

中央選舉委員會第五〇八次會議紀錄

時間：中華民國 107 年 6 月 5 日下午 2 時 30 分

地點：臺北市徐州路 5 號 10 樓會議室

出席委員：陳主任委員英鈐

陳副主任委員朝建

林委員慈玲

劉委員嘉薇

林委員偕得（請假）

江委員大樹

張委員淑中（請假）

周委員志宏

蔡委員佳泓

許委員惠峰

林委員瓊珠

列席人員：余副秘書長明賢

莊處長國祥

高處長美莉

賴處長錦珖

蔡主任穎哲

徐主任秋菊

黃主任雪櫻

翁主任振發

王高級分析師明德

謝副處長美玲

蔡專門委員金誥

廖科長桂敏

葉科長志成

王科長曉麟

陳科長宗蔚

唐科長效鈞

朱科長曉玉

主席：陳主任委員英鈐

紀錄：呂秋蓮

甲、報告事項

一、宣讀第五〇七次會議紀錄。

決定：紀錄確認。

二、第五〇七次會議決定事項執行情形報告，報請公鑒。

決定：准予備查。

三、各處室報告

法政處、人事室

案由：本會所屬選舉委員會 107 年 5 月 29 日至 107 年 6 月 4 日重要人事異動案，報請公鑒。

人事案件依行政程序法規定免予公開。

乙、討論事項

第一案：有關 107 年地方公職人員選舉選舉期間一案，敬請核議。

提案單位：選務處

說明：

- 一、依據「各級選舉委員會辦理選舉罷免及公民投票期間計算基準」規定，地方公職人員選舉辦理選舉期間，本會、直轄市及縣（市）選舉委員會均為 4 個月。全國性、地方性公民投票與選舉同日舉行投票，公民投票期間計算，以該項選舉之選舉期間為公民投票期間。
- 二、107 年地方公職人員選舉，業經本會第 500 次委員會議決議定於 107 年 11 月 24 日舉行投票，經衡酌選務工作實際需要，並經 107 年 5 月 24 日本會召開 107 年地方公職人員選舉第 2 次選務工作協調會議討論通過，本會、直轄市及縣（市）選舉委員會辦理選舉期間，擬自 107 年 8 月 16 日起至 107 年 12 月 15 日止，共計 4 個月。

辦法：審議通過後，函報行政院備查，另函知各直轄市、縣（市）選舉委員會。

決議：審議通過，函報行政院備查，另函知各直轄市、縣（市）選舉委員會。

第二案：有關 107 年直轄市長、直轄市議員、縣（市）長、縣（市）議員選舉候選人登記應繳納保證金數額訂定，敬請核議。

提案單位：選務處

說明：

一、依公職人員選舉罷免法第 7 條第 1 項至第 3 項規定，直轄市長、直轄市議員、縣（市）長、縣（市）議員選舉，由中央選舉委員會主管，直轄市山地原住民區長、區民代表、鄉（鎮、市）長、鄉（鎮、市）民代表、村（里）長選舉，由直轄市、縣（市）選舉委員會辦理之。復依同法第 32 條第 1 項規定，登記為候選人時，應繳納保證金；其數額由選舉委員會先期公告。同法施行細則第 21 條第 1 項規定，本法第 32 條所定候選人保證金數額之預計及先期公告，由主管選舉委員會為之。依上開規定，直轄市長、直轄市議員、縣（市）長、縣（市）議員選舉候選人保證金數額，由本會訂定。直轄市山地原住民區長、區民代表、鄉（鎮、市）長、鄉（鎮、市）民代表、村（里）長選舉候選人保證金數額，由直轄市、縣（市）選舉委員會訂定。

二、近 3 屆地方公職人員選舉候選人保證金數額：

（一）直轄市長、直轄市議員、縣（市）長、縣（市）議員選舉

查 95 年、99 年及 103 年直轄市長及直轄市議員選舉，直轄市長選舉候選人保證金均為新臺幣（以下同）200 萬元，直轄市議員選舉候選人保證金均為

20 萬元。94 年、98 年及 103 年縣(市)長及縣(市)議員選舉，縣(市)長選舉候選人保證金均為 20 萬元，縣(市)議員選舉候選人保證金均為 12 萬元。

(二) 鄉(鎮、市)長、直轄市山地原住民區長、鄉(鎮、市)民代表、直轄市山地原住民區民代表及村(里)長選舉

查 94 年、98 年及 103 年鄉(鎮、市)長選舉候選人保證金均為 12 萬元，103 年直轄市山地原住民區長選舉候選人保證金為 12 萬元。99 年鄉(鎮、市)民代表及村(里)長選舉候選人保證金均為 3 萬元，99 年直轄市里長選舉、103 年鄉(鎮、市)民代表、直轄市山地原住民區民代表及村(里)長選舉候選人保證金均為 5 萬元。

三、107 年地方公職人員選舉第 1 次選務工作協調會議決議本會經於 107 年 1 月 10 日邀集各直轄市、縣(市)選舉委員會召開「107 年地方公職人員選舉第 1 次選務工作協調會議」，會中決議略以：「一、直轄市長候選人保證金訂為新臺幣 200 萬元，直轄市議員候選人保證金訂為新臺幣 20 萬元，縣(市)長候選人保證金訂為新臺幣 20 萬元，縣(市)議員候選人保證金訂為新臺幣 12 萬元，並提請本會委員會議審議。二、鄉(鎮、市)長、直轄市山地原住民區長候選人保證金訂為新臺幣 12 萬元，鄉(鎮、市)民代表、直轄市山地原住民區民代表候選人保證金訂為新臺幣 5 萬元，村(里)

長候選人保證金訂為新臺幣 5 萬元，請各直轄市、縣（市）選舉委員會配合辦理。」

四、107 年直轄市長、直轄市議員、縣（市）長、縣（市）議員選舉候選人保證金數額，擬依照上開協調會議決議訂定，直轄市長選舉候選人保證金數額擬訂為新臺幣 200 萬元，直轄市議員選舉候選人保證金數額擬訂為新臺幣 20 萬元，縣（市）長選舉候選人保證金數額擬訂為新臺幣 20 萬元，縣（市）議員選舉候選人保證金數額擬訂為新臺幣 12 萬元。

五、另查行政院 101 年頒布之「性別平等政策綱領」有關權力、決策與影響力篇，為達成「提升女性參與機會，擴大參與管道」之目標，其具體行動措施列有「降低選舉保證金門檻，或以連署人數與保證金制度並行，並考慮將政黨補助金分配門檻從現行 3.5% 的得票率持續下修，以促進女性參政。」乙項，其中降低選舉保證金門檻部分，依本會所訂 107 年度規劃重點，有關 107 年地方公職人員選舉候選人登記保證金數額，本會屆時將提委員會議審慎研訂，併予敘明。

辦法：提請委員會議審議通過後，於 107 年直轄市長、直轄市議員、縣（市）長、縣（市）議員選舉候選人登記公告中載明。

決議：審議通過，107 年直轄市長選舉候選人保證金訂為新臺幣 200 萬元、直轄市議員選舉候選人保證金訂為新臺幣 20 萬元、縣（市）長選舉候選人保證金訂為新臺幣 20 萬元、縣（市）議員選舉候選人保證金訂為新臺

幣 12 萬元，並於 107 年直轄市長、直轄市議員、縣(市)長、縣(市)議員選舉候選人登記公告中載明。

第三案：關於林正道先生所提「全民福利最優先。您是否同意縮減國防支出，用來養老育幼，全民教育免費，醫療免費。」全國性公民投票案，業經提案人之領銜人補正到會，是否合於規定，敬請核議。

提案單位：法政處

說明：

- 一、旨揭公投案前經本會 107 年 5 月 15 日第 506 次委員會議決議：「本案應具明理由函知提案人之領銜人補正如下事項：一、主文『縮減國防支出』、『養老育幼』、『全民教育免費』、『醫療免費』等公投標的，均屬公民投票法第 2 條第 4 項所稱『預算』事項，應請其作排除上開議題之補正。二、主文『全民福利最優先』等未具客觀、中立性之文字，應請其作刪除或移列理由書之補正。」並以 107 年 5 月 24 日中選法字第 1073550324 號函（下稱補正函）請當事人於本（6）月 7 日前予以補正，以釐清相關爭點。
- 二、本會於 107 年 5 月 31 日收受提案人之領銜人之補正函，來函補正內容，略為：
 - （一）參酌前例，93 年通過之「你是不是同意政府增加購置反飛彈裝備，強化台灣自我防衛能力」公投案，屬重大政策，不涉及預算，本案亦屬重大政策及施政優先順序，不涉及預算事項。
 - （二）主文修正部分：原主文「全民福利最優先。您是否

同意縮減國防支出，用來養老育幼，全民教育免費，醫療免費。」修正為「您是否同意縮減國防，用來養老育幼，全民教育免費，醫療免費。」

- (三) 理由書修正部分：理由書修正部分如對照表，將「要做到上述各項教育、醫療、養老免費政策，預算從哪裡來？」修正為「以安定和平做為基本國策，全民福利最優先，縮減國防，運用於實現全民教育免費、醫療免費，最終擴及養老免費。」，將「或許有人質疑，縮減國防支出，國家軍備減弱」修正為「或許有人質疑，國家軍備減弱」等。

三、本案經補正後之主文及理由書，雖刪除部分「支出」、「預算」等用語，惟意旨不變，似與要求補正之意旨仍有未符：

- (一) 主文部分：

- 1、有關本會補正函要求其將主文「全民福利最優先」等文字，作刪除或移列理由書之補正，其補正後之主文確已將「全民福利最優先」之文字刪除。
- 2、惟本會補正函亦敘明，依公投法第 2 條第 4 項規定，預算事項不得作為公民投票之提案。本案原主文所敘「縮減國防支出，用來養老育幼，全民教育免費，醫療免費」，係就國家預算結構進行調整，涉及具體預算分配，應屬公投法第 2 條第 4 項所定「預算」事項，爰請其作排除上開議題之補正，惟補正後之主文所敘「您是否同意縮減國防，用來養老育幼，全民教育免費，醫療免費。」

雖刪除「支出」之用語，惟其主文之意旨顯為減少國防預算，將節省之經費用於養老育幼、教育及醫療免費之支出，仍係就預算結構進行調整，涉及具體預算分配，為行政機關針對預算如何作統收統支運用之權力核心，且所提的教育、醫療、養老免費的範疇並不明確，所需經費能否以縮減國防支出全數支應無法得知，難謂不影響收支平衡，應屬公投法第 2 條第 4 項所定「預算」事項，而不得作為公民投票之提案。

(二) 理由書部分：

補正後之理由書，雖配合主文酌作文字修正，惟其末段仍明白揭示「把國防的巨額支出省下，省下的經費用來養老育幼，造福人民．．．」，是以，仍涉及公投法第 2 條第 4 項所定「預算」事項，似未依補正函之意旨作補正。

四、綜上，本案補正後之主文，似仍屬公投法第 2 條第 4 項所定「預算」事項，而不得作為公民投票之提案。至其所提 93 年通過之「你是不是同意政府增加購置反飛彈裝備，強化台灣自我防衛能力」公投案，係依修正前公投法第 17 條第 1 項規定：「當國家遭受外力威脅，致國家主權有改變之虞，總統得經行政院院會之決議，就攸關國家安全事項，交付公民投票。」由總統交付之公民投票案，與本案情節有別。故本案仍須斟酌者乃本案公投標的是否屬公投法第 2 條第 4 項所定「預算」事項，若屬之，則不得作為公民投票之提案，應依公投法第 10 條第 2 項第 1 款予以否准。

