

收文編號：1050001654

議案編號：1050226071000800

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23日印發

院總第 887 號 政府提案第 15100 號之 2693

案由：行政院函，為 104 年度中央政府總預算決議，檢送「施政及法制業務」凍結公民投票審議委員會業務經費 75 萬元之解凍專案報告，請安排報告，請查照案。

行政院函

受文者：立法院

發文日期：中華民國 105 年 2 月 24 日

發文字號：院臺綜字第 1050153143 號

速別：最速件

密等及解密條件或保密期限：普通

附件：如文

主旨：依貴院審議 104 年度中央政府總預算案所作決議，檢送「行政院 104 年度預算第 2 目『施政及法制業務』科目凍結公民投票審議委員會業務經費 75 萬元之解凍專案報告」1 份，請優先安排報告日程，以利預算順利執行，請查照。

說明：依據貴院 104 年 1 月 23 日通過之 104 年度中央政府總預算案決議【行政院主管第 1 項決議事項(三)】辦理。

正本：立法院

副本：立法院內政委員會（含附件）

行政院 104 年度預算第 2 目「施政及法制業務」科目凍結公民投票審議委員會業務經費 75 萬元之解凍專案報告

壹、前言

依貴院審查 104 年度中央政府總預算所作決議：凍結行政院（院本部）104 年度預算第 2 目「施政及法制業務」科目 75 萬元，俟行政院重新檢討公民投票審議委員會（以下簡稱審議委員會）委員任命之獨立性，及「公民投票法」（以下簡稱公投法）第 14 條第 1 項第 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者」認定之缺失，並將過去駁回案件類型化公布於網頁，向立法院內政委員會提出專案報告並經同意後，始可動支。本院前於 104 年 2 月 26 日將專案報告函送貴院，惟於 104 年度結束前，均未獲交付貴院內政委員會審查，致上開凍結預算未能動支。經審慎評估，仍有執行必要，為利預算順利執行，本院已辦理預算保留，並依貴院審查 104 年度中央政府總預算所作上開決議，提出報告如下：

貳、說明

一、有關審議委員會之獨立性

97 年 7 月 11 日，司法院作成釋字第 645 號解釋，宣告公投法第 35 條第 1 項審議委員會委員由各政黨依貴院各政黨黨團席次比例推薦規定違憲，本院爰擬具該法第 35 條修正草案，經貴院審議通過，於 98 年 6 月 17 日公布施行。依修正後的公投法第 35 條第 1 項及第 2 項規定，審議委員會置委員 21 人，任期 3 年，由主管機關（即本院）提請總統任命；委員具同一黨籍者，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，已刪除原由各政黨依貴院各政黨黨團席次比例推薦的規定。

另依司法院釋字第 645 號解釋理由書，審議委員會之組織係置於行政院內，並非獨立之行政機關，為「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」，其職務為審議個別全國性公投提案是否符合規定，而屬得交由人民創制或複決之事項，具協助人民正當行使創制複決權之功能。為促使審議委員會有效運作，落實保障人民行使創制複決權，有關審議委員會委員，向由本院遴選法政領域的專家學者，並依前開公投法規定提請總統任命，並未偏廢同一黨籍及單一性別；委員在任期保障下，亦透過合議制審議程序，獨立行使職權，並以多數決方式共同作成決定，以保障審議委員會委員任命及運作的公正性及獨立性。

二、有關公投提案之認定權責

依公投法第 34 條規定，全國性公投事項之認定，屬審議委員會職權。又依審議委員會審議規則第 2 條第 2 項規定，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。因此，有關審議委員會所

作審議認定決定，係依據出席會議委員合議制表決的結果。

另依司法院釋字第 645 號解釋理由書，審議委員會對全國性公投提案成立與否具實質決定權限，對外則以行政院名義作成行政處分，行政院對於審議委員會所為決定並無審查權。此外，由法律設置獨立行使職權之合議機構判斷之事項，因是類合議制委員會，由專門學識人員或代表社會多元意見者所組成，其判斷不受其他機關之影響，自有正當性；同時，審議委員會決策正當性及正確性較一般行政機關強化，具制度上可信賴性，其就公投提案之決定，應認具有高度判斷餘地（臺北高等行政法院 101 年度訴字第 1376 號判決），最高行政法院 103 年度判字第 637 號判決亦持相同見解。因此，有關審議委員會就公投提案所作審議認定決定，本院自當予以尊重；領銜提案人對其決定如有不服，可循行政爭訟程序謀求救濟。

