

更 正 本

立法院議案關係文書 (中華民國41年9月起編號)
中華民國105年3月9日印發

院總第 1574 號 委員提案第 18422 號

案由：本院委員王定宇、莊瑞雄、蘇震清等 18 人，針對現行公民投票法部分條文之規定，對於公投議題、發動權限、連署門檻、投票時間以及公投案通過與否等，都設下過高之門檻與不必要的限制；公民投票審議委員會組織疊床架屋且違反公民投票直接民權之設計，在在均違反民主國家藉由公民投票制度落實國民主權原則，補充代議政治缺失之立法意旨相違。本席等認為現行公民投票法實有修正之必要，爰提出公民投票法部分條文修正草案。是否有當？敬請公決。

說明：

- 一、依據憲法第二條國民主權之規定，公民投票乃國民參政權之重要管道，且可補充代議政治之不足。公民投票乃人民憲法之權利，立法院應就公民投票程序事項積極立法，以便人民具體實踐該項權利。然立法院卻怠於該項立法義務數十年，現行條文第二條就人民行使公民投票事項又多所限制，甚至剝奪人民就某些國家事項行使公民投票的權利，乃代理人逾越人民授權，以間接民主架空國民主權內涵，實已違反立法裁量的界限，屬立法權之濫用。另外，同條文第五項規定之公民投票審議委員會組織疊床架屋且違反公民投票直接民權之設計應刪除之（修正條文第二條）。
- 二、現行條文第十條與第十四條相關規定扞格之處有修正之必要，以免適用上有窒礙難行之處，爰刪除現行條文（修正條文第十條）。
- 三、配合修正條文第十條將提案人數限制規定刪除，現行條文第十一條第一項關於撤回提案之連署人數限制之規定亦應予刪除。另外同條文第二項限制「原」提案人不得就同一事項重行提案之時間限制亦不具實益，爰刪除之（修正條文第十一條）。
- 四、配合修正條文第十條將提案人數限制規定刪除，現行條文應予修正（修正條文第十二條）。

- 五、現行條文限制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，表面似為限制行政機關，實則乃對於人民行使公民投票之權利間接限制，尤其當行政機關與其他國家不同機關之間產生重大之政治爭議時，竟無法交由人民作最後之仲裁，有時將使該爭議陷入僵局，反不利於政府之運作，亦有違國民主權原則，爰刪除現行條文之規定（修正條文第十三條）。
- 六、配合修正條文第二條將現行條文第二條第五項關於公民投票審議委員會之規定予以刪除，現行條文第十四條第二項、第三項、第四項亦應刪除之。另外配合修正條文第十條提案人數限制規定之刪除，現行條文第一項第二款亦應予以刪除。最後，主管機關對於提案之審查未符合本法相關規定者，依照現行條文第一項規定即逕予駁回，本席等認為該項各款規定非公民投票之重要內涵，僅為形式要件，應允許提案人為補正，爰修正文字如修正條文所示（修正條文第十四條）。
- 七、關於國會的公民投票提案權，現行條文第十六條之規定並非妥適。比較值得考慮的，倒是應該考慮公投具有少數保護的性質，也就是對於立法院制定的法律案，可以考慮仿效丹麥憲法第四十二條的規定，由三分之一以上的國會議員提議，便可以交付公投，作為少數制衡多數暴力的利器。如果要避免國會少數異議權過度干擾行政權的運作，則可以規定少數異議權僅及於國會多數所制定的法律，而不及於重大政策，爰將現行條文修正如修正條文第一項所示條文。再者，為考慮法之安定性，前述國會少數異議權既經賦予交付公票提案權加以保障，並經公民投票否決之後，為考慮法之安定性，應規定就同一事項再提出，應待新的國會議員選舉之後方能為之，緣修正如第二項之規定（修正條文第十六條）。
- 八、現行條文第十七條規定總統依據本條之授權，將國家安全事項交付公民投票，乃同法第二條第二項之全國性公投事項之例外規定之「特別公投」事項，自不受前述「普通公投」事項需遵守同法第十八條預先公告、舉行辯論等相關程序之限制，以及同法第二十四條須於公投案公告成立後一至六個月期限內舉行之限制。至於是否得與全國性公投同日舉行，乃本法授權主管機關得基於便利選民參與，節省經費，提高投票率等考量，盡可能將公投與全國性選舉同日舉行。既非強制規定，則無違反與否的問題，本條第一項由總統交付之公投亦無必然不能與全國性選舉同日舉行之理。惟現行法立法過程極為倉促，囿於政治力之拉扯，法條文字規定不夠明確，為避免日後適用之爭議，爰修正第二項文字如修正條文所示（修正條文第十七條）。
- 九、刪除現行條文第二十七條第一項關於地方性公民投票提案人數門檻之限制規定（修正條文第二十七條）。
- 十、現行條文規定公民投票案之通過，須投票人數達有投票權人二分之一以上，且有效投票數