辦法：依委員會議決議辦理。

決議：本案不符公投法第 2 條第 4 項、第 10 條第 2 項第 1 款規定，依法予以駁回。

第四案：關於林正道先生所提「家和萬事興。為改善選舉風氣，你是否同意應立法要求公職人員、候選人，應互相讚歎優點，不得互相攻擊缺點，否則當選無效。」全國性公民投票案，業經補正一案，敬請核議。

提案單位：法政處

說明：

- 一、本案前於5月4日上午9時30分舉行聽證竣事，當事人於會後(5月10日)來函修正主文及理由書，其主要修正為：
(一) 主文部分，原主文「家和萬事興。為改善選舉風氣，你是否同意應立法要求公職人員、候選人，不得互相攻擊缺點，應互相讚歎優點，否則當選無效。」修改為「家和萬事興。為改善選舉風氣，你是否同意應立法要求公職人員候選人，應互相讚歎優點，不得互相攻擊缺點，否則當選無效。」；(二) 理由書部分主要增列「本公民投票案所要創制的立法原則，就是要創制公職人員選舉罷免法第120條第1項增列第4款當選無效類型，以及總統副總統選舉罷免法第1項增列第5款當選無效的類型，端正選風」等文字，闡述該公投案係要求規範公職人員候選人之競選行為，並修正總統副總統選舉罷免法及公職人員選舉罷免法相關規定，先予敘明。
- 二、依公投法第10條第2項規定：「主管機關於收到公民投票提案或補正之提案後，應於三十日內完成審核。經

審核有下列情事之一者，應敘明理由，通知提案人之領銜人於三十日內補正，並以一次為限，逾期未補正或經補正仍不符規定者予以駁回：一、提案非第二條規定之全國性公民投票適用事項。二、提案不合前條規定。三、提案有第三十二條規定之情事。四、提案內容不能瞭解其提案真意。五、提案人數不足本條第一項規定。」同法第10條第3項規定：「主管機關依前項第一款、第三款、第四款及前條第六項規定命補正者，應先舉行聽證會，釐清相關爭點並協助提案人進行必要之補正。前項三十日內補正之期間，自聽證會結束日起算。」

三、本案前經本會107年5月15日第506次委員會議決議：「本案應具明理由函知提案人之領銜人補正如下事項：(一)主文『公職人員候選人』一詞，應請其確認補正為『公職人員選舉候選人』之法制用語。(二)主文以『應互相讚歎優點、不得互相攻擊缺點』作為『當選無效』之要件一節，尚非明確之立法原則，應請其確認真意並作明確立法原則之補正。(三)主文首句『家和萬事興。為改善選舉風氣』等未具客觀、中立性之文字，應請其作刪除或移列理由書之補正。」並以107年5月24日中選法字第1073550348號函請當事人於6月2日前予以補正，以釐清相關爭點。

四、來函補正內容，略為：

(一) 主文部分

原主文「家和萬事興。為改善選舉風氣，你是否同意

應立法要求公職人員、候選人，應互相讚歎優點，不得互相攻擊缺點，否則當選無效。」補正為「您是否同意應立法要求公職人員選舉候選人，對於其他候選人不得為惡意人身攻擊之行為，否則當選無效」。

(二) 理由書部分

1. 原理由書第六段末句「公職人員候選人，應互相讚歎優點，不得互相抹黑、惡意人身攻擊行為」，補正為「公職人員選舉候選人，對於其他候選人不得為惡意人身攻擊行為」
2. 原理由書第七段「本公民投票案所要創制的立法原則，就是要創制公職人員選舉罷免法第 120 條第一項增列第四款當選無效的類型，以及總統副總統選舉罷免法第 104 條第一項增列第五款當選無效的類型，端正選風。」，補正為「本公民投票案所要創制的立法原則，就是要創制公職人員選舉罷免法第 120 條第一項增列第四款『對於候選人有惡意人身攻擊之行為』當選無效的類型，以及總統副總統選舉罷免法第 104 條第一項增列第五款『對於候選人有惡意人身攻擊之行為』當選無效的類型，端正選風。」

五、本案聽證後原有之3項爭點，業經當事人補正後，予以釐清。綜上所述，本案屬立法原則之創制，合於公投法第2條第2項之規定，提案之主文及理由書尚無內容不能瞭解其提案真意之情事。

六、檢附原提案、更正後及補正後之主文及理由書對照表1份。

七、本案提案人之領銜人相關資料，請注意個人資料之保護。

辦法：提請本會委員會議審議通過後，依公投法第 10 條第 4 項規定函請戶政機關於 15 日內查對提案人。

決議：審議通過，依公投法第 10 條第 4 項規定函請戶政機關於 15 日內查對提案人。

第五案：有關曹愛蘭女士領銜提出「你是否同意，政府應基於性別同工(值)同酬原則，訂定策略與期程，三年內徹底落實“性別工作平等法”第十條之相關規定事項？」全國性公民投票案一案，敬請核議。

提案單位：綜合規劃處、法政處

說明：

一、公民投票法(以下簡稱公投法)修正條文經總統於 107 年 1 月 3 日華總一義字第 10600159281 號令公布。修正後之公投法第 9 條第 1 項規定：「公民投票案之提出，除另有規定外，應由提案人之領銜人檢具公民投票案主文、理由書及提案人正本、影本名冊各一份，向主管機關為之。」、同條第 2 項規定：「前項領銜人以一人為限；主文以不超過一百字為限；理由書以不超過二千字為限。超過字數者，其超過部分，不予公告及刊登公報。」、同條第 3 項規定：「第一項提案人名冊，應依規定格式逐欄填寫，提案人應親自簽名或蓋章，填具本人國民身分證統一編號及戶籍地址，並分

直轄市、縣（市）、鄉（鎮、市、區）別裝訂成冊。」及同條第 6 項規定：「公民投票案之提出，以一案一事項為限。」

二、另依公投法第 10 條第 2 項規定：「主管機關於收到公民投票提案或補正之提案後，應於三十日內完成審核。經審核有下列情事之一者，應敘明理由，通知提案人之領銜人於三十日內補正，並以一次為限，逾期未補正或經補正仍不符規定者予以駁回：一、提案非第二條規定之全國性公民投票適用事項。二、提案不合前條規定。三、提案有第三十二條規定之情事。四、提案內容不能瞭解其提案真意。五、提案人數不足本條第一項規定。」及同條第 4 項規定：「公民投票案經主管機關認定合於規定者，應函請戶政機關於十五日內查對提案人。」

三、曹愛蘭女士於本（107）年 5 月 23 日向本會提出全國性公民投票案，其檢具主文「請問你(妳)是否同意，政府應基於性別同工(值)同酬原則，於本公投案通過後 3 年內，訂定規範男女同工(值)同酬的客觀指標，以落實性別薪資平等？」（58 字）、理由書（655 字）及提案人名冊正本、影本各 1 份，核符公投法第 9 條第 1 項至第 3 項規定；提案人數計 2,352 人，已達最近一次總統、副總統選舉選舉人總數萬分之一以上（按第 14 任總統副總統選舉選舉人總數為 1,878 萬 2,991 人，本次公民投票案提案人人數應達 1,879 人以上），亦核符公投法第 10 條第 1 項規定。另提案人之領銜人

於本(107)年5月30日來函更正主文「你是否同意，政府應基於性別同工(值)同酬原則，訂定策略與期程，三年內徹底落實“性別工作平等法”第十條之相關規定事項？」(50字)及理由書(688字)。

四、另依公投法第10條第3項規定：「主管機關依前項第一款、第三款、第四款及前條第六項規定命補正者，應先舉行聽證會，釐清相關爭點並協助提案人進行必要之補正。前項三十日內補正之期間，自聽證會結束日起算。」爰擬議研析意見如下：

(一) 本案是否合於公投法第2條第2項之規定？

1、按公民投票法所稱「創制」或「複決」並未作立法性之定義，法院實務判決之見解則認為：「所謂立法原則、重大政策之『創制』，乃公民藉由投票方式，就公民提議之該等事項表示意志，督促政府採取積極作為使其實現，概念上，係從無到有之制度。所謂法律、重大政策、憲法修正案之『複決』，係指公民藉由投票就其代表機關所通過之法案或進行之政策，行使最終決定權，乃就既存之法案或政策決定是否繼續存續（廢止或否決）之制度，是就法律或重大政策提案複決者，必然是反對行將通過或已然通過之法律或重大政策。」(臺北高等行政法院103年度訴字第1559號判決參照)領銜人就本公投案定性為立法原則之創制，主文內容係「訂定策略與

期程，三年內徹底落實「性別工作平等法」第十條之相關規定事項」，則究係另制定法律落實性別工作平等法第 10 條之相關規定事項？抑或訴求權責機關應訂定策略與期程落實上開法律而屬重大政策？又如係立法原則之創制，應為如何之立法？均有釐清之必要。

- 2、另按憲法第 17 條規定：「人民有選舉，罷免，創制及複決之權。」第 136 條規定：「創制複決兩權之行使，以法律定之。」公投法第 2 條第 2 項序文規定：「全國性公民投票，依憲法規定外，其他適用事項如下：…」亦即，全國性公民投票，應於憲法規定之架構下為之，其所據之上位規範，自不僅限於憲法及增修條文之本文，尚應包括司法院解釋等憲法架構下所保障之基本權利、權力分立、權力制衡及其他憲法原則與規定。復按憲法第 129 條規定：「本憲法所規定之各種選舉，除本憲法別有規定外，以普通，平等，直接，及無記名投票之方法行之。」公投法第 4 條亦規定：「公民投票，以普通、平等、直接及無記名投票之方法行之。」再依公民與政治權利國際公約第 25 條第 2 款規定：「在真正、定期之選舉中投票及被選。選舉權必須普及而平等，選舉應以無記名投票法行之，以保證選民意志之自由表現。」公約第 25 號一般

性意見進一步闡述「…有投票權的人必須能自由投任何候選人的票，贊成或反對提交公民投票的任何提案，自由支持或反對政府而不受可能扭曲或限制自由表達投票人意願的任何類型的不當影響或壓力。投票人應該可以獨立形成見解，不受任何類型的暴力或暴力威脅、強迫、引誘或操縱影響。…」亦同此旨。復據公民與政治權利國際公約及經濟社會文化權利國際公約施行法第 2 條規定，上開公約所揭示保障人權之規定，具有國內法律之效力。因此，公投主文問題必須公平、明白與精確，不能有誤導性，不能暗示或誘導贊成或反對，尤其不能提到通過或反對公投提案的假定後果來誘導公民投票權人投票，俾選民能全然行使憲法第 17 條以及公民與政治權利國際公約第 25 條所保障的創制與複決權，而得以享有自由決定之權利。為維護投票人意思自由形成的環境及維護公民投票之公正性，主管機關乃有釐清主文文字本身，使之維持中立性格之權責，此依公投法第 17 條、第 18 條及第 21 條規定，主管機關有公告主文、舉辦發表會、辯論會、網路直播、公開網站及編印公報等義務，均足徵之。綜上，公投主文須清楚明確，不能暗示或誘導贊成或反對乃屬當然。若果，則本公投案目的既

為落實性別工作平等法第 10 條之相關規定事項，則主文所稱「政府應基於性別同工(值)同酬原則」等文字，是否為其所欲立法原則之核心或係有明顯誘導投票人投票行為，從而有違公投法第 2 條第 2 項規定之虞，爰有釐清之必要。