至 99 年 4 月 23 日黃昆輝先生所提「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）？」公投案，前經審議委員會認定不合於規定，並經主管機關（中選會）予以駁回，嗣黃昆輝先生提起行政訴訟，經最高行政法院 101 年度判字第 514 號判決撤銷原行政處分，主要理由為審議委員會對於該公投案的認定程序，不得以公聽會代替聽證，以及不得以「未持改變現狀之立場」作為駁回理由。至原行政處分以「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 款規定，應予駁回」的理由，最高行政法院並未指摘為違法。原行政處分機關（中選會）依上開最高行政法院判決意旨，以「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 款規定，應予駁回」的相同理由，就該公投案重為駁回處分，亦經臺北高等行政法院 101 年度訴字第 1376 號，以及最高行政法院 103 年度判字第 637 號判決確定維持在案，尚無認定缺失問題。

三、有關公投提案經審議委員會認定不合於規定之駁回案件

依公投法第 14 條第 3 項規定，公投案經審議委員會認定不合於規定者，主管機關應予駁回。截至目前為止，全國性公投提案提出後，經審議委員會審議認定不合於規定，經主管機關依上開公投法規定予以駁回者計 10 案，其主要理由或為非屬公投法第 2 條第 2 項所定全國性公投適用事項，或因具公投法第 14 條第 1 項第 1 款、第 4 款情事，或為同時兼具上述情況。上開提案概況業經整理如附表，並已公布於本院全球資訊網，敬請各位委員參閱。

參、有關審議委員會兼職費支給方式之檢討

一、按審議委員會委員均為本院依公投法提請總統任命，並依法就全國性公民投票事項進行認定；此外，審議委員會主任委員與委員亦依職務性質參加相關會議，並因兼職身分承

立法院第 9 屆第 1 會期第 6 次會議議案關係文書

擔提供諮詢、主持聽證會議、代表本院為訴訟代理人等相關義務。是為保障渠等人員權益，本院經審慎評估，仍有執行旨揭預算之必要，已辦理預算保留相關作業事宜，仍請貴院續同意予以解凍。

二、另貴院審查本院（院本部）105 年度預算時，部分委員質疑審議委員會委員並非每月開會，仍得支領兼職費，並決議凍結本院（院本部）105 年度預算第 2 目「施政及法制業務」科目四分之一計 309 萬元，俟本院修正審議委員會兼職費支給方式，向貴院內政委員會專案報告並經同意後，始得動支一節，按目前審議委員會兼職費之支給係依「軍公教人員兼職費及講座鐘點費支給規定」（以下簡稱兼職費支給規定）辦理，尚無違相關法令規定。惟為具體回應貴院上開決議，嗣經本院檢討，已將現行審議委員會兼職費支給方式，修正為依兼職費支給規定一、(三)(1)「按月支給，並依實際出席比率計發兼職費。但所兼任之職務非每月開會者，亦得按實際開會之月數依實際出席比率計發之」之方式辦理，並自本（105）年 4 月 1 日起生效（註：主任委員與委員兼職費數額，仍維持現行按月支給兼職費 8 千元、4 千元，惟應按實際出席比率計發，如當月開會 1 次，渠等出席，即分別支給 8 千元及 4 千元，未出席者不支給兼職費；另開會 2 次，渠等出席 2 次，分別支給 8 千元及 4 千元；只出席 1 次，則分別支給 4 千元及 2 千元；至當月未開會時，均不得支領兼職費），俾兼顧審議委員會兼職費支給之合法性及合理性；上開解凍專案報告並已由本院另案函送貴院，以利辦理預算解凍事宜。

肆、結語

公民投票不僅是世界潮流，也是人民表達意志神聖不可剝奪的權利，為免影響審議委員會相關審議作業的推動，建請貴院同意本院（院本部）104 年度預算第 2 目「施政及法制業務」科目 75 萬元予以解凍。以上報告，敬請各位委員指教，謝謝！

