

國立政治大學國家發展研究所

碩士論文

指導教授：隋杜卿 老師

我國公民投票審議委員會運作之研究

The research on the operation of the  
Referendum Review Commission of the  
Executive Yuan in Taiwan

研究生：江佳娜

中華民國一〇一年七月三十日

## 摘要

本文研究行政院下全國性公民投票審議委員會（下簡稱「審議委員會」）之運作；審議委員會依據公民投票法（下簡稱「公投法」）創設至本文 2012 年 4 月完稿截止，共經歷兩屆任期，已召開 16 次正式會議，並對 12 次人民提出之全國性公民投票案做成認定是否合於法律規定之決議；審議委員會係我國公投立法者特殊之創見，也是公投法立法過程中政黨協商之產物，因此，自第一屆審議委員會組成以來，其運作便無法擺脫政治爭議問題，即便第二屆審議委員會已依據大法官釋字 645 號解釋確立其合乎我國憲法之行政地位，有關審議委員會存廢之爭論仍沒有間斷過。

為探求審議委員會存廢爭議之答案，本文從靜態的制度面向及動態的實務面向加以研究，審議委員會運作之「價值」；本文以我國憲政權力分立制度為論述之基準，先從我國有關公民投票及行政程序之法律、制度變遷角度，探討審議委員會、乃至於包括審議委員會、中央選舉委員會及行政院訴願審議委員會在內之「行政上全國性公民投票審議機制」，其創設之合憲性，但主要上，本文還欲藉由審議委員會開會之實務案例研究，即歸納審議委員會 16 次正式會議過程之爭點，深入審議委員會的運作核心—如何審議人民提出之全國性公民投票提案。

本文認為，審議委員會不應貿然以公投法修法廢除之，只要審議委員會在審議過程中展現其「獨立性」，則現階段我國公民票制度之落實，仍有審議委員會發揮「協助人民有意義的行使創制、複決權」及「過濾人民提出之全國性公民投票提案」功能的必要，且可供公投法修正方向之鑑借；本文僅屬「初探」之研究，隨著審議委員會及有關其運作之司法實務經驗增加，相信審議委員會存廢之爭論亦會趨明朗。

**關鍵詞：**行政院公民投票審議委員會、公民投票法、大法官釋字 645 號解釋、中央選舉委員會、行政院訴願審議委員會、聽證及公聽會、行政獨立性

# The research on the operation of the Referendum Review Commission of the Executive Yuan in Taiwan

## Abstract

This paper is about a research of the operation of Referendum Review Commission of Executive Yuan (hereinafter referred to as "the Referendum Commission").

Until April 2012 the Referendum Commission has held 16 formal meetings and has reviewed 12 proposals for national referendum to determine whether those proposals meet the relevant provisions in the Referendum Act. Due to the fact that the establishment of the Referendum Commission is the result of negotiations between political parties, the operation of the Referendum Commission constantly causes controversy and the argument that the Referendum Commission should be abolished never ends even though the Judicial Yuan Interpretation No. 645 has confirmed that the establishment of the Referendum Commission does not contradict the Constitutional of the Republic of China

This paper discusses the basis of separation of powers in our constitutional system, starting with reviewing relevant laws and systems in respect of referendum and administrative procedures. Furthermore, the constitutionality of the establishment of relevant referendum review mechanism is examined, including the Referendum Commission, Central Election Commission and the Petitions and Appeals Committee of the Executive Yuan. This article also summarizes the issues raised in the 16th formal meeting of the Referendum Commission.

This paper is of the opinion that the Referendum Commission should not be rashly abolished by amending the Referendum Act as long as the Referendum Commission is able to maintain its independancy in the process of exmination and that the existance of the Referendum Commission is necessary as it could assist people to exercise their tights of initiative and referendum and could ensure the smooth operation of the Referendum Act.

# 目次

<b>第一章 緒論</b> .....	<b>1</b>
第一節 研究動機與目的.....	1
第二節 研究途徑與方法.....	8
第三節 文獻檢閱.....	12
第四節 重要名詞界定.....	15
第五節 章節架構與安排.....	23
<b>第二章 我國公民投票審議委員會的組成與定位</b> .....	<b>24</b>
第一節 制度化公民投票審議機制.....	24
第二節 審議委員會之法源：「公民投票法」制定初探.....	28
第三節 釋字第 645 號解釋與影響.....	43
第四節 審議委員會之再造與政治爭議的探討.....	51
<b>第三章 公投審議委員會決議之議案分析</b> .....	<b>80</b>
第一節 第一次決議到第八次決議.....	80
第二節 第九次決議到第十七次決議.....	96
第三節 審議委員會透明度之建立.....	140
第四節 兩屆委員會決議之比較研究.....	143
<b>第四章 公投審議委員會運作之爭議初探</b> .....	<b>149</b>
第一節 政治生態的影響.....	149
第二節 審議委員會在行政權中的定位.....	157
第三節 公聽會的行政程序—等同於行政程序法之「聽證」？.....	168
第四節 再論公投審議委員會之定位—兼論行使職權「獨立性」的 思考.....	177
第五節 其他爭議之探討.....	186
<b>第五章 結論</b> .....	<b>199</b>

第一節 研究之發現.....	199
第二節 研究之建議.....	201
第三節 結語.....	205
參考文獻.....	205
附錄.....	212



# 圖次

圖 1-1	全國性公投提案流程圖 .....	6
圖 1-2	我國全國性公投審議機制架構 .....	20
圖 1-3	章節安排架構圖 .....	23
圖 4-1	公民投票法第 10 條運作程序（引自內政部編訂，2003:158） .....	187
圖 4-2	公民投票法第 14 條運作程序（引自內政部編訂，2003:158） .....	188



# 表次

表 2-1	各版本草案公投事項比較表 .....	29
表 2-2	各版本草案全國性及地方性公民投票審議委員會組成依據條文表.....	31
表 2-3	公投法有關審議委員會條文及立法說明表 .....	33
表 2-4	審議委員會開會決議列表 .....	54
表 2-5-1	第一屆審議委員出席暨決議表.....	61
表 2-5-2	第二屆審議委員出席暨決議表.....	67
表 2-6-1	第二屆審議委員個別出席、表決結果次數統計表.....	70
表 2-6-2	賴浩敏委員出席、表決結果次數統計表.....	71
表 2-6-3	蕭全政委員出席、表決結果次數統計表.....	71
表 2-7	訴願會處理公民投票提案人訴願情形 .....	72







# 第一章 緒論

## 第一節 研究動機與目的

### 一、研究動機

公民投票法（以下簡稱本法）第 2 條第 1 項規定「本法所稱公民投票，包括全國性及地方性公民投票」，第 2 條第 5 項規定「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」，又第 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、第三十三條公民投票提案是否為同一事項之認定」，第 37 條亦規定「直轄市政府、縣（市）政府應設地方性公民投票審議委員會」，本文欲探討的，是依本法第 34 條規定所建制之「行政院公民投票審議委員會」（以下簡稱「審議委員會」）；審議委員會是國、親黨團版本草案獨有之制度設計，<sup>1</sup>國親黨團版本草案之立法原則第 7 點提到「公民投票案件多為重大爭議性法案或政策，為突破政治僵局…，應組成審議委員會，增加其『公正性』」，但因「成員之任命係依照立法院各黨團席次比例推薦」，即有論者憂心這種建制過程立基於不尋常的政治系絡，難免導致相關制度安排的障礙（林水波，2004:4）。

審議委員會組織結構之合憲性和決議之法律效力的爭議，於立法之初即有諸多應「廢除」與否之討論，當國、親黨團版公民投票法通過後，民進黨爰表示將從行政院覆議、修法及釋憲等多方角度進行補正（謝美玲，2006:73），行政院為覆議擬定「公投法窒礙難行條文表」，<sup>2</sup>之後，民進黨團更以立委賴清德和陳金德為主要聲請人，向司法院大法官會議聲請公民投票法部分條文釋憲，

<sup>1</sup> 民進黨團與行政院「黨政同步」版草案及台聯黨團版與蔡同榮版草案中，僅以「中央選舉委員會」做為全國性公民投票之主管機關（謝美玲，2006:61）。

<sup>2</sup> 民進黨團及行政院於本法三讀通過後同年的 12 月，將反對意見做成「公民投票法窒礙難行條文一覽表」（見 92 年 12 月 12 日台內字第 0920068066 號函），建請立法院覆議；民進黨團最為爭執之公投法條文以「公投發動權」及「全國性公民投票審議」相關，表中陳明除了第 16 條有關立法院認有重大政策之爭議得直接交付人民公投的「立法院公投發動權」爭議外，在反對審議委員會設置之主要理由：一、組織疊床架屋、權責不明；二、有礙主權在民原理之落實；三、違反權力分立原理；四、其他全國性公民投票程序之重複、牴觸問題，其中第 3 項即依立法院黨團席次比例推薦之規定有違背憲法權力分立原理之問題。資料來源：內政部編印（2004:149-155）。

聲請理由說明民進黨團認為公民投票法有違憲疑義而應修正之部分，即包含第 35 條審議委員會委員組成違憲；<sup>3</sup>行政院提出之覆議案經立法院審查後表決維持原案，本法於陳水扁總統公布即日起施行，其後行政院於 2005 年擬訂公投法草案，更直接廢除審議委員會有關之條文，然而此修正草案在立法院程序委員會開會審定議程中，在野黨即挾著多數優勢強力將之以「緩列議程」方式阻擋下來，致使停滯在程序委員會中（吳東欽，2008:85-86）；比較民進黨政府和立法院黨團提出之各種公投法爭點，會發現審議委員會的設立一直是朝野爭議的焦點，其最為爭執之條文還是「全國性公民投票審議」，直至 2008 年司法院大法官釋字第 645 號解釋公布，<sup>4</sup>審議委員會組成、運作之相關規定，於隔年公民投票法依前述解釋進行修正後始有所變革，<sup>5</sup>只是本次修憲之政治背景，係我國於 2008 年 3 月歷經「二次政黨輪替」後，國民黨取得執政黨地位，民進黨居於在野黨，與 2003 年本法草案於立法院審議時的朝野政治結構已大不相同，且僅依據釋字第 645 號解釋宣告違憲部分修正規範全國性公投審議委員會之第 35 條條文部分內容；本文研究目標係審議委員會之運作，針對釋字 645 號解釋中有關審議委員會的部分，大法官宣示審議委員會係行政程序法第 114 條第 1 項第 4 款所指機關組織，並協助人民正當行使創制、複決權，審議委員之人事任命權應交還給其主管機關行政院，解除原本委員產生完全由各政黨依立法院各黨團席次比例推荐而有違憲法「權力分立」原則之疑義，然而，在本號解釋大法官一部不同意見書與部分不同意見書中，卻可見有關審議委員會之爭議問題，尤

<sup>3</sup> 此聲請理由中，另有對於本法第 2 條第 2 項第 4 款與第 31 條第 4 項之規定在當時可能有「預告修憲立法」之「憲法破毀」（Verfassungsdurchbrechung）可能、第 16 條有關立法院公投發動權之爭議以及公投法三讀程序瑕疵是否影響法效性之問題等疑義，然非本文欲探討之範圍，在此不做討論。

<sup>4</sup> 司法院大法官於 2008 年 7 月 11 日公布釋字 645 號解釋之解釋文、解釋理由書及意見書；本號解釋之爭點為「公投法中立法院有公投提案權違憲？公投審議委員的任命規定違憲？」有關審議委員會之解釋文內容節錄如下：公民投票法第 35 條第 1 項規定「行政院公民投票審議委員會…，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」；關於委員之任命，實質上完全剝奪行政院依憲法應享有之人事任命決定權，顯已逾越憲法上權力相互制衡之界限，自屬牴觸權力分立原則，應自本解釋公布之日起，至遲於屆滿一年時，失其效力。

<sup>5</sup> 公民投票法於 2009 年 6 月公布施行規定「本會委員任命」之第 35 條文修正內容為「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」；對照舊法條文為「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；第 2 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」。

其，審議委員會機關定位仍模糊，<sup>6</sup>其審議之職權亦因此受質疑是否真及於「實質審查」範圍，而公投提案行政爭訟程序的進行，亦暴露出審議委員會與其他相關行政機關（包括主管機關及訴願機關）相對之行政程序關係不明確，實乃成為審議委員會近來的爭議所在，而審議委員會所存有之相關爭議，也成為本文主要研究動機。

## 二、研究目的

觀察我國全國性公民投票之制度發展，會發現因為下列發展過程之特質，直接影響審議委員會之運作：

### （一）緊張之政治文化因素

觀察我國公民投票制度之發展歷程，會發現在 1990 年開始全面民主化的制度變革前，政治文化受長時間威權統治所影響，使得公民投票概念上普遍有「泛政治化」的傾向，且始終處於「較為緊張的氣氛」（彭堅汶，2000:1），與「憲法保留」（Verfassungsvorbehalt）<sup>7</sup>概念息息相關的全國性公民投票議題<sup>8</sup>尤其明顯，因此，審議委員會處於「泛政治化」的議題核心，行使職權時很難避免受到「緊張的氣氛」衝擊，又審議委員會之運作是否得以化解這種「緊張的氣氛」，亦具有研究之價值。

### （二）全國性公民投票較地方性之經驗更多

從憲政制度觀之，憲法第十一章規範我國地方制度，其中第 123 條規定

---

<sup>6</sup> 大法官雖傾向將審議委員會定位於行政機關之內部單位，但釋字之解釋文吉解釋理由書中並沒有正面定義，解釋理由中雖見大法官認定審議委員會具有審議全國性公民投票事項之「實質決定權限」，然而亦無說明確切之權限範圍，且從許大法官玉秀及彭大法官鳳至兩位提出之部分不同意見書來看，顯然學者對於審議委員會行政機關定位仍無統一見解。

<sup>7</sup> 憲法保留（Verfassungsvorbehalt），在釋字 443 號解釋理由書以及釋字第 559 號解釋的「層級化法律保留」體系概念中，係指「某些事項只能由憲法加以決定」（李惠宗，2006:67），換言之，是否實施公民投票，原則上應由憲法本身決定（程明修，2006:150-151），本法第 2 條規定之全國性公民投票及地方性公民投票事項其實皆屬憲法保留事項，但有關「憲法修正之複決」事項卻是全國性公投獨有，憲法增修條文第 1 條、第 4 條第 5 項以及第 12 條所規定之憲法修正之公投複決，還包含「領土變更」之主權公投事項，因此全國性公投實較地方性公投更具「政治性」，亦較易感受緊張的政治氛圍。

<sup>8</sup> 本法第 2 條第 2 項規定「全國性公民投票事項有：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」。

「縣民關於縣自治事項，依法律行使創制、複決之權…」，又第 136 條規定「創制、複決兩權之行使，以法律定之」，顯見我國憲法強調地方人民參政權保障之憲法脈絡，因此除全國性公投外，亦應依法辦理地方性公投。我國公民投票法立法規範包含全國性和地方性公民投票事項，因此同法第 37 條亦有「直轄市政府、縣（市）政府應設地方性公民投票審議委員會」之規定；地方性公民投票審議委員會乃屬地方層級之行政機關，依據釋字第 498 號解釋理由書有關「特定事務之執行上…，地方自治團體為與中央政府共享權力行使之主體，於中央與地方共同協力關係下，垂直分權」之見解，在垂直分權之憲政體制原則下，行政院公民投票審議委員會與地方性公民投票審議委員會應是「中央與地方共同協力行使公民投票審議之職權」之關係，<sup>9</sup>然而，自本法公布施行至今，依法辦理地方性公民投票之實踐經驗卻少於全國性公民投票甚多，<sup>10</sup>公民投票審議機制運作的實際案例顯然集中於中央，地方性公民投票審議委員會實務經驗累積自不似行政院公民投票審議委員豐富，故選擇以中央之公投審議委員會為主要研究目標。

### （三）修法前後始終爭議不斷

本法第 34 條規定審議委員會負責「全國性公民投票事項」之認定，依據本法，審議委員會運作在全國性公民投票相關之政策過程中顯具決定性之功能，其設置應以確保人民之創制、複決權確實落實為前提，並具有「獨立性」與「公正性」價值；<sup>11</sup>在公投法制化之初，審議委員即備受爭議，除了我國政治

<sup>9</sup> 我國現階段行政院公民投票審議委員會與地方性公民投票審議委員會協力之唯一案例即公民投票審議委員會第 11 次會議決議：行政院函送有關宜蘭縣政府就該縣公民投票提案「您是否同意，宜蘭縣政府應自中華民國 99 年起，恢復每年 7 月在冬山河親水公園等場地，主辦宜蘭國際童玩藝術節？」之認定，將於本文第三章說明本案。

<sup>10</sup> 公民投票法制化後，我國第一件有「法源依據」之地方公投（陳俊榮，2008:76），即第一件依據本法及地方自治法辦理之地方性公民投票，係由高雄市教師會於高雄市於 2006 年 6 月提案、2008 年 5 月成案並於同年 11 月舉辦之「高雄市國中小班教學公投」，但截至 2011 年 5 月底止，卻仍為單一個案。

<sup>11</sup> 本法草案及立法說明，皆賦予審議委員會「獨立性」與「公正性」之特性，第 35 條修正理由亦就此特性再次重申，委員任命係參酌「國家通訊傳播委員會組織法」第 4 條第 2 項及「行政院公平交易委員會組織條例」第 11 條第 3 項之規定。然是否「委員會」之組織型態、「獨立機關」之人事體系，就得以保障審議委員會獨立且公正的運作？以「獨立性」為例，根據釋字第 645 號解釋理由書，審議委員會係屬「組織置於行政院內，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」，審議委員會是否屬於「行政機關」，亦或同國家通訊傳播委員會、公平交易委員會屬於「獨立機關」，解釋都未有定論，但廣義的行政法規範組織之獨立性，卻是指「行政機關」能「免於上級監督機關在科層體制之下的綿密的指揮監督權

文化背景，審議委員依法由各政黨依立法院各黨團席次比例推薦，送交主管機關提請總統任命，等同於複製國會中政黨政治的生態，遂更具複雜之政治性；行政院覆議本法「窒礙難行條文一覽表」所指出「審議委員任命違憲」問題<sup>12</sup>、審議委員會是否存在學理上違背「公投原理—直接民主」問題，另外還有論者指出全國性公投程序規定「矛盾」等，<sup>13</sup>是爭議主要環繞的三個面向。

就全國性公投程序規定「矛盾」之問題，下圖 1-1 表示現行實務上依據公投法規定之「全國性公投提案」提案流程：



限」（黃錦堂，2005:217）；解釋理由書中僅能確認審議委員會「職務係就個別全國性公民投票案…，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』」，行政權係我國憲法五權分體制下，在立法權、司法權、考試權及監察權以外之國家權能，有論者認為，獨立性之獨立一義，專指沒有隸屬機關而言，所要獨立之首要對象，反而是「行政權」本身（陳淳文，2009:259），因此，組織置於中央行政權機關「行政院」內之審議委員會，在行使行政權時，能否符合「獨立性」原則，還有待討論。

<sup>12</sup> 參考本文註 2。

<sup>13</sup> 論者所謂本法公民投票程序規定的「矛盾」之處，多針對第 10 條與第 14 條如何配合、適用；有論者認為，從本法第 10 條來看，公投提案審議權應屬審議委員會，從第 34 條及 37 條有關中央及地方審議委員會之職權來看，第 14 條「主管機關」審查權應該也屬於審議委員會，第 14 條之規定造成公投審議程序規定之矛盾（曲兆祥，2004:138-139）；另有論者認為，本法第 55 條規定對於審議委員會決議不服得依行政爭訟程序提起救濟，在將審議委員會視為「行政機關」的情況下，又有 14 條「主管機關」之規定，程序規定「混沌未明」（陳英鈞，2007:140）。

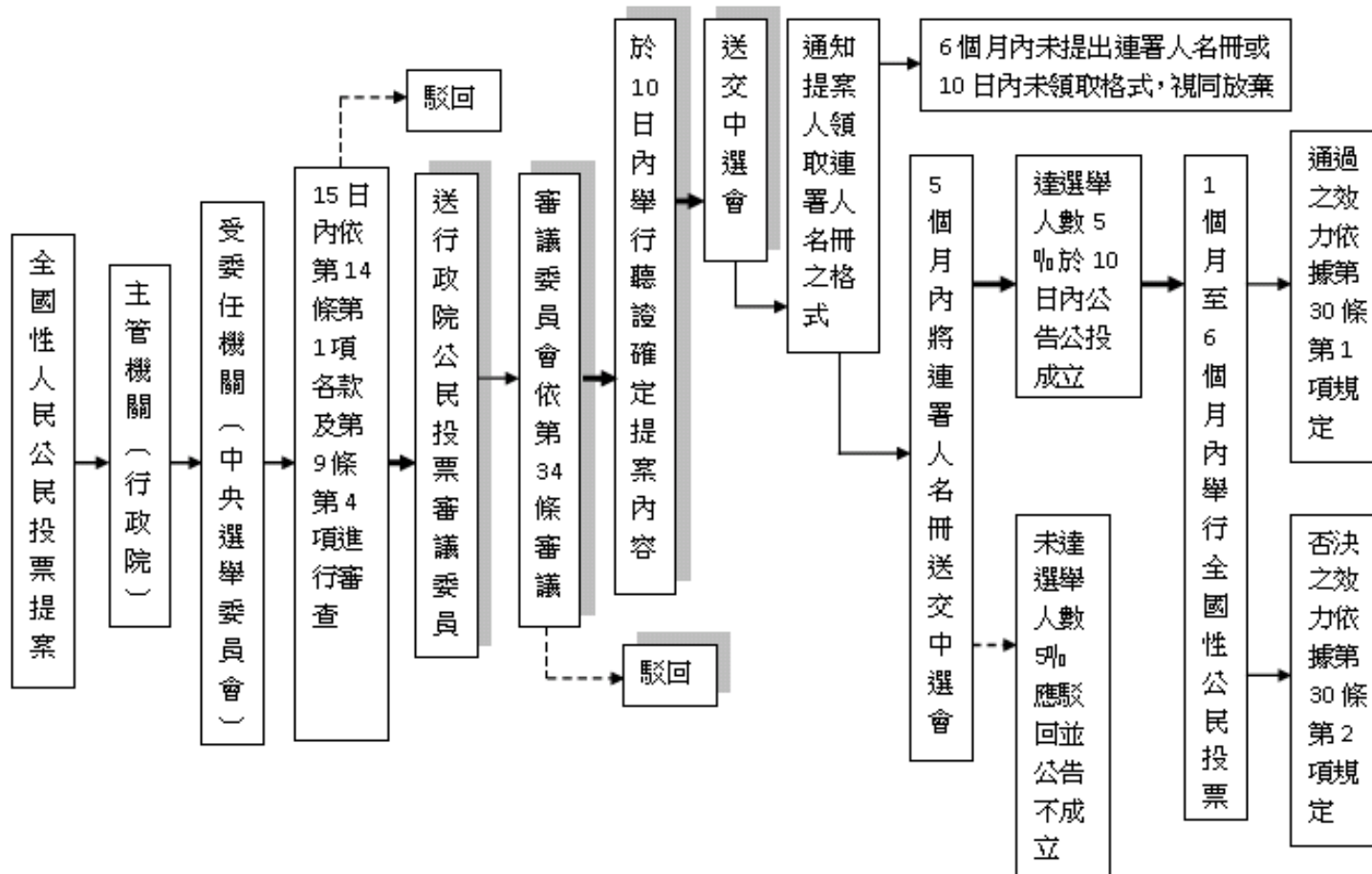


圖 1-1 全國性公投提案流程圖

圖 1-1 中陰影部分為經審議委員會審查之程序，粗體箭頭代表「審查結果合於規定」，虛線箭頭代表「審查結果不合於規定」；審議委員會審查公投提案之程序，依據公投法第 10 條及第 14 條之規定，確實有不易與中選會區分之爭議，修法前後皆然，本文在此先以簡明之流程圖理清之，後將再就法理與實務之研究敘明。

雖然，隨著公民投票法制化，且 2009 年本法已依據第 645 號解釋修正第 35 條條文、改變審議委員之任命方式，但審議委員會的設置爭議卻仍未宣告平息，顯現本法自立法之初即存有之制度辯論並非有限的修正可以中止，然而，立法的拙劣並不等於法律意旨的不明，更不表示可以任意曲解法律（李建良，2010:18），因此，本文欲以全面性的觀察審議委員會之法制和行政實務，尤其著重「重現」審議委員會從 2003 年至 2011 年 12 月為止共做成 16 次決議，決議產出之過程，是為本文所指之「運作過程」，<sup>14</sup>統整、歸納出現行全國性公民投票實踐的脈絡，以釐清審議委員會之設置，是作為公民投票法重要價值落實的「協助者」<sup>15</sup>或者是「干擾者」，做為本文之研究目的。