(二) 本案是否提案內容不能瞭解其提案真意？

- 1、按公投主文應清楚明確，俾投票者明確瞭解其所投為決定何一事體，意即清楚其投票之標的，此即公投法第 10 條第 2 項第 4 款，明定提案內容若不能瞭解其真意，即不符規定之意旨。此外，依公投法第 30 條第 1 項第 3 款規定，公投投票通過之重大政策創制案，總統或權責機關即應為實現該公投案內容之必要處置。是故，倘提案內容過於寬泛是否連帶亦使權責機關無徒為必要處置之虞，是故，本案主文文字之敘述，是否具體明確乃有釐清必要。
- 2、承議題二所述，提案文字未具客觀、中立者，固有違公投法第 2 條第 2 項（第 10 條第 2 項第 1 款）之規定，由於此類文字具有誘導贊成或反對公投主文之意旨，以致影響公投案通過與否的有效性，是類文字之採用是否亦有違反公投法第 10 條第 2 項第 4 款規定，亦有釐清必要。

五、檢附曹愛蘭女士 107 年 5 月 23 日所提公民投票案提案函、主文及理由書、更正後主文及理由書、主文及理由書更正對照表、本會擬審核意見一覽表各 1 份。

六、本案提案人之領銜人相關資料，請注意個人資料之保護。

辦法：依委員會議決議辦理。

決議：本案有舉行聽證必要，依法定程序發布公告及舉行聽證。

第六案：有關江世明先生領銜提出「你（妳）是否同意，於『動物保護法』內增訂專章，設立專職的動物保護機制或警察？」全國性公民投票案一案，敬請核議。

提案單位：綜合規劃處、法政處

說明：

一、公民投票法(以下簡稱公投法)修正條文經總統於 107 年 1 月 3 日華總一義字第 10600159281 號令公布。修正後之公投法第 9 條第 1 項規定：「公民投票案之提出，除另有規定外，應由提案人之領銜人檢具公民投票案主文、理由書及提案人正本、影本名冊各一份，向主管機關為之。」、同條第 2 項規定：「前項領銜人以一人為限；主文以不超過一百字為限；理由書以不超過二千字為限。超過字數者，其超過部分，不予公告及刊登公報。」、同條第 3 項規定：「第一項提案人名冊，應依規定格式逐欄填寫，提案人應親自簽名或蓋章，填具本人國民身分證統一編號及戶籍地址，並分直轄市、縣（市）、鄉（鎮、市、區）別裝訂成冊。」

及同條第 6 項規定：「公民投票案之提出，以一案一事項為限。」

- 二、另依公投法第 10 條第 2 項規定：「主管機關於收到公民投票提案或補正之提案後，應於三十日內完成審核。經審核有下列情事之一者，應敘明理由，通知提案人之領銜人於三十日內補正，並以一次為限，逾期未補正或經補正仍不符規定者予以駁回：一、提案非第二條規定之全國性公民投票適用事項。二、提案不合前條規定。三、提案有第三十二條規定之情事。四、提案內容不能瞭解其提案真意。五、提案人數不足本條第一項規定。」及同條第 4 項規定：「公民投票案經主管機關認定合於規定者，應函請戶政機關於十五日內查對提案人。」
- 三、江世明先生於本（107）年 5 月 22 日向本會提出全國性公民投票案，其檢具主文「請問你（妳）是否同意，為提升國民的動物保護意識，完善認養制度，終止殘忍虐殺，立法院應於『動物保護法』內增訂專章，設立專職的動物保護機制或警察？」（61 字）、理由書（682 字）及提案人名冊正本、影本各 1 份，核符公投法第 9 條第 1 項至第 3 項規定；提案人數計 2,333 人，已達最近一次總統、副總統選舉選舉人總數萬分之一以上（按第 14 任總統副總統選舉選舉人總數為 1,878 萬 2,991 人，本次公民投票案提案人人數應達 1,879 人以上），亦核符公投法第 10 條第 1 項規定。另提案人之領銜人於本（107）年 5 月 30 日來函更正主

文「你（妳）是否同意，於『動物保護法』內增訂專章，設立專職的動物保護機制或警察？」（31 字）及理由書（695 字）。

四、另依公投法第 10 條第 3 項規定：「主管機關依前項第一款、第三款、第四款及前條第六項規定命補正者，應先舉行聽證會，釐清相關爭點並協助提案人進行必要之補正。前項三十日內補正之期間，自聽證會結束日起算。」爰擬議研析意見如下：

（一）本案是否為公投法第 2 條第 2 項第 2 款所稱「立法原則之創制」？

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（最高行政法院 105 年度判字第 127 號判決參照）。本案訴求透過公投，於動保法內增訂專章，設立專職的動物保護機制或警察，並於理由書中闡釋立法目的及方向，指出雖動保法已修正將虐待殺害動物之刑責提高，惟虐殺動物行為卻未因此減少，主因在法規未能有效執行，故政府應仿效先進國家設立專責之動保機制或警察，使其受專業訓練並擁有執法權，以保障動物之安全與福祉。本此，爰可將其定性為立法原則之創制，當無疑義。

(二) 本案提案內容是否不能瞭解其提案真意？

- 1、按憲法第 17 條規定：「人民有選舉，罷免，創制及複決之權。」第 136 條規定：「創制複決兩權之行使，以法律定之。」公投法第 2 條第 2 項序文規定：「全國性公民投票，依憲法規定外，其他適用事項如下：…」亦即，全國性公民投票，應於憲法規定之架構下為之，其所據之上位規範，自不僅限於憲法及增修條文之本文，尚應包括司法院解釋等憲法架構下所保障之基本權利、權力分立、權力制衡及其他憲法原則與規定，合先敘明。
- 2、復按憲法第 129 條規定：「本憲法所規定之各種選舉，除本憲法別有規定外，以普通，平等，直接，及無記名投票之方法行之。」公投法第 4 條亦規定：「公民投票，以普通、平等、直接及無記名投票之方法行之。」再依公民與政治權利國際公約第 25 條第 2 款規定：「在真正、定期之選舉中投票及被選。選舉權必須普及而平等，選舉應以無記名投票法行之，以保證選民意志之自由表現。」公約第 25 號一般性意見進一步闡述「…有投票權的人必須能自由投任何候選人的票，贊成或反對提交公民投票的任何提案，自由支持或反對政府而不受可能扭曲或限制自由表達投票人意願的任何類型的不當影響或壓力。投

票人應該可以獨立形成見解，不受任何類型的暴力或暴力威脅、強迫、引誘或操縱影響。…」亦同此旨。復據公民與政治權利國際公約及經濟社會文化權利國際公約施行法第 2 條規定，上開公約所揭示保障人權之規定，具有國內法律之效力。因此，公投主文問題必須公平、明白與精確，不能有誤導性，不能暗示或誘導贊成或反對，尤其不能提到通過或反對公投提案的假定後果來誘導公民投票權人投票，俾選民能全然行使憲法第 17 條以及公民與政治權利國際公約第 25 條所保障的創制與複決權，而得以享有自由決定之權利。為維護投票人意思自由形成的環境及維護公民投票之公正性，主管機關乃有釐清主文文字本身，使之維持中立性格之權責，此依公投法第 17 條、第 18 條及第 21 條規定，主管機關有公告主文、舉辦發表會、辯論會、網路直播、公開網站及編印公報等義務，均足徵之。

- 3、據上，公投主文須清楚明確，不能暗示或誘導贊成或反對乃屬當然，否則乃有違反公投法第 2 條第 2 項規定之虞。此外，公投主文應清楚明確，俾投票者明確瞭解其所投為決定何一事體，意即清楚其投票之標的，此即公投法第 10 條第 2 項第 4 款，明定提案內容若

不能瞭解其真意，即不符規定之意旨。此外，依公投法第 30 條第 1 項第 2 款規定，公投投票通過之立法原則創制案，行政院、直轄市、縣（市）政府應於三個月內研擬相關之法律、自治條例提案，並送立法院、直轄市議會、縣（市）議會審議。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。是故，倘提案內容未臻具體明確，亦有連帶使權責機關不知如何研擬相關法律、自治條例之虞。另提案文字未具客觀、中立者，除有違公投法第 2 條第 2 項（第 10 條第 2 項第 1 款）規定外，此類文字具有誘導贊成或反對公投主文之意旨，或將影響公投案通過與否的有效性，亦有違反公投法第 10 條第 2 項第 4 款規定之虞。

4、綜上，本案主文明白指出於動保法內增訂專章，設立專職的動物保護機制或警察。主文文字尚謂客觀、中立，且無誘導贊成公投主文意旨，而無違反公投法第 10 條第 2 項第 4 款「提案內容不能瞭解其提案真意」規定之虞。

（三）本案是否為一案一事項？

按公投法第 9 條第 6 項規定：「公民投票案之提出，以一案一事項為限。」查本案旨在創制「動物保護機制或警察」之立法原則，可認

係為一案一事項無疑。

五、檢附江世明先生 107 年 5 月 22 日所提公民投票案提案函、主文及理由書影本、更正後主文及理由書、主文及理由書更正對照表、本會擬審核意見一覽表各 1 份。

六、本案提案人之領銜人相關資料，請注意個人資料之保護。

辦法：依委員會議決議辦理。

決議：審議通過，依公投法第 10 條第 4 項規定函請戶政機關於 15 日內查對提案人。

第七案：有關江盛先生領銜提出「你（妳）是否同意，意識清楚的重症病人經由諮商團隊評估，取得共識後，可由醫療團隊協助死亡。」全國性公民投票案一案，敬請核議。

提案單位：綜合規劃處、法政處

說明：

一、公民投票法(以下簡稱公投法)修正條文經總統於 107 年 1 月 3 日華總一義字第 10600159281 號令公布。修正後之公投法第 9 條第 1 項規定：「公民投票案之提出，除另有規定外，應由提案人之領銜人檢具公民投票案主文、理由書及提案人正本、影本名冊各一份，向主管機關為之。」、同條第 2 項規定：「前項領銜人以一人為限；主文以不超過一百字為限；理由書以不超過二千字為限。超過字數者，其超過部分，不予公告及刊登公報。」、同條第 3 項規定：「第一項提案人名冊，應依規定格式逐欄填寫，提案人應親自簽名或蓋章，填具本人國民身分證統一編號及戶籍地址，並分

直轄市、縣（市）、鄉（鎮、市、區）別裝訂成冊。」
及同條第 6 項規定：「公民投票案之提出，以一案一事項為限。」

二、另依公投法第 10 條第 2 項規定：「主管機關於收到公民投票提案或補正之提案後，應於三十日內完成審核。經審核有下列情事之一者，應敘明理由，通知提案人之領銜人於三十日內補正，並以一次為限，逾期未補正或經補正仍不符規定者予以駁回：一、提案非第二條規定之全國性公民投票適用事項。二、提案不合前條規定。三、提案有第三十二條規定之情事。四、提案內容不能瞭解其提案真意。五、提案人數不足本條第一項規定。」及同條第 4 項規定：「公民投票案經主管機關認定合於規定者，應函請戶政機關於十五日內查對提案人。」

三、江盛先生於本（107）年 5 月 22 日向本會提出全國性公民投票案，其檢具主文「請問你（妳）是否同意，當罹患無可治癒的疾病而遭受極度痛苦時，在取得意識清楚之病人自主同意，並經諮商團隊評估獲得共識後，可以由醫療團隊結束病人生命的安樂死予以合法化，以作為善終的選項？」（83 字）、理由書（1,655 字）及提案人名冊正本、影本各 1 份，核符公投法第 9 條第 1 項至第 3 項規定；提案人數計 2,150 人，已達最近一次總統、副總統選舉選舉人總數萬分之一以上（按第 14 任總統副總統選舉選舉人總數為 1,878 萬 2,991 人，本次公民投票案提案人人數應達 1,879 人以

上)，亦核符公投法第 10 條第 1 項規定。另提案人之領銜人於本（107）年 5 月 30 日來函更正主文「你（妳）是否同意，意識清楚的重症病人經由諮商團隊評估，取得共識後，可由醫療團隊協助死亡。」（38 字）及理由書（1,656 字）。