行政院公民投票審議委員會審議全國性公民投票提案駁回概況表

| 項次 | 領銜提案人 / 提案日期 / 公投主文 | 審議委員會決議 | 備註 |
|----|---|---|---|
| 1 | <p>游錫堃先生 95 年 9 月 4 日提出「你是否同意依下列原則制定『政黨不當取得財產處理條例』，將中國國民黨黨產還給全民：國民黨及其附隨組織的財產，除黨費、政治獻金及競選補助金外，均推定為不當取得的財產，應還給人民，已處分者，應償還價額。」</p> | <p>認定不合於規定。</p> <p>理由：</p> <p>一、本提案違憲：憲法第 15 條規定，人民之生存權、工作權、財產權應予保障。本提案針對特定之人，即法人中國國民黨之財產，明顯違憲。</p> <p>二、本提案違法：本提案之立法原則嚴重破壞「法不溯及既往原則」，而有害及法律之安定性，且其推衍已無限上綱。</p> <p>三、本提案違反法律「不作特定針對性」之限制，該提案明顯以中國國民黨而非以一般性政黨為規範對象。</p> <p>四、本提案並無需要：有關黨產問題之立法，目前立法院已有 7 種版本正進行審查，已無公投創制之需要。</p> <p>五、「國民黨及其附隨組織」文字過於廣泛，若予通過將賦予立法機關過度之授權，亦無讓投票者瞭解其真意，故其有違公民投票法第 14 條第 1 項第 4 款「致不能瞭解其提案之真意者。」同理，「除黨費、政治獻金……外，均推定為不當取得的財產。」，但中國國民黨為百年政黨，且政治獻金法乃近 5 年之立法，如何判定？故仍有上述第 4 款規定之情事。</p> | <p>本提案係以具公民投票法第 14 條第 1 項第 4 款等情事，經認定不合於規定。</p> |
| 2 | <p>游錫堃先生 96 年 5 月 21 日提出「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？」</p> | <p>認定不合於規定。</p> <p>理由：</p> <p>一、聯合國會員係按照正式國名加入。因此，本案涉及變更國號，為憲法修正案之議題，須循其他程序提出。是以，本案非屬公民投票法第 2 條第 2 項所列各款事項。</p> <p>二、行政部門業以台灣名義申請加入聯合國專門機構之世界衛生組織。因此，本案非屬公民投票法第 2 條第 2 項所列各款事項，無依公民投票法給予保護必要。</p> <p>三、公民投票法第 2 條第 2 項第 3 款所定重大政策之創制或複決，所指「重大政策」不能抵觸現行憲法或法律之規定。</p> <p>四、據提案主文為「您是否同意政府以『台灣』名義加入聯合國」，觀其文義，乃以「台灣」為</p> | <p>本提案係以非屬公民投票法第 2 條第 2 項所列事項及具該法第 14 條第 1 項第 4 款情事，經認定不合於規定。</p> |

| | | | |
|---|---|---|---|
| | | <p>「中華民國」之另一名稱，故稱之為「名義」。但觀其理由書，則又稱「中華人民共和國『已』取代中華民國」，且「中華民國在聯合國及其體系下，完全喪失了合法地位」，顯然，「台灣」在提案中並不「等同」於「中華民國」。若兩者非為相同之主體，何以能稱「名義」？「台灣」既非等同「中華民國」，而理由書又以「台灣是一個主權獨立的國家」，惟有何正式官方或法律文書可佐證「台灣是一主權獨立國家」？即使「台灣」是「中華民國」之另一個代名詞，迄今又是否有任何法律文書可以加以證明？若無，台灣的名稱究竟包括那些範圍？是否包括澎、金、馬、蘭嶼等？基上，本提案之主文及所敘理由，彼此矛盾且字義不明。</p> | |
| 3 | <p>蔡英文女士 98 年 7 月 20 日提出「你是否同意台灣與中國簽訂之經濟合作架構協議（ECFA），政府應交付台灣人民公民投票決定？」</p> | <p>認定不合於規定。 理由： 一、議題內容不明確，既未提出具體之立法原則，復又就未發生之事實提請進行公投，故不符合公民投票法第 2 條第 2 項第 2 款及第 3 款之規定。 二、本案係就特定事項如 ECFA 應否交付公投一事提議交由公投決定，顯已逾越公民投票法第 2 條第 2 項界定之得提請全國性公民投票事項之適用範圍。</p> | <p>本提案係以非屬公民投票法第 2 條第 2 項所列事項，經認定不合於規定。</p> |
| 4 | <p>黃昆輝先生 99 年 4 月 23 日所提公民投票案主文為「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）？」</p> | <p>認定不合於規定。 理由： 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 之簽署內容要求公民作實質性公投，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」。</p> | <p>本提案係以非屬公民投票法第 2 條第 2 項所列事項及具該法第 14 條第 1 項第 4 款情事，經認定不合於規定。</p> |