立法院第 9 屆第 1 會期第 3 次會議議案關係文書

超過二分之一同意，門檻過高，易產生扭曲民意之弊，爰修正其計算方式，以利公民投票權之行使。另依 總統九十四年六月十日公布之憲法增修條文第四條第五項、第十二條規定，明定憲法修正案、領土變更案之複決案通過門檻特別規定（修正條文第三十條）。

十一、配合修正條文第二條關於公民投票事項排列順序之修正，並調和現行條文第二條第三項第一款、第二款與本條現行條文第一款、第二款關於地方自治法規之文字不一致，爰作如修正條文所示。另增訂有關重大政策者，應由權責機關於六個月內提出為實現該公民投票案內容之必要處置。逾期末提出或提出之必要處置未符合公民投票案之內容者，權責機關之首長應立即辭職，以示負責（修正條文第三十一條）。

十二、配合現行條文第二條第五項關於公民投票審議委員會之設置已經刪除，現行條文三十三條第三項關於是否為同一事項之認定權責機關修正為主管機關，併入修正條文第二項規定之（修正條文第三十三條）。

十三、配合現行條文第二條第五項關於公民投票審議委員會之設置已經刪除，第五章關於公民投票審議委員會之相關規定爰刪除之（修正條文第三十五條、三十六條、三十七條、三十八條）。

十四、現行條文第十三條之規定已經修正條文刪除，第五十二條關於違反第十三條之處罰規定已失其附麗，爰刪除之（修正條文第五十二條）。

十五、配合現行條文第二條第五項關於公民投票審議委員會之設置已經刪除，現行條文關於公民投票審議委員會之規定修正為主管機關。另刪除第二項關於中央或地方立法機關對於主管機關核定之公名投票案，得於六十日內提起行政爭訟之規定，減少適用之爭議（修正條文第五十五條）。

提案人：王定宇 莊瑞雄 蘇震清
連署人：蔡易餘 陳明文 陳曼麗 李俊俤 葉宜津
鍾孔炤 洪宗熠 李昆澤 鄭運鵬 林昶佐
徐國勇 高潞·以用·巴鱒刺 Kawlo·Iyun·Pacidal
洪慈庸 姚文智 賴瑞隆

公民投票法部分條文修正草案對照表

| 修正條文 | 現行條文 | 說明 |
|--|---|--|
| <p>第二條 本法所稱公民投票，包括全國性及地方性公民投票。</p> <p>全國性公民投票適用事項如下： <u>一、憲法修正案之複決。</u> <u>二、憲法原則之創制。</u> <u>三、法律之複決。</u> <u>四、立法原則之創制。</u> <u>五、重大政策之創制或複決。</u></p> <p>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。</p> | <p>第二條 本法所稱公民投票，包括全國性及地方性公民投票。</p> <p>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。</p> <p>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。</p> <p><u>預算、租稅、投資、薪俸及人事事項不得作為公民投票之提案。</u></p> <p><u>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。</u></p> | <p>一、依據憲法第二條國民主權之規定，公民投票乃國民參政權之重要管道，且可補充代議政治之不足。公民投票乃人民憲法之權利，立法院應就公民投票程序事項積極立法，以便人民具體實踐該項權利。然立法院卻怠於該項立法義務數十年，又藉由公民投票立法過程就人民行使公民投票事項又多所限制，甚至剝奪人民就某些國家事項行使公民投票的權利，乃代理人逾越人民授權，以間接民主架空國民主權內涵，實已違反立法裁量的界限，屬立法權之濫用。</p> <p>二、依照現代憲法之理論，人民之制憲權成為「主權在民」理念所衍生之天賦人權，與生俱來；既無待於憲法之規定與保障，亦非憲法之所能限制與剝奪；抑且，因制憲權是憲法所由制定之權力泉源，其位階高於憲法；從而憲法條文，向無規定如何制憲，以及限制制憲之規定，制憲之公投權亦非憲法或一般法律所能賦予或禁止。況且，立法院於第五屆通過之憲法修正條文已就我國修憲程序作出重大修正，立法院通過之修憲條文必須交由公民投票複決，顯見公民投票乃憲法修正之最後決定者，舉輕以明重，實無限制人民不得就憲法原則行使創制權之理。本席等認為，現行</p> |

條文第二項各款就全國性公民投票事項之規定，未就該事項之重要性與法位階妥為排序，爰修正排列順序，並增列第二款「憲法原則之創制」，如修正條文第二項各款所示。

三、現行條文第四項規定「預算、租稅、投資、薪俸及人事事項不得作為公民投票之提案」，固有比較法之參考價值，然實踐上公民投票應為國家事務最後之決定者，且基於公民投票自我負責之原理，如果人民就政府之預算、租稅、投資、薪俸及人事事項之決定有所不滿，並且該事項能通過公民票決，斷無以法律預先限制該等事項不得公投之理，爰刪除該項規定。