四、另依公投法第 10 條第 3 項規定：「主管機關依前項第一款、第三款、第四款及前條第六項規定命補正者，應先舉行聽證會，釐清相關爭點並協助提案人進行必要之補正。前項三十日內補正之期間，自聽證會結束日起算。」爰擬議研析意見如下：

（一）本案是否為公投法第 2 條第 2 項第 2 款所稱「立法原則之創制」？

所謂立法原則、重大政策之「創制」，係指公民藉由投票方式，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（台北高等行政法院 103 年度訴字第 1559 號判決參照）。本案據主文及理由書所示，旨在制定法律使安樂死得以合法化，爰可將其定性為立法原則之創制，當無疑義。

（二）本案提案內容是否不能瞭解其提案真意？

1、按憲法第 17 條規定：「人民有選舉，罷免，創制及複決之權。」第 136 條規定：「創制複決兩權之行使，以法律定之。」亦即，全國性公民投票，應於憲法規定之架構下為之，

其所據之上位規範，自不僅限於憲法及增修條文之本文，尚應包括司法院解釋等憲法架構下所保障之基本權利、權力分立、權力制衡及其他憲法原則與規定，合先敘明。

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

能暗示或誘導贊成或反對，尤其不能提到通過或反對公投提案的假定後果來誘導公民投票權人投票，俾選民能全然行使憲法第 17 條以及公民與政治權利國際公約第 25 條所保障的創制與複決權，而得以享有自由決定之權利。為維護投票人意思自由形成的環境及維護公民投票之公正性，主管機關乃有釐清主文文字本身，使之維持中立性格之權責，此依公投法第 17 條、第 18 條及第 21 條規定，主管機關有公告主文、舉辦發表會、辯論會、網路直播、公開網站及編印公報等義務，均足徵之。

3、綜上，公投主文須清楚明確、不得干擾、誤導、勸誘乃屬當然。是以，本案主文所稱「你（妳）是否同意，意識清楚的重症病人經由諮商團隊評估，取得共識後，可由醫療團隊協助死亡。」等文字，係就制定法律開放安樂死予以提出立法原則，應足認具客觀、中立性，而無誘導投票人之情形，且依一般通常知識能力者，已足堪瞭解其真意。

（三）本案是否為一案一事項？

本案旨在制定法律使安樂死得以合法化，並提出立法原則，可認係為一案一事項無疑。

五、檢附江盛先生 107 年 5 月 22 日所提公民投票案提案函、主文及理由書、更正後主文及理由書、主文及理由

書更正對照表、本會擬審核意見一覽表各 1 份。

六、本案提案人之領銜人相關資料，請注意個人資料之保護。

辦法：依委員會議決議辦理。

決議：本案有舉行聽證必要，依法定程序發布公告及舉行聽證。

第八案：關於黃士修先生所提「您是否同意：為避免『非核家園』政策所導致之空氣污染與生態浩劫，應廢除電業法第 95 條第一項；透過解除非核家園時程，確保重啟核電權利，保障人民享有不限電、不斷電、低廉電價與潔淨空氣的人權？」全國性公民投票案，業經補正一案，敬請核議。

提案單位：法政處

說明：

一、旨揭公投案前經本會 107 年 5 月 15 日第 506 次委員會議決議：本案應具明理由函知提案人之領銜人補正如下事項：一、主文除有「廢除電業法第 95 條第一項」之議題外，另尚有「確保重啟核電權利」之議題，則本案應請其確認其公投究為法律之複決或重大政策之創制。如確認屬法律複決公投，則所欲廢止之條文，得於規定字數範圍內，在主文中予以明列。二、主文所稱「為避免『非核家園』政策所導致之空氣污染與生態浩劫」、「透過解除非核家園時程，確保重啟核電權利，保障人民享有不限電、不斷電、低廉電價與潔淨空氣的人權」等未具客觀、中立性之文字，應

請其作刪除或移列理由書之補正。並以 107 年 5 月 24 日中選法字第 1073550323 號函請當事人於本（6）月 6 日前予以補正，以釐清相關爭點。

二、本會於 107 年 6 月 1 日收受提案人之領銜人之補正函，來函主旨略以：同意依本會 107 年 5 月 24 日中選法字第 1073550323 號函，補正公投主文為「您是否同意：廢除電業法第 95 條第 1 項，即廢除『核能發電設備應於中華民國一百十四年以前，全部停止運轉』之條文？」

三、本案經補正後之主文（下稱新主文），確已依本會 107 年 5 月 24 日中選法字第 1073550323 號函（下稱補正函）之意旨予以補正：

- （一）原主文「確保重啟核電權利」之議題，新主文業已刪除，爰本案應可定性為「法律之複決」無疑。
- （二）原主文所稱「為避免『非核家園』政策所導致之空氣污染與生態浩劫」、「透過解除非核家園時程，確保重啟核電權利，保障人民享有無限電、不斷電、低廉電價與潔淨空氣的人權」等文字，新主文均已刪除，又新主文所敘「即廢除『核能發電設備應於中華民國一百十四年以前，全部停止運轉』之條文」，查電業法第 95 條第 1 項規定確為：「核能發電設備應於中華民國一百十四年以前，全部停止運轉。」，是以，新主文將所欲廢止之條文，於規定字數（100 字）範圍內，在主文中予以明列，係依本會補正函之意旨予以補正，符合公投法第 2 條第 2 項規定。

四、綜上所述，本案屬法律之複決，合於公投法第 2 條第 2 項之規定，尚無內容不能瞭解其提案真意之情事，應認符合規定。

五、檢附原提案、補正函、新主文、補正後及補正前之主文對照表各 1 份。

六、本案提案人之領銜人相關資料，請注意個人資料之保護。

辦法：提請本會委員會會議審議通過後，依公投法第 10 條第 4 項規定函請戶政機關於 15 日內查對提案人。

決議：審議通過，依公投法第 10 條第 4 項規定函請戶政機關於 15 日內查對提案人。

第九案：有關賴士葆先生所提「您是否同意建立重大政策—政府啟動對日談判時，不應以開放進口受核災影響之日本福島及其周邊五縣市之食品為條件？」全國性公民投票案一案，業經聽證，其後續處理，敬請核議。

提案單位：法政處

說明：

一、本案於本（107）年 5 月 25 日由林偕得委員主持聽證竣事，依公民投票法（以下稱公投法）第 10 條第 2 項至第 4 項之規定，本案經聽證後，如有補正必要，應協助提案人於 30 日內進行補正。如符合規定，則應函請戶政機關查對提案人。

二、本案經綜整與會者發言意見，有下列議題待釐清：

（一）議題一：本案究屬「創制案」或「複決案」？

1. 專家學者意見：本案為重大政策的創制，惟重大

政策之創制不應拘泥於行政院所採從無到有，複決係從有到無之見解¹。或認為本案自陳為重大政策的創制，惟與現狀並無不同，得否定位為複決，應由提案人予以釐清²。另有認為本案係針對變動中的政策提出公民的集體意志，公投法裡亦未明文規定預防性的政策不能成為公投標的，故為適格之創制³。

2. 與會者意見：目前政府並無絕對不會拿福島周邊五縣市的進口來作為其他談判的條件，故本案顯然是一個新的政策的創制⁴。此與 2004 年陳水扁總統的防禦性公投及 2008 年游錫堃所提的入聯公投相同，均屬當時政府所無之政策，公投會亦未加以駁回⁵。

(二) 議題二：本案是否提案內容不能瞭解其提案真意？

1. 專家學者意見：若政府開放進口受核災影響之日本食品，並非出於對日談判之考量，而係基於履行國際義務時，是否為本公投案禁止之範疇而途生爭議？又政府是因為其他的理由進口，是否亦屬主文的涵攝範圍。因此，若提案人推動政策公投之目的在於禁止開放福島與周邊五縣市之食品，則僅需陳明「是否同意禁止開方受核災影響之日本福島及周邊五縣市之食品進口」為已足，以利

¹ 專家學者董保城教授發言內容，聽證紀錄頁 7-8(附件 3)

² 專家學者許春鎮副教授發言內容，聽證紀錄頁 9-10(附件 3)

³ 專家學者吳育昇副執行長發言內容，聽證紀錄頁 11-12(附件 3)

⁴ 領銜人之代理人葉慶元律師發言內容，聽證紀錄頁 5(附件 3)

⁵ 領銜人之代理人葉慶元律師發言內容，聽證紀錄頁 16-17(附件 3)

瞭解其提案真意⁶。又有認為所謂的對日談判，提案人並未指明為所有的談判，惟理由書卻特別指明是相關經貿談判？又提案人說本案不能作為談判條件，惟可否直接當作談判標的？似應予釐清⁷。

2. 與會者意見：本案當然是指所有的談判⁸，理由書寫的是「為避免日本核災食品的開放，成為談判的籌碼或淪為改善對日關係的交換條件」，故並非只限於經貿談判⁹。外交部則表示，主文所謂「受核災影響」的定義似有未明，如係謂核輻射零檢出為標準，則幾乎沒有一個國家的食品可以進口，因為連空氣都有微量輻射。故此議題不應以太政治化的觀點處理¹⁰

(三) 議題三：本案果若通過，是否有違背相關國際協定或相關 WTO 裁定案例之虞？權責機關應如何依公民投票法第 30 條第 1 項第 3 款為必要之處置？

1. 專家學者意見：提案內容即便違反我國基於世界貿易組織之國際義務，但不妨礙該案成為公民投票之標的¹¹。又有認為我國固受國際協定之拘束。我們固可進行公投，公投果爾通過，也無問題，但仍要付出相當的代價，即退出 WTO 或接受其制裁¹²。

⁶ 學者專家吳建輝副研究員發言內容，聽證紀錄頁 8(附件 3)、吳建輝副研究員鑑定意見頁 6(附件 4)

⁷ 學者專家許春鎮副教授發言內容，聽證紀錄頁 10(附件 3)

⁸ 領銜人之代理人葉慶元律師發言內容，聽證紀錄頁 5(附件 3)

⁹ 領銜人之代理人葉慶元律師發言內容，聽證紀錄頁 16(附件 3)

¹⁰ 外交部代表發言內容，聽證紀錄頁 12-13(附件 3)

¹¹ 吳建輝副研究員鑑定意見書頁 6(附件 4)

¹² 學者專家許春鎮副教授發言內容，聽證紀錄頁 10(附件 3)

2. 與會者意見：日本與韓國在 WTO 的貿易爭訟尚未確定，就算是確定，有無拘束我國尚非無疑，即便有遵守國際協定的義務，亦不能夠阻卻國民主權的行使¹³。外交部則認為，政府迄今未以開放進口核食作為交換來跟日方進行任何談判。惟目前僅餘大陸跟我國尚未開放，而大陸已跟日本洽談開放事宜¹⁴。經濟部表示，WTO 會員認為某個會員採取的措施不符合 WTO 相關規範，可提告到 WTO 爭端解決機制，由相關的裁定小組（Panel）進行裁決；如果不服可以再上訴，並且經由上訴機構作出最終的判決。依據爭端解決規則暨程序瞭解書第 21 條，敗訴的會員必須立即遵循 WTO 爭端解決機構的裁決。本案如發生訟爭亦循上述程序進行解決¹⁵。衛生福利部表示，該部對於日本食品均採最嚴謹的邊境查驗措施，受輻射污染的食品不得輸入。自 100 年日本輻射福島事件迄 107 年 5 月 21 日止，邊境檢驗日本輸入產品的輻射殘量，總計 12 萬 894 批，輻射檢驗的結果，目前都符合我國的規定¹⁶。行政院農業委員會表示，有關對日本貿易談判，該會是配合國家政策及經貿談判主管機關來辦理。該會基於農產品主管機關的立場，配合衛生福利部等相關部會進行風險評估與風險溝通的工作，因此針對肥料、幼鰻、飼料、