立法院第 9 屆第 1 會期第 6 次會議議案關係文書

| | | | |
|---|--|---|---|
| 5 | <p>黃昆輝先生 99 年 6 月 30 日所提公民投票案主文為「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）？」</p> | <p>認定不合於規定。</p> <p>理由：</p> <p>一、鑒於政府已與大陸簽訂「兩岸經濟合作架構協議」，已有具體內容可資判斷，惟本案主文、理由既論實質性公投，又涉程序性公投，彼此相互矛盾，本委員會認定有公民投票法第 14 條第 1 項第 4 款規定應駁回之情事。</p> <p>二、人民提起之複決提案，應對政府政策方向持反對立場，並爭取人民之同意而通過，始符合我國公民投票法之制度設計。本公投案提案主文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，亦絲毫不能改變政府現行政策，權責機關並無須有改變現行政策之任何作為。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』」。</p> <p>三、因本案已經認定非屬公民投票法第 2 條第 2 項第 3 款所定「重大政策之複決」，故有關「兩岸經濟合作架構協議」內容是否涉及同條第 4 項規定之租稅與投資排除事項，本次會議即無須就此部分作出決定。</p> | <p>本提案係以非屬公民投票法第 2 條第 2 項所列事項及具該法第 14 條第 1 項第 4 款情事，經認定不合於規定。</p> |
| 6 | <p>黃昆輝先生 99 年 11 月 22 日所提公民投票案主文為「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）？」</p> | <p>認定不合於規定。</p> <p>理由：</p> <p>一、人民提起之複決提案，應對政府政策方向持反對立場，並爭取人民之同意而通過，始符合我國公民投票法之制度設計。本公投案提案主文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，亦絲毫不能改變政府現行政策，權責機關並無須有改變現行政策之任何作為。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』」。</p> <p>二、因本案已經認定非屬公民投票法第 2 條第 2 項第 3 款所定「重大政策之複決」，故有關「兩岸經濟合作架構協議」內容是否涉及同條第 4 項規定之租稅與投資排除事項，本次會議即無須就此部分作出決定。</p> | <p>本提案係以非屬公民投票法第 2 條第 2 項所列事項，經認定不合於規定。</p> |
| 7 | <p>黃昆輝先生 100 年 11 月 16 日所提「你是否同意依公民投票法所設置之『行政院公民投票審議委員會』應該繼續</p> | <p>認定不合於規定。</p> <p>理由：</p> <p>一、依司法院釋字第 601 號解釋理由書意旨，迴避制度僅係為避免執行職務之個別公職或公務人員，與其職務間之利益衝突，如屬機關之任務</p> | <p>本提案係以非屬公民投票法第 2 條第 2 項所列</p> |