<sup>14</sup> 本文於 2012 年 4 月完稿，至 2012 年 7 月審議委員會召開第 17 次會議，是為第二屆審議委員會任期結束前最後一次會議，因本次會議係為重新審議「黃昆輝 ECFA I」公投案，且又本次會議召開於本篇論文完稿後，本文為臻案例研究之完整性及嚴謹度，故再於本文第三章補充本次會議過程，以供參考，但因本文研究目標仍以前 16 次會議為主，部分決議次數之敘述便不加以變更，而會註記「至本文於 2012 年 4 月完稿前」以茲區別。

<sup>15</sup> 釋字 645 號解釋理由書提到審議委員會「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」，故在此稱審議委員會為「協助者」亦或對立概念之「干擾者」。

## 第二節 研究途徑與方法

### 第一項 研究途徑

不同的研究途徑採取眾多相異的「知識論」立場，知識論和「我們以什麼方式認知這個世界」有關（Marsh and Gerry, 2007:12），因此，社會科學研究強調的研究途徑，即一種「將資訊排序整理成某種具有解釋力的架構的『理論化』取向」（Layder, 2003:12），簡單來說，即為從事社會科學研究時選擇切入研究問題之理論。

本文主要研究審議委員會之運作，試圖從下列三種研究途徑著手：

#### 一、法制之研究途徑

我國中央法規標準法第 5 條第 3 款規定「關於國家各機關之組織應以法律定之」<sup>16</sup>，審議委員會係我國行政機關，因此本文欲研究審議委員會之運作，必以機關「法制」層面的分析為前提，本文則依據我國憲政制度之脈絡，以我國憲法、相關法律（例如行政程序法、公民投票、中央行政機關組織基準法等）、相關法規命令（例如公民投票審議委員會組織規程和公民投票會審議規則等）以及相關行政規則、依法之處分及裁量…等，做為法制研究途徑之法規範參照。

#### 二、結構功能研究途徑

著名社會學者 T. Parsons 提出「結構功能論」（structural-functionalism），<sup>17</sup>在 1960 年代的社會科學界被廣泛的討論並運用；政治學研究亦有運用結構功

---

<sup>16</sup> 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。」

<sup>17</sup> 結構功能論是巨觀社會理論，帕森斯認為：「社會體系」是「社會互動的過程」，而社會體系內包括角色、模式及團體性等結構，因此社會互動是角色或團體之間的互動，氏並以四種「功能」：適應（adaptation）、目的之獲取（goal attainment）、整合（integration）以及模式之維持（latency, pattern-maintenance），合稱‘AGIL’，用以分析社會結構互動的功能，AGIL 之分析作用大至「社會體系」，甚至「社會的每一附屬部門」；雖然結構功能論在學界風靡一時後受許多有力的理論批判而式微，但其理論概念至今仍隱晦的存在於社會科學研究中，難以抹滅（蔡文輝，2006:175-178）。



能研究途徑者，更由 Almond 與 Coleman 於其 1960 年的著作中提出概念性的「政治的結構功能論」，後來更詳盡闡述於 Almond 與 Powell 在之後的合著中，他們認為根據結構功能論之研究途徑，所有政治系統—包括最先進到最原始的，可能都必表現某些必要的「功能」，像是利益匯集、司法判決或政治溝通…等 (Peters, 2003:14-15)；本文研究審議委員會之運作，就政治學的結構功能論而言，本文研究目標「審議委員會」，係一個「法制化」的「行政權機關」，機關法制化必有「被期待達成之目的」，故審議委員會係屬於政治系統中的一個「角色」，是政治體系中用以分析結構互動的對象，本文所要觀察的即是必要的「功能」之履行—在公民投票制度下，審議委員會運作究竟是協助人民正當行使創制、複決權之「協助者」功能，或是行使職權否決提案、阻擋人民正當行使創制、複決權之「干擾者」功能？

### 三、新制度研究途徑

新制度主義，相對於「傳統制度主義」，<sup>18</sup>是從 1960 年代開始，受到行為主義 (behaviorism) 學派影響，開始關注制度下個體的行為，並強調觀察制度中「非正式」變項，到 1980 年代轉變為重新重視「制度」(非專指形式上的制度) 研究；新制度主義的基本假設始終建立在「制度影響行為」上，因此，新制度主義被認為是一種「中層理論」，因其除了關切正式的憲法與組織結構，還有政治生活中的非正式慣例 (Marsh and Gerry, 2007:121)。

基於對何為「制度」之解釋有所不同，新制度主義發展出不同派別，基於本文之研究目標，主要探討其中之「理性選擇制度主義」及「歷史制度主義」；理性選擇制度主義認為制度並不會影響個人偏好，個人偏好是「內生決定」(Marsh and Gerry, 2007:113) 追求利益極大化的結果，制度影響僅及於個人在追求偏好時選擇策略的決定，而非偏好本身；歷史制度主義可說是一種範圍最廣的研究體系 (Marsh and Gerry, 2007:114)，其認為個人會在既有制度下進行策略性互動，有別於理性選擇，強調的是「路徑依循」的社會現象因果，即過去的制度對現今的制度所造成的影響，或現今的制度將來轉變方向的討論；上述做為本文之研究途徑，其中理性選擇制度主義得用以研究公民投票法立法過程中，各黨團所提出之不同版本草案，皆是出於將黨團政治利益最大化

---

<sup>18</sup> 政治生活其實是圍繞著政府結構而存在的，故政治學上傳統制度研究途徑較為重視政府機構法制面與正式組織，如組織型態、職掌功能、法制地位或作業程序等，認為政府結構對政策結果有必然的影響力，而過於強調結構與法制面，制度論者並不太重視行為面與環境的互動，因此相對於動態與行為的新制度論，被歸於傳統制度論 (邱昌泰, 2005:40-42)；雖然傳統制度研究發展得很早，但卻因過於強調形式主義 (formalism) 走入困境，而漸漸被政治研究學者不重視。

之個別偏好（例如國、親版本草案中審議委員會之設置及委員任命之規定），憲政制度規範則僅做為決策之框架；而歷史制度主義，則用以研究審議委員會所受立法、修法及相關大法官解釋表現在實務運作面向的影響及審議委員會修法之建議。

## 第二項 研究方法

說明研究方法最重要的作用，即在於告訴讀者：作者分析用的資料是從哪裡來？又如何取得的？（石之瑜，1991:285）本文採用下列二種研究方法：

### 一、文獻分析法

本文主要藉由閱讀、整理並分析審議委員會運作相關之「第一手文獻資料」<sup>19</sup>，輔以參閱有關公民投票審議機制之專書著作、學位及期刊論文、電子及平面媒體報導與政府出版品等文獻，統整並歸納出審議委員會運作之應然面與實然面。

### 二、案例研究法

案例研究法是社會科學領域普遍使用的研究方法，可以是針對「單一個案」深入研究，也可以是有效整合「數個個案」建構一套論理架構；又選擇研究的個案，可以是一次「政治事件」或一個「政策決定」，也可以代表一個「過程」（process），本文以審議委員會之運作為研究核心，因審議委員會屬於合議制行政機關，行政決定係由審議委員會之委員開會共同決議，因此本文試圖以「完整的決議過程」做為研究之個案，並將 2012 年 4 月以前審議委員會總共 16 次開會情況暨決議，分別整理成 16 個案例<sup>20</sup>，同時探討全國性公民

<sup>19</sup> 本文用以分析之第一手文獻資料，包括：審議委員現階段 14 次會議之開會通知單、公聽會召開通知單、公聽會會議規則、公聽會會議議程、公聽會座次圖、公聽會列席人員簽到名單、議題之主文及理由書（領銜人書面資料）、公聽會與會之有關機關或專家學者報告之書面資料、公聽會會議發言紀錄逐字稿、本次會議開會決議通知單、本次會議議程（含前次會議紀錄、前次決議事項執行情形報告及本次會議相關書面資料）、本次會議紀錄函（含出席人員與本次會議討論事項決議內容）、本次會議發言紀錄逐字稿以及本次會議紀錄更正函。

<sup>20</sup> 14 個案例，以領銜提案人之名義以及決議之主文做為案例之個別標題，分別定為：一、程序之釋義。二、總統交付之是否同意反飛彈全國性公投案。三、總統交付之是否同意兩岸和平協商全國性公投案。四、游錫堃先生提出是否同意制訂「黨產不當取得條例」公投案。五、王建煊先生提出是否同意制訂法律和成立立法院調查委員會追究國家領導人失職之責任全國性公投案。六、游錫堃先生提出是否同意以

投票現行法制落實層面的問題，可謂本文最主要的研究目標；有關全國性公民投票「理論」之研究已相當豐沛，但實踐之研究則尚難謂完備，本文採用案例研究法亦有進行補充之用意。



---

「台灣」名義加入聯合國公投案。七、蕭萬長先生提出是否以有尊嚴的名義重返聯合國公投案。八、江丙坤先生提出是否同意兩岸直航全國性公投案。九、十：蔡英文女士提出 ECFA 之簽定應交付全國性公投案。十一、宜蘭縣政府經函送認定之地方性公投案。十二、謝天仁先生提出否決衛生署美牛進口政策並重啟對美談判交付全國性公投案。十三、十四、十五：黃昆輝先生提出是否同意 ECFA 交付全國性公投案。

### 第三節 文獻檢閱

本文之寫作採用文獻分析方法及案例研究方法，故進行文獻檢閱時，同時閱覽審議委員會相關學術文獻及其實務運作之資料文件，試圖全面向的發掘審議委員會運作之爭點，回應本文之研究目的，分別於下詳細介紹之。

#### 一、學術文獻回顧

有關我國審議委員會運作之學術文獻，散見於探討我國公民投票制度—包含全國性投票與地方性投票議題之著作、期刊與學位論文等文獻中，國內專門就審議委員會進行研究探討的文獻尚付諸闕如，司法院大法官作成第 645 號解釋之後，本法第 35 條於隔年修正並公布施行，使得審議委員會合憲性的政治性爭議劃下句點，但審議委員會的運作，特別是 2008 年 8 月馬英九接任總統依法任命的畢二屆審議委員會，諸多的個案審議結果仍引發高度的政治爭議性，因此。綜觀學術文獻中對於審議委員會運作之研究可區分為對立二說—「審議委員會應廢除」以及「審議委員會應保留」，茲分別詳細列出：

##### (一) 採「廢除說」之文獻

回顧與本法公布施行時間較為接近之學術著作，不乏關於探討是否應廢除審議委員會之篇章，其中表達支持廢除審議委員會之見解者，分別有從「審議委員任命違憲」、「違背公投原理」及「公投審議機制研究」的角度分析，分述如下：

##### 1. 委員任命違憲角度

例如周志宏（2004:26-27）以「合憲性」的角度，分析審議委員之任命係由立法院各黨團依席次比例推薦，已嚴重剝奪行政院之人事任命權，有違憲法第 53 條所定之權力分立原則，還有林水波（2005:15）運用專有名詞「制度罅隙」，檢視審議委員任命等有待修法解決之違憲爭議；只是，2008 年釋字 645 號解釋公布，委員任命之規定因而有修法之轉機，上述有關審議委員會之研究亦隨著舊法走入歷史。

##### 2. 違背公投原理—直接民主角度

例如林水吉（2005:136）以民主參與理論，評析審議委員會認定公投事項時擁有否決權，而非僅限於形式的審查，恐傷害「人民主權」；還有吳志光（2005:486）亦直言審議委員會之設置係加高公投門檻，侵害「主權在民」之

原則，應予以廢除並由各級選舉委員會取代其職能；李惠宗（2006:336）在其憲法學專書著作中也認為：公民投票制度係直接民主的機制，但其中審議委員會審理公投事項之規定，代表行政機關可以決定某一公投議題是否成立，完全欠缺民主合法性。

### 3. 公投審議機制研究角度

從「公投審議機制」研究之角度分析審議委員會之著作，多著眼於「制度設計」之原理原則，其中有些亦藉由不同國家之公投審議機制進行「比較分析」，例如陳英鈺（2007:139-140）從公民投票制度體系論審議委員會之制度設計，分析本法中有關審議委員會運作與職權「雜亂且矛盾」之條文規定，認為審議委員會應予廢除。

#### （二）採「保留說」之文獻

國內學界對審議委員會採取「保留說」者亦多，例如曹金增（2004:462-464）以其自擬公民投票法草案之脈絡重建「理想型」的審議委員會，定名為「創制複決案件審議委員會」，其特色係配合「事前司法審查」機制，發揮「過濾提案」之主要功能；曲兆祥（2004:141）則從他國審議機制先例之設置映證審議委員會設置必要性；邱柏翰（2007:126）針對美國與義大利兩國公投審議機制設置之原則與我國審議委員會進行比較，推得全國性公投審議機制存在的必要性和合理性；另林昱奇（2006:184-185）以憲政制度為前提，從「最適機關」之制度設計角度分析審議委員會之公投審議職權，認為只要「制衡機制」之存在，就應該容許公投審議委員會繼續扮演「新穎」的公投審議機制。

## 二、審議個案之研究

釋字 645 號解釋公布以後，至今雖然相關文獻產量累積仍有限，但學界對審議委員會運作之爭議研究仍未停止，且學者在研究審議委員會時，顯然有試圖跳脫過去種種從公民投票「學理上爭議」的角度，從新的視角進行分析之傾向；在審議委員會逐年累積其實際運作下做成之決議、且我國亦逐漸累積全國性公投經驗後，愈多著作開始透過「案例分析」角度研究審議委員會，例如林佳龍（2009:144）於發表之文章中，透過「追討國民黨不當公投案」（審議委員會第 3 次決議）以及「入聯公投案」（審議委員會第 5 次決議）兩次全國性公民投票經驗研究，分析審議委員會係「淪為國會多數黨代言人」，且實質審查職權功能僅發揮於本法規定之「排除性事項」上，建議修法廢除審議委員會；曾建元（2009:100-103）則分析 2008 年舉辦之全國性「入聯、返聯公投案」（審議委員會第 5、第 7 次決議）之經驗，並以之對審議委員會之設置與

公民投票議題的關係提出一些法律層面的改革建議，氏之論述更進一步認為公投審議委員會除了應具有「獨立性」還能再擴張其職能，例如「整合公投提案」之功能，可見氏傾向應保留審議委員會之見解；還有隋杜卿（2010:138）在其發表之文章中，引用審議委員會第 12 次決議做為案例，論證對於「適用新法之審議委員會是否就能避免修法前的種種政治問題」之疑慮，氏認為除了考量「政黨政治」之變項，還可從制度設計的角度探討審議委員會是否有必要繼續運作的問題，氏認為可由中選會分擔公投議題審查之職務，因此傾向廢除審議委員會之見解。

雖然學者開始注意到可以審議委員會所做成之決議為釐清審議委員會存廢爭議之分析案例，但大多著作還是將審議委員會做成之決議視為一個我國公投制度落實的個案，探討其所扮演公投制度中「制度變項」的角色，而不是將審議委員會從召開到做成一個決議的「會議過程」視為一個研究個案；採取案例分析研究審議委員會的學術著作，最近期的是 2010 年 9 月舉辦的「公民投票制度之實踐與檢討」研討中，李建良（2010:2）與黃舒芃（2010:11）分別以〈試析反公民投票的反法治詭論—以「反對台聯 ECFA 公投的謬論」〉以及〈抗拒直接民主的公民投票法？從憲法觀點檢視公民投票審議委員會對台聯 ECFA 公投提案之認定〉為題，發表分析審議委員會第 13、14 次決議內容合法性之論文，兩篇著作雖並沒有表達審議委員會應廢除或保留之價值判斷，而是僅就審議委員會決議之「理由」進行法理之解讀、批判，亦可證明審議委員會的實務運作也是充滿了爭議。

### 三、實務資料統整

釋字 645 號解釋公布之前發表之文獻，大多是從我國公民投票存有「制度面」爭點進而推得審議委員會之爭議問題，而這些著作所論述審議委員會運作的爭議問題，也大多呼應本法最初訂定時「窒礙難行」的爭議；<sup>21</sup>本文擬以統整審議委員會相關實務資料、文件，透過審議委員會在開會過程中確實遭遇之適用法律和裁量上的困境，歸納出審議委員會實務運作之爭議問題，比較前所列之多數學術研究多少存在審議委員會存廢之價值預設，實務運作層面顯然並不關注審議委員會存廢之問題；審議委員會係合議制機關組織，因此審議委員會進行實務運作之最主要文件應屬「會議發言紀錄」。

---

<sup>21</sup> 請參考本文註 2。

## 第四節 重要名詞界定

本文研究審議委員會之運作，因審議委員會係依據公投法而創設，與我國全國性公民投票之舉行有絕對密切之關係，故在本文研究分析的過程中，為使文義更為明確、脈絡更為通順，有必要先加以釋義本文運用之重要名詞概念：

### 一、全國性公民投票

有論者以法理層次區分公投類型，並將全國性公投之定位於：在憲政制度下，為解決憲法、法律及中央政府之重大政策問題或與國家主權有關之公民投票（曹金增，2004:50）；著名的政治學者 Butler、Ranney 在其共同編著之公投制度經驗研究著作中將公民投票以“referendum”通稱，只是，Butler 和 Ranney 在解釋經驗研究之個案時，雖有運用到“nationwide referendum”的詞彙（Butler & Ranney, 1994:4），<sup>22</sup>未加以注釋其範圍。

本文「全國性公民投票」之用語源於本法第 2 條第 1、2 項及第 3 條第 1 項前段，第 2 條第 1、2 項條文規定「本法所稱公民投票，包括全國性及地方性公民投票。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 條第 1 項條文規定「全國性公民投票之主管機關為行政院」；雖然條文內容並無定義何為全國性公民投票，但藉由條文之文義解釋，應可將全國性公民投票解釋為「由主管機關行政院管轄辦理，適用法律複決、立法原則創制、中央政府之重大政策創制或複決以及憲法修正案複決事項之公民投票」。

本法亦有相對於全國性公民投票之地方性公民投票類型，依本法第 3 條規定「地方性公民投票之主管機關為直轄市政府、縣（市）政府」，本法第 2 條第 3 項亦規定「地方性公民投票適用事項有：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」，以條文規範區別兩者；有論者認為全國性與地方性之差別在於「公投實施之範圍不同，全國性公投實施之範圍及於全國，公投議題屬國家層次」（陳俊榮，2008:21），其定義係基於關於地方性公投研究之反推。

就本法有關公民投票「提案」與公民投票提案「連署」之規定觀察，全國

<sup>22</sup> Butler & Ranney 著作原文所述「The countries that have never held nationwide referendum- India, Israel, Japan, the Netherlands, and the United State- Seem to have little in common.」，在吳宜容翻譯之版本中，係將「nationwide referendum」譯為「全國性公民投票」（Butler&Ranney, 2002:5）。

性公民投票提案的部分，本法第 10 條第 1 項規定「公民投票案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千分之五以上」，地方性公民投票則依據本法第 27 條第 1 項規定「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」；全國性公民投票連署的部分，本法第 12 條規定全國性公民投票「第 2 條第 2 項第 1 款、第 2 款、第 3 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」，地方性公民投票則依據本法第 27 條第 2 項規定「公民投票案連署人數，應達提案時最近一次直轄市長、縣（市）長選舉選舉人總數百分之五以上」；全國性公民投票與地方性公民投票之提案與連署人數之法定門檻顯有區別。

綜觀上述，為準確界定全國性公投之範圍，與地方性公投區別，實務運作上應可參照以下列判準：

1. 提案人向中央或地方行政機關提案：向行政院（中選會）提案者，是為全國性公民投票；向直轄市、縣（市）政府（各地選舉委員會）提案者，為地方性公民投票。
2. 提案之公投事項係本法規定全國性公投事項或地方性公投事項：全國性公投提案的內容，應為法律與中央政府重大政策的創制、複決，以及憲法修正案的複決；而地方性公投提案的內容則為地方自治法規及重大政策的創制、複決。
3. 公投案提案人數與連署人數之要求相異：全國性公投案所需之提案與連署人數，大於地方性公投案所需之提案與連署人數。

至於公投提案人和連署人身分是否限於特定地方，則非全國性公民投票與地方性公民投票區別之判準，蓋相對於地方性公投提案，全國性公投提案人身分範圍並不侷限特定直轄市或縣（市）的選舉人，只要提案人數到達最近一次總統、副總統選舉選舉人總數千分之五，或連署人數到達最近一次總統、副總統選舉選舉人總數百分之五，提案人及連署人身分來自於全國各縣市之人民甚或集中於某一縣市，在所不問。<sup>23</sup>又因本法第 24 條有明文規定中央層級之公民

---

<sup>23</sup> 以 2008 年我國第 12 屆正副總統選舉，全國選舉人總數 17,321,622 為例，要達本法第 10 條規定的全國性公投提案門檻，應至少需 86609 位選舉人參與提案，而要達本法第 12 條規定的全國性公投連署門檻，應至少需 866,082 位選舉人參與提案，但是 2008 年時我國唯二直轄市台北市及高雄市之選舉人數分別就有 2,022,563 人及 1,153,000 人，皆高於法定所需人數，因此全國性公投提案人身分或連署人身分全屬台北市民或高雄市民，不無可能，卻也無違公投法之規定。



投票得與全國性選舉合併舉行，<sup>24</sup>在本法公布施行後，現階段共有三次總統選舉及立委選舉合併舉辦全國性公民投票之經驗，<sup>25</sup>，然而，本法對於地方性公投卻無相關規範是否得與地方性選舉或全國性選舉併辦，<sup>26</sup>實乃立法缺漏。

## 二、合議制組織與委員會

就字面上的意義來看，合議制組織可能包含所有以「會議」方式決策之組織，有論者認為其廣義的解釋係指「成員平等進行團體決策過程，負有行政公共任務的社會組織」（藍健誠，2001:22），對照本法第 35 條第 3 項前段規定「主任委員由委員互選之」，及第 36 條第 1 項規定「審議委員會議由主任委員召集之」，應可推論審議委員會係「合議制組織」；又林鍾沂（2004:223）認為公共組織採「委員會」之組織設計大多為履行「準司法」之功能，在限制屬於同一政黨的委員數目下，能讓委員依照公共利益之需要，不受任何一個政黨控制，參與並表達意見，對照本法第 35 條第 2 項規定「審議委員具有同一黨籍者，不得超過委員總額二分之一」，以及依據本法所賦予審議公投案之職權，本法建制之審議委員會係學理上之「委員會」亦無懷疑。然而，本文還要釐清合議制組織與「委員會」的關係；就我國行政組織的角度，吳庚（2008:197）認為：「合議制機關係指決策階層由權限平等之成員組成，通常以多數決方式做成決定，並同負責任之行政機關，又稱『委員制』」，可見合議制組織與委員會並不需要特別區分，只是本法並無明文審議委員會係為行政機關抑或內部單位，然而吳庚教授（2008:198）又提到「委員會未必皆屬合議制行政機關，亦有『內部單位』」，與審議委員會同屬公投審議機制之「訴願委員會」即屬之。因此不論審議委員會係為行政機關抑或內部單位，本文研究審議委員會時

<sup>24</sup> 本法第 24 條條文規定「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」，顯然「與全國性選舉合併舉辦」並非全國性公民投票舉辦之必要條件；蓋第 24 條規範全國性公投與全國性選舉得合併舉辦，立法理由雖基於避免延宕太久、損及人民權益，或辦理公投事務龐雜、耗費大量人力物力等考量行政效率考量，非絕對應合併舉辦，特此說明。

<sup>25</sup> 我國舉辦過與全國性選舉併辦之三次公民投票案，依照舉辦之日期、併辦之選舉及公投案簡稱羅列，分別為：民國 93 年 3 月 20 日，併第 11 任總統副總統選舉所舉行之「防禦性公投案」；民國 97 年 1 月 12 日，併第 7 屆立委選舉所舉行之「討黨產條例及追究國家領導人失職之公投案」；民國 97 年 3 月 22 日，併第 12 任總統副總統選舉所舉辦之「入聯及返聯公投案」。資料來源：中央選舉委員會網站。