¹³ 領銜人之代理人葉慶元律師發言內容，聽證紀錄頁 6(附件 3)

¹⁴ 外交部代表發言內容，聽證紀錄頁 12-13(附件 3)

¹⁵ 經濟部代表發言內容，聽證紀錄頁 14(附件 3)

¹⁶ 衛生福利部代表發言內容，聽證紀錄頁 14(附件 3)

高接梨穗等農用原料資材與寵物食品進行邊境輻射管制的措施。截至目前，該等產品皆未自日本福島等五縣市進口¹⁷。行政院原子能委員會表示，針對日本進口食品，該會執掌主要是協助相關機關去建立所謂的檢測能力。至於是否進口，該會沒有預設立場¹⁸。

三、本案擬議事項如下：

(一) 本案究屬「創制案」或「複決案」？

本案依外交部所陳，目前政府並未於任何對日談判中以進口核災地區食品為條件，是以係欲對未來政府政策之或將有所變更所進行之預防性公投，是類公投案得否准其為之，前此，本會於郝龍斌先生所提「維持禁止日本核災食品進口」公投案，認係郝員所提證據資料，客觀上或有「行將」變更之外觀，參照「合憲解釋原則」作「合法解釋」之推定，認定為適法，是以本案似應請當事人補正政府已「行將」據日本核災食品為條件進行談判之證據資料。

(二) 本案是否提案內容不明不能瞭解其真意？

1. 有關主文所謂「談判」雖未指陳何種談判，惟經當事人於聽證中辨明，其既未特別寫明，即指所有的談判，並非僅限於經貿談判。
2. 惟本案題旨係僅限不得以開放進口核災地區食品惟談判條件，但卻未陳明其他非出於對日談判之

¹⁷ 行政院農業委員會代表發言內容，聽證紀錄頁 14-15(附件 3)

¹⁸ 行政院原子能委員會代表發言內容，聽證紀錄頁 15(附件 3)

考量，而係基於其他原因，例如履行國際義務而開放進口，是否為本公投案禁止之範疇，據此，則如何認定及證明「開放日本核災地區食品」乃係對日談判之結果，均將產生爭議。本此，本案似仍應請當事人釐清本案真意究係以進口日本核食為「談判標的」或「談判條件」之補正。

(三) 本案是否為一案一事項？

承上，本案如當事人旨在以進口日本核食為「談判條件」，此條件固屬單一，惟本案主文如當事人所稱，所謂「談判」包括所有的談判，並非僅限於經貿談判，則其談判標的不一，若果，所據之基礎難謂同一，而有違一案一事項之規定，自應請其為釐清之補正。

(四) 本案果若通過，是否有違背相關國際協定或相關 WTO 裁定案例之虞？權責機關應如何依公民投票法第 30 條第 1 項第 3 款為必要之處置？

1. 公投提案唯有顯然自始客觀不能實現，才能以提案違反一般法律原則（行政程序法第 4 條）認定無效。提案偶有實現困難，不能驟然認定為顯然自始客觀不能實現。如果能否實現有疑義，基於公投提案合憲推定原則，有疑義時推定有利於人民。還是應該認定公投提案合於法律規定。縱使公投提案乍看之下不是那麼合理，仍然不宜認定公投提案不能實現。「法律不能」並非事實上顯然「自始客觀不能」，因此公投提案是否抵觸國際法

或國際約定本身，並非公投能不能 6 實現所該處理的問題。然而，提案的明確性為公投提案能否實現的前提。再者，有公民投票權人必須知悉公投提案贊成或反對的可能後果，才能在充分資訊的前提下，做成自由意志投票。公投提案是否抵觸國際法或國際約定，若抵觸對於實現公投提案內容有何影響，有公民投票權人應被充分告知。

2. 綜合本案聽證與會之領銜人、學者專家及行政機關等意見，提案內容雖將來可能使我國違反 WTO 之國際義務，但仍不妨礙本案成為公民投票之標的。本此，似可認定本項公投提案並非顯然自始客觀不能實現。惟理由書就此部分似應予補正敘明，使有公民投票權人必須知悉公投提案贊成或反對的可能後果，才能在充分資訊的前提下，做成自由意志投票。

四、檢附賴士葆先生所提公民投票案之主文及理由書影本¹⁹、聽證公告²⁰、紀錄及相關資料影本等各 1 份。

辦法：依委員會決議辦理。

決議：本案應具明理由函知提案人之領銜人補正如下事項：

- 一、應請其提出政府已有「行將」據日本核災食品為條件進行談判之證據資料，俾作究明本案為重大政策之創制或複決之補正。
- 二、有關不應以開放進口受核災影響之日本福島及其周邊五縣市之食品為條件一節，究為「談判標的」或「談判條件」，請敘明俾作釐清提案真意之補正。

¹⁹ 提案領銜人於 107 年 4 月 18 日所提本公投案主文及理由書(附件 1)

²⁰ 107 年 5 月 25 日聽證公告(附件 2)

三、請確定本案「談判」之種類及其範圍，俾確定是否合於一案一事項規定。

第十案：有關劉曜華先生領銜提出「你(妳)是否同意，台灣應主動申請參加世界衛生組織(WHO)、國際刑警組織(Interpol)、國際民用航空組織(ICAO)等國際組織？」全國性公民投票案一案，敬請核議。

提案單位：綜合規劃處、法政處

說明：

- 一、公民投票法(以下簡稱公投法)修正條文經總統於 107 年 1 月 3 日華總一義字第 10600159281 號令公布。修正後之公投法第 9 條第 1 項規定：「公民投票案之提出，除另有規定外，應由提案人之領銜人檢具公民投票案主文、理由書及提案人正本、影本名冊各一份，向主管機關為之。」、同條第 2 項規定：「前項領銜人以一人為限；主文以不超過一百字為限；理由書以不超過二千字為限。超過字數者，其超過部分，不予公告及刊登公報。」、同條第 3 項規定：「第一項提案人名冊，應依規定格式逐欄填寫，提案人應親自簽名或蓋章，填具本人國民身分證統一編號及戶籍地址，並分直轄市、縣(市)、鄉(鎮、市、區)別裝訂成冊。」及同條第 6 項規定：「公民投票案之提出，以一案一事項為限。」
- 二、另依公投法第 10 條第 2 項規定：「主管機關於收到公民投票提案或補正之提案後，應於三十日內完成審核。經審核有下列情事之一者，應敘明理由，通知提案人之領銜人於三十日內補正，並以一次為限，逾期未

補正或經補正仍不符規定者予以駁回：一、提案非第二條規定之全國性公民投票適用事項。二、提案不合前條規定。三、提案有第三十二條規定之情事。四、提案內容不能瞭解其提案真意。五、提案人數不足本條第一項規定。」及同條第 4 項規定：「公民投票案經主管機關認定合於規定者，應函請戶政機關於十五日內查對提案人。」

- 三、劉曜華先生於本（107）年 5 月 22 日向本會提出全國性公民投票案，其檢具主文「請問你(妳)是否同意，台灣在面對中國強力打壓，意圖孤立台灣的國際情勢下，展現台灣積極參與世界衛生組織(WHO)、國際刑警組織(Interpol)、國際民用航空組織(ICAO)等國際組織的意願決心？」(77 字)、理由書（1,223 字）及提案人名冊正本、影本各 1 份，核符公投法第 9 條第 1 項至第 3 項規定；提案人數計 2,329 人，已達最近一次總統、副總統選舉選舉人總數萬分之一以上（按第 14 任總統副總統選舉選舉人總數為 1,878 萬 2,991 人，本次公民投票案提案人人數應達 1,879 人以上），亦核符公投法第 10 條第 1 項規定。另提案人之領銜人於本（107）年 5 月 30 日來函更正主文「你(妳)是否同意，台灣應主動申請參加世界衛生組織(WHO)、國際刑警組織(Interpol)、國際民用航空組織(ICAO)等國際組織？」(48 字)及理由書（1,288 字）。
- 四、另依公投法第 10 條第 3 項規定：「主管機關依前項第一款、第三款、第四款及前條第六項規定命補正者，

應先舉行聽證會，釐清相關爭點並協助提案人進行必要之補正。前項三十日內補正之期間，自聽證會結束日起算。」爰擬議研析意見如下：

(一) 本案是否屬重大政策之創制事項？

- 1、按公民投票法(下稱公投法)第 2 條第 2 項第 3 款規定，「重大政策之創制」乃全國性公民投票適用事項。所稱「重大政策」乃不確定法律概念，其內涵及外沿於立法理由中亦未加闡明，所資參據者，惟憲法第 63 條規定，立法院有議決法律案、預算案、戒嚴案、大赦案、宣戰案、媾和案、條約案以及「國家其他重要事項」之權。上開所稱「重大政策」或可比擬其中之「國家其他重要事項」，有謂憲法第 63 條之重要事項，若配合與憲法第 58 條第 2 項有關行政院院長與各部會首長須將應行提出於立法院之法律案、預算案、戒嚴案等以及其他重要事項，提出於行政院會議議決之規定，一併作體系觀察，實不難得知憲法第 63 條之重要事項，乃限於行政院因憲法之規定應主動提出供立法院議決之重要事項。若果，如採實質認定說，則此處所稱之「重大政策」自應指行政院因憲法之規定應主動提出供立法院議決之重要事項，亦為憲法第 57 條第 2 款所稱之「重要政策」。實務上則認為如係「原則性及目標性的架構規範，

並非細節性的專業規定」則屬「重大政策」(臺北高等行政法院 101 年度訴字第 1376 號判決參照)。惟亦有採形式認定說者，認為只要達法定提案、連署人數之議題，就屬「重大政策」，無須就其議題內涵探究其是否重大。此說乃有無從篩選民粹議題之缺點。惟迄目前為止尚無以其議題非屬重大而予駁回之案例。

2、本案主文「你(妳)是否同意，台灣應主動申請參加世界衛生組織(WHO)、國際刑警組織(Interpol)、國際民用航空組織(ICAO)等國際組織？」，主張台灣應主動申請參加國際組織，增進與他國交流互動，透過參與合作，提升台灣國際地位，參酌前經本會審查通過之紀政所提「你是否同意，以『台灣』(Taiwan)為全名申請參加所有國際運動賽事及 2020 年東京奧運？」公投案，似得認屬重大政策之創制事項。

(二) 本案是否合於公投法第 2 條第 2 項之規定？

1、按憲法第 17 條規定：「人民有選舉，罷免，創制及複決之權。」第 136 條規定：「創制複決兩權之行使，以法律定之。」公投法第 2 條第 2 項序文規定：「全國性公民投票，依憲法規定外，其他適用事項如下：…」亦即，全國性公民投票，應於憲法規定之架構下為

之，其所據之上位規範，自不僅限於憲法及增修條文之本文，尚應包括司法院解釋等憲法架構下所保障之基本權利、權力分立、權力制衡及其他憲法原則與規定，合先敘明。

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

能暗示或誘導贊成或反對，尤其不能提到通過或反對公投提案的假定後果來誘導公民投票權人投票，俾選民能全然行使憲法第 17 條以及公民與政治權利國際公約第 25 條所保障的創制與複決權，而得以享有自由決定之權利。為維護投票人意思自由形成的環境及維護公民投票之公正性，主管機關乃有釐清主文文字本身，使之維持中立性格之權責，此依公投法第 17 條、第 18 條及第 21 條規定，主管機關有公告主文、舉辦發表會、辯論會、網路直播、公開網站及編印公報等義務，均足徵之。

- 3、綜上，公投主文須清楚明確，不能暗示或誘導贊成或反對乃屬當然。若果，則本案更正後之主文，業已刪除原主文「台灣在面對中國強力打壓，意圖孤立台灣的國際情勢下」等文字，僅謂「台灣應主動申請參加．．．」，揆諸前揭紀政所提公投案，似亦得認其尚屬具體明確，符合公投法第 2 條第 2 項規定。