四、現行條文第二條第五項規定之公民投票審議委員會組織疊床架屋且違反公民投票直接民權之設計應刪除之，理由如下：

(一)組織疊床架屋，權責不明：

有關公民投票事務，得由中央選舉委員會及各地選舉委員會負責辦理，依第二條第五項及第五章之規定，另設公民投票審議委員會，形成組織疊床架屋，權責不明。

(二)有礙於主權在民原理之落實：

公民投票具有彌補立法機關專斷與失職，落實主權在民精神之功能，其議題之審議應避免由

| | | |
|--|---|---|
| | | <p>政黨壟斷與操縱。全國性公民投票審議委員會依第三十五條規定，其委員由各政黨按立法院各黨團席次比例推薦產生，等同立法院政黨生態之複製，是將間接代議政治凌駕於直接民主之上，嚴重違反公民投票基本精神，有礙於主權在民原理之落實。</p> <p>五、綜上所述，本席等認為現行條文第五項之規定應刪除。</p> |
| <p>第三條 <u>全國性公民投票由中央選舉委員會主管，並指揮監督直轄市、縣（市）選舉委員會辦理。</u></p> <p><u>地方性公民投票由直轄市、縣（市）選舉委員會主管，並受中央選舉委員會之監督。</u></p> <p><u>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。受調用者，無正當理由不得拒絕。</u></p> | <p>第三條 <u>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。</u></p> <p><u>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。</u></p> | <p>一、現行條文對於主管機關與辦理連署、投票機關二者業務分工並不明確，為資明確，並收事權統一之效，爰將公民投票事務統一由選舉委員會主管，第一項及第二項明定全國性公民投票由中央選舉委員會主管，地方性公民投票由直轄市、縣（市）選舉委員會主管。</p> <p>二、現行條文第二項移列為第三項，並於後段增列辦理公民投票期間各級政府職員之調用，無正當理由不得拒絕之相關規定。</p> |
| <p>第十條（刪除）</p> | <p>第十條 <u>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。</u></p> <p><u>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。</u></p> | <p>一、根據現行條文第一項之規定，公民投票提案人數應達提案時最近一次總統、副總統選舉，選舉人總數的千分之五以上，而達到提案人數之後，還必須有連署人數達到最近一次總統、副總統選舉人數百分之五以上，此種限制已經讓人民行使創制、複決權非常的困難。</p> <p>二、透過與瑞士的創制複決權比較，便可對我國公投法門檻過高一目了然。根據瑞士</p> |

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。

聯邦憲法第一百三十八與一百三十九條規定，對於憲法修改原則的創制，甚至於憲法全部修改，只需有十萬人提案便可以要求創制複決，而瑞士此項規定，依據其現有的具投票權的人計算，也不過約佔其有投票權人百分之二點二而已。我國公投法的規定，提案人數經審查後，還需經過連署，分兩階段進行，事實上是對於要行使創制、複決權之提案人過重的負擔。

三、或許有人會認為應該要達到一定的提案人數之後才可以進行連署，避免動輒公投。此乃忽略了公投的議題設定作用—讓社會上被現有代議民主政治忽略的議題，提升到公共論壇。實際上如果不能夠達到一定的連署人數，其會自動消失，根本不需要先具有一定提案人數才可以連署。本席等認為現行條文第一項關於提案人數限制之規定應予以刪除。

四、現行條文第二項、第三項與第十四條第二項、第三項有甚多規定重複、牴觸，適用上有重大窒礙難行：

(一)收件審核機關不同：第十條第二項規定審議委員會為收件及審核機關，但依第十四條規定，公民投票案之提出應向主管機關（行政院）為之，主管機關並為形式之審查，審議委員會則負責公民投票事項之認定，二者收件審核規定不同。