其中，有關防禦性公投併總統大選之爭議，請參考本文註 17。

<sup>26</sup> 地方性公投是否與地方性選舉或全國性選舉合併投票至今我國尚未發生實務經驗，在法無規定的情形下，亦無從適用全國性公投之相關規定，我國唯一依據本法舉行之地方性公投案例，即本文註 20 提及之「高雄市國中小小班教學公投案」，於 2008 年 11 月舉辦，即未合併於任何全國性或地方性選舉日程。

應可不區分合議制組織與委員會之用法。

### 三、公民投票審議機制

公投審議機制在外國立法例常見「司法審查」(judicial review)之模式，一般常用的司法審查，係指除了憲法層次的違憲審查外，概念與範圍上還包括行政法(或法律)層次的命令審查(黃昭元，2003:57)，司法審查雖然有審查「民意」的正當性疑慮，但因公投議題廣泛，類型複雜，爭議發生時也只有透過司法審查始能獲得合法救濟，以德國為例，德國公投爭訟問題依據公投不同的階段過程：提案、連署及投票，分為「公民創制提案申請拒絕之訴」、「公民創制連署審查爭議或撤銷之訴」及「公民複決程序爭議或撤銷之訴」(吳志光，2003:187)，其中公民創制提案申請遭拒時，依規定得提起「憲法訴訟」，主管機關將拒絕申請之權限保留由邦憲法法院行使，屬「預防性抽象審查規範」之功能(吳志光，2003:193)；德國立法例說明公投的司法審查，也包含「違憲審查」，憲法法院或多或少仍具政治決策<sup>27</sup>的本質(陳慈陽，2007:202)，呼應公民投票反應的政治意義，我國公投爭訟的情形，可比擬德國「公投提案申請遭拒」之訴訟標的，即指「審議委員會否決公投提案」之情形，依本法 55 條之規定適用行政爭訟程序解決，而本法亦有規定得提起憲法訴訟(聲請大法官會議解釋)之公投爭訟問題，即第 54 條規定之「中央與地方職權劃分之爭議或法律之爭議或其他行政爭議」，而審議委員會依第 38 條規定亦負認定屬於中央或地方公投事項之責任，因此，我國亦如同德國立法例，具有公民投票司法審查之制度設計。

問題在於，公投法規定全國性公民投票由審議委員會依法認定公民投票之事項，包括審議公投議題之「排除性條款」，<sup>28</sup>但審議委員會並非司法審查機關，<sup>29</sup>其以行政院為主管機關，職掌係屬「行政權」而非司法權，又如遇公民投票爭議，不論是公投提案被否決之爭議，或者是依本法第 56、57、58 條規定之「公民投票無效之訴」，請求救濟之途徑，仍必須是掌理行政訴訟的高等行政法院和最高行政法院，以及向司法院大法官會議聲請釋憲，由此看來，司法

<sup>27</sup> 陳慈陽教授舉德國聯邦憲法法院參與德國派兵審理南斯拉夫戰爭是否違憲之決定，而我國則可從釋字 520 號解釋中，大法官對於行政立法有關核四停建爭議的解釋可得知，其判決或解釋亦非全無政治考量。

<sup>28</sup> 請參考公民投票法第 2 條全文。

<sup>29</sup> 依據湯德宗教授舉出的公民投票司法審查類型，依據裁判權劃分，係「行政訴訟」與「違憲審查」二種(湯德宗，2005:244)，屬憲法權力分立制之司法權，由法院裁判，因此，雖然合議制度被賦予「準司法」的功能，屬於合議機關組織的審議委員會並非法院，不等同於司法審查制度。

機關就公投進行審查的司法標的，涵括了公投階段之整個過程。而審議委員會認定之事項僅只於交付人民公投之前、提案階段的「提案審查」，稱之為「事前審查」，<sup>30</sup>本文因此排除審議委員會決議有司法審查性質，始符合憲法權力分立原則；本文另以「公民投票審議機制」稱之，有別於行政法院之審查，若以對全國性公投事項具有「事前審查」之「行政權」基準劃分我國公投審議機制，除審議委員會，全國性公民投票之提案正式成案與否，必須經由審議委員會之審議，雖然在本法中尚可見「中央選舉委員會」（以下簡稱「中選會」）<sup>31</sup>以及「行政救濟程序」（審理機關為「行政院訴願審議委員會」，以下簡稱「訴願會」）<sup>32</sup>，均與審議委員會在全國性公民投票程序中，對於公投提案之「實質審查」有緊密關連性，此外，審議委員會、中選會與訴願會之組織設計都為「合議制」，藉由成員平等表決的方式確保公平公正之決策，故本文所指

<sup>30</sup> 相對概念之「事後審查」，係指本法第 56、57、58 條規定，以主管機關之選舉委員會為被告，向管轄之行政法院提起以「公民投票結果」為訴訟標的之「公民投票無效之訴」。

<sup>31</sup> 本法規定有關中選會之全國性公民投票審查職責，規定於第三章「公民投票程序」第一節「全國性公民投票」第 11 條、第 12 條、第 15 條及第 16 條之條文內容中，負責全國性公民投票提案之「書面審查」，但依據第 14 條第 1、2 項規定，中選會將公投提案送交審議委員會審議之前，經審查所做「駁回」與「核准」之認定，係具有行政上實質要件之處分，對於公投提案具有實質審查職權，顯然「直接參與」公投事項審議之程序；本法第 3 條前段規定「全國性公民投票之主管機關為行政院」，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」，因此，在游錫堃院長任內，行政院於民國 93 年 4 月 16 日院臺內字第 0930083141-A 號公告「行政院原辦理公民投票法第 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、相關意見書之提出』等事項，自中華民國 93 年 4 月 16 日起依規定『委任』中央選舉委員會辦理」。

<sup>32</sup> 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三十日內，得依行政爭訟程序提起救濟」、第 2 項規定「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…，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」、第 3 項規定「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」；依照訴願法第 4 條第 7 款規定「不服中央各部、會、行、處、局、署之行政處分者，向主管院提起訴願」，因此，行政院做為審議委員會之訴願管轄機關，由「行政院訴願審議委員會」負責審理不服公投提案審議結果之訴願，訴願會之「準司法」審理程序依法係「先程序後實體」（吳庚，2008:655），做成訴願決定類型有「不受理」、「無理由應駁回」或「有理由應撤銷原處分」，對於做為訴願標的之公投提案顯然具有實質審查權，故同屬「直接參與」公投審議程序；另外，依據我國行政訴訟程序採用之「訴願前置主義」，不服訴願決定者，得再向行政法院提起行政訴訟，但行政法院已非依本法規定與審議委員會在公投程序上緊密關連之機關，在此則不做討論。

我國全國性公投審議機制係「有審議全國性公投事項職權之事前行政審議機制」，其中，中選會、審議委員會及訴願會三機關建立架構如圖 3 所示。

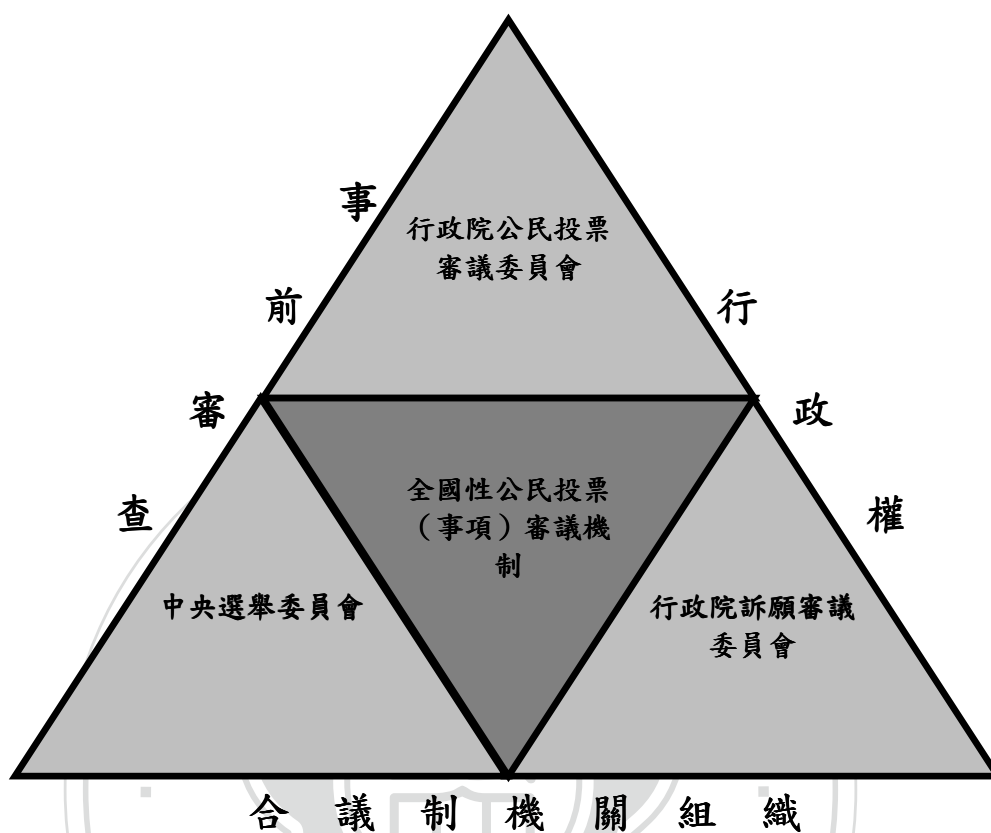


圖 1-2 我國全國性公投審議機制架構（自行整理）

#### 四、行政機關與內部單位

憲法第 35 條規定「行政院為我國最高行政機關」，而行政機關依據行政程序法第 2 條第 2、3 項之規定，係指「代表國家、地方自治團體或其他行政主體表示意思，從事公共事務，具有單獨法定地位之組織」，以及「在委託範圍內，受託行使公權力之個人或團體」；有學者援引德國法上行政機關的意義「有決行的權利，行為之效果之歸屬，上級機關原則上不得代為處理」（黃錦堂，2005:430），用以釐清我國立法對於行政機關之地位解釋較為模糊之部分，而一般來說行政機關係「行為主體」而非權利主體，不具有法律上人格（李震山，2003:85），吳庚（2008:180）更闡述行政機關乃「國家或地方自治團體所設置之『獨立的組織體』，依行政權範圍內之管轄分工，有『行使公權力』並『代表國家或地方自治團體為各種行為之權限』，其『效果則歸屬於國家或該自治團體』」，至此行政機關之定義已相當明確。

審議委員會是否屬於一個「行政機關」？依據本法第 3 條規定，能確定審議委員會之主管機關為行政院，但審議委員會卻難以適用中央行政機關組織基準法確認其在行政體系中所屬之組織定位，<sup>33</sup>如就前述學理上行政機關定義之要件檢視審議委員會，會得到審議委員會具備下列要件：審議委員會以行政院之名義決議，<sup>34</sup>最終結果均歸屬於國家，係為「行為主體」；審議委員會審議全國性公民投票提案，係為「行使公權力」；審議委員會負責全國性公投提案之審議，係其「行為權限」。

然而，其中一項重要要件，即行政機關是「獨立之組織體」，卻因審議委員會係「以行政院之名義決議」而產生疑義，有論者便認為審議委員會不具有機關之地位，其委員會及委員均非獨立行使職權，只是「行政機關內部任務編組性質之專業審議單位」（周志宏，2006:5），另一方面，雖然審議委員會有其單獨之組織規程，但根據其規程第 8 條規定「所需經費由中央選舉委員會編列預算支應」，顯然審議委員會並沒有獨立之預算編製。

雖然學理定義之行政機關並無以所有要件均應符合為必要，但為確認審議委員會決議之法效性，審議委員會之組織無法滿足行政機關之「獨立之組織體」要件時，應必須進一步再探討審議委員會是否屬於一個「內部單位」；大法官釋字 645 號解釋理由書中提到「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」，其中亦無明確認審議委員會究屬行政機關或內部單位，其中爭點在於該如何解釋行政程序法第 114 條第 1 項第 4 款所稱「參與行政處分作成之委員會」？

行政程序法第 114 條第 1 項第 4 款規定「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…，第 4 款，應參與行政處分作成之委員會已於事後作成決議者」；法文規定係為「行政處分瑕疵之補正」，蓋行政處分之做成應確保行政機關所做成之決定為「內容正確」，而委員會參與之規定係確保決策之「組織適法性」，屬於「公正作為」之一環，故有依法必須由「委員會」參與決定之做成者（湯德宗，2003:108）；有論者認為，此處委員會應指「合議制機關組織之行政機關」

<sup>33</sup> 中央行政機關組織基準法第 6 條第 3 款規定「行政機關之名稱中，『委員會』由二級機關或獨立機關用之」，審議委員會雖名為「委員會」，但非同法所稱二級機關，亦非同法所稱獨立機關。

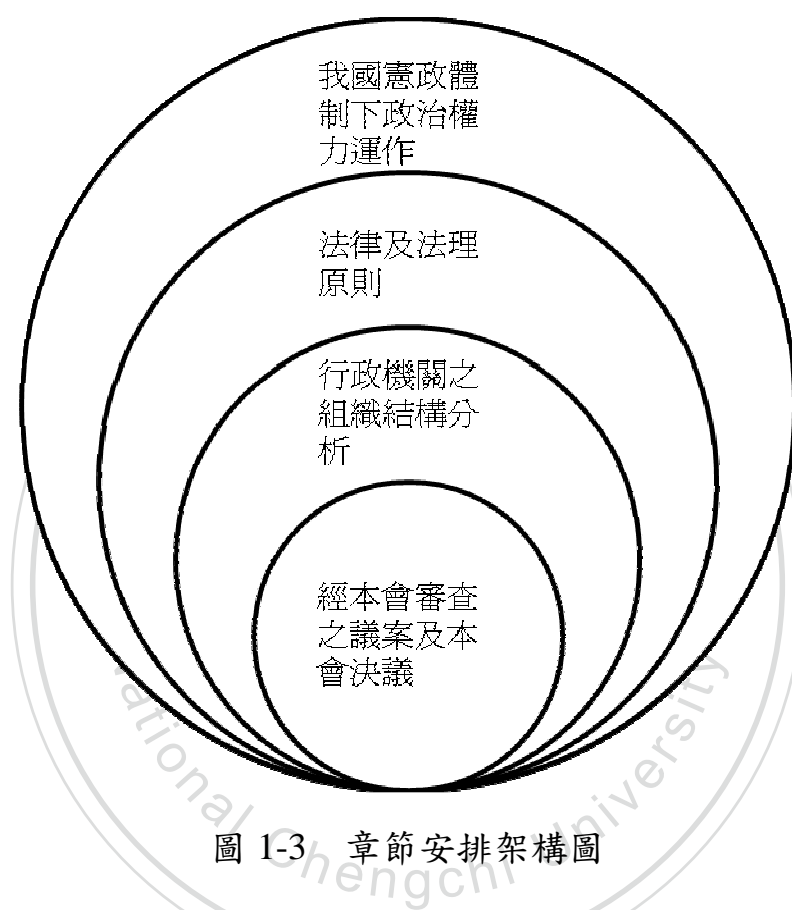
<sup>34</sup> 行政院公民投票審議委員會組織規程第 9 條規定：本會決議事項，以行政院名義行之。

（陳敏，2003:421），而另外值得注意的是，彭鳳至大法官在釋字 645 號解釋部分不同意見書提出見解，認為「所謂『參與行政處分作成之委員會』，是『機關內部之單位』…，通常法令規定之形式為審議某種事項時，應設置某種委員會，委員會之設立多少都帶有獨立運作之意義在內…，理論上委員會應『獨立於層級指揮體系之外獨立運作』」。或許，將審議委員會依據學說和實務看法能較中性的定義為「獨立運作之合議制機關」，但因 645 號解釋中審議委員並非「獨立之行政機關」見解，以及彭大法官在部分不同意見書中主張審議委員會屬於「內部單位」之認定，故本文傾向認定審議委員會非「行政機關」，而係「內部單位」，但如同行政院訴願審議委員會獨立行使其職權而不受行政院干擾一般，審議委員會實應為「以合議制獨立行使職權的內部單位」。



## 第五節 章節架構與安排

本文以 4 個法邏輯緊扣之論述領域觀察審議委員會之運作：一、審議委員會做成之決議及其議事過程，二、行政機關之組織結構分析，三、法律與法理原則，四、憲政制度下的權力運作，論述之架構如下圖 1-2 所表示。



雖然本文之研究中心為審議委員會做成之決議及其議事過程的實務問題，但是，為還原審議委員會在我國現行憲政體制下是「如何運作」，並思考審議委員會就我國現行憲政體制「應如何運作」，行政機關之組織結構分析、法律與法理原則及憲政制度下的權力運作之研究面向，在我國「法位階原則」層序漸進的法制系統下，仍是推動審議委員會運作之基礎，也是本文寫作進入實務研究前的前導部分。

本文共安排 5 個章節，第一章為「緒論」；第二章為「審議委員會之組織與定位」，即審議委員會組織結構分析及審議委員會在憲法、法律與法理原則規範下之制度模型；第三章為「案例分析」，即本文研究審議委員會實務運作的章節，也是問題研究之核心；第四章為「審議委員會運作爭議之初探」，主要回應審議委員會各種爭議問題；第五章為「結論與建議」。

## 第二章 我國公民投票審議委員會的 組成與定位

各國落實直接民主之制度設計並不完全相同，但其中許多國家都因此有「公民投票審議機制」之設置，而我國主要負責公民投票審議機制的審議委員會，是由公民投票法創設。公民投票法之立法、落實與修法過程，直接影響審議委員會的組成與定位，雖然，公民投票法在 2009 年 6 月依據大法官釋字 645 號解釋修訂之條文，已將審議委員會之組成賦予合意性的變革，然而公民投票法自公布施行以來各方的爭議卻非僅限於審議委員會之組成；回顧釋字 645 號解釋作成之軌跡，作為公民投票審議機制之審議委員會應如何變革？又應如何在我國行政上定位？本章將從一一敘明。

### 第一節 制度化公民投票審議機制

就宏觀的制度層面而論，審議委員會是行政上全國性公民投票審議機制（以下簡稱公投審議機制），但單就審議委員會加以討論，卻難道盡公投審議機制之全貌，因此，二者有分開討論之必要，尤其，公投審議機制之制度設計目的在於確保公投法制之落實，係「制度化公民投票」體系下重要環節，因此，審議委員會與公投審議機制存廢之辯論，仍須在憲法保留原則下，配合以「公民投票入憲」，始得成就公投立法建立制度化公民投票體系，而公投入憲在其他民主政體國家已多有先例，我國則於 2005 年第七次修憲時，增修公投入憲之條文有第 1、第 2、第 4 及第 12 條，<sup>1</sup>使公投法有關全國性公民投票事項、

<sup>1</sup> 請參考憲法增修條文第 1 條、第 4 條第 5 項以及第 12 條；第 1 條：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；第 2 條：總統、副總統之罷免案，須經全體立法委員四分之一之提議，全體立法委員三分之二之同意後提出，並經中華民國自由地區選舉人總額過半數之投票，有效票過半數同意罷免時，即為通過；第 4 條：中華民國領土，依其固有疆域，非經全體立法委員四分之一之提議，全體立法委員四分之三之出席，及出席委員四分之三之決議，提出領土變更案，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，不得變更之；第 12 條：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。



立法院修憲案及領土變更案發動權與人民公投表決權之規定合於憲制，加之憲法原本宣示人民之創制、複決權，在憲法國民大會制度正式走入歷史的同時，同樣具有制衡代議政治作用之直接民主機制，始趨完備；審議委員會依公投法建制組織，其核心職權係依法負責審查認定全國性公投提案是否合乎法規範事項，且因公投法有審議委員會之建制，吾人始得依循制度化公民投票之憲制脈絡建構出我國公投審議機制。

我國公投審議機制由行政機關組織構成，行使職權係屬行政權，然而當其審議人民提出之全國性公投提案時，必須面對的卻是公投所代表的政治選擇及直接民主表現（周靜苓，2008:16），政治選擇與直接民主在於個人意志及偏好之表達，行政權應否審查之？人民發動公投，不論形式上是創制或複決，無非是希望其對於特定「公共問題」之要求或意見能夠被政策制定者所接受，在任何一個民主政體中，少數被政策制定者納入處理的「時程表」中的要求意見，公共政策學者稱之為「政策議程（policy agenda）」（邱昌泰，2005:143），而這個政策制定者決定採納的優先順序的連續性過程又稱之為「議程設定（agenda setting）」，我國公民投票制度規範公投通過對於立法及政策制定有法定效力，<sup>2</sup>足見公民投票可做為將人民的要求意見直接轉為政策議程之管道，還有論者認為，在以代議制度為主之政體中，公民投票得以決定當前國家應興應革的重點與方向，再由相對的權責單位完成合法的政策，避免代議民主時有之職務怠惰情事，扮演著推動議程設定之角色（林水吉，2005:25），更賦予公投相對於政策制定者更積極主導議程設定之功能；公投提案依法必須達到一定之連署門檻，提案背景之公共問題理應已引起大眾共同關切，然而提案若必須經由公投審議機制審查，且可能遭到駁回，說明我國現制下具有行政權之政策制定者還是掌握議程設定，並非如論者所認得由人民發動公民投票主導，但不可否認公投仍有其功效—增加公共問題進入政策議程之機會，而且，至少是政府有具體回應之「政府議程」（government agenda）程度，<sup>3</sup>如此，由公投審

---

<sup>2</sup> 公投法第 31 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：1. 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；2. 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；3. 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；4. 有關憲法修正案之公民投票，應依憲法修正程序為之。

<sup>3</sup> 根據公共政策學者 Cobb 與 Elder 的分類，政策議程有公共議程（系統議程）與政府議程（制度議程）兩種，前者係指政制社群共同注意的一般性議題，有些政府可以已經在作，有些也可能是政府為了取悅民眾的「假議題」，後者係指已經被政府所

議機制事先審查人民發動之公投提案，等同於公投審議機制主導議程設定、做成蘊含政治性之行政決定，但因人民發動公投提案所發揮的是「監督」議程設定的作用，亦無非減低行政權專擅、膨脹的可能性，更何況，公投審議機制中，雖以審議委員會作為主要審查公投提案事項之行政組織，但當提案人不服審議委員會之決議時，尚得向訴願會提起行政訴願，公投法更明文保障提案人司法訴訟權，從政策議程的分析視角，我國現有之行政權公投審議機制設計，在合乎我國憲制權力分立原則及無侵害人民創制複決權之條件下，則應非不被容許。

參考他國入憲公投之立法例，會發現屬行政權之公投審議機制並非我國獨有之制度設計，可以說大多數人民依法具有全國性或地方性公投發動權之國家，會設有「過濾」公投提案之機制，這些機制可能是憲法或適用法規明文規範公投排除事項，或是由法院或國會負責公投相關問題之司法（違憲）審查，確保公投合法性，<sup>4</sup>而且，與我國公投提案審查制度相似，要確定一個任意性公投提案得以交付人民表決之前，可能必須同時通過上述各機制之審核，以一些民主政體國家為例，瑞士、德國及美國有行政權審查公投提案之機制，而這些國家對於公投提案同時也有司法權或立法權之審查；瑞士於 2002 年頒布之新憲

---

注意，且嚴重到非得採取積極行動來處理之公共議程（邱昌泰，2005:144-145）；行政主管機關依法必須對公投提案做成認定決議，多少透露政府對於提案相關公共問題之回應，應屬於政府議程。

<sup>4</sup> 公投違憲審查係最為常見之審查機制，因為不只一些人民得依法發動任意性公投國家，尚有許多僅限代議機關得依法發動任意性公投或只有強制性議題公投入憲的國家有此項審查機制，前者之例為西班牙及德國，西班牙之公民創制制度，若係西班牙自治區自治程序之創制，依據西班牙憲法第 151 條第 2 項第 2 及第 5 款之規定，提案之章程草案應告知總理，送交「眾議院憲法委員會」審查通過，始得交付公民複決（卓中宏，2010:123），德國有關公投之司法違憲審查請參考本文第一章；而後者之例為法國及芬蘭，法國由國家元首或國會議員發動公民對於涉及公權力組織、國協協定認可，或雖未抵觸憲法，但對於現制運作可能產生影響之國際條約批准法案等事項之複決（吳志光，2008:291 表），提案由國會兩院行使「同意權」加以過濾，並由「憲法委員會」監督公投合法性並宣告公投結果，只是在 2008 年法國經修憲承認人民有公投發動權後，憲法委員會又被賦予審查由「超過五分之一國會議員及十分之一選舉人」提出之公投提案之任務，包括形式審查及實質審查等所有程序（王思為，2011:107），另外芬蘭雖然對於全國性公投的議題範圍並未規範，但僅得由芬蘭政府及國會才能發動（張福昌，2010:37），並由國會議員組成之「憲法委員會」進行事前審查公投是否違憲（張福昌，2010:18）；另外也有立法較為特殊之國家，以義大利為例，其憲法第 75 條規定「法律、法規條例之廢止，得訴諸公民投票」，稱之為「廢止性公民投票」，廢止性公投雖然僅得由國會發動，然而其交付人民公投必須通過「雙重司法審查程序」，一為由政府特別成立、由最高法院之首席法官組成之公投審查委員會，負責審查公民投票申請案件是否合法，二是憲法法院審查是否合憲（李昌麟，2007:9 表格）。