（三）本案是否提案內容不能瞭解其真意？

- 1、按公投主文應清楚明確，俾投票者明確瞭解其所投為決定何一事體，意即清楚其投票之標的，此即公投法第 10 條第 2 項第 4 款，明定提案內容若不能瞭解其真意，即不符規定之意旨。此外，依公投法第 30 條第 1 項第 3

款規定，公投投票通過之重大政策創制案，總統或權責機關即應為實現該公投案內容之必要處置。是故，提案內容應具體明確，俾利權責機關知悉應如何為必要處置。

2、本案目的在於拘束行政機關，採取實現本公投案之目的即「主動參與國際組織」之適當作為，主文意旨尚屬具體明確；至於是否能透過本公投案締結國際條約或協定，達成提案人目的是否有困難，並非本案是否能公投之要件，本會於審查前揭紀政所提公投案時，亦採類此見解。若果，則本案似無提案內容不能瞭解其真意之情事。

(四) 本案是否違反一案一事項？

按公投法第 9 條第 6 項規定：「公民投票案之提出，以一案一事項為限。」不合規定者，應依第 10 條第 2 項、第 3 項於聽證會釐清相關爭點並協助提案人進行必要之補正。本案主文涉及參與世界衛生組織(WHO)、國際刑警組織(Interpol)、國際民用航空組織(ICAO)等國際組織，是否符合一案一事項？參酌本會以往實務案例，申請加入國際組織之公投案，除前揭紀政所提「申請參加所有國際運動賽事及 2020 年東京奧運」外，尚有游錫堃所提「1971 年中華人民共和國進入聯合國，取代中華民國，台灣成為國際孤兒。為強烈表達台灣人民的意志，提

升台灣的國際地位及參與，您是否同意政府以『台灣』名義加入聯合國？」及蕭萬長所提「您是否同意我國申請重返聯合國及加入其它組織，名稱採務實、有彈性的策略，亦即贊成以中華民國名義、或以台灣名義、或以其他有助於成功並兼顧尊嚴的名稱，申請重返聯合國及加入其他國際組織？」公民投票案，其中蕭萬長及紀政之提案，均提及參加不同的國際組織或不同的運動賽事，均認定無違一案一事項規定，從而，本案主文所稱「申請參加世界衛生組織(WHO)、國際刑警組織(Interpol)、國際民用航空組織(ICAO)等國際組織」，似得認屬「申請參加國際組織」之範疇，而為同一事項。

五、檢附劉曜華先生 107 年 5 月 22 日所提公民投票案提案函、主文及理由書、更正後主文及理由書、主文及理由書更正對照表、本會擬審核意見一覽表各 1 份。

六、本案提案人之領銜人相關資料，請注意個人資料之保護。

辦法：依委員會議決議辦理。

決議：審議通過，依公投法第 10 條第 4 項規定函請戶政機關於 15 日內查對提案人。

第十一案：有關劉曜華先生領銜提出「你(妳)是否同意立法規範，禁止公開展示及懸掛代表中華人民共和國之五星旗幟？」全國性公民投票案一案，敬請核議。

提案單位：綜合規劃處、法政處

說明：

- 一、公民投票法（以下簡稱公投法）修正條文經總統於 107 年 1 月 3 日華總一義字第 10600159281 號令公布。修正後之公投法第 9 條第 1 項規定：「公民投票案之提出，除另有規定外，應由提案人之領銜人檢具公民投票案主文、理由書及提案人正本、影本名冊各一份，向主管機關為之。」、同條第 2 項規定：「前項領銜人以一人為限；主文以不超過一百字為限；理由書以不超過二千字為限。超過字數者，其超過部分，不予公告及刊登公報。」、同條第 3 項規定：「第一項提案人名冊，應依規定格式逐欄填寫，提案人應親自簽名或蓋章，填具本人國民身分證統一編號及戶籍地址，並分直轄市、縣（市）、鄉（鎮、市、區）別裝訂成冊。」及同條第 6 項規定：「公民投票案之提出，以一案一事項為限。」
- 二、另依公投法第 10 條第 2 項規定：「主管機關於收到公民投票提案或補正之提案後，應於三十日內完成審核。經審核有下列情事之一者，應敘明理由，通知提案人之領銜人於三十日內補正，並以一次為限，逾期未補正或經補正仍不符規定者予以駁回：一、提案非第二條規定之全國性公民投票適用事項。二、提案不合前條規定。三、提案有第三十二條規定之情事。四、提案內容不能瞭解其提案真意。五、提案人數不足本條第一項規定。」及同條第 4 項規定：「公民投票案經主管機關認定合於規定者，應函請戶政機關於十五日

內查對提案人。」

三、劉曜華先生於本（107）年 5 月 22 日向本會提出全國性公民投票案，其檢具主文「請問你(妳)是否同意立法規範，禁止公開展示及懸掛五星旗等境外敵對勢力的旗幟？」（34 字）、理由書（738 字）及提案人名冊正本、影本各 1 份，核符公投法第 9 條第 1 項至第 3 項規定；提案人數計 2,270 人，已達最近一次總統、副總統選舉選舉人總數萬分之一以上（按第 14 任總統副總統選舉選舉人總數為 1,878 萬 2,991 人，本次公民投票案提案人人數應達 1,879 人以上），亦核符公投法第 10 條第 1 項規定。另提案人之領銜人於本（107）年 5 月 30 日來函更正主文「你(妳)是否同意立法規範，禁止公開展示及懸掛代表中華人民共和國之五星旗幟？」（33 字）及理由書（652 字）。

四、另依公投法第 10 條第 3 項規定：「主管機關依前項第一款、第三款、第四款及前條第六項規定命補正者，應先舉行聽證會，釐清相關爭點並協助提案人進行必要之補正。前項三十日內補正之期間，自聽證會結束日起算。」爰擬議研析意見如下：

（一）本案是否為公投法第 2 條第 2 項第 2 款所稱之立法原則之創制而有該條款之適用？

1、按公民投票法所稱「創制」或「複決」並未作立法性之定義，法院實務判決之見解則認為：「所謂立法原則、重大政策之『創制』，乃公民藉由投票方式，就公民提議之該等事

項表示意志，督促政府採取積極作為使其實現，概念上，係從無到有之制度。所謂法律、重大政策、憲法修正案之『複決』，係指公民藉由投票就其代表機關所通過之法案或進行中之政策，行使最終決定權，乃就既存之法案或政策決定是否繼續存續（廢止或否決）之制度，是就法律或重大政策提案複決者，必然是反對行將通過或已然通過之法律或重大政策。」(臺北高等行政法院 103 年度訴字第 1559 號判決參照)本案據理由書第 4 段所示，係旨在修正我國刑法或制定相關法規，於法規中禁止公開懸掛、陳列、展示代表中華人民共和國之五星旗幟，並明訂違反之刑罰等罰則。本案將其定性為立法原則之創制，當無疑義。

2、另「法律與憲法牴觸者無效。」、「命令與憲法或法律牴觸者無效。」分為憲法第 171 條第 1 項及第 172 條所明定。依公投法所為之公民投票，自應在憲法體制架構(包括司法院解釋、憲政原理)下為之。查民眾在國發會「公共政策網路參與平台」上提議增設刑法條文，禁止中國五星旗在台灣公開懸掛、展示、陳列出現，經附議後成案。法務部於 107 年 1 月 3 日回應，若懸掛中國五星旗之行為即認分裂國土而施以刑罰，顯然逾越憲法第 23 條所定

之必要範圍，與憲法保障人民言論自由之意旨不符，該案不予採納，無後續規劃。法務部指出，言論自由有實現自我、溝通意見、追求真理、滿足人民知的權利，形成公意，促進各種合理的政治及社會活動之功能，乃維持民主多元社會正常發展不可或缺之機制（司法院釋字第 509 號解釋參照），其以法律加以限制者，自應符合比例原則之要求。倘懸掛中國五星旗之行為即認分裂國土而施以刑罰，則無異僅因其言論主張分裂國土，即施以最嚴厲之刑罰，顯然逾越憲法第 23 條所定之必要範圍，與憲法保障人民言論自由之意旨不符（附件 1）。本公投案目的在立法禁止公開展示及懸掛代表中華人民共和國之五星旗幟，是否牴觸言論自由或比例原則，而無全國性公民投票之適用？有釐清之必要。

（二）本案提案內容是否不能瞭解其提案真意？

依公投法第 30 條第 1 項第 2 款規定：「有關法律立法原則之創制案，行政院應於三個月內研擬相關之法律提案，並送立法院審議。立法院應於下一會期休會前完成審議程序。」另公投主文應清楚明確，俾投票者明確瞭解其所投為決定何一事體，意即清楚其投票之標的，此即公投法第 10 條第 2 項第 4 款，明定提案內容若不能瞭解其真意，即不符規定之意旨。本

案主文所陳「禁止公開展示及懸掛代表中華人民共和國之五星旗幟」，行為態樣僅禁止「展示」及「懸掛」，理由書第 3 段卻將「陳列」包含在內，雖「展示」與「陳列」的意思皆係把物品擺放出來給人看，二者之基礎事實相同，依一般通常知識能力者，應已足堪瞭解其意旨，惟基於刑法上構成要件明確性原則，似有釐清之必要。

五、檢附劉曜華先生 107 年 5 月 22 日所提公民投票案提案函、主文及理由書、更正後主文及理由書、主文及理由書更正對照表、本會擬審核意見一覽表各 1 份。

六、本案提案人之領銜人相關資料，請注意個人資料之保護。

辦法：依委員會議決議辦理。

決議：本案有舉行聽證必要，依法定程序發布公告及舉行聽證。

第十二案：有關林德福先生所提「為國民健康，降低燃煤發電引發之空氣污染以及碳排放，您是否同意確立『停止新建、擴建任何燃煤發電廠或發電機組（包括深澳電廠擴建）』之能源政策？」全國性公民投票案業經聽證，其後續處理一案，敬請核議。

提案單位：法政處

說明：

一、本案於本（107）年 5 月 24 日由林委員偕得主持聽證竣事，依公民投票法（以下稱公投法）第 10 條第 2

項至第 4 項規定，本案經聽證後，如有補正必要，應協助提案人於 30 日內進行補正。如符合規定，則應函請戶政機關查對提案人。

二、本案經綜整與會者發言意見，有下列議題待釐清：

(一) 議題一：本案究屬「創制案」或「複決案」？

1. 專家學者意見：有謂政府現有火力能源配比的政策，並未涵蓋新建、擴建燃煤發電廠或機組，目前確未形成相關政策，故本案主文應該是屬於重大政策的創制案²¹。亦有謂，依照最高行政法院 105 年判字 127 號判決意旨，若人民意見跟現行政策一致，根本不符合公投法的立法目的²²。或有認為，本案包含了新建、擴建的停止，它既包含了創制比如說未新建、未擴建，也包含了複決通過的政策等，事實上並非跟現行政策一致，所以它仍然有公投必要，不應拘泥在創制跟複決的定義上面²³。

2. 與會者意見：有謂本提案主文已清楚明白表示為重大政策的創制案²⁴。亦有謂行政法院 105 年判字第 127 號判決，雖是「從無到有」，但判決書也提到「行將」變更亦可。或有認為，目前未有停止新建燃煤電廠的政策，卻有一個即將新建燃煤電廠、甚至要擴建燃煤機組的政策，故本案係從