| | | |
|----------------------------------|----------------------------------|--|
| | | <p>(二)受理審核程序與期間不同：第十條第二項規定審議委員會應於「十日內」完成審核，審核期間並請戶政機關於「七日內」查對提案人名冊，提案不合規定者，予以駁回；而第十四條第二項規定，經主管機關審查符合該條第一項規定者，應將提案送審議委員會認定，審議委員會應於「三十日內」將認定結果通知主管機關，並請戶政機關於「十五日內」查對提案人名冊，由主管機關據以准駁，二者發生扞格。</p> <p>(三)相關機關提出意見書時間不一致：第十條第二項規定，審議委員會應依提案性質函請相關機關於收受函文後一個月內提出意見書，與第十四條第六項規定，立法機關為六個月、行政機關為三個月，時間不同。</p> <p>(四)通知連署機關不同：第十條第三項規定應由「審議委員會」通知提案人之領銜人辦理連署事宜與第十四條規定，由「各該選舉委員會」通知辦理連署抵觸。</p> <p>五、綜上所述，本席等認為現行條文第十條與第十四條相關規定扞格之處有修正之必要，以免適用上有窒礙難行之處，爰刪除現行條文。</p> |
| <p>第十一條 公民投票案於中央選舉委員會通知連署前，得</p> | <p>第十一條 公民投票案於中央選舉委員會通知連署前，得</p> | <p>一、配合修正條文第十條將提案人數限制規定刪除，現行</p> |

| | | |
|--|--|--|
| <p>由提案人之領銜人以書面撤回之。</p> | <p><u>經提案人總數二分之一以上同意</u>，由提案人之領銜人以書面撤回之。</p> <p><u>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。</u></p> | <p>條文第一項關於撤回提案之連署人數限制之規定亦應予以刪除。</p> <p>二、提案人撤回提案之事由不一，不應以其撤回限制其於三年內不得再提案之權利，況修正條文既已刪除提案人數之限制，只要非原提案人即可重行提案，則現行條文第二項僅限制「原」提案人不得就同一事項重行提案之時間限制亦不具實益，爰刪除之。</p> |
| <p>第十二條 第二條第二項第一款、第二款之事項，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。</p> <p><u>第二條第二項第三款、第四款、第五款之事項，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二以上。</u></p> <p><u>第一項之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十二個月內，向中央選舉委員會提出；逾期未提出者，視為放棄連署。</u></p> <p><u>第二項之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。</u></p> | <p>第十二條 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。</p> <p>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。</p> <p><u>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。</u></p> | <p>一、根據現行條文第二項的規定，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。換句話說，無論創制或複決，提案人皆僅有六個月的連署期間。在複決的情況，因為是對既有的法律案、政策、或者修憲條文進行複決，理論上要發動複決的人需要向其他人民說服的期間不需要那麼長，或許六個月便足夠。但是在創制的情況，因為是屬新的議題，可能是被多數國民忽略，卻是對整體國民發展非常重要的議題，此時要在六個月內，說服並要求其連署實際上難度高許多。</p> <p>二、本席參考前述瑞士聯邦憲法，對於憲法修正案的創制人數規定在十八個月內可以連署，認為現行條文對於連署時間的限制過嚴。爰配合第十條第二項全國性公民投票事項順序之修正以及該事項之重要性，修正連署時間</p> |

| | | |
|---|---|--|
| | | <p>之規定，如修正條文所示。</p> <p>三、配合修正條文第十條將提案人數限制規定刪除，現行條文第三項規定應予以刪除。</p> |
| <p>第十三條 (刪除)</p> | <p>第十三條 <u>除依本法規定外，政府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，政府機關對此亦不得動用任何經費及調用各級政府職員。</u></p> | <p>現行條文限制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，表面似為限制行政機關，實則乃對於人民行使公民投票之權利間接限制，尤其當行政機關與其他國家不同機關之間產生重大之政治爭議時，竟無法交由人民作最後之仲裁，有時將使該爭議陷入僵局，反不利於政府之運作，亦有違國民主權原則，爰刪除現行條文之規定。</p> |
| <p>第十四條 主管機關於收到公民投票提案，經審查有下列情事之一者，應通知提案人於十五日內補正，逾期未補正者予以駁回：</p> <p>一、提案不合第九條規定者。</p> <p>二、提案有第三十三條規定之情事者。</p> <p>三、提案內容相互矛盾或顯有錯誤，致不能瞭解其提案真意者。</p> <p>提案合於本法規定者，主管機關應依該提案性質分別函請相關立法機關及行政機關於收受該函文後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，應於十日內舉行聽證，<u>確定公民投票案之提案內容並移送各該選舉委員會辦理公民投票事項。</u></p> | <p>第十四條 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：</p> <p>一、提案不合第九條規定者。</p> <p>二、<u>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。</u></p> <p>三、提案有第三十三條規定之情事者。</p> <p>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。</p> <p><u>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。</u></p> <p><u>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</u></p> | <p>一、配合修正條文第二條將現行條文第二條第五項關於公民投票審議委員會之規定予以刪除，現行條文第二項、第三項、第四項亦應刪除之。</p> <p>二、配合修正條文第十條提案人數限制規定之刪除，現行條文第一項第二款亦應予以刪除。</p> <p>三、主管機關對於提案之審查未符合本法相關規定者，依照現行條文第一項規定即逕予駁回，本席等認為該項各款規定非公民投票之重要內涵，僅為形式要件，應允許提案人為補正，爰修正文字如修正條文所示。</p> <p>四、現行條文第五項、第六項、第七項之規定，略作文字修正、整併後，移列本條修正條文第二項、第三項規定。</p> |