法第 138 及第 139 條規範，人民創制之議題沒有限制，創制案提出必須在 18 個月內得到 10 萬人以上之連署，並先交由「聯邦」審查，如果可行再交由國會，接著提交人民複決（蔡明瑩，2004:107），聯邦審查係指由「聯邦總務處」進行行政審查（林昱奇，2006:62），審查認為可行後交付連邦議會進行表決，除可提出「相對提案」阻撓創制提案通過，亦負責制定確切之修法條文，並沒有公投司法審查之機制（曹金增，2004:185 表）；德國巴伐利亞邦的「內政部」負責審查修憲創制提案是否有違憲法揭櫫的民主理念，或是創制案內容是否有限制基本權而違憲之情形，若提案人不服行政審查之結果原則上得向邦憲法法院尋求救濟（林昱奇，2006:84）；美國某些州規定政府機關及人民對於自治憲章或地方法令有公投發動權（陳俊榮，2008:55），由該州副州長、州務卿或州檢察總長公投對於提案實質內容或格式進行行政審查（林昱奇，2006:91），而美國對於公投雖設有司法審查之制度，但大至上各州法院並不會事前審查公投提案內容是否違法或違憲（林昱奇，2006:105），程序上不與事前行政審查重疊；上述國家立法例雖非全屬該國全國性公投之審查程序，但藉由比較，或多或少能加深我國公投審議機制之行政權輪廓，並做為尋求適當行政程序定位的參考，反省我國立法者設計以審議委員會為核心之公投審議機制，是否有考量權力分立之制衡關係並緊扣「協助」人民行使創制複決權之理念。

## 第二節 我國審議委員會之法源： 「公民投票法」制定初探

### 一、公民投票法草案競逐

公民投票就英文之意義，至少包含了“plebiscite”、“referendum”以及“initiative”三字之概念，其中，plebiscite 與 referendum 的意義較不易區別，若欲將公民投票的制度與我國憲法中創制複決權之概念連結，則通說認為，英文的 referendum 是針對政府提案進行投票的情形，即中文所稱複決，英文的 initiative 是針對人民提案進行投票的情形，即中文所稱創制，<sup>5</sup>而英文的 plebiscite 則是指「公民（人民）投票」，並不是常態性或建制屬性的投票，而是超憲法、議題多在主權（或領土）層次的情形（曹金增，2004:20）；我國公民投票法，在草案的最初階段亦有名為「創制複決法」之提案，<sup>6</sup>然而最後進入決議階段之草案名稱皆為「公民投票法」，即現行之「公民投票法」；在立法院決議階段的主要草案版本中，唯國、親黨團版本規範建制有審議委員會，此版草案亦係最終通過之現行本法，法文規定審議委員會負責「全國性公民投票事項之認定」，而各版本設計之全國性公民投票事項範圍（包括排除之事項）又不盡相同，與現行法之對照，可參考表 2-1 所列；

<sup>5</sup> referendum 解釋上有廣義和狹義，廣義的 referendum 與 plebiscite 幾乎同義，泛指所有「對事」的投票，不論是由政府提案或由人民提案，但 referendum 較常指常態性或建制性的投票（謝復生等，1997:5），現行公民投票法英譯為 Referendum Act，符合本法將憲法規定人民創制權及複決權制度化落實之旨。

<sup>6</sup> 2000 年我國政黨輪替之前，立法院第二屆至第三屆會期間，有立法委員趙永清等人擬具版本與行政院版本之「創制複決法」草案提出，同時期亦有其他立法委員提出數種版本之「公民投票法」草案，然皆未能完成立法程序；政黨輪替之後，於 2001 年，為配合 2000 年之修憲，行政院在重新研擬過創制複決法後又再度提案，同時，還有處於在野的國民黨版本「公民創制複決法」草案（謝美玲，2006:54-55）。

表 2-1 各版本草案公投事項比較表

法案版本	全國性公投事項	全國性公投排除事項
蔡同榮版	1. 國旗、國歌、國號、領土變更、國家主權等國家定位議題。 2. 其他全國性重大政治議題。	預算案、租稅法案、薪俸法案及人事案。
台聯黨團版	無	預算案、租稅法案、薪俸法案及人事案。
民進黨團版 (行政院版)	1. 法律立法原則之創制或法律之複決。 2. 重大政策議題。 3. 修憲議題。	預算、租稅、薪俸及人事事項。
國、親黨團版	1. 法律之複決。 2. 立法原則之創制。 3. 國家重大政策之創制或複決。 4. 憲法修正原則之創制。	1. 憲法制定及中華民國國號、國旗及領土之變更。 2. 有關外交、軍事、國家安全保障、宣戰、媾和、預算、租稅或有關人事、薪俸、社會福利、特定族群之事項。
現行公民投票法	1. 法律之複決。 2. 立法原則之創制。 3. 重大政策之創制或複決。 4. 憲法修正案之複決。	預算、租稅、投資、薪俸及人事事項

資料來源：1.謝美玲，2006:59；2.公民投票法研訂實錄，2004:49-130。

從上表可得知，當時執政的民進黨團版（行政院版）與國、親黨團版草案有關全國性公投事項的看法差異不大，<sup>7</sup>但是國、親黨團版對於排除事項之規定卻相當嚴格，雖然允許憲法修正原則之創制，但明定不得為憲法制定及變更國旗、國號與領土之事項。

在現制公投法研訂以前，「公投入憲」的問題因為時政的迫切性不足而延宕，我們知道對於公民投票議題的關心度，民進黨及台聯的「泛綠」人士始終是高於國民黨及親民黨的「泛藍」人士，公投議題長期以來一直是民進黨人士操作選舉與媒體議題的重要工具，在公民投票法制定之前，根據學者曲兆祥研究，1990 年到 2003 年止，台灣地區舉行過的地方性公民投票絕大部分發生在民進黨人擔任民選首長的縣市，相對的，長期執政的國民黨對公投的態度就相

<sup>7</sup> 尤其，預算、租稅、薪俸及人事等四項為各版本所共識。

當保留（曲兆祥，2004:122），民進黨立法院黨團更是在幾次修憲的時機皆有順勢提案公民投票法（或創制複決法），參照 2000 年第六次修憲後國、民兩黨的修憲協議書，總統選舉制、公投及國民大會代表「落日條款」將為第七次修憲的重點（曾建元與黃綉庭，2007:140-141）。

2000 年 3 月民進黨籍總統候選人陳水扁然當選中華民國第 10 任總統，民進黨由在野轉為執政黨，但立法院的立委席次仍維持政黨輪替前的「藍大於綠」態勢，<sup>8</sup>是為「分立政府」（divided government）的情形，然而，在第五次修憲之前，2003 年 7 月的立法院臨時會上，身為在野的泛藍陣營在接受熟悉民進黨政治操作人士的游說下，一改向來對於公投保守的態度，反而先冀以議題趨同的策略，順勢通過公投制度設計較不完備的民進黨籍立委蔡同榮版本草案，企圖讓公投議題退場，<sup>9</sup>致使時為執政黨的民進黨團不能再藉由公投議題操作 2004 年總統大選的基本盤（林水波，2005:3），立法院黨團協商再一次破裂，最後，行政院與民進黨團共通的草案版本終於提出，可以見其全國性公投事項與國親黨團版所設定幾乎相同，行政部門僅能對前兩款發動公投，且須經立法院同意，<sup>10</sup>保留給行政部門的只有防禦性公投（曾建元與黃綉庭，2007:147），因此，國、親黨團也在經過考量後接受防禦性公投的條文的交換條件，<sup>11</sup>三讀通過以國、親黨團版本為主並增加防禦性公投項目之公民投票

<sup>8</sup> 我國開放立法委員直選以來，民進黨向來為立法院中「最大的在野黨」，但相對於執政黨仍是少數席次，但 2001 年第 5 屆立法委員政黨席次，已執政之民進黨共占 87 席，同屬泛綠政黨之台灣團結聯盟（台聯）共占在 13 席，但野之國民黨、親民黨席次相加共占 114 席，即便民進黨與台聯相加亦還是相對少數。

<sup>9</sup> 蔡同榮版本全國性公投事項規定較為寬鬆，且包括直接變更國旗、國歌、國號、領土、國家主權等國家定位議題之「統獨公投」，國民黨估量陳水扁「四不一沒有」政策宣示中，基於兩岸關係和美國所劃下的「沒有統獨公投」紅線，會使民進黨不敢支持將主權納為公投項目的蔡版〈公民投票法草案〉，使民進黨政府直接承擔美國壓力（曾建元與黃綉庭，2007:147），進而使公投議題就此退場。

<sup>10</sup> 民進黨團版，即行政院版草案第 14 條第 1 項規定「行政院對於法律立法原則之創制或法律複決事項及重大政策議題事項，認有公民投票之必要者，得附具主文、理由書，經立法院同意，交由中選會辦理公民投票」，然依據國親黨團版草案第 12 條而來之現行公投法第 13 條，卻規定「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」。

<sup>11</sup> 國、親黨團具有「席次優勢」，又「放手」讓民進黨團版本與行政院版本之「防禦性公投條文」過關（曾建元、黃綉婷，2007:148），立法院旋即在 2003 年 11 月底三讀通過國親黨團版本為主要內容之公民投票法；本法第 17 條第 1 項規定「防禦性公投」係指當國家遭受外力威脅，致國家主權有改變之虞，總統得經行政院會之決議，就攸關國家安全事項，交付公民投票；內容審議草案時，防禦性公投爭議源於民進黨團與國、親黨團對於修憲或制憲認同之不一致，因國、親黨團版草案排除「憲法制定中華民國國號、國旗及領土變更」之公投事項，民進黨團草案則將「修

法，而原本全國性公投事項排除制憲及國號、國旗及領土之變更條款，也在 2005 年第七次修憲時進行「公投入憲」，將修憲提案權歸於立法院專屬，<sup>12</sup>修憲以及領土變更案在立法院必須通過高規格的提案門檻始得交付人民公投，<sup>13</sup>自然毋須在公投法中規定為排除之事項。

## 二、全國性公民投票審議委員會

審議委員會為國、親黨團版本公民投票法草案獨有之制度設計，有關全國性公民投票案之審查及辦理，由行政院設全國性公民投票審議委員會、主管機關行政院以及中央選舉委員會依法定職權辦理公投之相關事項，其他主要版本草案則以中央選舉委員會主管機關辦理全國性公民投票事項，<sup>14</sup>在下表 2-2 中可清楚見得：

表 2-2 各版本草案全國性及地方性公民投票審議委員會組成依據條文表

法案版本	全國性及地方性公民投票審議委員會組成依據
蔡同榮版	無
台聯黨團版	無
民進黨團版 (行政院版)	無
國、親黨團版	1. 第 39 條「行政院應設全國性公民投票審議委員會」。 2. 第 42 條「直轄市政府、縣(市)政府應設地方性公民投票審議委員會」。
現行公民投票法	1. 第 34 條「行政院應設全國性公民投票審議委員會」。 2. 第 37 條「直轄市政府、縣(市)政府應設地方性公民投票審議委員會」。

憲議題」列入公投事項，卻無相關之排除條款，增加人民發動制憲獨立公投的可能性；政黨協商破裂的情況下，國、親黨團考量防禦性公投性質類似「緊急命令」，較不可能發動，且為避免行政院提起覆議，遂通過防禦性公投條文。

<sup>12</sup> 憲法原本賦予國民大會代表「修憲權」，並有複決立法院修憲案之「修憲複決權」，在 2000 年第六次修憲後被「凍結」，前述第六次修憲後黨團協議書中國民大會「落日條款」，指的是公民投票法公布施行當時國民大會尚未被廢止，為「任務型國民大會」的過渡時期，任務型國民大會代表依憲法增修條文仍具有「修憲複決權」，而非依公民投票法所規定由人民複決，在第七次修憲後國民大會已走入歷史，也就沒有「以法(公民投票法)代替憲(原憲法條文)」之違憲疑慮。

<sup>13</sup> 請參考本章註 1。

<sup>14</sup> 蔡同榮版草案第 3 條同台聯黨團版草案第 3 條：公民投票事項由中央選舉委員會主管，並指揮監督各級選舉委員會辦理之；民進黨團版(行政院版)草案第 3 條第 1 項：公民投票事項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。

接下來，本文表 2-3 中列出國親版本草案內有關「全國性公民投票審議委員會」之條文規範及立法說明，並比較 2003 年版本公民投票法有關審議委員會之條文內容：





表 2-3 公投法有關審議委員會條文及立法說明表

條號	草案條文內容	條文立法說明	2003 年版法條條號及內文
第 2 條第 4 項	對於預算、租稅或有關人事、薪俸、社會福利、特定族群之事項，不得行使前項公民投票（地方性公民投票）。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。	為釐清公民投票之行使範圍及事項，以杜爭議，爰明定設置公民投票審議委員會掌理其事。	第 2 條第 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 3 條	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 有關立法原則之創制提案，完成連署，經審議委員會認定後即送行政院。如行政院同意該原則，創制提案程序即應終止，行政院應依立法原則提出法律案，由立法院審議。</li> <li>2. 人民提案如屬憲法修正原則之創制提案，完成連署經審議委員會認定後即送立法院。</li> <li>3. 法律之複決、立法原則之創制以及國家重大政策之創制或複決，經審議委員會審查後認為實質上屬於憲法修正案者，認定後即送立法院。</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 若行政院不同意，則應依公民投票程序繼續行之。</li> <li>2. 憲法修正原則之創制本來非屬公民投票適用範圍，但人民若對修憲有高度期許並完成連署程序，審議委員會仍需送立法院。</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 第 10 條第 2 項：審議委員會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。審核期間並應函請戶政機關於 7 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 1 個月內提出意見書。</li> <li>2. 第 16 條第 1 項：立法院對於第 2 條第 2 項第 3 款之事項（重大政策之創制或複決），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。</li> </ol>

條號	草案條文內容	條文立法說明	2003 年版法條條號及內文
第 4 條	<p>有關公共設施之重大政策公民投票案，對該公共設施所在地一定區域範圍內居民之權益，有重大影響之虞者，得經審議委員會認定：</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. 涉全國性事務者，由全國居民行使公民投票權。</li> <li>2. 涉縣市區域內事務者，由該縣市居民行使公民投票權。</li> </ol>	<p>政府興辦公共設施之影響範圍，其為全國性公民投票案，可能僅涉及該設施所在地之縣市或跨縣市，...非所有案件均以全國或縣市為公民投票權行使範圍，爰明定由審議委員會認定後，亦得以該區域範圍為公民投票權行使範圍。</p>	<p>第 38 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。</p>
第 18 條	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 有關公共設施之重大政策公民投票，應由領銜人檢附申請書、申請認定人名冊，先申請主管機關轉報審議委員會認定草案第 4 條所定一定區域後，依前條規定辦理。</li> <li>2. 前項申請認定之人數，全國性公民投票案應達向主管機關申請時最近一次直轄市長、縣（市）長選舉，該公共設施所在地直轄市、縣（市）選舉人總數百分之二以上；地方性公投案則是該公共設施所在</li> </ol>	<p>為明確規範第 4 條有關公共設施之重大政策公投案之公投權行使，申請認定之人應先申請認定公投權行使之「範圍」。</p>	

條號	草案條文內容	條文立法說明	2003 年版法條條號及內文
	<p>地之鄉、鎮、市、區。</p> <p>3. 公共設施連跨數地，合併前項直轄市長、縣（市）、鄉、鎮、市、區選舉人總數計算之。</p> <p>4. 審議委員會於第 1 項範圍之認定時，並應同時決定第 4 條行使公民投票權之方式。</p>		
第 19 條	<p>1. 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>(1) 提案不合第草案第 17 條及第 18 條規定者。</p> <p>(2) 提案人有草案第 20 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。</p> <p>(3) 提案有草案第 37 條及第 38 條規定之情事者。</p> <p>(4) 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>2. 公民投票經審查無前項各款情事</p>	<p>明定「主管機關」對於公民投票案處理之程序。</p>	<p>1. 第 14 條第 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：</p> <p>(1) 提案不合第 9 條規定者。</p> <p>(2) 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。</p> <p>(3) 提案有第 33 條規定之情事者。</p> <p>(4) 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>2. 第 14 條第 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。</p> <p>3. 第 10 條第 2 項：審議委員會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。審核</p>

條號	草案條文內容	條文立法說明	2003 年版法條條號及內文
	<p>者，主管機關應將該提案送請各該審議委員會認定，各該審議委員會應於 30 日內將認定結果通知主管機關。</p> <p>3. 公民投票經前項審議委員會認定不合於規定者，主管機關應予駁回。</p>		<p>期間並應函請戶政機關於 7 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 1 個月內提出意見書。</p> <p>4. 第 10 條第 3 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。並於確定後通知提案人之領銜人於 10 日內向中央選舉委員會領取連署人名冊格式徵求連署。5. 第 14 條第 3 項：公投提案經審議委員會認定不合於規定者，主管機關應予駁回。</p>
第 39 條	<p>行政院應設全國性公民投票審議委員會，審議下列事項：</p> <p>1. 全國性公民投票事項之認定。</p> <p>2. 草案第 4 條公民投票案之區域範圍及公民投票權行使方式之認定。</p> <p>3. 草案第 38 條公民投票提案是否為同一事項之認定。</p> <p>4. 草案第 34 條地方性公民投票事項疑義之認定。</p> <p>5. 不服直轄市、縣市公民投票審議委員會之決定。</p>	<p>行政院公投審議委員會之組織層級應等同於行政院中央選舉委員會。</p>	<p>第 34 條：行政院應設全國性公民投票審議委員會，審議下列事項：</p> <p>1. 全國性公民投票事項之認定。</p> <p>2. 第 33 條公民投票提案是否為同一事項之認定。</p>

條號	草案條文內容	條文立法說明	2003 年版法條條號及內文
第 40 條	<p>行政院公民投票審議委員會，置委員 21 人，任期 3 年，除中央選舉委員會主任委員為當然委員並為召集人外，於由各政黨依立法院各黨團席次比例推薦，送交主管機關提請總統任命之。</p>	<p>公投審議委員會之設置宜顧及公正性與獨立性。</p>	<p>第 35 條：</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. 行政院公民投票審議委員會，置委員 21 人，任期 3 年，由各政黨依立法院各黨團席次比例推薦，送交主管機關提請總統任命之。</li> <li>2. 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。</li> </ol>
第 41 條	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 前條委員會議由中央選舉委員會主任委員召集之。</li> <li>2. 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。</li> </ol>	<p>明定行政院公民投票審議委員會之召集及開議、決議之規定。</p>	<p>第 36 條：</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. 前條委員會議，由主任委員召集之。</li> <li>2. 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。</li> </ol>
第 58 條	<p>公民投票訴訟之管轄法院，依下列規定：</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. 第一審公民投票訴訟，由公民投票所在地之該管高等行政法院管轄，其行為地跨連或散在數高等行政法院管轄區域內者，各該高等行政法院均有管轄權。</li> <li>2. 不服高等行政法院第一審裁判而上</li> </ol>	<p>公投訴訟係屬公法上爭議行為，應以行政法院為管轄法院；針對審議委員會審議之案件，相關人員或機關有提起司法救濟之權利。</p>	<p>第 54 條：</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. 公民投票若涉及中央與地方職權劃分或法律之爭議或其他之行政爭議，應依大法官釋憲或依行政爭訟程序解決之。</li> <li>2. 公民投票訴訟之管轄法院，依下列規定： <ol style="list-style-type: none"> <li>(1) 第一審公民投票訴訟，由公民投票所在地之該管高等行政法院管轄，其行為地跨連或散在數高等行政法院管轄區域內者，各該高等行政法院均有</li> </ol> </li> </ol>

條號	草案條文內容	條文立法說明	2003 年版法條條號及內文
	<p>訴、抗告之公投訴訟事件，由最高行政法院管轄</p>		<p>管轄權。</p> <p>(2) 不服高等行政法院第一審裁判而上訴、抗告之公投訴訟事件，由最高行政法院管轄</p> <p>第 55 條：</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. 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。</li> <li>2. 前項案件經審議委員會核定屬於全國性者，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，認為有違憲或違法之情事，於決定做成後 60 日內得依行政爭訟程序提起救濟。</li> <li>3. 有關公共設施重大政策公投案之設施管理機構亦得提起前項救濟。</li> <li>4. 受理訴願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。</li> </ol>
<p>第 59 條</p>	<p>1. 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</p>		

條號	草案條文內容	條文立法說明	2003 年版法條條號及內文
	<p>提起救濟。</p> <p>2. 前項案件經審議委員會核定屬於全國性者，立法委員現有總額三分之一以上，屬地方性者，各該直轄市、縣市會議員現有總額二分之一，認為有違憲或違法之情事，於決定做成後 60 日內得依行政爭訟程序提起救濟。</p> <p>3. 有關公共設施重大政策公投案之設施管理機構亦得提起前項救濟。</p> <p>4. 受理訴願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。</p>		

資料來源：公民投票法研訂實錄 2004:101-130

前述已知民進黨向來積極推動公投，公投在台灣有兩種面貌，一係反對運動長期推動，代有主權運動性質之公投立法，另一種從基層實踐經驗－反核四的議題出發，兼及地方運動性質的公投立法（徐永明，2007:57），又因為台灣的政治發展過程，前者往往被解讀為「統獨公投」；民進黨在在野時期，除了積極推動反核四議題的地方性公投，因為其黨綱中亦有「台灣前途應由台灣全體住民以公民投票方式選擇決定」之明示，民進黨也可以說是欲以公投做為實現其台灣前途自決之準備（李俊增，2005:20），國、親黨團版草案顯然是為了因應民進黨等泛綠陣營藉由公民投票發動「台灣獨立」之可能，對於全國性公民投票適用及排除事項規定不只相當嚴格，且更創設行政院全國性公民投票委員會，負責公投事項「把關」的工作，國、親黨團在充分利用當時立法院席次多數的優勢，「精心設計」審議委員會這種公投審議機制，特點如下述：

### （一）增加全國性公投審查之關卡

根據國、親版本草案之設計，全國性公投審議委員會職掌之事務種類有數種，除了依草案第 39 條規定審議 5 種事項外，另依據草案第 3 條規定，審議委員會還負有在審查提案之連署是否合於規定之後，直接將提案依據該事項之類型送交該管院會之職權，如該條第 2 項及第 3 項之規定，審議委員會對於認定為屬於憲法修正案之提案，必須直接送交立法院審理，加強審議委員會即時防堵由公民投票改變憲法之可能性發生的功能，又如該條第 1 項之規定，只要行政院同意一個立法原則創制之公投提案，創制提案交付人民公投的程序就應即終止，也就是說，沒有發生公民投票之可能下行政院可將公投提案自行轉為法案，交由立法院審議；從上述國親版本草案之種種設計觀之，顯然為配合泛藍陣營在立法院的席次優勢，審議委員會審查公投案連署是否合於規定只是一種「義務性」審查程序，因審議委員之任命，依據草案第 40 條之規定本已由各政黨依立法院各黨團席次比例推薦，泛藍陣營也因此增加在公投提案交付人民公投之前，將其攔阻於掌握多數的立法院內之機會；在審議委員會審議提案之前，草案第 19 條第 1 項已規定主管機關應事先審查之事項，即便在審議委員會審議之後，草案第 59 條第 4 項規定亦得透過訴願行政訴訟之程序，受理訴願之行政機關及行政訴訟之司法審查機關都得依職權或聲請裁決先行停止公民投票之舉行，<sup>15</sup>更遑論草案中其他如排除行政機關之公投發動權及較高連署門檻等設計之目的了，<sup>16</sup>如此層層阻礙人民行使創制複決權的「預防性」設計，有論

<sup>15</sup> 這些規定說明畢竟公投的執行面仍須由行政院掌握及推動，所以，反過來看，審議委員會以立院黨團席次比例組成，才是真正作為防禦機制的設計。

<sup>16</sup> 在表 2-2 及 2-3 中並未加以比較的其他要素；國、親黨團版本明文排除了行政機關舉辦或委託辦理公民投票之公投發動權，目的係預防行政權與立法權運用公民投票



