，人民之願望必為減少租稅，造成預算無法編列，影響政府政務之推動。又預算屬規範政府整體之收支狀況，有其時效，且預算分為歲入及歲出，兩者如何達成收支平衡，唯行政部門知之甚詳，即使立法部門也不得提出預算案，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。

(二)政府歲入來源包括稅課收入、規費、罰賠款等收入，係由各權責主管機關依各項稅法、規費法等相關法令規定收取。又歲入預算數係對一個會計年度收入之預估數，其中稅課收入實際執行時因經濟景氣、稅制調整等因素，致決算數與原預估數存有落差，且各項稅目之情況亦有所不同，爰本案主張將實徵數大於預算數之稅收歸還於所有國民，事涉現行各項租稅課徵或減讓及歲入預算編列事宜，應屬公民投票法第2條所定租稅、預算事項，不得作為公民投票之提案。