²¹ 學者專家王毓正副教授發言內容，聽證紀錄頁 6（附件 3）

²² 學者專家劉如慧副教授發言內容，聽證紀錄頁 8（附件 3）

²³ 學者專家吳威志教授發言內容，聽證紀錄頁 11（附件 3）

²⁴ 領銜人之代理人葉慶元律師發言內容，聽證紀錄頁 5-6（附件 3）

無到有，為重大政策之創制無疑²⁵。

(二) 議題二：本案是否提案內容不能瞭解其提案真意？

1. 專家學者意見：有謂提案主文限定在新建、擴建，「建」這個動作是否足以涵蓋全部的階段？另外主文使用「停止」文字，建議改為「禁止」文字²⁶。此外，則有認為無論是國營事業還是非國營事業都是受規範的對象²⁷。

2. 與會者意見：有謂聽證公告議題二提到本公投案所欲拘束之主體對象為何？是否包含國營事業？主文既使用「任何」文字，當然就包含非國營事業²⁸。另中選會要求提案人將「為國民健康，降低燃煤發電引發之空氣污染以及碳排放」文字刪除，似無法律依據。例如：2004 年政府所提防禦性公投及 2008 年游錫堃先生所提「台灣入聯」公投，這兩個公投提案均有前提敘述，為何在公投法大幅修正後，中選會反而採取更嚴格的審查標準²⁹？

(三) 議題三：本案是否為一案一事項？

專家學者意見：法令條文中常以例示具體個案來說明概括主文的意旨，所以本案主文應無違反一案一事之規定之疑慮³⁰。

(四) 議題四：本案果若通過，權責機關應如何依公民

²⁵ 領銜人之代理人葉慶元律師發言內容，聽證紀錄頁 14-15（附件 3）

²⁶ 學者專家劉如慧副教授發言內容，聽證紀錄頁 8（附件 3）

²⁷ 學者專家吳威志教授發言內容，聽證紀錄頁 11（附件 3）

²⁸ 領銜人之代理人葉慶元律師發言內容，聽證紀錄頁 6（附件 3）

²⁹ 領銜人之代理人葉慶元律師發言內容，聽證紀錄頁 18（附件 3）

³⁰ 學者專家王毓正副教授發言內容，聽證紀錄頁 7（附件 3）

投票法第 30 條第 1 項第 3 款為必要之處置？

1. 專家學者意見：有謂本案果若通過，屆時仍然在程序進行當中的新建、擴建燃煤電廠是否受到拘束？例如在環評等程序中或是在工程中等，是否請提案人再補充說明？然若提案人堅持留待日後政策辯論，也是一個選項³¹。另有學者認為本案公投果若通過，舊的電廠或機組沒有辦法用新的來取代，無法蓋新的、較先進的，這樣跟提案主文所提為人民健康降低空污跟碳排放的目的敘述似相互矛盾³²。而林口電廠的「更新改建」計畫，在本公投案通過之後是否亦應停止新建³³？但亦有認為本案不會涉及到未來在燃煤發電現有機組的汰舊換新，本提案只是要求停止新建、擴建，例如深澳電廠的擴建計畫³⁴。
2. 與會者意見：經濟部代表表示，目前所規劃未來電力發展結構，再生能源 20%，火力 80%。其中 80% 的火力發電，燃氣發電比重將在未來提升至 50%，燃煤比重將在未來降低至 30%。針對 30% 燃煤發電，短期將設立線上空污監控系統，即時監督電廠排放狀況以確保符合環保標準，當區域環境品質有惡化的狀況發生，在不影響電力穩定供應之前提下，會進行燃煤發電降載，以降低當地污染的排放濃度；中長期將採取全世界最高的

³¹ 學者專家王毓正副教授發言內容，聽證紀錄頁 7（附件 3）

³² 學者專家劉如慧副教授發言內容，聽證紀錄頁 8（附件 3）

³³ 學者專家劉如慧副教授發言內容，聽證紀錄頁 19-20（附件 3）

³⁴ 學者專家吳育昇副執行長發言內容，聽證紀錄頁 9-10（附件 3）

發電效率以及最好的污染防制設備的機組，作為未來推動火力機組的方向。另深澳電廠的擴建計畫，之前已送過環境影響評估報告書到環保署審查，本次係因減少開發規模，故再次進行環評。目前政策對燃煤電廠就是採用汰舊換新的方式，希望引進更新的技術來改善空污的排放³⁵。另有主張汰舊換新，與本提案不互相衝突³⁶。此外，本提案主文是「停止新建、擴建任何燃煤發電廠或發電機組」，蓋到一半就是新建，如果現在沒有要再去擴建也不行。至於蓋到一半不能用是否可惜是第二階段的問題，可透過公投電視辯論越辯越明³⁷。或有主張，若本案通過後，林口電廠是否停止新建的問題，只要是新建的，就是讓人民直接行使民權，直接停止³⁸。

三、本案擬議事項如下：

(一) 本案究屬「創制案」或「複決案」？

1. 公投法第 2 條第 2 項列舉全國性公民投票適用事項，所謂立法原則、重大政策之「創制」，乃公民藉由投票方式，就公民提議之該等事項表示意志，督促政府採取積極作為使其實現，概念上，係從無到有之制度；而所謂法律、重大政策、憲法修正案之「複決」，則係公民藉由投票就其代表機關所通過之法案或進行中之政策，行使最終決定權，

³⁵ 經濟部代表發言內容，聽證紀錄頁 12-13（附件 3）

³⁶ 領銜人之代理人葉慶元律師發言內容，聽證紀錄頁 16

³⁷ 領銜人之代理人葉慶元律師發言內容，聽證紀錄頁 20

³⁸ 領銜人林德福先生發言內容，聽證紀錄頁 20

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 號判決參照）。唯有學者認為不應拘泥於前開實務見解，只要人民之提案屬重大政策，則皆符合公投法第 2 條第 2 項第 3 款之規定，併予敘明。

2. 本案領銜人及其代理人認為，政府目前不斷新建擴建燃煤電廠，比例不斷攀升，因此「確立停止新建、擴建任何燃煤發電廠或發電機組之能源政策」應屬從無到有之重大政策之創制。聽證會亦有學者表示贊同，認為即便政府目前有火力能源配比的政策，惟事實上並未涵蓋到燃煤發電廠或機組是否新建、擴建的部分，故本案應該是屬於重大政策的創制案。但領銜人一再主張本案包括所有公私營電廠，按非國營發電廠新建、擴建之停止，事涉人民之權利義務，若無法律規定自不得逕以行政命令為之。若果，本案有無涉及須修法，始得據以規範非國營電廠，如此，似復又涉及立法原則之創制等議題，故此部分似有待當事人作釐清補正之必要。

(二) 本案是否提案內容不明不能瞭解其真意？

1. 按憲法第 17 條規定：「人民有選舉，罷免，創制及複決之權。」第 136 條規定：「創制複決兩權之行使，以法律定之。」公投法第 2 條第 2 項序文

規定：「全國性公民投票，依憲法規定外，其他適用事項如下：…」亦即，全國性公民投票，應於憲法規定之架構下為之，其所據之上位規範，自不僅限於憲法及增修條文之本文，尚應包括司法院解釋等憲法架構下所保障之基本權利、權力分立、權力制衡及其他憲法原則與規定，合先敘明。

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

能暗示或誘導贊成或反對，尤其不能提到通過或反對公投提案的假定後果來誘導公民投票權人投票，俾選民能全然行使憲法第 17 條以及公民與政治權利國際公約第 25 條所保障的創制與複決權，而得以享有自由決定之權利。為維護投票人意思自由形成的環境及維護公民投票之公正性，主管機關乃有釐清主文文字本身，使之維持中立性格之權責，此依公投法第 17 條、第 18 條及第 21 條規定，主管機關有公告主文、舉辦發表會、辯論會、網路直播、公開網站及編印公報等義務，均足徵之。

3. 據上，公投主文須清楚明確，不能暗示或誘導贊成或反對乃屬當然，否則乃有違反公投法第 2 條第 2 項規定之虞。此外，公投主文應清楚明確，俾投票者明確瞭解其所投為決定何一事體，意即清楚其投票之標的，此即公投法第 10 條第 2 項第 4 款，明定提案內容若不能瞭解其真意，即不符規定之意旨。此外，依公投法第 30 條第 1 項第 3 款規定，公投投票通過之重大政策創制案，總統或權責機關即應為實現該公投案內容之必要處置。是故，倘提案內容未臻具體明確，亦有連帶使權責機關不知如何為必要處置之虞。另提案文字未具客觀、中立者，除有違公投法第 2 條第 2 項（第 10 條第 2 項第 1 款）規定外，此類文字具有誘導贊成或反對公投主文之意旨，或將影響公投案

通過與否的有效性，亦有違反公投法第 10 條第 2 項第 4 款規定之虞。

4. 綜上，本案主文「為國民健康，降低燃煤發電引發之空氣污染以及碳排放」等文字，似與主文後半段「停止新建、擴建任何燃煤發電廠或發電機組（包括深澳電廠擴建）」文字無必然實質關聯，因為若政府新建、擴建新型之燃煤發電廠或發電機組以汰換舊電廠或機組，反而可能降低空氣污染及碳排放。故此部分文字似有未具客觀、中立性，而有誘導人民贊成公投主文之意旨，依據前揭說明，似有違反公投法第 10 條第 2 項第 4 款規定之虞，應函請提案領銜人將主文「為國民健康，降低燃煤發電引發之空氣污染以及碳排放」等文字刪除。
5. 此外，聽證與會學者專家指出，本公投主文使用「停止新建、擴建」等文字似不夠精確，蓋本案若通過後，仍在進行中的新建、擴建案是否也應受到拘束？是否可汰換現行機組？拘束對象是否包含非國營事業部分？雖提案領銜人及其代理人於聽證會中就這些問題一一予以辨明，表示本案拘束對象包含處在各種程序的新建、擴建案，也當然包含非國營事業，且並未限制政府就現有機組進行更換。惟本提案之理由書並未就此部分予以說明，似亦有違反公投法第 10 條第 2 項第 4 款規定之虞，有請提案領銜人作釐清補正之必要。

(三) 本案是否為一案一事項？

聽證會中學者就此議題均認為無一案一事項之疑慮，蓋深澳電廠擴建僅係自主文所欲拘束標的範圍內特別指出，亦為主文本身所涵蓋。此部分亦經提案領銜人及其代理人辨明，本公投提案欲拘束之標的即為所有的、任何的燃煤電廠或發電機組的新建或擴建，當然包括深澳電廠擴建。除「非國營電廠」部分另有疑義外，其餘似無違反公投法第 9 條第 6 項公投提案之提出以一案一事項為限之規定。

(四) 本案果若通過，權責機關應如何依公民投票法第 30 條第 1 項第 3 款為必要之處置？

1. 公投提案唯有顯然自始客觀不能實現，才能以提案違反一般法律原則（行政程序法第 4 條）認定無效。提案偶有實現困難，不能驟然認定為顯然自始客觀不能實現。如果能否實現有疑義，基於公投提案合憲推定原則，有疑義時推定有利於人民。還是應該認定公投提案合於法律規定。縱使公投提案乍看之下不是那麼合理，仍然不宜認定公投提案不能實現。「法律不能」並非事實上顯然「自始客觀不能」，因此公投提案若通過後權責機關應如何為必要處置，並非公投能不能實現所該處理的問題。然而，提案的明確性為公投提案能否實現的前提。再者，有公民投票權人必須知悉公投提案贊成或反對的可能後果，才能在充分資

訊的前提下，做成自由意志投票。公投提案若通過後權責機關應如何為必要處置，對於實現公投提案內容有何影響，有公民投票權人應被充分告知。

2. 承上，就本提案文字似有不夠精確之虞，導致若本案通過後，權責機關將難以依公投法第 30 條第 1 項第 3 款為必要之處置之問題，因涉及公投法第 10 條第 2 項第 4 款提案內容是否不能瞭解其提案真意之議題，已於前揭擬議事項（二）5.一併論述。另提案領銜人及代理人表示，此議題是第二階段辯論的問題，不影響本案成為公民投票標的，本會不應據此議題作為准駁之依據。惟依據前揭說明，為使有公投案投票權之人民充分了解本提案內容真意，做成自由意志投票，爰似有函請提案領銜人就此部分於理由書內一併補正說明之必要。