者還質疑，是否係政黨有心避免「菁英壟斷決策權的素習受到毀損」（林水波，前揭頁 17）。

## （二）提高審議委員會之中央行政層級

全國性公投審議委員會為合議制行政組織，<sup>17</sup>國、親版本草案設定其主管機關為行政院，審議委員會還與中央選舉委員會共同完成公投提案審查之行政程序，然而其他草案版本皆以中選會為全權負責之機關。

為強化審議委員會之職權，國、親版本草案在立法說明中特別賦予審議委員會之獨立性與公正性，並認為審議委員會之組織層級應等同於行政院中選會，在草案第 19 條與第 39 條之安排下，中選會可能之主管機關地位已不復存在，對於公投提案僅負有「程序審查」之作用，刻意提高審議委員會之高度，在行政層級上幾乎等同於中選會，依草案第 40 條規定中央選會主任委員為當然審議委員會委員並同時擔任召集人；有論者認為，國、親版本草案排擠中選會做為主管機關之用意，係因政黨輪替後之中選會已有行政行為多次明顯牴觸「依法令公正行使職權」原則，而不受泛藍陣營之信任（邱柏翰，2007:115），就法理推論，中選會屬於中央行政機關組織之「獨立機關」層級，相當於中央二級行政機關，依法律獨立行使職權，自主運作，較不受其他機關指揮監督，因此即使泛藍陣營有立法院之席次優勢，為避免審議委員會受執政黨行政機關監督指揮而無法確實發揮功能，意圖安排審議委員會有較高之行政層級，甚至是獨立機關之地位，能與辦理公民投票之中選會抗衡；在我國獨立機關制度尚未完備之行政體制下，中選會是否真為獨立機關、又或審議委員會是否能具有獨立機關地位仍有待商榷，<sup>18</sup>況且，同屬我國公投審議機制、亦以行政院為主管機關之合議制行政組織「行政院訴願會」，為行政院內部的行政救濟部門（蘇永欽，2008:9），甚至不是一個行政機關，然而卻與審議委員會同樣具有公投議題實質審查之職權，立法者有心將審議委員會之行政層級提升與中選會平行係顯而易見，然而，在當時「獨立機關」之於行政法制卻尚屬抽象之法理原則，與行政層級提升之關連性並不明確。

---

進行攻防，另外還拔高全國性公投的連署門檻，其他主要版本無非是全國性選舉中選舉人總數的百分之一或百分之四，國、親黨團版本則需要百分之五。

<sup>17</sup> 大法官釋字 645 號解釋理由書說明，審議委員會係「在行政程序上執行特定職務之組織」，屬，行政程序法第一百十四條第一項第四款所稱「參與行政處分作成之委員會」。

<sup>18</sup> 「中選會組織法」現已完成立法，但是否得確保我國行政「獨立機關」之「獨立性」，作為依據中央行政機關組織基準法所規定建制之獨立機關典範，尚待觀察。

### 三、國、親版本草案與 2003 年 12 月公布施行之條文比較

參照表 2-2，比較之下，在 2003 公布施行的公民投票法條文中，全國性公投適用及排除事項因為預設之公投入憲項目而有所更改，審議委員會之職權也相對限縮，如草案第 3 條第 1、2 項規定審議委員會對立法原則創制提案和憲法修正原則創制提案應同時審議提案事項及其連署格式，2003 年版本條文第 10 條第 2 項已改成審議委員會於審核提案期間，應「函請戶政機關」於 7 日內「查對提案人名冊」，並依該提案性質分別「函請立法院及相關機關」於收受該函文後 1 個月內「提出意見書」，審議委員會非如草案第 3 條所設計需審核連署格式並有權「即送公投提案至立法院或行政院」，且 2003 年版本條文也於第 16 條增加了立法院對於「重大政策之創制或複決公民投票」之發動權，只需由立法院就相關爭議認定經院會通過便得交付人民公投，取代審議委員會部分職權；條文內容精簡最明顯的是審議委員會有關「公民投票範圍」認定之部分，以草案第 39 條第 2 項為例，原本規範審議委員會依法審議草案第 4 條公民投票案之區域範圍及公民投票權行使方式，草案第 4 條規定審議委員會依該公共設施所在地一定區域範圍內居民之權益，有重大影響之虞者，認定有關該公共設施之重大政策公民投票案係全國性或地方性之舉行範圍，並依據草案第 18 條第 1 項之規定，主管機關在開啟公投提案之程序審查前，必須「先」轉報給審議委員會認定舉行範圍，只是 2003 年的公投法條文第 38 條已將此職權之行使由「積極」轉為「消極」，因直轄市、縣（市）等地方性公投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始交由全國性公投審議委員會審議，否則可能有中央干預地方自治之違憲疑慮；另外，在 2003 年版本條文中，雖然中選會主委已不再是審議委員會當然之委員和召集人，卻沒有更改草案中審議委員會委員之任命方式之設計，2003 年版公投法第 35 條依舊規定由政黨依其立法院黨團席次比例推薦人選，泛藍陣營得以延續其國會多數之優勢，民進黨政府請求立法院覆議公投法條文中，便說明「審議委員會等同於立法院政黨生態複製，將代議政治凌駕於直接民主之上，有礙主權在民原理之落實，也因為嚴重干預行政院人事任命權，違反權力分立原則」，<sup>19</sup>因此民進黨團立委遂於 2004 年 1 月向司法院大法官聲請釋憲，借以制衡審議委員會之運作，且在 2005 年 4 月行政院提出之「公民投票法修正草案」中，甚至建議捨棄審議委員會之建制，只是，第 35 條違憲確定並修正已時為 2009 年 6 月，聲請釋憲顯不能收到立竿見影之成效，而僅針對第 35 條條文的「保守」修法，也仍不足以解除審議委員會始終存在之爭議性。

<sup>19</sup> 請參考：內政部編印《公民投票法研訂實錄》頁 141。

### 第三節 釋字第 645 號解釋與影響

#### 一、從釋字 645 號解釋到公投法第 35 條修法

2004 年 1 月，幾乎是與公民投票法公布施行之同時間，民進黨團依照司法院大法官審理案件法第 5 條第 1 項第 3 款「立法委員就其行使職權，適用憲法發生疑義，或適用法律發生有牴觸憲法之疑義者，經現有總額三分之一以上得聲請大法官解釋憲法」之規定，以立法委員陳金德和賴清德為主要聲請人，共 85 位立法委員，於 2004 年 1 月就公民投票法第 2 條第 2 項第 4 款、第 16 條、第 31 條第 4 款以及第 35 條向司法院提出公民投票法條文違憲疑義之聲請，其主軸本法規範是否侵害我國憲政上立法權與行政權之界線，而有違權力分立原則之虞；2008 年 7 月，大法官會議做成釋字第 645 號解釋，公民投票法則依解釋修正第 35 條條文，<sup>20</sup>並於 2009 年 6 月公布施行，下列舊法 35 條條文：

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，由各政黨依立法院各黨團席次比例推薦，送交主管機關提請總統任命之。

第 2 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。

下列 2009 年修正後新法 35 條條文為：

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。

審議委員之任命，原本由各政黨依立法院各黨團席次比例推薦再送交主管機關提請總統任命，改由主管機關直接提請總統任命，係遵循釋字 645 號解釋之修正方向；以國、親版本為主之公民投票法通過，對於民進黨來說雖然是「以退為進」換取到防禦性公投條文，並運用於 2004 年總統大選做為一個成功

<sup>20</sup> 聲請釋憲之公投法條文雖還有第 2 條第 2 項第 4 款、第 16 條、第 31 條第 4 款，但因大法官認定並無違憲之虞，且與本文欲研究之審議委員會運作無直接相關，故在此僅就第 35 條審議委員會之組成進行解釋內容之分析。

的選舉議題（林佳龍等，2007:213），但是其他條文並非出於民進黨人士長期投入公民投票立法之預期，若要運用現行法文發起公投議題並成功交付人民公投，對民進黨並不利，<sup>21</sup>因此公投法甫公布施行，民進黨立委賴清德和陳金德為主要聲請人，聯合超過立法院席次三分之一共 85 位立法委員，向司法院大法官會議聲請公民投票法部分條文釋憲，根據領銜聲請人賴清德之敘述，提出公民投票法釋憲案之原因係<sup>22</sup>「鑒於國親強行通過之公投法版本嚴重違憲、殘缺不全，剝奪人民公民投票的天賦人權，嚴重違背公投法『人民主權』的原始精神……為保障公民投票之權力，健全行政、立法之權力制衡架構，並為維護立法程序之莊嚴，也是為了能讓台灣有一部『不設限的公投法』，讓台灣人民有決定台灣的前途的權力」，以下節錄自聲請書之聲請理由：

1. 公民投票法第 2 條第 2 項第 4 款及第 31 條第 4 款規定，恐有違反憲法第 27 條第 1 項第 4 款、第 174 條第 2 款及憲法增修條文第 1 條第 2 項第 1 款之疑義。
2. 公民投票法第 16 條規定，恐有逾越憲法第 62 條、第 63 條所定立法院之權限，侵犯憲法第 53 條所定行政權之範圍，違反權力分立原理之疑義。
3. 公民投票法第 35 條規定，恐有違反憲法第 53 條、第 62 條所定權力分立之原理，及牴觸國民主權及直接民主原理之疑義。
4. 公民投票法之審查過程，其三讀之程序對條文內容作出實質修正，違反立法院職權行使法第 11 條之規定。

國、親黨團版公民投票法通過後，民進黨爰表示將從行政院覆議、修法及釋憲等多方角度進行補正（謝美玲，2006:73），因此，公投法經立法院三讀通過後，執政黨以行政院移請立法院覆議，然而立法院認為覆議無理由而失敗，在本法由陳水扁總統公布施行後，民進黨團依據行政院移請立法院覆議之部分

---

<sup>21</sup> 民進黨人事長期關注核四議題，2004 年 1 月民進黨立法院黨團在期限日前卻未能提起核四公投案，核四公投案係公投法第 2 條第 2 項第 3 款規定之「重大政策之創制或複決」，依同法第 16 條本得由立法院認定通過後直接交付公民投票，但民進黨團考量當時立法院政黨生態對自己不利，且若將其改由民間提案，成案之前需經審議委員會與中選會審查之法定程期，難以配合當年 3 月舉行之總統選舉，故放棄發動之；時任民進黨團幹事之立委陳其邁強調「核四公民複決應由反核人士發動，國會發動全世界絕無僅有…，將尋求人民連署公投提案」。請參考：〈核四公投 320 前辦不成〉，蘋果日報電子報，2004 年 1 月 6 日，  
[http://tw.nextmedia.com/applenews/article/art\\_id/624453/IssueID/20040106](http://tw.nextmedia.com/applenews/article/art_id/624453/IssueID/20040106)。

<sup>22</sup> 請參考：立法委員賴清德全球資訊網  
<http://webhost1.ly.gov.tw/10871/idea/reform02.htm>（最後瀏覽日期 2011 年 4 月 5 日）。

條文，聲請大法官解釋，聲請理由說明，民進黨團認為公民投票法有違憲疑義而應修正之部分，包含第 35 條審議委員會委員組成違憲、第 2 條第 2 項第 4 款與第 31 條第 4 項之規定在當時可能有「預告修憲立法」之「憲法破毀」(Verfassungsdurchbrechung)可能、第 16 條有關立法院公投發動權之爭議以及公投法三讀程序瑕疵是否影響法效性之問題，比對行政院覆議擬定之「公投法窒礙難行條文表」，<sup>23</sup>會發現民進黨團最為爭執之公投法條文為「公投發動權」及「全國性公民投票審議」相關，只是 2009 年公投法修法僅修正規範全國性公投審議委員會之第 35 條條文部分內容，有關公投發動權爭議大法官並未予以解釋違憲，且本文研究目標係審議委員會之運作，故以下將詳細舉出的是釋字中有關審議委員會的部分。

釋憲聲請書中，民進黨團質疑審議委員會之組成違憲乃因「委員之產生完全由各政黨依立法院各黨團席次比例推荐，嚴重剝奪行政機關人事任命及組織運作的自主空間，使政黨與立法院之手伸到行政院內部，顯然違反憲法第 53 條、第 62 條所規定之『權力分立』原理」，且「委員會對於人民之公民投票提案，享有極大之審核權，委員會形同立法院政黨生態之複製，掌握對人民提案之審核權，是將間接代議政治凌駕於直接民主之上，牴觸國民主權及直接民主原理」；民主國憲法中權力分立原則首重「權力制衡」，在我國憲法中，公民投票是相對於代議民主之備位制度（程明修，2006: 151），代議民主即我國五權分立制之立法權落實，與憲法上其他四權（行政、司法、考試及監察權）相互制衡，因此若審議委員會係所屬主管機關行政院之「行政權」機關組織，卻完全依立法院黨團席次比例為人事任命之標準，這種人事權上的制衡，是否已超越憲法權力制衡之界線？審議委員會既然形同「小立法院」，若又負責審議公投提案，是否再度引起代議民主與直接民主理論長期之辯論？又是否牴觸我國憲法第 2 條「國民主權」原則？本文先從司法院大法官會議於 2008 年 7 月 11 日公布做成第 645 號解釋文、解釋理由書及意見書中就有關審議委員會回應之要點整理如下：

## 1. 解釋文部分

原公民投票法第 35 條第 1 項規定：「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。」關於委員之任命，實質上完全剝奪行政院依憲法應享有之人事任命決定權，顯已逾越憲法上權力相互制衡之界限，自屬牴觸權力分立原則，應自本解釋公布之日起，至遲於屆滿一年時，失其效力。

---

<sup>23</sup> 請參考本文第一章註 2。

## 2. 解釋理由書

### (1) 審議委員會之建制部分

- I. 建制原則必須依據憲法之「主權在民」以及「權力分立」原則。
- II. 建制目的係在保障人民之創制、複決權，獲得人民之信賴，提高參與公民投票之意願，使公民投票順利正當進行。
- III. 建制特性應為一個「公正、客觀之組織」以處理提案之審核。

### (2) 審議委員會之組織定位部分

- I. 並非獨立自主之行政機關  
統整公民投票法第 10 條第 2 及第 3 項、第 14 條第 2 及第 3 項、第 34 條與第 55 條第 1 項之規定，審議委員會之組織係置於「行政院內」，是在行政程序上執行特定職務之組織，並對外以「行政院」名義作成「行政處分」，行政院應享有組織之人事決定權，但是其對委員會所為之決定並無審查權。
- II. 係「行政程序法第 114 條第 1 項第 4 款」所指機關組織  
行政程序法中「參與行政處分作成之委員會」，職務係審議全國性公民投票事項之「實質決定權限」，具有協助人民正當行使創制、複決權之功能，屬於行政權之性質。
- III. 功能有別於一般行政機關  
做成決議並非如一般行政機關所為「政策之決定及執行」者。

### (3) 審議委員會之人事任命部分

- I. 審議委員係設於行政院內，並參與行政院作成行政處分之程序，故行政院應享有人事任命決定權
- II. 憲法上立法權制衡行政權必須有界線；審議委員會雖然有別於一般行政機關，但原公民投票法第 35 條第 1 項規定委員之任命完全由政黨依立法院各黨團席次之比例決定，完全剝奪行政院應享有之人事任命決定權，顯已逾越此制衡界線。

## 二、從大法官部分不同意見再解讀釋字第 645 號解釋

大法官解釋有關審議委員會之疑義限於提出聲請之爭點，但有些 645 號解釋文和理由書中尚未解釋之相關疑義，在修法後，卻還是圍繞在審議委員會的運作過程，許大法官玉秀與彭大法官鳳分別提出之本號解釋一部不同意見書與

部分不同意見書中有指出審議委員會之若干問題，下將爰引並加以探討。

### （一）審議委員會機關定位模糊

在前章本文已引用彭大法官鳳至不同意見書之見解與學界論述，將審議委員會定調為行政院之「內部單位」，然而，645 號解釋卻不見引用任何中央行政機關組織基準法之條文定位審議委員會；就中央行政機關組織基準法第 23 條之分類，內部單位分有「業務單位」與「輔助單位」，其中，輔助單位係指辦理秘書、總務、人事、主計、研考、資訊、法制、政風、公關等支援服務事項之單位，審議委員會負責審議全國性公民投票事項，職掌性質顯非法定之「輔助單位」，而是較符合「業務單位」的類型；又在前章已確定審議委員會之組織名稱為「委員會」，依 645 號解釋理由書所述負責「執行行政程序上之特定職務」，因此亦符合該法第 25 條第 3 項「機關內部單位因性質特殊者得另定名稱」之規定，且該法第 27 條規定一級機關得依法設立掌理調查、「審議」及訴願等單位，審議委員會依 645 號解釋理由書所述又是行政院內設置依公民投票法負責審議全國性公民投票事項之組織；以此類推，審議委員會應歸於中央行政機關組織基準法規範之「內部單位」應無誤，但令人關注的是在兩位大法官提出之意見書中，皆提及另外一種中央行政機關組織基準法所規範的組織名稱—「獨立機關」，<sup>24</sup>用以解釋審議委員會之行政「獨立性」，<sup>25</sup>反而模糊了屬於「內部單位」的定位；許大法官玉秀在不同意見書中提到：

審議委員會類似於一般行政機關中的法規委員會、訴願委員會，亦具有相當程度的獨立性；設置獨立機關或類似於獨立的機關的目的，卻在於希望折衷各憲法機關的權力，俾能不偏不倚地依據法律履行職權，顯然與政黨欲藉由執政推動政治理念、實現意識價值的目的互相衝突。

彭大法官鳳至在其部分不同意見書之註釋中亦提到：

本件釋憲案說明會之與會學者，有認為全國性審議委員會為中央行政機關組織基準法第 3 條第 1 項第 2 款所稱「獨立機關」者；亦有認為係行政機關，但非獨立機關者。

大法官雖將審議委員會定位於行政機關之內部單位，但釋字字面並沒有正面定義，且從兩位大法官之意見書來看，我們知道學者對於審議委員會甚至有

<sup>24</sup> 中央行政機關組織基準法第 3 條第 2 款稱獨立機關係「據法律獨立行使職權，自主運作，除法律另有規定外，不受其他機關指揮監督之合議制機關」，有關本文獨立機關之分析將詳見於第四章。

<sup>25</sup> 請參考本文第一章註 11。

解讀成「獨立機關」之爭論，結論卻僅能確定委員會係指一個「獨立運作」、「依政程序法第 114 條第 1 項第 4 款所稱應參與做成行政處分」之合議制機關；有學者認為獨立機關也有可能是行政程序法第 114 條第 1 項第 4 款所稱應參與行政處分做成之委員會（蘇永欽，2008:8），將獨立機關說結合了釋字 645 號解釋理由書之見解，然而大法官似因我國行政獨立機關制度尚未成熟而迴避進一步解釋，誠然審議委員會所處之「政治地位」使得其「行政地位」相對特殊，但若就此從獨立機關之角度來理解審議委員也未必妥當，近年來行政上獨立機關編制需求之討論越盛，大法官會議亦有做成相關之 613 號解釋，<sup>26</sup>因為釋字 645 號解釋文及理由書中並未承認審議委員會有歸屬在獨立機關的「必然性」，但卻無法否認審議委員會具備獨立機關要素之「應然性」，本文將從經驗性研究中尋求解答。

## （二）欠缺公民投票民主理論與憲法原則之連結

在釋字 645 號解釋的聲請書中，關於原公投法第 35 條為限之疑慮，除「有違權力分立」原則外，尚有「牴觸國民主權（直接民主原理）」，然而解釋文及解釋理由卻僅宣示前者違憲之部分，未見有關後者之論述；參照許大法官不同意見書之見解：

依公投法所設行政院公審會，具有「實質審查」人民連署提出公投案的權限，則此一公投審議機制，並不在協助人民實現主權，而是在於限制人民意志的形成，實有違主權在民原則、直接民主原則。

許大法官認為有違憲法上主權在民原則或直接民主原則的，不在於審議委員會委員任命的問題，而是審議委員會有實質審查權的問題，本文認為審議委員會審議公投議題是否有違直接民主，不能只從理論上推斷，還必須觀察其實務運作的情況，以及我國行政機關組織整體之建制等等，因此，如果僅就聲請書質疑之「代議制度凌駕於直接民主之上，而有牴觸國民主權及直接民主原理」問題，我們所知公民投票的民主理論支持，通說來自於「直接民主與代議民主」的辯證，直接民主代表的是所有人民對於一個公共議題，從提出到議程

---

<sup>26</sup> 645 號解釋公布之前，大法官會議做成 613 號解釋，針對國家通訊傳播委員會（NCC）首次揭示我國大法官對於行政獨立機關在憲政上的見解；613 號解釋文做出關於委員任滿提名及出缺提名，實質上移轉由立法院各政黨（團）與由各政黨（團）依其在立法院所占席次比例推薦組成之審查會共同行使，幾近「完全剝奪行政院之人事決定權，逾越立法機關對行政院人事決定權制衡之界限，違反責任政治暨權力分立原則」等決定，與 645 號解釋認為原審議委員任命方式違憲之原因幾乎相同。



設定、議題的討論甚至最後決策的直接參與（曲兆祥，2004:24），然而，發源於雅典時代「城邦」中的直接民主理論，在現代國家層級的民主政治中幾乎不可能實現，因此，由人民透過代表來行使其參與決策權力之代議民主理論成為民主國家的主流制度，這派理論的多數支持者認為是一個在大型社會中替代直接民主的實際選擇（Setälä，廖揆祥等譯，2003:53）；我國也是以代議民主制度為主，釋字 645 號解釋理由書中，大法官也再次重申「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，…，代議民主之政治結構並無本質上之改變」，可見我國憲法第 17 條所宣示人民有「選舉、罷免、創制及複決」之權，以及第 62 條所規定「國家最高立法機關為立法院，由人民選舉之立法委員組織之，代表人民行使立法權」；第 17 條所揭示係為孫中山先生所謂「直接民權」種類，然直接民權並不同於公民投票之直接民主理論，其中，只有「創制及複決權」屬之（湯德宗，2005:189），<sup>27</sup>創制及複決同為直接民主之形式，也是我國公民投票法之主要事項，在公投法第 1 條所稱立法目的「依據憲法主權在民之原則，為確保國民直接民權之行使」，僅概括以直接民權之行使建構，沒有確實提點創制及複決權，其中又提到憲法「主權在民原則」，難免給人主權在民原則「等同於」直接民主理論的印象；主權在民原則來自於憲法第 2 條所宣示之「中華民國之主權屬於國民全體」，「國民之主權」在字面上意味國家所有統治權力皆應直接或間接來自於國民本身，國民才是國家權力的擁有者（程明修，2006:123），更蘊含一個國家「制憲權力」基礎的意義；創制和複決權是一種制度設計上用以彰顯主權的形式，人民行使創制、複決權具體展現出一種「主權在民」原則的態樣，只是，我國以代議制度為主之憲法規範秩序下，選舉與罷免權同樣也是一種具體展現主權在民之態樣；學者許宗立指出，「國民之主權」只能說明國家權力的擁有者是人民，憲法第 2 條並沒有規定如何行使，因此不能當作直接承認公民投票的依據（吳奕綸，2008:43），從而，亦有論者認為憲法第 2 條宣示之主權在民原則僅是授予國民主權憲政秩序規範之「再宣示」而已（林昱奇，2006:112-114），沒有指涉到如創制、複決權等形式；事實上，原聲請書中「代議制度凌駕於直接民主之上」的說法立論並不確實，本來代議民主與直接民主就互為替補之理論，且並存於我國憲法之制度設計中，即便有論者認為，就我國憲法核心之權力分立原則，應確立直接民主作為一項制衡代議民主機制之作用，人民行使創制複決權並不構成對代議政治的威脅，彰顯我國憲法致力於約束立法院權力的制度特色（黃舒芃，2010:9），卻也非指直接民主與代議制度孰先孰後、抑或直接民主

---

<sup>27</sup> 此為狹義說，廣義說認為亦包含「罷免」（recall），然本文探討的是公民投票制度與審議委員會之運作，尚未涉及人民罷免之表決，本文故採狹義說，僅專注於創制與複決之部分。

必須凌駕於代議民主之上之意思，且直接民主原理也非主權在民原則的全貌，兩者仍需經由論證始得釐清，故原本審議委員會之委員任命方式難說同時有違憲法主權在民原則及直接民主原理。