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；逾期末領取者，視為放棄連署。

內查對提案人。

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。

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。

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；逾期末提出者，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。

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。

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；逾期末領取

| | | |
|---|---|---|
| <p>第十六條 <u>立法委員對於立法院通過之法律，認有進行公民投票之必要者，得附具主文、理由書，經五分之一以上立法委員之提議，交由中央選舉委員會辦理公民投票。</u></p> <p><u>前項公民投票之提案經否決者，自各該選舉委員會就該公民投票投票結果公告之日起四年內，不得重行提出。</u></p> | <p>者，視為放棄連署。</p> <p>第十六條 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。</p> <p>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。</p> | <p>一、按憲法第六十二條明定立法院代表人民行使立法權，其職權第六十三條已有明文規定，本法第十六條超越憲法規定之外，賦予立法院得提案交付公民投票之職權，不但有擴權之嫌，且逾越憲法所定立法權之分際。</p> <p>二、政策釐訂本屬行政權限，不屬立法權範圍，若立法院得片面將重大政策交付公民投票，不但嚴重侵奪行政權之空間，且破壞行政與立法之間的平衡，違反權力分立制衡原理。</p> <p>三、從比較法上來看，國會擁有公民投票提案權的國家並不少見，有些具有法律基礎、有些則無，但主要都是涉及加入國際組織，尤其是歐洲共同體、或歐洲共同市場、或者是要加入國際條約，例如加入歐元的馬茲垂克條約等等，這些涉及國家主權移轉的行為，應該由公民投票來決定，但在比較法上來看，有權提案的並不限於國會，還包括總統。如果認為人民是解決行政立法兩權爭議的最佳仲裁人，那不應該獨厚立法院，而將行政院與總統的公投提案權加以排除。</p> <p>四、關於國會的公民投票提案權，比較值得考慮的，倒是應該考慮公投具有少數保護的性質，也就是對於立法院制定的法律案，可以考慮仿效丹麥憲法第四十二條的規定，由三分之一以上的國會議員提議，便可以交付公投</p> |
|---|---|---|

| | | |
|---|---|--|
| | | <p>，作為少數制衡多數暴力的利器。從比較法上看，這樣的設計並不會受到濫用，因為即使是少數的國會議員，如果動輒提議一個不為多數人民所支持的法律案交付公投，那麼少數黨要尋求連任前途堪慮。但是由於有少數異議權的存在，將迫使國會的議事走向共識民主或妥協民主，也就是必須考慮少數交付公投的可能性，而不是一味的行使多數暴力。目前三分之一以上的立法委員對於立法院多數的立法雖然有申請大法官釋憲的權利，不過大法官釋憲僅及於法律是否合憲（司法院大法官審理案件法第五條第一項第三款參照），而不及於法律背後的政策是否妥當，因此少數異議權仍然有引入的價值，如果要避免國會少數異議權過度干擾行政權的運作，則可以規定少數異議權僅及於國會多數所制定的法律，而不及於重大政策，爰將現行條文修正如修正條文第一項所示條文。</p> <p>五、為考慮法之安定性，前述國會少數異議權既經賦予交付公票提案權加以保障，並經公民投票否決之後，為考慮法之安定性，應規定就同一事項再提出，應待新的國會議員選舉之後方能為之，緣修正如第二項之規定。</p> |
| <p>第十七條 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。</p> | <p>第十七條 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。</p> | <p>一、二〇〇四年總統大選期間，陳水扁總統根據第十七條第一項之規定，交付兩項公投議題，於總統選舉投票日同日舉行，引發在野陣營及</p> |

前項之公民投票不受第十八條關於公告、辯論程序規定及第二十四條舉行期間之限制。

前項之公民投票不適用第十八條關於期間之規定及第二十四條之規定。

部分學者質疑該項公投違反同條第二項之規定，該項公投違法，甚至引為選舉訴訟之理由。

二、本席等認為，公投與大選同日舉辦，可以便利選民參與，節省經費，提高投票率。以美國為例，設有公投制度的 27 個州，全部允許公投與大選同時舉辦，無一例外，甚至其中大多數州規定公投「只能」和大選同時舉辦。此原為同法第二十四條授權中央選舉委員會「得」考慮將公民投票與全國性選舉同日舉行之立法意旨。