四、檢附林德福先生所提公民投票案之主文及理由書影本³⁹、聽證公告⁴⁰、紀錄及相關資料影本等各 1 份。

辦法：依委員會決議辦理。

決議：本案應具明理由函知提案人之領銜人補正如下事項：

- 一、請其確認「新建」、「擴建」之指涉範圍，是否包括現有電廠機組之汰舊換新，以及其適用對象，如包括公私營電廠，則私營電廠其後續可能衍生之法規適用疑義及權利義務補充敘明，俾作釐清提案真意及公投屬

³⁹ 提案領銜人於 107 年 4 月 24 日所提本公投案主文及理由書（附件 1）

⁴⁰ 107 年 5 月 24 日聽證公告（附件 2）

性(重大政策或立法原則創制之定性)之補正。

- 二、主文「為國民健康，降低燃煤發電引發之空氣污染以及碳排放」等未具客觀、中立性之文字，應請其作刪除或移列理由書之補正。

第十三案：關於黃柏霖先生所提「廢除歷史課綱」全國性公民投票案，逾期未補正一案，敬請核議。

提案單位：法政處

說明：

- 一、本案前經本會 107 年 4 月 17 日第 505 次委員會議決議應召開聽證以釐清相關爭點。聽證會於 5 月 3 日上午 9 時 30 分由周委員志宏順利召開竣事。聽證紀錄及相關資料經提本會 107 年 5 月 15 日第 506 次委員會議審議，並決議：「本案應具明理由函知提案人之領銜人補正如下事項：一、本案欲廢止之『社會領綱』，尚非確定事實，其範圍亦非明確，應請其確定提案真意並作相應之補正。二、本案主文『基於歷史史觀不應違反憲法所規範的國家立場』未具客觀、中立性之文字，應請其作刪除或移列理由書之補正。」本會並以 107 年 5 月 24 日中選法字第 1073550294 號函請當事人於 107 年 6 月 1 日前予以補正，以釐清以下爭點：

- (一) 按憲法第 17 條規定：「人民有選舉，罷免，創制及複決之權。」第 136 條規定：「創制複決兩權之行使，以法律定之。」公投法第 2 條第 2 項序文規定：「全國性公民投票，依憲法規定外，其他適用事項如下：…」亦即，全國性公民投票，應於憲法規定之架構下為之，其所據之上位規範，自不僅限於憲法

及增修條文之本文，尚應包括司法院解釋等憲法架構下所保障之基本權利、權力分立、權力制衡及其他憲法原則與規定，合先敘明。

- (二)復按憲法第 129 條規定：「本憲法所規定之各種選舉，除本憲法別有規定外，以普通，平等，直接，及無記名投票之方法行之。」公投法第 4 條亦規定：「公民投票，以普通、平等、直接及無記名投票之方法行之。」再依公民與政治權利國際公約第 25 條第 2 款規定：「在真正、定期之選舉中投票及被選。選舉權必須普及而平等，選舉應以無記名投票法行之，以保證選民意志之自由表現。」公約第 25 號一般性意見進一步闡述「…有投票權的人必須能自由投任何候選人的票，贊成或反對提交公民投票的任何提案，自由支持或反對政府而不受可能扭曲或限制自由表達投票人意願的任何類型的不當影響或壓力。投票人應該可以獨立形成見解，不受任何類型的暴力或暴力威脅、強迫、引誘或操縱影響。…」亦同此旨。復據公民與政治權利國際公約及經濟社會文化權利國際公約施行法第 2 條規定，上開公約所揭示保障人權之規定，具有國內法律之效力。因此，公投主文問題必須公平、明白與精確，不能有誤導性，不能暗示或誘導贊成或反對，尤其不能提到通過或反對公投提案的假定後果來誘導公民投票權人投票，俾選民能全然行使憲法第 17 條以及公民與政治權利國際公約第 25 條所保障的創制與複

決權，而得以享有自由決定之權利。為維護投票人意思自由形成的環境及維護公民投票之公正性，主管機關乃有釐清主文文字本身，使之維持中立性格之權責，此依公投法第 17 條、第 18 條及第 21 條規定，主管機關有公告主文、舉辦發表會、辯論會、網路直播、公開網站及編印公報等義務，均足徵之。

- (三) 據上，公投主文須清楚明確，不能暗示或誘導贊成或反對乃屬當然，否則乃有違反公投法第 2 條第 2 項規定之虞。此外，公投主文應清楚明確，俾投票者明確瞭解其所投為決定何一事體，意即清楚其投票之標的，此即公投法第 10 條第 2 項第 4 款，明定提案內容若不能瞭解其真意，即不符規定之意旨。此外，依公投法第 30 條第 1 項第 3 款規定，公投投票通過之重大政策創制案，總統或權責機關即應為實現該公投案內容之必要處置。是故，倘提案內容未臻具體明確，亦有連帶使權責機關不知如何為必要處置之虞。另提案文字未具客觀、中立者，除有違公投法第 2 條第 2 項（第 10 條第 2 項第 1 款）規定外，此類文字具有誘導贊成或反對公投主文之意旨，或將影響公投案通過與否的有效性，亦有違反公投法第 10 條第 2 項第 4 款規定之虞。承上，本案主文所稱「基於歷史史觀不應違反憲法所規範的國家立場」等文字爰請作刪除或移列理由書之補正。
- (四) 另十二年國民基本教育課程綱要國民中小學暨普通型高級中等學校社會領域（簡稱社會領綱）目前仍

係草案階段，該草案由國家教育研究院於 107 年 2 月 27 日以教研課字第 1071100342 號函報教育部，尚未發布。又社會領綱草案分成基本理念、課程目標、時間分配及科目組合、核心素養、學習重點、實施要點、附錄 7 項，社會領綱無法切割為歷史課綱、地理課綱、公民與社會課綱，而係在歷史、地理、公民與社會的整體社會領域架構下共同完成的一個課綱。本案公投主文中「十二年國教的歷史課綱」尚非確定事實，其範圍亦非明確，爰請一併予以補正。

二、依公民投票法(以下稱公投法)第 10 條第 2 項規定：「主管機關於收到公民投票提案或補正之提案後，應於三十日內完成審核。經審核有下列情事之一者，應敘明理由，通知提案人之領銜人於三十日內補正，並以一次為限，逾期未補正或經補正仍不符規定者予以駁回：一、提案非第二條規定之全國性公民投票適用事項。二、提案不合前條規定。三、提案有第三十二條規定之情事。四、提案內容不能瞭解其提案真意。五、提案人數不足本條第一項規定。」本案有公投法第 10 條第 2 項第 1 款及第 4 款規定之情事，經通知當事人補正，當事人逾期未補正，依公投法第 10 條第 2 項規定應予駁回。

三、檢附本會 107 年 5 月 24 日中選法字第 1073550294 號函及郵政送達回執聯。

辦法：依委員會決議辦理。

決議：本案逾期未補正，依法予以駁回。

第十四案：關於林正道先生所提「國家未來發展定位：熱愛台灣，不忘祖宗。台灣擁有最完整的五千年中華傳統文化資產，您是否同意台灣做為實驗中華傳統文化的世界前瞻中心。」全國性公民投票案，業經提案人之領銜人補正到會，是否合於規定，敬請核議。

提案單位：法政處

說明：

一、旨揭公投案前經本會本（107）年 5 月 15 日第 506 次委員會議決議：「本案應具明理由函知提案人之領銜人補正如下事項：一、主文以『台灣做為實驗中華傳統文化的世界前瞻中心』一節，不符公投公民投票法第 2 條第 2 項各款之要件，應請作明確其屬重大政策創制複決屬性之補正。二、主文『國家未來發展定位：熱愛台灣，不忘祖宗。台灣擁有最完整的五千年中華傳統文化資產』等未具客觀、中立性或未與議題有適當聯結之文字，應請其作刪除或移列理由書之補正。」並以 107 年 5 月 24 日中選法字第 1073550340 號函（下稱補正函）請當事人於本年 5 月 31 日前予以補正，以釐清相關爭點。

二、本會於 107 年 5 月 30 日收受提案人之領銜人之補正函，來函補正內容，略為：

（一）主文修正部分：原主文「國家未來發展定位：熱愛台灣，不忘祖宗。台灣擁有最完整的五千年中華傳統文化資產，您是否同意台灣做為實驗中華傳統文

化的世界前瞻中心。」修正為「您是否同意台灣發展成為中華傳統文化的世界前瞻中心。」

- (二) 理由書修正部分：理由書修正部分如附件對照表，將「台灣做為…」修正為「台灣發展成為…」，並新增「中華傳統文化世界前瞻中心之推動由行政院統合各部會執行（後略）。政策概括方向為：培育中華傳統文化教學師資，提倡全民學習諸如弟子規、常禮舉要、論語講記、群書治要（360）、太上感應篇等經典；公辦電視頻道，運用衛星科技對全國、全球播放倫理道德因果教學課程；由國家舉辦祭祖與祭孔做為教學輔助課程，並將祭祖活動推廣到全世界各個民族。將台灣打造成全世界最好的『倫理道德因果教育』文化典範國家」等文字。

三、本案經補正後之主文及理由書，雖刪除主文未具客觀、中立性等文字，並於理由書中就政策概括方向予以敘明，惟仍屬過度寬泛，未臻具體成為「重大政策」，似與要求補正之意旨仍有未符：

- (一) 主文部分：

有關本會補正函要求其將主文「國家未來發展定位：熱愛台灣，不忘祖宗。台灣擁有最完整的五千年中華傳統文化資產」等未具客觀、中立性之文字，作刪除或移列理由書之補正，其補正後之主文確已將該等文字刪除，似已合於公民投票法（下稱公投法）第 10 條第 2 項第 4 款之規定。

- (二) 理由書部分：

補正後之理由書，主要新增就「中華傳統文化世界前瞻中心」之推動由行政院統合各部會執行，並就其政策概括方向予以敘明，分為培育中華傳統文化教學師資以提倡倫理經典、公辦電視頻道撥放倫理經典及由國家舉辦祭祖與祭孔等三大面向，將台灣打造成倫理道德因果教育文化典範國家（如附件 2）。雖已就政策概括方向為具體說明，惟仍屬較為空泛之「重大政策之原則」而未臻具體成為「重大政策」，不屬於公投法第 2 條第 2 項第 3 款規定。退萬步言，果若認為提案領銜人之補正已屬具體明確，惟其提出之政策三大面向，分屬不同領域、議題及不同權責機關，似有違反公投法第 9 條第 6 項一案一事項原則。

四、綜上，本案補正後之主文，已合於公投法第 10 條第 2 項第 4 款之規定。惟理由書部分，雖已就政策概括方向為具體說明，惟仍屬較為空泛之「重大政策之原則」而未臻具體成為「重大政策」，不屬於公投法第 2 條第 2 項第 3 款規定，應依公投法第 10 條第 2 項第 1 款予以否准。退萬步言，果若認為提案領銜人之補正已屬具體明確，惟其提出之政策三大面向，分屬不同領域、議題及不同權責機關，似有違反公投法第 9 條第 6 項一案一事項原則，應依公投法第 10 條第 2 項第 2 款予以否准。

辦法：依委員會議決議辦理。

決議：本案不符公投法第 2 條第 2 項、第 10 條第 2 項第 2 款

規定，依法予以駁回。

丙、臨時動議

丁、散會(下午 5 時 0 分)