小結：雖然審議委員任命修法後已暫紓違憲之虞，然而審議委員會被賦予之「公投提案審議權」是否違憲或可能違憲？其職權之界限應如何？雖非原本聲請之問題範圍，卻不能不正視並解釋之。



## 第四節 審議委員會之再造與政治爭議的探討

審議委員會依據公投法建制，因此審議委員會運作亦代表公投法制之落實，然而審議委員會依法的組成卻有諸多爭議，要解決爭議問題，應對審議委員會之組織進行「再造」，直接手段則係就公投法相關規定進行修法，從法規範改善審議委員會之運作；公投法有關審議委員會組織之再造僅限於審議委員之任命方式，且做為修法依據之釋字 645 號解釋，其釋憲聲請在公投法通過之際隨即提出，因彼時朝野關注焦點在於審議委員之組成與任命方式問題，且審議委員會尚無實際做成決議之實務經驗，受政治氛圍及既存於公投法立法過程中的政黨對立影響，與審議委員會有關之釋憲聲請事項範圍，侷限在審議委員任命是否違憲的問題，大法官自僅得就該聲請事項進行解釋；參照本文第二節所列新舊公投法第 35 條，新法雖然全面推翻舊法所規定審議委員之任命方式，實際上卻對於審議委員會議事規則與組織規程等規範細部運作之行政命令沒有決定性影響，且審議委員會不論在修法前後都能做成公投提案決議並具有法效性，因此，若審議委員會之再造係指修法後有「好的轉變」，則其轉變如何展現？抑或依據新法再造之審議委員會只是「舊瓶裝新酒」，固有之爭議問題仍然存續？

### 一、法規範下審議委員會之組織運作

公投法、行政院公民投票審議委員會審議規則（下簡稱審議規則）及行政院公民投票審議委員會組織規程（下簡稱組織規程）規定行政院公民投票審議委員會「會議」（簡稱委員會議）由「主任委員召集」並為主席，並非定期開會，審議委員會舉行會議之頻率越高，代表主管機關收受並通過審查之公投提案數目越多；因審議規則及組織規程規範開會時「得邀請提案人之領銜人列席說明」，且必要時「得邀請有關機關或專家學者列席」，審議委員會在開會決議前會先以「公聽會」形式召開討論會議，<sup>28</sup>聽取領銜提案人以及相關人員陳述意見供決議參考，審議委員會決議時應有全體委員過半數以上出席，即至少應有十二位委員出席始得開議，表決時以出席委員過半數之同意為通過決議，若決議否決公投提案，領銜提案人得於收到否決通之後 30 日內依行政爭訟程序向主管機關行政院提起行政訴願，由行政院訴願審議委員會審議並做成訴願決定；下將列出自 2004 年至 2010 年委員會議之開會概況，並釐清公投審議機制

---

<sup>28</sup> 法文並無規定審議委員會做成決議之前「應」舉行公聽會，僅規定「得」於開會時邀請提案人之領銜人、有關機關及專家學者列席說明。

一中選會、訴願會以及審議委員會依法在行政程序上配合之關係。

### (一) 審議委員會開會概況

公民投票法有關審議委員會建制基礎之條文為第 2 條第 5 項及第 34 條，此外，如審議委員會在全國性公民投票程序中的作用、地位與本身組織型態，分別規範於公投法第 10、14、33、35、36、38 及 55 條的條文中，<sup>29</sup>簡述如下：

- (1) 第 10 與第 14 條係規定審議委員會於「全國性公民投票辦理」的流程中應發揮的功能和相對於其他機關扮演的角色。
- (2) 第 33 條則係審議委員會對於「公民投票結果」是否又經重行提出負有認定之職權。
- (3) 第 35 條規定審議委員之任命。
- (4) 第 36 條為委員會開會之模式。
- (5) 第 38 條係規定審議委員會對於行政院函送之「地方性公民投票事項」負有認定之職權。
- (6) 第 55 條確立對於審議委員會決議應循求行政救濟。

審議委員會組成之契機，<sup>30</sup>係於 2006 年 8 月民進黨團開始發起「討黨產」公投提案之公民連署活動，並預期能與將於 2008 年 1 月舉行之第七屆立法委員選舉併辦，以民進黨為號召之「全民追討黨產大聯盟」，以游錫堃先生為領銜提案人，於同年 9 月將達到法定連署門檻的討黨產公投提案遞交主管機關行政院，由行政院轉交於委任辦理公投事項之中選會，<sup>31</sup>時任行政院長蘇貞昌先生亦依據舊法規定向立法院喊話，呼籲立法院各黨團應推薦審議委員會之委員人選盡快審議討黨產公投提案，而國民黨立法院黨團緊隨在後，策略性的於同月

<sup>29</sup> 條文全文請參考本文附錄。

<sup>30</sup> 請參考：〈「公投討黨產」本月完成連署〉，自由電子報，2006 年 8 月 10 日，<http://www.libertytimes.com.tw/2006/new/aug/10/today-fo5.htm>；〈黨產公投，蘇揆籲速組審議會〉，自由電子報，2006 年 9 月 7 日，<http://www.libertytimes.com.tw/2006/new/sep/7/today-fo10.htm>；〈公投審委會近期成立〉，自由電子報，2006 年 10 月 4 日，<http://www.libertytimes.com.tw/2006/new/oct/4/today-fo5.htm>；〈總統任命 21 名公投審議委員〉，自由電子報，2006 年 10 月 6 日，<http://www.libertytimes.com.tw/2006/new/oct/6/today-fo11.htm>；〈國民黨提反貪腐公投〉，蘋果日報，2006 年 9 月 23 日，[http://www1.hk.apple.nextmedia.com/template/apple/art\\_main.php?iss\\_id=20060923&sec\\_id=15335&art\\_id=6340106](http://www1.hk.apple.nextmedia.com/template/apple/art_main.php?iss_id=20060923&sec_id=15335&art_id=6340106)；林佳龍主編，前揭 2007（一）附錄六，頁 299；林佳龍，前揭 2009（二），頁 129。

<sup>31</sup> 請參考本文第一章註 31。

開始發動「反貪腐」公投提案之公民連署活動，除呼應當時由前民進黨主席施明德帶動之「倒扁運動」，並能趕上討黨產公投由中選會依公投法第 14 條完成事前審查之時點，遂在同月底即完成連署，由王建煊先生擔任領銜提案人，向中選會提出公投提案，因兩案經中選會審查皆合於規定，同年 10 月 5 日陳水扁總統即依舊法任命各黨團依立法院席次比例推薦之審議委員人選，由中選會指派列席人員於 2006 年 10 月 13 日舉行審議委員會之預備會議，審議委員依舊法第 2 項互選出主任委員，並由主任委員依公投法第 36 條召集第一次正式會議，認定兩個全國性公投案之公投事項；在審議委員會第一次正式會議之前，我國已依公投法舉行民主政治史上第一次全國性公民投，即與 2004 年 3 月第 11 任總統選舉合併舉辦之「防禦性公投」，因防禦性公投依據公投法第 17 條屬於由總統經行政院院會之決議發動，由行政院奉總統牒函直接交付中選會辦理全國性公投事項，行政程序上無須經過審議委員會認定公投提案，因此審議委員會於 2006 年 10 月第一次正式開議，也就是說，審議委員會於公投法公布施行將近 3 年之前未有組織；第 35 條審議委員任命方式雖於 2009 年修正（以下稱「新法」），然而審議委員會依 2003 年公佈實行之版本（以下稱「舊法」）開會並做成決議仍屬合法運作，依據舊法運作之審議委員會係「第一屆」委員會，至 2009 年修法前，第一屆審議委員會共舉辦過八次正式會議，<sup>32</sup>做成五項公投提案之決議，修法後，依據新法審議委員改由主管機關行政院提請總統任命，經馬英九總統重新任命後是為「第二屆」審議委員會，至 2012 年 7 月為止，第二屆審議委員會已舉辦過八次正式會議，做成七項公投提案之決議，兩屆共十七次正式會議依開會日期及做成之重要決議事項或公投提案決議，整理於下列表 2-4 審議委員會開會決議列表中：

---

<sup>32</sup> 審議委員會之正式會議不包含預備會議以及以「聽證」或「公聽會」為名召開之會議。

表 2-4 審議委員會開會決議列表

次序	開會日期	重要決議事項或公投提案決議	
預備會議	2006年 10月13日	決議事項	以投票方式由委員記名互選主席，由高委員永光當選審議委員會主任委員。 確定「正式會議」日期（第一次會議並非正式會議故不排序）：第一次於 10 月 25 日；第二次於 11 月 2 日。
1	2006年 10月25日	決議事項	本審議委員會受理游錫堃先生及王建煊先生提出之公民投票案，應由行政院補正，收案日期並自 95 年 10 月 25 日（即審議委員會第一次委員「正式會議」期日）起算案。（楊委員泰順提）。
2	2006年 11月2日	決議事項	游錫堃先生及王建煊先生提出之公民投票案在認定表決前應先依行政程序法所定之聽證舉辦聽證案，表決於 95 年 11 月 24 日舉行。
3	2006年 11月24日	第一案主文	游錫堃先生 95 年 9 月 4 日提出「你是否同意依下列原則制訂『政黨不當取得財產條例』，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、政治獻金及競選輔助金外，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。」
		第一案決議及理由	認定不合於規定。理由如下： 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。 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。 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。 本提案並無需要：有關黨產問題之立法，目前立法院已有 7 種版本鄭進行審查，已無公投創制之需要。 「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 4 款「至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 款之情事。
		第二案主文	王建煊先生 95 年 5 月 21 日提出「你是否同意制訂法律追究國家領導人及其部屬，因故意或重大過失之措施，造成國家嚴重損害之責任，並由立法院設立調查委員會調查，政府部門應全

次序	開會日期	重要決議事項或公投提案決議	
			力配合，不得抗拒，以維護全民利益，並懲罰違法失職人員，追償不當所得？」
		第二案決議	認定合於規定
4	2007年 6月12日	決議事項	游錫堃先生提出之公投案於表決前應依行政程序法所定之聽證規定舉辦聽證，於 96 年 6 月 22 日舉行。
5	2007年 6月29日	主文	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，你是否同意政府以『台灣』名義加入聯合國？」
		決議及理由	<p>認定不合於規定。理由如下：</p> <p>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，需循其他程序提出。事已，本案非屬公民投票法第 2 條第 2 項所列各款事項。</p> <p>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（WHO）。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>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。四、據提案主文為「你是否同意政府以『台灣』名義加入聯合國」，關其文義，乃以「台灣」為「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「台灣是一個主權獨立的國家」？即使「台灣」是「中華民國」之另一代名詞，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哪些範圍？是否包括澎、金、馬、蘭嶼等？基上，本提案之主文及所述理由，彼此矛盾且字義不明。</p>
6	2007年 8月16日	決議事項	蕭萬長先生提出之公投案於表決前應依行政程序法所定之聽證規定舉辦聽證，於 96 年 8 月 23 日舉行。
7	2007年 8月28日	主文	蕭萬長先生 96 年 7 月 30 日提出「你是否同意我國申請重返聯合及加入其他組織，明稱採務實、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

次序	開會日期	重要決議事項或公投提案決議	
			嚴的名稱，申請重返聯合國及加入其他國際組織？」
		決議	認定合於規定
		其他決議事項	江丙坤先生 96 年 8 月 17 日向行政院提出之公投案，於表決前應依行政程序法所定之聽證規定舉辦聽證，於 96 年 11 月 9 日舉行。
8	2007年 11月15日	主文	江丙坤先生 96 年 10 月 15 日提出「你是否同意立即開放兩岸海空直航，以繁榮台灣經濟，便利大陸觀光客來台，促進兩岸和平，確保台灣安全，提升國際競爭力？」
		決議	認定合於規定
公投審議委員會第一屆及第二屆委員決議分隔線			
9	2009年 8月6日	決議事項	以投票方式由委員互選主席，由趙委員永茂當選審議委員會主任委員。 蔡英文女士提出之公投案於表決前應舉辦公聽會，於 98 年 8 月 18 日舉行。
10	2009年 8月27日	主文	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？」
		決議及理由	認定不合於規定。理由如下： 議題內容不明確，既未提出具體之立法原則，復又就未發生之事時提請進行公投，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。 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。
11	2009年 9月27日	主文	行政院秘書長函送認定有關宜蘭縣政府就該縣公民投票提案：「您是否同意，宜蘭縣政府應自中華民國 99 年起，恢復每年 7 月在冬山河親水公園等場地，主辦宜蘭國際童玩藝術節？」
		決議	依公民投票法第 38 條之規定，提案內容係屬地方性公民投票案，既經宜蘭縣公民投票審議委員會審議並作成決議，自宜由行政院依公民投票法之相關規定予以核定。
12	2010年 1月7日	主文	謝天仁先生 98 年 12 月 8 日提出「要求否決為生署在 98 年 11 月開放美國 30 月齡以下帶骨牛肉、絞肉、牛內臟、牛脊髓之政策，重啟『美國牛肉輸台議定書』談判」。
		決議	認定合於規定
		決議及理由	本案屬於公民投票法第 2 條第 2 項第 3 款之全國性公民投票



次序	開會日期	重要決議事項或公投提案決議	
		由	重大政策之複決事項，且無第 33 條第 1 項之情事。
13	2010年 6月3日	主文	黃昆輝先生 99 年 4 月 23 日提出「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
		決議及理由	<p>認定不合於規定。理由如下：</p> <p>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。</p> <p>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」。</p>
14	2010年 8月11日	主文	黃昆輝先生 99 年 6 月 30 日提出「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）？」之全國性公民投票案
		決議及理由	<p>認定不合於規定。理由如下：</p> <p>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，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>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>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即無須就此部分作出決定。</p>
15	2011年 1月5日	主文	黃昆輝先生 99 年 11 月 22 日提出「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

次序	開會日期	重要決議事項或公投提案決議	
			ECFA)？」之全國性公民投票案
		決議及理由	<p>認定不合於規定。理由如下：</p> <p>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>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>
16	2011年 12月19日	主文	黃昆輝先生於 100 年 11 月 16 日提出「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？」之全國性公民投票案
		決議及理由	<p>認定不合於規定。理由如下：</p> <p>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，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>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>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（下稱公投法）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</p>

次序	開會日期	重要決議事項或公投提案決議	
			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投法所設置之行政院公民投票審議委員會繼續存在，公投法未失其效力；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，爰公投法亦不失其效力，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，非屬公投法第 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」。
17	2012年7月25日	主文	同第 13 次會議
		決議及理由	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。 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。

資料來源：中選會選舉資料庫，作者自行整理。

在十七次正式會議中，審議委員會七次「認定不合於規定」之決議分別為：第一屆委員會時為游錫堃先生提出之「討黨產公投案」與「以台灣名義加入聯合國公投案」，第二屆委員會時蔡英文女士提出之「ECFA（兩岸經濟合作架構協議）公投案」、黃昆輝先生三次提出之「ECFA（兩岸經濟合作架構協議）公投案」及再審查黃昆輝先生第一次提出之「ECFA（兩岸經濟合作架構協議）公投案」；審議委員會認定四次「認定合於規定」之決議分別為：第一屆委員會時王建煊先生提出之「反貪腐公投案」、蕭萬長先生提出之「中華民國重返聯合國公投案」以及江丙坤先生提出之「兩岸直航公投案」，第二屆時委員會時謝天仁先生提出之「反對美牛進口公投案」，另第二屆時委員會有唯一認定提案內容究屬「地方性公投案抑或全國性公投案」之決議；第一、二屆審議委員會皆有做成公投案通過或否決之決議，只是，第一屆審議委員會通過之公投提案，例如反貪腐公投案、「重返」聯合國公投案及兩岸直航公投案，皆非屬當時民進黨政府之政策意向，反而是否決之公投案多屬之，而第二屆委員會通過之公投提案，例如反美牛公投案，其公投議題亦非屬於現在國民黨政府

之政策意向，但是，否決之公投案卻也多非屬之，<sup>33</sup>讓人不免質疑做為公投提案「守門員」之審議委員會是否有選擇性決議而毫無標準，<sup>34</sup>如此，審議委員會依據修法進行之再造是否有其意義？

## (二) 參與表決之審議委員

總統任命二十一名審議委員，依公投法有三年之固定任期，<sup>35</sup>若在任期屆滿前有出缺，舊組織規程規定應由政黨依立法院各黨團席次比例補提人選，送交行政院提請總統任命，其任期至原任任期屆滿為止，新組織規程規定審議委員出缺應由行政院提請總統任命，並應注意同一黨籍者不得超過委員總額二分之一、單一性別不得少於三分之一，審議委員不論新舊法規皆規定審議委員應為無給職；第一屆與第二屆審議委員最主要係任命方式不同，然而兩屆委員會開議的政治現實也已大為不同，2009年7月20日民進黨主席蔡英文女士以領銜提案人身分向中選會提出 ECFA 公投提案，由於修正後之公投法第 35 條甫於 6 月公布施行，因此行政院即適用新法提出第二屆審議委員名單請總統任命，相對於第一屆審議委員係由政黨依照立法院政黨席次比例代表推薦再經總統任命，第二屆審議委員會決議所代表之「行政權」地位較顯著，且國民黨考量執政優勢也不似在野時期需要與民進黨政府在公投議題上較勁，<sup>36</sup>除了沒有再跟進民進黨提出公投提案，也淡化了審議委員會開會之政黨角力色彩，再加上新法關於同一黨籍者不得超過委員總額二分之一之規定，第二屆審議委員任命在「組織的組成層次」比之第一屆相對較少爭議；<sup>37</sup>第一屆委員依 2006 年立法院當時政黨席次比例，分別有中國國民黨、民主進步黨、親民黨、台灣團結聯盟

<sup>33</sup> 雖然第二屆審議委員會審議之公投提案，經否決的多與現在國民黨政府所推動之 ECFA 政策議題相關，然而，提案人「以公投的方式將簽訂 ECFA 的決定權交給人民」之訴求，斷非國民黨政府之政策傾向。

<sup>34</sup> 審議委員會之決議標準，並非一味與政府之政策意向同行或相反，而是可能與「提案人真意」之探求有緊密關連性，以審議委員會第 5、13 及 14 次決議理由中可看出，審議委員會不但會探討提案主文，乃至於提案之「理由書」加以認定，則惟有實務研究始能驗證。

<sup>35</sup> 第一屆審議委員會的任期係 2006 年 10 月 13 日起至 2009 年 10 月 13 日止，但第二屆審議委員會及早於 2009 年 7 月 20 日即接受總統任命而成立；雖然第一屆委員並未依法任滿三年任期，但因第 7 次及第 8 次審議委員會會議時民進黨籍委員已全數請辭且無遞補，使第一屆審議委員會遭遇比例性代表不平衡之困境，若無依據新修法重任命委員，則第 10 次決議也可能面臨法效性不足之質疑。

<sup>36</sup> 由中國國民黨發動公民連署之公投提案有王建煊先生提出之「反貪腐公投案」、蕭萬長先生提出之「中華民國重返聯合國公投案」以及江丙坤先生提出之「兩岸直航公投案」，三個提案皆發生於第一屆審議委員時期，並由第一屆委員會表決通過。

<sup>37</sup> 第一屆及第二屆審議委員會，在「委員個人層次」上都沒有太大之爭議。

以及無黨聯盟五個黨團得推薦審議委員，依所代表政黨委員名單分別為：

中國國民黨：高永光、黃國鐘、廖風德、薛香川、周育仁、<sup>38</sup>朱新民、詹中原、葛永光、張瓊玲共九位；民主進步黨：陳其邁、蔡憲浩、羅致政、徐永明、黃玉霖、江蓋世、張捷隆、李明峻共八位；<sup>39</sup>親民黨：李復甸、<sup>40</sup>胡祖慶共二位；台灣團結聯盟：錢林慧君；無黨聯盟：楊泰順。

第二屆委員行政院提請總統任命名單有：

趙永茂、楊婉瑩、趙梅君、何旭苓、陳媛英、賴浩敏（第十三次會議開始由蕭全政遞補）、陳妙芬、李佩珊、郭林勇、吳永乾、江明修、隋杜卿、蕭高彥、胡祖慶、朱新民、陳敦源、紀俊臣、廖元豪、丁仁方、游清鑫、廖達琪共二十一人。

以下按照 2012 年 4 月之前，審議委員會十六次正式會議順序列出各次參與開會之委員名單及其分別之表決、提議情況，分為代表第一屆審議委員會第一次到第八次開會之表 2-5-1，以及第二屆第九次到第十六次開會之表 2-5-2。

表 2-5-1 第一屆審議委員出席暨決議表

會議次序	出席委員名單及代表政黨					決議事項及表決結果
預備會議	中國國民黨	民主進步黨	親民黨	台灣團結聯盟	無黨聯盟	1. 記名投票互選主任委員：高委員永光 12 票（高委員永光、黃委員國鐘、廖委員風德、薛委員香川、周委員育仁、朱委員新民、葛委員永光、詹委員中原、張委員瓊玲、李委員復甸、胡委員祖慶、楊委員泰順）；羅委員致政 7 票（陳委員其邁、蔡委員憲浩、羅委員致政、徐委員永明、黃委員玉霖、江委員蓋
	高永光 黃國鐘 廖風德 薛香川 周育仁 朱新民 葛永光 詹中原 張瓊玲	陳其邁 蔡憲浩 羅致政 徐永明 黃玉霖 江蓋世 張捷隆 請假： 李明峻	李復甸 胡祖慶	錢林慧君	楊泰順	

<sup>38</sup> 第 8 次會議由董保城遞補。

<sup>39</sup> 第 6 次會議到第 8 次會議均沒有民主進步黨代表委員出席。

<sup>40</sup> 第 5 次會議開始由馬傑明遞補。

						<p>世、張委員捷隆)，由高委員永光當選為主任委員。</p> <p>2. 江委員蓋世提臨時動議：公投審議時開放媒體採訪；表決不通過。</p> <p>3. 陳委員其邁提臨時動議：公投審議時同步視訊對外播送；表決不通過。</p> <p>4. 李委員復甸提臨時動議：公投審議時邀請領銜提案人列席；表決通過，唯領銜提案人不得指派代表列席。</p>
1	中國國民黨	民主進步黨	親民黨	台灣團結聯盟	無黨聯盟	<p>審議委員會受理游錫堃及王建煊公提案，應由行政院補正，收案日期自本次會議（第一次正式開會）期日起算。</p>
	高永光 黃國鐘 廖風德 薛香川 周育仁 朱新民 葛永光 詹中原 張瓊玲	陳其邁 蔡憲浩 羅致政 徐永明 黃玉霖 江蓋世 張捷隆 請假： 李明峻	李復甸 胡祖慶	錢林慧君	楊泰順	
2	中國國民黨	民主進步黨	親民黨	台灣團結聯盟	無黨聯盟	<p>1. 黃委員玉霖提臨時動議：游錫堃與王建煊公投議案應停止討論，逕付表決；表決不通過。</p> <p>2. 黃委員國鐘提臨時動議：游錫堃與王建煊公投議案表決前應先舉辦聽證；表決通過依行政程序法之聽證規定舉辦，並授權由</p>
	高永光 黃國鐘 廖風德 薛香川 周育仁 朱新民 葛永光 詹中原 張瓊玲	陳其邁 蔡憲浩 李明峻 徐永明 黃玉霖 江蓋世 張捷隆 請假： 羅致政	李復甸 胡祖慶	錢林慧君	楊泰順	

						黃委員規劃。
	中國國民黨	民主進步黨	親民黨	台灣團結聯盟	無黨聯盟	1. 記名表決游錫堃公投提案：認定不合規定12票（高委員永光、黃委員國鐘、廖委員風德、薛委員香川、周委員育仁、朱委員新民、葛委員永光、詹委員中原、張委員瓊玲、李委員復甸、胡委員祖慶、楊委員泰順），認定合於規定8票（李委員明峻、蔡委員憲浩、羅委員致政、徐委員永明、黃委員玉霖、江委員蓋世、張委員捷隆、錢林委員慧君）；結果為認定不合規定。
3	高永光 黃國鐘 廖風德 薛香川 周育仁 朱新民 葛永光 詹中原 張瓊玲	李明峻 蔡憲浩 羅致政 徐永明 黃玉霖 江蓋世 張捷隆  請假： 陳其邁	李復甸 胡祖慶	錢林慧君	楊泰順	2. 記名表決王建煊公投提案：認定不合規定3票（李委員復甸、胡委員祖慶、楊委員泰順），認定合於規定17票（高委員永光、黃委員國鐘、廖委員風德、薛委員香川、周委員育仁、朱委員新民、葛委員永光、詹委員中原、張委員瓊玲、李委員明峻、蔡委員憲浩、羅委員致政、徐委員永明、黃委員玉霖、江委員蓋世、張委員捷隆、錢林委員慧君）；結果為認定合於規定。 3. 對於游錫堃先生因公