三、惟本條第一項所謂「防禦性公投」，從文意解釋出發，防禦性公投乃預防國家主權被改變的公投，因此其行使的時機不以國家發生明顯而立即的危險（clear and present danger）為限。若要以公投對內凝聚全民共識，對外表達國民意志，避免中華民國憲政民主基本秩序受到外力威脅而改變，自然必須防微杜漸。而能夠改變國家主權的外力，並不一定限於武力，在國際政治上，強權以他國主權做為利益交換的籌碼，並不罕見。我國處境特殊，尤其是兩岸的關係曖昧不清，國際上暫時不能接受我國片面宣告法律上的（de jure）獨立，但並不否認台灣實質上（de facto）的獨立，這便是所謂的「現狀」（status quo）。但「維持現狀」究竟所指為何，也不是一句「台灣不獨、大陸不武」所能道盡。做為這個

國家的主人，全體公民應該有機會表白何謂現狀，而不是任由第三人來定義。因此防衛性公投這個條文可以解釋為是在維持國民主權的前提下，對於受到外力威脅，有可能改變國家主權之虞的情況或事件，由總統依其政治裁量便決定提交全民公投。

四、有些人認為總統提交人民進行防衛性公投的權限來自於憲法增修條文第二條第三項的緊急權，甚至質疑防衛性公投條文的規定是否與憲法規定總統緊急權的規定相符。此種見解並不正確，誠如馬英九市長所言，若國家真正遭受武力攻擊的危險迫在眉睫，此時應該進行的是全面應戰，根本沒有時間進行公投。此時也確實應該依憲法規定的方式，發佈緊急命令，甚至宣佈戒嚴。總統提交人民進行防衛性公投的權限規定，應是以憲法增修條文第二條第四項的國家安全大政方針決定權為基礎。國家安全會議組織法第二條第二項規定「國家安全係指國防、外交、兩岸關係及國家重大變故之相關事項」，為防止外力威脅，改變國家主權，當然是國家安全事項。固然總統不能直接以憲法規定為基礎限制基本人權，但交付人民公投乃落實國民主權的一種方式，並未限制基本人權，況且有公民投票法的規定為基礎，其合憲性與合法性更不容懷疑。由於總統有義務捍衛國家主權，

| | | |
|--|--|--|
| | | <p>因此立法上由總統依據其政治裁量，決定就何種攸關國家事項交付公投亦堪稱妥當。</p> <p>五、綜上所述，總統依據本條之授權，將國家安全事項交付公民投票，乃同法第二條第二項之全國性公投事項之例外規定之「特別公投」事項，自不受前述「普通公投」事項需遵守同法第十八條預先公告、舉行辯論等相關程序之限制，以及同法第二十四條須於公投案公告成立後一至六個月期限內舉行之限制。至於是否得與全國性公投同日舉行，如前述說明乃本法授權主管機關得基於便利選民參與，節省經費，提高投票率等考量，盡可能將公投與全國性選舉同日舉行。既非強制規定，則無違反與否的問題，本條第一項由總統交付之公投亦無必然不能與全國性選舉同日舉行之理。惟現行法立法過程極為倉促，囿於政治力之拉扯，法條文字規定不夠明確，為避免日後適用之爭議，爰修正第二項文字如修正條文所示。</p> |
| <p>第二十七條 公民投票案連署人數，應達提案時最近一次直轄市長、縣（市）長選舉選舉人總數千分之五以上。</p> | <p>第二十七條 <u>公民投票案提案人數，應達提案時最近一次直轄市長、縣（市）長選舉選舉人總數千分之五以上。</u></p> <p>公民投票案連署人數，應達提案時最近一次直轄市長、縣（市）長選舉選舉人總數千分之五以上。</p> | <p>刪除現行條文第一項關於地方性公民投票提案人數門檻之限制規定。</p> |
| <p>第三十條 公民投票案投票結果，<u>同意票數多於不同意票數，且同意票數達投票權人</u></p> | <p>第三十條 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</p> | <p>現行條文規定公民投票案之通過，須投票人數達有投票權人二分之一以上，且有效投票數</p> |