| | | | |
|----------|---|---|------------------------------------|
| | <p>存在？」全國性公民投票案</p> | <p>，則無迴避必要，亦無迴避之可能。本公投案通過與否與本會委員個人間並無個別利害關係，且當事人亦未依行政程序法第 32 條、第 33 條以個別委員有應自行迴避而未迴避或者有執行職務偏頗之虞申請本會委員迴避之情事，從而本會之審議，自無迴避之必要。</p> <p>二、人民提起之重大政策或法律複決提案，應對現行重大政策及法律持反對立場，並爭取人民之同意而通過，亦即本公投案之表述如為「你是否反對依公民投票法所設置之『行政院公民投票審議委員會』應該繼續存在？」，方符合我國公民投票法之制度設計。</p> <p>三、本案公投主文為：「你是否同意依公民投票法所設置之『行政院公民投票審議委員會』應該繼續存在？」，依照公民投票法第 30 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。」，第 31 條規定：「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：…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。……」因此，如果本公投案投票通過，則表示人民同意依照公民投票法所設置之行政院公民投票審議委員會繼續存在，公民投票法未失其效力；反之，本公投案投票人數未達全國投票權人總數二分之一以上或有效投票數未超過二分之一同意者，本案否決，爰公民投票法亦不失其效力，易言之，本案投票通過或不通過，絲毫不能改變現行法律之規定，故本公投提案，非屬公民投票法第 2 條第 2 項第 1 款、第 3 款所定「法律之複決」或「重大政策之複決」。</p> | <p>事項，經認定不合於規定。</p> |
| <p>8</p> | <p>黃昆輝先生 99 年 4 月 23 日所提公民投票案主文為「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</p> | <p>認定不合於規定。</p> <p>理由：</p> <p>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 之簽署內容要求公民作實質性公投，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</p> | <p>本提案係以不符公民投票法第 2 條第 4 項及具該法第</p> |

立法院第 9 屆第 1 會期第 6 次會議議案關係文書

| | | | |
|----|--|---|--|
| | ECFA) ?」 | <p>款之規定，應予駁回。</p> <p>二、依公民投票法第 2 條第 4 項規定，租稅不得作為公民投票之提案事項，本公民投票提案內容涉及租稅事項，與規定不符，亦應予以駁回。</p> | 14 條第 1 項第 4 款情事，經認定不合於規定。 |
| 9 | 高成炎先生 103 年 7 月 11 日所提公民投票案主文為「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？」 | <p>認定不合於規定。</p> <p>理由：本提案與公民投票法第 14 條第 1 項第 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者。」之規定不符：</p> <p>一、本公投提案主文以正面表述命題，惟其理由卻持反對之立場，二者相互矛盾。致公民為同意或不同意之投票，無從確知其投同意票係為贊成「裝填燃料棒試運轉」或反對「裝填燃料棒試運轉」。投不同意票者，亦同。</p> <p>二、依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，核四廠施工之先後順序為：建廠施工、施工後測試、試運轉測試、燃料裝填、起動測試及核發執照等過程，為一系列之工程作業。本提案究係意欲就終局之事項（停止運轉不核發執照）或中間程序事項，作公民投票事項之標的，無從瞭解其提案真意。</p> <p>三、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，致不能瞭解其提案真意，即便付諸公民投票，公民亦無從確知其投票標的內容。</p> | 本提案係以具公民投票法第 14 條第 1 項第 4 款情事，經認定不合於規定。 |
| 10 | 陳志宏先生 105 年 1 月 13 日所提公民投票案主文為「婚姻家庭制度為社會形成與發展之重要基礎。您是否同意民法親屬編『婚姻』、『父母子女』、『監護』與『家』四章中，涉及夫妻、血緣、與人倫關係的規定，未經公民投票通過不得修法？」 | <p>認定不合於規定。</p> <p>理由：</p> <p>一、本案擬公投之事項顯非屬「法律之複決」、「重大政策之創制或複決」或「憲法修正案之複決」。且僅泛稱「……未經公民投票通過不得修法」，未提出擬創制之立法原則為何，故非屬「立法原則之創制」，與公民投票法第 2 條第 2 項之規定不符，自不得作為公投之事項。</p> <p>二、本案係婚姻家庭制度為公投事項，但其具體內容則以民法親屬編「婚姻」、「父母子女」、「監護」及「家」等章相關規定之修刪為公投事項，以民法各章規定客觀上尚非基於單一事實基礎所為制定，故本提案內容非屬單一事項，易言之，本案與公民投票法第 9 條第 4 項、第 14 條第 1 項公投提案以一案一事項為限之規定不符。</p> | 本提案係以不符公民投票法第 2 條第 2 項及具該法第 14 條第 1 項第 1 款情事，經認定不合於規定。 |

立法院第 9 屆第 1 會期第 6 次會議議案關係文書