						提案提起訴願，呼籲應尊重本會審議公投提案職權，張委員瓊玲並提臨時動議函請行政院秘書長提供本會訴願審議言詞辯論筆錄。
4	中國國民黨	民主進步黨	親民黨	台灣團結聯盟	無黨聯盟	由胡委員祖慶及錢林委員慧君依行政程序法之聽證規定主持游錫堃先生公投提案之聽證，除邀請領銜提案人列席，另邀請有關機關外交部及陸委會。
	高永光 黃國鐘 廖風德 周育仁 朱新民 葛永光 詹中原 張瓊玲	陳其邁 蔡憲浩 李明峻 黃玉霖 江蓋世	胡祖慶 (已請辭：李復甸)	錢林慧君	楊泰順	
	請假： 薛香川	請假： 羅致政 徐永明 張捷隆				
5	中國國民黨	民主進步黨	親民黨	台灣團結聯盟	無黨聯盟	記名表決游錫堃公投提案：認定不合規定 12 票（高委員永光、黃委員國鐘、廖委員風德、薛委員香川、周委員育仁、朱委員新民、葛委員永光、詹委員中原、張委員瓊玲、馬委員傑明、胡委員祖慶、楊委員泰順），認定合於規定 8 票（李委員明峻、蔡委員憲浩、羅委員致政、徐委員永明、黃委員玉霖、江委員蓋世、張委員捷隆、錢林委員慧君）；結果為認定不合規定。
	高永光 黃國鐘 廖風德 薛香川 周育仁 朱新民 葛永光 詹中原 張瓊玲	陳其邁 蔡憲浩 李明峻 徐永明 黃玉霖 江蓋世 羅致政  請假： 張捷隆	胡祖慶 馬傑明 (遞補李復甸)	錢林慧君	楊泰順	
6	中國國民黨	民主進步黨	親民黨	台灣團結聯盟	無黨聯盟	1. 由葛委員永光依行政



	黨	黨		聯盟		程序法之聽證規定主持蕭萬長先生公投提案之聽證，除邀請領銜提案人列席，另邀請有關機關外交部及陸委會。
	高永光 黃國鐘 廖風德 朱新民 葛永光 詹中原 張瓊玲	請辭核辦中： 羅致政 黃玉霖	胡祖慶			2. 葛委員永光提臨時動議：抗議行政院訴願審議委員會違憲侵犯本會之法定職權，本會應提釋憲解決本會與訴願委員會之法定職權爭議。
	請假： 薛香川	請假： 蔡憲浩 徐永明		錢林慧君	請假： 楊泰順	
	已請辭： 周育仁	已請辭： 李明峻 江蓋世 陳其邁 張捷隆	請假： 馬傑明			
7	中國國民黨	民主進步黨	親民黨	台灣團結聯盟	無黨聯盟	1. 記名表決蕭萬長公投提案：認定合於規定 8 票（高委員永光、黃委員國鐘、廖委員風德、薛委員香川、朱委員新民、葛委員永光、詹委員中原、張委員瓊玲），認定不合於規定 4 票（錢林委員慧君、馬委員傑明、胡委員祖慶、楊委員泰順）；結果為認定不合規定。
	高永光 黃國鐘 廖風德 朱新民 詹中原 張瓊玲 葛永光	無（請辭核辦中： 羅致政 黃玉霖 蔡憲浩 徐永明）	胡祖慶 馬傑明	錢林慧君	楊泰順	2. 臨時報告江丙坤先生公投提案之聽證、主持人及表決時間決定。
8	中國國民黨	民主進步黨	親民黨	台灣團結聯盟	無黨聯盟	記名表決江丙坤公投提案：認定合於規定 11 票（高主任委員永光、黃委員國鐘、廖委員風德、薛委員香川、朱委員新民、詹委員中原、
	高永光 黃國鐘 廖風德 朱新民	無（已請辭： 羅致政 黃玉霖	胡祖慶 馬傑明	請假： 錢林慧君	楊泰順	

	<b>詹中原</b> <b>張瓊玲</b> <b>董委員保城</b> (遞補 周育仁)	蔡憲浩 徐永明)				張委員瓊玲、董委員保城、馬委員傑明、胡委員祖慶、楊委員泰順)，出席委員全數認定合於規定。
	請假： 葛永光					

註：粗體字為出席之委員。



表 2-5-2 第二屆審議委員出席暨決議表

會議 次序	出席委員名單及代表政黨	決議事項及表決結果																					
9	<table border="0"> <tr> <td>李佩珊</td> <td>楊婉瑩</td> <td>趙梅君</td> </tr> <tr> <td>何旭苓</td> <td>陳媛英</td> <td>賴浩敏</td> </tr> <tr> <td>陳妙芬</td> <td>趙永茂</td> <td>郭林勇</td> </tr> <tr> <td>吳永乾</td> <td>隋杜卿</td> <td>蕭高彥</td> </tr> <tr> <td>胡祖慶</td> <td>紀俊臣</td> <td>江明修</td> </tr> <tr> <td>陳敦源</td> <td>廖元豪</td> <td></td> </tr> </table> <hr/> 請假： 朱新民 丁仁方 游清鑫 廖達琪	李佩珊	楊婉瑩	趙梅君	何旭苓	陳媛英	賴浩敏	陳妙芬	趙永茂	郭林勇	吳永乾	隋杜卿	蕭高彥	胡祖慶	紀俊臣	江明修	陳敦源	廖元豪		1. 舉手表決互選主任委員：廖委員達琪 4 票；趙委員永茂 7 票；賴委員浩敏 6 票；由趙委員永茂當選為主任委員。 2. 由趙主任委員主持、舉辦蔡英文女士公投提案之「公聽會」，並邀請領銜提案人、經濟部等相關機關及學者專家與會。			
李佩珊	楊婉瑩	趙梅君																					
何旭苓	陳媛英	賴浩敏																					
陳妙芬	趙永茂	郭林勇																					
吳永乾	隋杜卿	蕭高彥																					
胡祖慶	紀俊臣	江明修																					
陳敦源	廖元豪																						
10	<table border="0"> <tr> <td>趙永茂</td> <td>楊婉瑩</td> <td>趙梅君</td> </tr> <tr> <td>何旭苓</td> <td>陳媛英</td> <td>賴浩敏</td> </tr> <tr> <td>陳妙芬</td> <td>李佩珊</td> <td>郭林勇</td> </tr> <tr> <td>吳永乾</td> <td>隋杜卿</td> <td>蕭高彥</td> </tr> <tr> <td>胡祖慶</td> <td>紀俊臣</td> <td>陳敦源</td> </tr> <tr> <td>朱新民</td> <td>廖元豪</td> <td>丁仁方</td> </tr> <tr> <td>游清鑫</td> <td>廖達琪</td> <td></td> </tr> </table> <hr/> 請假： 江明修	趙永茂	楊婉瑩	趙梅君	何旭苓	陳媛英	賴浩敏	陳妙芬	李佩珊	郭林勇	吳永乾	隋杜卿	蕭高彥	胡祖慶	紀俊臣	陳敦源	朱新民	廖元豪	丁仁方	游清鑫	廖達琪		記名表決蔡英文公投提案：認定不合於規定者 13 人（趙主任委員永茂、趙委員梅君、廖委員達琪、陳委員媛英、何委員旭苓、賴委員浩敏、隋委員杜卿、吳委員永乾、朱委員新民、胡委員祖慶、丁委員仁方、蕭委員高彥、游委員清鑫），認定合於規定者 4 人（楊委員婉瑩、廖委員元豪、郭委員林勇、陳委員妙芬），棄權者 2 人（李委員佩珊、陳委員敦源）；結果為認定不合規定。
趙永茂	楊婉瑩	趙梅君																					
何旭苓	陳媛英	賴浩敏																					
陳妙芬	李佩珊	郭林勇																					
吳永乾	隋杜卿	蕭高彥																					
胡祖慶	紀俊臣	陳敦源																					
朱新民	廖元豪	丁仁方																					
游清鑫	廖達琪																						
11	<table border="0"> <tr> <td>趙永茂</td> <td>趙梅君</td> <td>廖達琪</td> </tr> <tr> <td>陳媛英</td> <td>賴浩敏</td> <td>隋杜卿</td> </tr> <tr> <td>吳永乾</td> <td>胡祖慶</td> <td>蕭高彥</td> </tr> <tr> <td>游清鑫</td> <td>紀俊臣</td> <td>廖元豪</td> </tr> </table> <hr/> 請假： 李佩珊 楊婉瑩 何旭苓 陳妙芬 朱新民 丁仁方 陳敦源 江明修 郭林勇	趙永茂	趙梅君	廖達琪	陳媛英	賴浩敏	隋杜卿	吳永乾	胡祖慶	蕭高彥	游清鑫	紀俊臣	廖元豪	依公民投票法第38條後段認定行政院秘書長函送本會有關宜蘭縣政府就該縣公民投票提案究屬「全國性或地方性」之公民投票事項；依提案內容認定係屬「地方性公民投票案」。									
趙永茂	趙梅君	廖達琪																					
陳媛英	賴浩敏	隋杜卿																					
吳永乾	胡祖慶	蕭高彥																					
游清鑫	紀俊臣	廖元豪																					
12	<table border="0"> <tr> <td>趙永茂</td> <td>楊婉瑩</td> <td>趙梅君</td> </tr> <tr> <td>廖達琪</td> <td>陳媛英</td> <td>何旭苓</td> </tr> <tr> <td>郭林勇</td> <td>隋杜卿</td> <td>吳永乾</td> </tr> <tr> <td>朱新民</td> <td>胡祖慶</td> <td>丁仁方</td> </tr> <tr> <td>陳敦源</td> <td>蕭高彥</td> <td>游清鑫</td> </tr> <tr> <td>江明修</td> <td>紀俊臣</td> <td></td> </tr> </table> <hr/> 請假： 李佩珊 陳妙芬 廖元豪	趙永茂	楊婉瑩	趙梅君	廖達琪	陳媛英	何旭苓	郭林勇	隋杜卿	吳永乾	朱新民	胡祖慶	丁仁方	陳敦源	蕭高彥	游清鑫	江明修	紀俊臣		1. 記名表決謝天仁先生公投提案：除趙主任委員未投票外，其餘出席委員共16人均認定合於規定；結果為認定合於規定。 2. 胡委員祖慶提臨時動議：賴委員浩敏因辭職所遺缺額，建請行政院依本會組織規程第5條規定補提人選呈請總統任命。			
趙永茂	楊婉瑩	趙梅君																					
廖達琪	陳媛英	何旭苓																					
郭林勇	隋杜卿	吳永乾																					
朱新民	胡祖慶	丁仁方																					
陳敦源	蕭高彥	游清鑫																					
江明修	紀俊臣																						

	已辭職： 賴浩敏		
13	趙永茂 楊婉瑩 趙梅君 陳媛英 何旭苓 陳妙芬 郭林勇 隋杜卿 吳永乾 朱新民 胡祖慶 丁仁方 陳敦源 蕭高彥 游清鑫 江明修 紀俊臣 廖元豪 蕭全政 (遞補賴敏浩)	請假： 李佩珊 廖達琪	記名表決黃昆輝公投提案，投票時並得就本案所持理由書寫於選票上，作為歸納作成認定理由時之參考：趙主任委員永茂未投票，認定不合於規定者12人（趙委員梅君、陳委員媛英、何委員旭苓、隋委員杜卿、吳委員永乾、朱委員新民、胡委員祖慶、蕭委員高彥、游委員清鑫、紀委員俊臣、廖委員元豪、蕭委員全政），認定合於規定者4人（楊委員婉瑩、陳委員妙芬、郭委員林勇、陳委員敦源），投空白票者1人（江委員明修），領票未投者1人（丁委員仁方）；結果為認定不合規定。
14	趙永茂 陳媛英 何旭苓 陳妙芬 郭林勇 隋杜卿 吳永乾 朱新民 胡祖慶 丁仁方 蕭高彥 廖元豪 蕭全政	請假： 李佩珊 楊婉瑩 趙梅君 廖達琪 陳敦源 游清鑫 江明修 紀俊臣	記名表決黃昆輝公投提案，投票時並得就本案所持理由書寫於選票上，作為歸納作成認定理由時之參考：趙主任委員永茂未投票，認定不合於規定者10人（陳委員媛英、何委員旭苓、隋委員杜卿、吳委員永乾、朱委員新民、胡委員祖慶、丁委員仁方、蕭委員高彥、廖委員元豪、蕭委員全政），認定合於規定者2人（陳委員妙芬、郭委員林勇）；結果為認定不合規定。
15	趙永茂 楊婉瑩 廖達琪 陳媛英 陳妙芬 郭林勇 隋杜卿 吳永乾 朱新民 胡祖慶 丁仁方 陳敦源 蕭高彥 游清鑫 紀俊臣 蕭全政	請假： 李佩珊 趙梅君 何旭苓 江明修 廖元豪	記名表決黃昆輝公投提案，投票時並得就本案所持理由書寫於選票上，作為歸納作成認定理由時之參考：趙主任委員永茂未投票，認定不合於規定者10人（陳委員媛英、隋委員杜卿、吳委員永乾、朱委員新民、胡委員祖慶、丁委員仁方、蕭委員高彥、游委員清鑫、紀委員俊臣、蕭委員全政），認定合於規定者4人（楊委員婉瑩、陳委員妙芬、郭委員林勇、陳委員敦源），投空白票者1人（廖委員達琪）；結果為認定不合規定。
16	趙永茂 廖達琪 郭林勇 陳媛英 隋杜卿 吳永乾 朱新民 胡祖慶 陳敦源 蕭高彥 紀俊臣 蕭全政		記名表決黃昆輝公投提案，投票時並得就本案所持理由書寫於選票上，作為歸納作成認定理由時之參考：趙主任委員永茂未投票，認定不合於規定者9人（李委員佩

	<b>李佩珊 廖元豪 趙梅君</b>	珊陳委員媛英、隋委員杜卿、吳委員永乾、朱委員新民、胡委員祖慶、蕭委員全政、廖委員元豪、趙委員梅君），認定合於規定者4人（廖委員達琪、紀委員俊臣、郭委員林勇、陳委員敦源），棄權者1人（蕭委員高彥）；結果為認定不合規定。
	請假： 楊婉瑩 何旭苓 陳妙芬 丁仁方 游清鑫 江明修	

註：粗體字為出席之委員。

比較上二表格決議事項及表決結果欄位，會發現第一屆委員表決公投提案時壁壘分明，觀察之方向如下列幾點：

- (1) 代表民進黨之審議委員對於有參與表決之公投提案一律「認定合於規定」，然而於第五次開會表決民進黨發動連署之「以台灣民意入聯公投案」結果遭否決，民進黨推薦的 7 名委員即當場連署聲明，宣佈辭去委員職務，第六次至第八次會議即未有民進黨委員參與表決。<sup>41</sup>
- (2) 代表國民黨之審議委員原則上只要由國民黨發動連署之公投提案一律「認定合於規定」。
- (3) 代表親民黨與無黨聯盟之審議委員，在第八次會議之前，對於公投提案無論係由國民黨議或民進黨發動連署一律「認定不合於規定」，然而在第八次開會決議「兩岸直航公投案」時親民黨委員與無黨聯盟委員一致與國民黨委員站在同陣線，認定此公投提案合於規定。
- (4) 與民進黨委員同屬泛綠陣營、代表台灣團結聯盟之審議委員，對於公投提案之認定原則上同民進黨委員，雖然其並未偕民進黨委員於第五次會議之後請辭或請假不參與表決，然而其於第七次會議認定由國民黨發動連署之「中華民國重返聯合國公投案」不合於規定，並且未參與第八次會議表決，仍刻意與泛藍陣營劃清界線。

第二屆委員表決公投提案時未若第一屆有猶如立法院表決法案時，政黨合縱連橫的情境，然而，觀察第二屆審議委員會表決過之公投提案，有四次提案皆以「政府與中國大陸簽訂『兩岸經濟合作架構協議』（ECFA）應交付人民公投」為命題主軸，第二屆審議委員會為維護表決之信度，委員除非係請假未參與表決或者是「棄權（投空白票）」，若有參與四次表決則四次皆應做成相同之認定，因此，審議委員會仍然呈現出特定委員「認定合於規定」或「認定不

<sup>41</sup> 請參考：〈公投會 12：8 否決入聯公投案，民進黨推薦 7 委員當場請辭〉，台灣立報，2007 年 6 月 30 日，<http://www.lihpao.com/?action-viewnews-itemid-392>。

合於規定」次數較多之生態，可見於下表 2-6-1 到 2-6-3，下表 2-6-1 先統計第二屆審議委員會個別委員出席次數，並有表決認定「提案合於規定」、「提案不合於規定」及「棄權」之次數，另任職於 9 次到第 11 次會議期間之委員賴浩敏及於第 13 次會議開始遞補賴浩敏、任職第 13 次到第 16 次會議期間之委員蕭全政，其統計資料則另計於表 2-6-2 及表 2-6-3：<sup>42</sup>

表 2-6-1 第二屆審議委員個別出席、表決結果次數統計表

委員姓名 (共 19 位)	第 9 次到第 16 次會議出席次 數 n (n/應出席 8 次)	認定合於規定 次數 x (x/應表 決 6 次) <sup>43</sup>	認定不合於規 定次數 y (y/應 表決 6 次)	棄權次數 z (z/ 應表決 6 次)
何旭苓	4	1	3	0
李佩珊	3	0	1	1
陳妙芬	5	4	0	0
陳媛英	8	1	5	0
楊婉瑩	5	4	0	0
趙梅君	6	1	3	0
廖達琪	5	2	1	1
丁仁方	5	1	3	1
江明修	3	1	0	1
朱新民	6	1	5	0
吳永乾	8	1	5	0
胡祖慶	8	1	5	0
紀俊臣	7	1	3	0
隋杜卿	8	1	5	0
陳敦源	6	4	0	1
郭林勇	7	6	0	0
游清鑫	5	1	3	0
廖元豪	6	1	3	0
蕭高彥	8	1	4	1

<sup>42</sup> 不包括第二屆審議委員會主任委員趙永茂之統計資料。

<sup>43</sup> 不包括第 9 次及第 11 次會議之認定結果。

表 2-6-2 賴浩敏委員出席、表決結果次數統計表

委員姓名	應出席次數 n (n/應出席 3 次)	認定合於規定次數 (應表決 1 次)	認定不合於規定次數 (應表決 1 次)	棄權次數 (應表決 1 次)
賴浩敏	3	0	1	0

表 2-6-3 蕭全政委員出席、表決結果次數統計表

委員姓名	出席次數 n (n/應出席 4 次)	認定合於規定次數 x (x/應表決 4 次)	認定不合於規定次數 y (y/應表決 4 次)	棄權次數 z (z/應表決 4 次)
蕭全政	4	0	4	0

上列表格除可看出第二屆審議委員個別對於公投提案之認定態度，亦可從出席次數及棄權次數之對照，得到第二屆審議委員會已難發生第一屆審議委員會審議委員時有如立法院「政治動員」表決法案的狀況，因參與表決但棄權的情形僅發生於第二屆審議委員會時期，第一屆審議委員會時期出席委員必定參與表決，並踴躍個別提案，如：建議應於審查期限屆滿前即逕付表決、表決前先依行政程序法舉行聽證<sup>44</sup>或如本會委員應參與訴願會審議本會決議之言詞辯論過程等，<sup>45</sup>以期藉由改變議事程序產生對個人或所屬政黨有利之表決結果，與第二屆審議委員會議事著重公投提案之審查並不相同。

## 二、我國公投審議機制在法規範下之配合

### (一) 審議委員會與行政院訴願審議委員會之關係

若審議委員會之決議係「認定不合於規定」，否決全國性公投提案，領銜提案人得依公民投票法第 55 條第 1 項規定於「收到通知後三十日內，依行政爭訟程序提起救濟」，公民投票之爭議在我國司法體系屬於公法上爭議之行政訴訟範疇，又我國行政爭訟制度係採「訴願前置主義」，<sup>46</sup>依循訴願、行政訴訟

<sup>44</sup> 請參考表 2-4-1 第二次會議之決議事項及表決結果。

<sup>45</sup> 請參考表 2-4-1 第三次及第六次會議之決議事項及表決結果；至第二屆審議委員會，於表決公投提案前先舉辦「公聽會」，邀請領銜提案人、學者專家及政府相關部會列席發言，已成為審議委員會之行政程序慣例。

<sup>46</sup> 提起行政訴訟之前必須經由訴願（或再訴願）之程序，此種制度旨在給予行政機關自行矯正其違法或不當處分之機會，並減輕行政法院之負擔。請參考：吳庚，前揭，頁 630。

之程序循求救濟，領銜提案人應向做成處分之上級機關或原處分機關等訴願管轄機關提起訴願；綜觀現行法規命令，審議委員會以行政院為主管機關，其決議應陳報行政院後再以「行政院之名義」函覆中選會，<sup>47</sup>參照大法官釋字 645 號解釋認為審議委員會「設於行政院內，參與行政院作成行政處分之程序，並對外以『行政院名義』作成『行政處分』」，因此，領銜提案人似得依訴願法第 4 條第 8 款「不服中央各院之行政處分者，向原院提起訴願」之規定向行政院提起訴願，然而，行政院已將全國性公投事項委任中選會辦理，故訴願人請求救濟之標的實際應上為「中選會之行政處分」（中選會函）<sup>48</sup>，依據訴願法第 8 條「有隸屬關係之下級機關依法辦理上級機關委任事件所為之行政處分為受委任機關之處分…，比照第 4 條向受委任機關之直接上級機關提起訴願」之規定與訴願法第 4 條結果相同，領銜提案人最終都應向「行政院」提起訴願，並由「行政院訴願審議委員會」審議；訴願會經審議後認為訴願無理由者，應以決定駁回之，認為有理由者，其訴願決定依訴願法第 81 規定可能撤銷原行政處分之一部或全部，由訴願會視事件情節逕為變更原處分或發回原行政處分機關另為處分，因此，公投提案之決議內容一經撤銷，審議委員會所認定「不合於規定」結果轉變為「合於規定」，可見訴願會對於審議委員會之公投提案決議有直接且重大之影響，<sup>49</sup>下表 2-7 呈現審議委員會決議與訴願會訴願之相對關係：

表 2-7 訴願會處理公民投票提案人訴願情形

會議次序即決議內容	行政院訴願審議委員會處理情形	對審議委員會決議之影響	後續
第三次會議認定游錫堃提討黨產公投案「不合於規定」	原處分撤銷，訴願人公民投票案認定合於規定（95.11.17 訴願人游錫堃，院台訴字第 0950094170 號）	原認定「公投提案不合於規定」轉變為「公投提案合於規定」	交付人民公投（2008 年 1 月 12 日與第 7 屆立委選舉合併辦理公民投票）

<sup>47</sup> 請參考本文第一章註 31。

<sup>48</sup> 請參考本文第一章註 11。

<sup>49</sup> 因此，訴願會有法定權限選擇改變原處分，但是否也侵犯了審議委員會之職權？亦或，公投法賦予審議委員會的審查機制，將可透過訴願程序轉換到訴願會手中，是否為一種公投法之立法缺漏？若以公投法係為我國行政「特別法」之地位，則審議委員會被賦予「審議公投提案」之職權，是否絕對優先於訴願會之適用？訴願會與審議委員會的關係，實有必要釐清。



會議次序即決議內容	行政院訴願審議委員會處理情形	對審議委員會決議之影響	後續
第五次會議認定游錫堃提以台灣名義入聯公投案游「不合於規定」	原處分撤銷，訴願人公民投票案認定不合於規定（96.7.13 訴願人游錫堃，院台訴字第 0960088753 號）	原認定「公投提案不合於規定」轉變為「公投提案合於規定」	以審議委員個人名義向台北高等法院提起行政訴訟，經台北高等法院 96 年訴字 2636 號判決認定原告其當事人不適格，訴訟無理由敗訴。 後交付人民公投（2008 年 3 月 22 日與第 12 任總統副總統選舉合併辦理公民投票）
公投審議委員會第一屆及第二屆委員決議分隔線			
第十次會議認定蔡英文提 ECFA 公投案「不合於規定」	訴願遭駁回（99.2.24 訴願人蔡英文，院台訴字第 0990093079 號）	維持原認定「公投提案不合於規定」	領銜提案人並未再向高等行政法院提起行政訴訟
第十三次會議認定黃昆輝提 ECFA 公投案「不合於規定」	訴願遭駁回（99.9.29 訴願人黃昆輝，院台訴字第 0990103987 號）	維持原認定「公投提案不合於規定」	領銜提案人於 2011 年 1 月向台北高等行政法院提起行政訴訟請求撤銷「中選會之原處分」，經台北高等行政法院 99 年訴字第 2283 號判決認為訴訟無理由敗訴，領銜提案人不服再向最高行政法院上訴，經最高行政法院 101 年判字第 514 號判決，認定原處分部分撤銷。