| | | |
|---|---|--|
| <p><u>總數百分之二十五以上者，即為通過。但第二條第二項第四款及第五款之公民投票案，同意票數應達投票權人總數百分之五十以上。</u></p> <p><u>同意票數未多於不同意票數，或同意票數不足前項規定數額者，均為不通過。</u></p> | <p>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。</p> <p>投票人數不足前項規定數額或未達有效投票數超過二分之一同意，均為否決。</p> | <p>超過二分之一同意，門檻過高，易產生扭曲民意之弊，爰修正其計算方式，以利公民投票權之行使。另依 總統九十四年六月十日公布之憲法增修條文第四條第五項、第十二條規定，明定憲法修正案、領土變更案之複決案通過門檻特別規定。</p> |
| <p>第三十一條 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：</p> <p>一、<u>有關憲法修正案之公民投票，應依憲法修正程序為之。</u></p> <p>二、<u>有關憲法原則之創制，立法院應於六個月內提出憲法修正案，依憲法修正程序為之。</u></p> <p>三、<u>有關法律、地方自治法規立法原則之創制案，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。</u></p> <p>四、<u>有關法律、地方自治法規之複決案，原法律或地方自治法規於公告之日算至第三日起，失其效力。</u></p> <p>五、<u>有關重大政策者，應由權責機關於六個月內提出為實現該公民投票案內容之必要處置。逾期未提出或提出之必要處置未符合公民投票案之內容者，權</u></p> | <p>第三十一條 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：</p> <p>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。</p> <p>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。</p> <p>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。</p> <p>四、有關憲法修正案之公民投票，應依憲法修正程序為之。</p> | <p>一、配合修正條文第二條關於公民投票事項排列順序之修正，並調和現行條文第二條第三項第一款、第二款與本條現行條文第一款、第二款關於地方自治法規之文字不一致，爰作如修正條文所示。</p> <p>二、本法現行條文第二條第一項第三款規定，重大政策可經創制或複決，此項規定頗為模糊，何謂重大政策，如何認定恐怕會徒生困擾。實際上只要能夠跨過連署門檻的案件，便有相當多數的人民認為係重大政策，有公投決定的價值。但問題是，重大政策創制複決之後，其效力為何，現行條文第三項只是單純規定，有關重大政策經公民投票通過者，應由權責機關為實現公民投票案內容之必要處置。此項規定是否具有強制力，又若政府不按創制、複決的內容為必要之處置，應該有何法律效果，實不得而知。或許論者會認為此乃法律人杞人憂天，因為在民主時代，既然人民表示對重大政策的意見，有關機關不可能漠視。直接的漠視固然不可能，間接的漠視或採取迂迴處置，是否真</p> |

立法院第 9 屆第 1 會期第 3 次會議議案關係文書

| | | |
|---|--|--|
| <p><u>責機關之首長應立即辭職</u> 。</p> | | <p>正符合公民投票內容所要求，仍不無疑問。對此之爭議要如何解決，更是欠缺規定。本席等認為，權責機關之首長應立即辭職，以示負責。</p> |
| <p>第三十三條 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。 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，由<u>主管機關認定之</u>。</p> | <p>第三十三條 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。 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。 前項之認定由審議委員會為之。</p> | <p>配合現行條文第二條第五項關於公民投票審議委員會之設置已經刪除，現行條文第三項關於是否為同一事項之認定權責機關修正為主管機關，併入修正條文第二項規定之。</p> |
| <p>第五章 (刪除)</p> | <p>第五章 公民投票審議委員會</p> | <p>配合現行條文第二條第五項關於公民投票審議委員會之設置已經刪除，本章關於公民投票審議委員會之規定爰刪除之。</p> |
| <p>第三十四條 (刪除)</p> | <p><u>第三十四條 行政院應設全國性公民投票審議委員會，審議下列事項：</u> <u>一、全國性公民投票事項之認定。</u> <u>二、第三十三條公民投票提案是否為同一事項之認定</u> 。</p> | <p>配合現行條文第二條第五項關於公民投票審議委員會之設置已經刪除，本條關於公民投票審議委員會之規定爰刪除之。</p> |
| <p>第三十五條 (刪除)</p> | <p><u>第三十五條 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。</u> <u>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。</u> <u>主任委員由委員互選之</u></p> | <p>一、公民投票審議委員會的設計頗受各界爭議。根據公投法第三十五條的規定，行政院公民投票審議委員會，置委員二十一人，任期三年，由各政黨依立法院各黨團席次比例推荐，送交主管機關提請總統任命之。此項規定恐有侵犯行政權，尤其是總</p> |

。審議委員會之組織規程及審議規則，應送立法院備查。

統的任命權之虞，根據憲法第四十一條的規定，總統依法任免文武官員。任免權屬於典型的行政權，除非憲法另有規定，否則立法權不能侵害總統對文武官員的任命權，固然為了保障公投審議委員會的中立性，避免被特定黨派控制，而影響人民公民投票權的行使，立法院可規定公投審議委員的消極資格或積極資格，或進一步規定公投審議委員會中屬於同一黨派成員不能超過二分之一或三分之一等等，甚至禁止公民投票審議委員參與黨團活動，這些都是可以被接受的。但是硬性規定其委員的組成由各黨團依席次比例推薦，送交主管機關提請總統任命，則有侵犯總統任命權之虞。為了避免此項條文被認定違憲，唯一的方法便是做合憲性解釋，此時各黨團的推薦對總統並不具拘束力，但如此一來該條文的規定似乎形同具文，因此該條文連合憲性的可能空間都沒有，應屬違憲。

二、其次，公民投票審議委員會的職權也是頗有疑議，根據公投法第十條的規定，公民投票提案應先經公投審議委員會審核，提案不合規定者，應予駁回，亦即審議委員會成為行政處分的決定機關，但是依照公投法第十四條第四項的規定，公投提案應先經主管機關審查後，再經公投審議委員會認定，而公投審議委員會認為不合規定者，由主管機關予以駁回

| | | |
|-------------------|--|--|
| | | <p>。此種設計亂無章法，又自相矛盾。理論上提案既經公投審議委員會審核通過，其後之連署內容與提案內容並無不同，則公投提案之內容合法性何須再經過第十四條之審議程序。況且根據公投法第十條的規定，提案的審查機關為公投審議委員會，連署後之審議機關則為主管機關，而究竟有權作成行政處分機關是主管機關或公投審議委員會，顯得相當混沌未明。如果我們連結到公投救濟，此項問題變得更加嚴重，根據公投法第五十五條的規定，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三十日內，得依行政爭訟程序提起救濟，顯然是將公投審議委員會視為行政機關，則何以公投法第十四條又有主管機關做為審議機關，令人百思不得其解。</p> |
| <p>第三十六條 (刪除)</p> | <p><u>第三十六條 前條委員會議，由主任委員召集之。</u> <u>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。</u></p> | <p>配合現行條文第二條第五項關於公民投票審議委員會之設置已經刪除，本條關於公民投票審議委員會之規定爰刪除之。</p> |
| <p>第三十七條 (刪除)</p> | <p><u>第三十七條 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：</u> <u>一、地方性公民投票事項之認定。</u> <u>二、第三十三條公民投票提案是否為同一事項之認定。</u> <u>前項委員會委員，應包</u></p> | <p>配合現行條文第二條第五項關於公民投票審議委員會之設置已經刪除，本條關於公民投票審議委員會之規定爰刪除之。</p> |

立法院第 9 屆第 1 會期第 3 次會議議案關係文書

| | | |
|--|--|---|
| | <u>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。</u> | |
| 第三十八條（刪除） | <u>第三十八條 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。</u> | 配合現行條文第二條第五項關於公民投票審議委員會之設置已經刪除，本條關於公民投票審議委員會之規定爰刪除之。 |
| 第五十二條（刪除） | <u>第五十二條 行政機關首長或相關人員違反本法第十三條規定者，處六個月以上、三年以下有期徒刑；並得就行政機關所支之費用，予以追償。</u> | 現行條文第十三條之規定已經修正條文刪除，本條關於違反第十三條之處罰已失其附麗，爰刪除之。 |
| 第五十五條 全國性或地方性公民投票案經 <u>主管機關</u> 否決者，領銜提案人於收到通知後三十日內，得依行政爭訟程序提起救濟。 有關公共設施重大政策之公民投票案，該設施之設置或管理機構亦得提起前項救濟。 受理訴願之機關或行政法院得依職權或聲請為暫時停止舉辦投票之裁決。 | <u>第五十五條 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三十日內，得依行政爭訟程序提起救濟。</u> <u>前項案件經審議委員會核定，屬全國性者，立法委員現有總額三分之一以上，屬地方性者，各該直轄市、縣（市）議會議員現有總額二分之一以上，認有違憲或違法之情事，於決定作成後六十日內，得依行政爭訟程序提起救濟。</u> 有關公共設施重大政策之公民投票案，該設施之設置或管理機構亦得提起前項救濟。 受理訴願之機關或行政法院得依職權或聲請為暫時停止舉辦投票之裁決。 | 一、配合現行條文第二條第五項關於公民投票審議委員會之設置已經刪除，本條關於公民投票審議委員會之規定修正為主管機關。 二、第二項中央或地方立法機關對於主管機關核定之公名投票案，得於六十日內提起行政爭訟之規定，本席等認為並無必要，理由如下：（一）公民投票案經主管機關之核定並非最終決定，仍需進行連署達一定門檻後經公民投票最後決定，此時賦予立法機關就該案得提起行政爭訟之權，並無實益。（二）如前述，公民投票案經投票決定後乃為國民總意志之具體展現，在公民投票案經主管機關核定之際，卻賦予代議機關就該案提起行政爭訟之權，無非藉以干擾公民投票案之進行（同條第四項規定參照），實有違公民投票 |

立法院第 9 屆第 1 會期第 3 次會議議案關係文書

| | | |
|--|--|--|
| | | <p>制度直接民權之立法意旨。</p> <p>(三)行政爭訟之決定與公民投票之決定發生相矛盾時，如何處理？本項之規定不僅違反憲政原理，且以立法機關介入公民投票程序事項判斷之爭議，徒然治絲益棼。</p> <p>三、綜上所述，本席等認為應將現行條文第二項規定刪除。</p> |
|--|--|--|