資料來源：作者自行整理

表 2-5-1 所記第 3 次審議委員會議之決議事項及表決結果第 3 項，對照表 2-7 中訴願會對於游錫堃先生提出之「討黨產公投案」做成院台訴字第 0950094170 號訴願決定，因為審議委員會係於「訴願決定作成後」<sup>50</sup>收到訴願

<sup>50</sup> 審議委員會第 3 次會議開會時間為 2006 年 11 月 24 日，然而因為同月 2 號第二次開

會「認定本公投提案合於規定」通知後<sup>51</sup>，才在審議委員會第 3 次會議決議「認定本公投提案不合於規定」，並無審議委員參與訴願審議之言詞辯論程序；依訴願法第 65 條之規定，<sup>52</sup>審議委員會並非原處分機關，僅因其於法定期限內未認定而使訴願會逕為處分，審議委員會做成認定不合於規定之決議應撤銷，因此，在第 3 次會議後審議委員會即發布新聞稿表示訴願會應尊重審議委員會「審議公投提案」之職權，並函請訴願會提供訴願會言詞辯論紀錄參考，再行研究是否就訴願決定提起訴訟；自第 5 次會議以後訴願會再做成公投提案人訴願之訴願決定前，皆有依法依職權通知審議委員會派員進行言詞辯論，以第 5 次會議為例，審議委員會對於游錫堃先生提出以台灣名義入聯公投案決議認定「不合於規定」後，訴願會接受提案人訴願，並於訴願審查前通知審議委員會派員參與言詞辯論，審議委員會即以黃國鐘委員及葛永光委員為代表參與言詞辯論，<sup>53</sup>參考表 2-5-1 第 6 次會議之決議事項及表決結果，訴願會做成願台訴字第 0960088753 號「認定本案合於規定」之訴願決定且通知後審議委員會後，葛永光委員於第 6 次會議時另建議本會應提出釋憲以釐清訴願會與本會職權的問題，審議委員亦向台北高等行政法院提起撤銷該訴願決定支行政訴訟，但高等行政法院最後裁定「當事人（即審議委員）不適格」而訴訟無理由，審議委員會並無再繼續上訴最高行政法院；<sup>54</sup>第二屆審議委員會時期，訴願會前

---

會當時，代表民進黨之審議委員黃玉霖提案本會對於游錫堃與王建煊提出之兩項公投案應停止討論，逕付表決，結果經審議委員表決不通過，仍決定待第 3 次會議表決，因此民進黨人士便以審議委員會違背公投法第 14 條規定之「本會對於中選會函送游錫堃提議黨產公投案起超過 30 日完成決定之法定期限」項目，在同月 6 號即先向訴願會提起「審議委員會課以義務」訴願，而訴願會於同月 17 日做成訴願決定代替處分機關中選會直接認定游錫堃提議黨產公投案「合於規定」，審議委員會 24 號才表決認定本提案「不合於規定」，因此產生對於同一公投提案決議在訴願決定之後的情形，李復甸委員並於作成決議 2 日後投書中國時報，認為「行政院底下兩個機關作成南轅北轍兩個決定，實屬首見」，且認為訴願會是「跳過公審會之職權，逕自作成認定合於規定實體之判斷，明顯違背法令，行政院訴願委員會以前所未有的效率，配合政治操作火速處理訴願，違法不當作成判斷」，而將本次訴願會與審議委員會之關係解釋為「政治事件」；請參考：李復甸，〈公投訴願決定，問題多〉，中國時報社論，2006 年 11 月 26 日。

<sup>51</sup> 依據訴願法第 89 條第 2 項之規定，訴願決定書之正本應於決定後十五日內送達訴願人、參加人及「原行政處分機關」。

<sup>52</sup> 訴願法第 65 條：訴願會得依訴願人、參加人之申請，或必要時得依職權通知訴願人、參加人或其代表人、代理訴願人、輔佐人及原行政處分機關派員進行言詞辯論。

<sup>53</sup> 請參考：〈入聯國公投 綠翻案〉，蘋果日報，2007 年 7 月 13 日，[http://tw.nextmedia.com/applenews/article/art\\_id/3638415/IssueID/20070713](http://tw.nextmedia.com/applenews/article/art_id/3638415/IssueID/20070713)。

<sup>54</sup> 台北高等行政法院作成 96 訴字 2636 號裁判，認為「原告提起本件撤銷訴訟，不符公投法第 55 條規定，且未能舉證其個人權利或法律上利益有何因系爭公投案為被告

後以院台訴字第 0990093079 號決定及院台訴字第 0990103987 號決定，分別駁回提案人蔡英文女士提起審議委員會第 10 次會議決議、提案人黃昆輝先生提起第 13 次會議決議之訴願案，雖然，第二屆時期尚未發生第一屆時期兩次決議經訴願會撤銷並另為處分之經驗，但訴願會對於公投案得否交付人民公投影響力仍可說極大。

## (二) 審議委員會與中央選舉委員會之問題

公投法第 10 條與第 14 條中皆有規定審議委員會與中選會在行政程序上之相互地位<sup>55</sup>，在全國性公民投票過程中，中選會依法負責有關公民投票成案、資格審查，以及其他一切程序之辦理，然而就公投法第 14 條第 1 項卻賦予主管機關之「駁准」公投提案之職權，實乃中選會行使之職權，尤其以第 4 款「提案內容相互矛盾或顯有錯誤，致不能了解其提案真意者」所規定者，中選會有審查公投提案內容之職權，綜合上屬於行政程序上「實質審查」權，於落實全國性公民投票有絕對之重要性，故程序運作上與審議委員會產生了一些問題：

### 1. 二機關係「協力」關係？

公投法廣泛的規範中選會所掌理之全國性公民投票事務，但仍舊以審議委員會為惟一全國性公投審議機關，全國性公投提案雖依法向主管機關行政院提出，然吾人已知行政院已委任中選會辦理全國性公投事項，因此行政院應將公投提案轉交給中選會，中選會完成公投法第 14 條第 1 項之審查程序後交付審議委員會，但是，卻從未見中選會有將任何公投提案，因審查不合於規定而阻擋在進入審議委員會程序之前的情形，反而，中選會會進行「公投提案連署人名冊」審查，經由審議委員會認定全國性公民投票議題合於規定，審議委員會再將公投提案回覆中選會會再次進行「連署人名冊」審查，並辦理公投；現行法並無明文規範中選會與審議委員會在行政程序法上的管轄權關係，學理上，中

---

認符合規定，而受有侵害，其當事人乃不適格，其訴在法律上顯無理由」，其裁判理由係針對「當事人訴訟適格」之爭點，並未就訴願會是否得徑為改變審議委員會之原決議內容加以註解。

<sup>55</sup> 第 10 條第 3 項規定審議委員會於舉行聽證後確定提案內容，並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；第 14 條第 6、7、8 項之「主管機關」係指「行政院」，因審議委員會係以行政院之名義對提案進行同條第 1 項之形式審查與「提案內容審查」，第 6、7、8 項規定主管機關與中央選舉委員會機關之間的互動等同於審議委員會與中央選舉委員會之互動，只是有關「公投提案連署人名冊」審查，第 10 條第 3 項與第 14 條第 8 項之規定似有重複，實務運作上仍應注意。

選會與審議委員會所做成之各種處分可能係「多階段行政處分」<sup>56</sup>，如此中選會與審議委員會始能稱做機關協力關係，且協力關係與釋字 645 號解釋賦予審議委員會之機關定位在法理上亦相容<sup>57</sup>，然而，645 號解釋又認為審議委員會係以「行政院」之名義做成處分，因審議委員會屬於內部單位，無作成行政處分之權限，故審議委員會認定全國性公投事項之決議，究應解釋為行政院與中選會協力之多階段處分，抑或審議委員會與中選會協力多階段處分？釐清做成處分機關，攸關人民之行政司法救濟權，因此有關審議委員會與中選會之行政程序地位，應再加以探究。

## 2. 審議委員會被取代性高？

對於審議委員會與「主管機關」間程序規定「相互矛盾」<sup>58</sup>的疑慮並沒有因新法公布施行而解除，反而是審議委員會在經歷更多實務運作經驗後，浮現出其與中選會究竟應由何者參與行政救濟程序的爭議，<sup>59</sup>更顯公投法規定有模糊之處；行政院（民進黨）版本、蔡同榮版本及台聯版本公民投票法草案，本有設計以中選會全權負責全國性公民投票辦理之條文，<sup>60</sup>且有論者直言在研擬

<sup>56</sup> 係指「行政機關作成之處分須其他機關參與並提供協力者」（吳庚，2008:363）。審議委員會所做成決議係「前階段行為」（可能具備行政處分之要素），中選會之公告、認定等行政處分係屬「後階段行為」，亦是當事人不服決定時循求行政救濟之標的；以行政院訴願審議委員會院臺訴字第 0990093079 號訴願決定為例，請求標的係不服「中央選舉委員會中選一字第 0980004333 號函」，屬中選會的行政處分，亦為前述之「後階段行為」，因此，本文認為實務運作上，似乎顯已將中選會與審議委員會認定為協力機關。

<sup>57</sup> 學者陳敏將這種因為多階段處分而型成之機關協力關係，解釋為行政程序法第 114 條第 1 項第 5 款規定之「應參予處分做成之機關」，與同條第 4 款「應參與處分做成之委員會」，在未參加的效力上同為處分「得補正之瑕疵」（陳敏，2003:421）。

<sup>58</sup> 請參考本文第一章註 13。

<sup>59</sup> 表 2-7 中四次訴願之訴願標的，係以由審議委員會所做成認定不合於規定之決議，並屬於「中選會駁回之處分」，然而，在訴願階段時，卻僅由審議委員會派員做為「原處分機關」之代表參與言詞辯論，而非中選會，以第 5 次會議所做之決議為例，訴願會依據本決議所做成之院台訴字第 0960088753 號決定，其訴願審議之言詞辯論參與者僅審議委員葛永光委員與黃國鐘委員、領銜提案人游錫堃先生之訴願代理人林佳龍先生與兩名律師；至第 13 次會議所做之決議，訴願人黃昆輝先生不服訴願會依本決議所做之台訴字第 0990103987 號決定，向高等法院提起行政訴訟，在其公開之當事人意見陳述中，亦表示：此次具文駁回 ECFA 公投提案的是中選會，因此昆輝具狀提告的對象是中選會…，究竟該是中選會或是審議委員會負責？亦必須藉由此次的行政法院予以確立。請參考：台聯要聞，台灣團結聯盟全球資訊網，2011 年 1 月 13 日，<http://www.tsu.org.tw/download/documents/20110113.pdf>。

<sup>60</sup> 分別宣告於上述 3 版本草案之第 3 條。

公投法修法時，應將審議委員會（包含全國性及地方性）於新法中廢除，以中選會（與各級選委會）取代其職能（吳志光，2005:486），第二屆審議委員會時期，原中央選舉委員會組織規範本與審議委員會同屬法規命令層級，但 2009 年 6 月已取代已公布施行之「中央選舉委員會組織法」，因此有論者認為就機關之「獨立性」而言，中選會新法採「行政、立法協力模式」以及「任期交錯」等設計（隋杜卿，2010:137），在委員任命、行使職權上更能保障運作之獨立性，故亦得以取代審議委員會之職能，然而，法規範尚未就公投審議機制「再造」進行調配，且即便中選會有「獨立機關」建制優勢，得在不受外力干擾下依法行政，但卻不因此代表依法審查個案各方即不會有意見，<sup>61</sup>則論以中選會取代審議委員會行使職權為最適，還有討論的空間。

### 三、法規範外之政治爭議—再探釋字 645 號解釋

在公投法第 35 條修法之前，審議委員會之建制被批評具有濃厚的政治色彩（周宗憲，2004:14），此爭議源自於公民投票法立法過程之政黨角力，幾乎在審議委員會之委員任命與開會情況「複製」，釋字 645 號解釋雖暫時解除審議委員任命之爭議，但有關審議委員會之機關定位及審議界線、範圍等問題，仍難從釋字或修法得到解答；依據大法官審理案件法之規定，我國大法官會議係被動性的接受中央或地方機關、人民、法人或政黨就適用法律或命令之疑義或不法侵害聲請進行統一解釋，因此，大法官僅得就聲請之事項範圍內進行解釋，照前章所述，釋字 645 解釋之聲請書係由多位民進黨立法委員共同提出，且有關審議委員會之聲請事項偏重於舊公投法第 35 條恐有牴觸國民主權及直接民主原理之慮，民進黨於公投法制定通過時為執政黨，為力抗「朝小野大」之情勢，同時運作行政、立法部門維護其制定之版本公投法草案，其中，於黨團協商版本草案通過後再針對特定條文提起釋憲亦然，且聲請理由、範圍與行政院覆議公投法所提出之「窒礙難行條文」相呼應，包含舊法第 35 條恐有違國民主權、直接民主的爭議問題，即便審議委員會後來於學術、實務上亦被檢討出諸多爭議問題，也非司法院大法官所能處理之範圍。

釋字 645 號解釋直接影響審議委員會之「再造」而非「廢止」，只是，若再考量外部的政治性因素，釋字 645 號解釋無法完全達到再造審議委員會的目標，下三點分析之：

---

<sup>61</sup> 以同屬學理上「獨立機關」之「國家通訊傳播委員會（簡稱 NCC）」為例，近期即有因「旺旺中時集團合併案」之審查，使 NCC 承受來自各方爭議，請參考：〈NCC 委員批 審旺中案太多政治干預〉，蘋果日報，2012 年 5 月 29 日，<http://www.appledaily.com.tw/appledaily/article/headline/20120529/34261762>。

## 1. 審議委員改由行政院提請總統任命之有條件影響

釋字 645 號解釋宣告舊公投法 35 條規定審議委員任命違憲事由在於「剝奪行政院人事任命決定權」，但審議委員依據立法院黨團席次比例提請總統任命，或是由行政院人事權決定提請總統任命，似乎差異並不大，若從公投法立法者的政治考量解讀，相對於包含行政院（民進黨團）版本等其他公投法草案以中選會為全權負責辦理公投業務之機關組織，國親黨團版本公投法草案就審議委員會組成之設定，係用以制衡由執政之民進黨所主導而組成的中選會，<sup>62</sup>因此，若審議委員之任命方式改以行政院提請總統任命，勢必與立法者本意不符，但因現階段國民黨作為執政黨，且在立法院中亦占多數席次，審議委員會組成不論是適用修法前或後之任命方式，差異皆不大，只是，若現階段仍為「朝小野大」之情勢，則修法之影響會較為顯著；有如選舉制度之改變必定會影響立法院組成，審議委員任命方式改變也必定會影響審議委員會組成，只是，修正後之審議委員任命方式，卻也有可能產生與修正前相似之結果，因審議委員除了同樣由總統直接任命，根據現行公投法第 35 條第 2 項及審議委員會組織規程第 3 條第 2 項規定，只限定審議委員具有同黨籍者不得超過二分之一，女性比例不得少於三分之一而已，假設我國立法委員選舉各黨團占立院席次比例皆不超過二分之一，依據新法第 35 條為何總統不得依據立院席次比例任命審議委員？以我國第 7 屆立委選舉結果為例，成員立法院多數黨的國民黨，其立法院席次為 53 席，若總統依據席次比例任命二分之一國民黨籍審議委員，亦尚未「超過」審議委員名額的二分之一，並不違背審議委員會組織規程之規定，如此一來，總統為何不能選擇依據舊法第 35 條之規定任命審議委員？只是，在此亦必須設想，若現階段仍為「朝小野大」之情勢，則行政院及總統勢必不會依據舊法第 35 條主導審議委員會之組成；綜合上述之推論，審議委員改由行政院提請總統任命必然會影響審議委員會運作改變與否，但是，審議委員任命方式之改變，必須是在「有條件」的情況下一即總統與立法院多數政黨不同時，其影響始較顯著。

## 2. 「直接民主補充代議民主」或「直接民意合乎間接民意」

釋字 645 號解釋公投法中，立法委員具有全國性公投提案權之規定並不違憲，因此，立法委員得「主動」篩選出全國性公投議題交付人民公投，依據舊法第 35 條規定組成之審議委員會雖被批評儼然「小立法院」，但審議委員會作

---

<sup>62</sup> 當時中選會委組成適用之中選會組織規程第 3 條第 1 項規定中選會委員「由行政院院長提請總統派充之」故中選會委員之選任必由執政當局所主導，故國親黨團利用其在立法院「朝小野大」的優勢，設定審議委員會之組成需比照立法院黨團席次比例，藉以對抗執政當局利用中選會辦理公民投票之決心。

成公投提案之決議，猶如立法院提出公投提案交由人民表決之意思，間接代表直接民意與間接民意「合致」的情況，又審議委員會僅能「被動」審議人民提出之全國性公投提案，非如立法院之主動交付公投，也不違背公投法中行政機關不得藉用任何形式對各項議題辦理公投之規定，如此，審議委員會依據舊法組成並無不妥，只是，在我國直接民主係為補充代議民主之理論前提下，立法院仍應以立法議事為優先，非不得以不得為解決立法僵局，任意將議題交由人民公投決定，但若就「朝小野大」之情勢，在野黨、尤指泛綠政黨，在無法掌握修法後審議委員會的多數優勢之下，將有濫用立法院表決優勢發動公投的可能，而有可能侵害到直接民主補充代議民主之憲政原則。

### 3. 不應忽略公投審議機制之建構

依據公投法之規定，即便審議委員會否決了一項公投提案，提案人仍可向行政院訴願會提起訴願，不服訴願決定尚得向行政法院提起行政訴訟，新舊二屆審議委員會皆受此規範，且審議委員會在法規範下運作，審議委員向來所行使的職權皆屬「行政權」，並受合理的「司法審查」，未受修法所影響，釋字 645 號解釋對此重申宣示，只是，釋字 645 號解釋並未考量審議委員會在行使職權的行政程序上，還必須和同屬於全國性公投審議機制之行政院訴願會與中選會加以配合，新舊二屆審議委員會皆然，尤其第一屆審議委員會之決議曾遭行政院訴願委員會否決並重為決定，因為，雖然中選會、審議委員會和訴願會同屬於行政院下機關組織，但僅有審議委員會之組成方式不同，在「朝小野大」的情勢之下，有審議委員甚至認為訴願會與審議委員會的歧見是為一種「政治問題」，<sup>63</sup>因此，從政治影響的角度觀之，如僅針對審議委員會進行再造而未能考量中選會與行政院訴願會之配合，顯不周全。

小結：本文認為，難以僅就法規範層面檢視審議委員會之再造，且做為審議委員會再造依據之釋字 645 號解釋也頗受公投法制定時的政治紛爭影響，僅能有限的改變審議委員會之運作，然而，是否還有檢視修法對於新舊二屆審議委員會運作影響之管道？本文認為，審議委員會於創設至今已累積 16 次開會之實務經驗，因每一次決議之公投提案與政治時空並不相同，不分第一屆或第二屆審議委員會，皆確實面臨許多新的困境，而這些困境卻與釋字 645 號解釋所植基之在公投法施行前「設想」的爭議問題有所區別，因此，實務研究應得作為分析審議委員會運作之方向；又審議委員會屬於我國行政上的全國性公投審議機制，然而我國行政上的全國性公投審議機制尚包括中選會及行政院訴願會，若僅關心審議委員會之再造問題，而不從我國公投審議機制的角度進行宏觀的檢視，恐難加以評價再造審議委員會之效果。

<sup>63</sup> 請參考本章註 50 李復甸委員之見解。

## 第三章 公投審議委員會決議 之議案分析

審議委員會做成每一次決議，均包涵我國公投審議機制運作的過程；前後兩屆審議委員會自 2006 年 10 月至 2011 年月為止共召開過 16 次正式會議，所做成的 16 次決議中，包含針對 10 個全國性公投提案做成的 10 次決議；雖然這些公投提案的「公共議題」有所雷同，例如，審議委員會第 5 次及第 7 次開會雖係審議不同領銜提案人所提出、不同提案主文的兩件全國性公投提案，然而兩件提案卻不約而同的表達了我國「進入」聯合國組織的訴求，<sup>1</sup>再例如，審議委員會第 10 次、第 13 次到第 15 次開會共 4 次審議的全國性公投提案，皆是為表達由人民公投監督我國與中國簽訂「兩岸經濟合作架構協議」（簡稱 ECFA）的訴求。<sup>2</sup>但本文在選擇研究案例時為避免公投提案訴求雷同或主文重複而混淆，故以審議委員會的「開會次數」區隔個案。

審議委員會依公投法第 14 條第 2 項之規定，僅於出現全國性公投提案，並經主管機關審查無第 14 條第 1 項各款情事者，將該提案送請審議委員會審議，故審議委員會議之召開係被動的，但審議委員合議表決的經過，可謂實務運作過程的核心，要了解審議委員會如何做成決議，必須自每次會議委員的發言中加以檢視。

### 第一節 第一次決議到第八次決議

在釋字 645 號解釋於 2008 年 7 月公布之前，審議委員會依據 2003 年版本的公投法第 35 條第 1 項規定由「各政黨依立法院各黨團席次比例推荐並送交主管機關提請總統任命之」，然而我國第一次依法舉行之全國性公投，係由陳水扁總統 2004 年 2 月交付中選會辦理之兩項「防禦性公投」，無需經由審議委員會審議提案，因此，審議委員會的組織，遲至 2006 年 9 月 4 日，為因應民進黨主席的游錫堃先生「討黨產」全國性公投提案，以及王建煊先生提出的「反貪

---

<sup>1</sup> 審議委員會開會次序及所審議之公投提案主文內容，請參考本文第二章表 2-3 的部分。

<sup>2</sup> 其中，第 13 次到第 15 次開會所審議的提案，其領銜提案人和公投主文完全相同，且都依法完成公民連署程序，僅對於提案「理由書」的部分更改。



腐」全國性公投提案，陳水扁總統始於同年 10 月 5 日任命由立法院各政黨依所佔席次比例推薦之人選，成立第一屆審議委員會。

第一屆審議委員有代表國民黨的高永光、黃國鐘、廖風德、薛香川、周育仁、朱新民、詹中原、葛永光、張瓊玲共九人，代表民進黨的陳其邁、蔡憲浩、羅致政、徐永明、黃玉霖、江蓋世、張捷隆、李明峻共八人，代表親民黨的李復甸及胡祖慶共二人，代表台灣團結聯盟的錢林慧君，以及代表無黨聯盟的楊泰順。<sup>3</sup>

因第一屆審議委員會於第 2 次、第 4 次及第 6 次開會並未對公投提案作成決議，故本文選擇以第 1 次會議、即審議委員會依法組成後召開之第一次正式會議，以及有對公投提案作成決議之第 3 次、第 5 次、第 7 次及第 8 次開會，做為本文研究之實務案例。

## 一、審議委員會第一次會議決議過程

(一) 時間：2006 年 10 月 25 日

(二) 出席委員：高永光、黃國鐘、廖風德、朱新民、詹中原、胡祖慶、錢林慧君、李復甸、張瓊玲、楊泰順、葛永光、薛香川、羅致政、黃玉霖、蔡憲浩、徐永明、李明峻、張捷隆、江蓋世、陳其邁等 20 人。

(三) 請假委員：李明峻等 1 人。

(四) 討論事項：

1. 第一案—游錫堃先生 2006 年 9 月 4 日提出「你是否同意依下列原則制訂『政黨不當取得財產條例』，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、政治獻金及競選輔助金外，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」之「討黨產」全國性公投案。
2. 第二案—王建煊先生 2006 年 9 月 22 日提出「你是否同意制訂法律追究國家領導人及其部屬，因故意或重大過失之措施，造成國家嚴重損害之責任，並由立法院設立調查委員會調查，政府部門應全力配合，不得抗拒，以維護全民利益，並懲罰違法失職人員，追償不當所得？」之「反貪腐」全國性公投案。

(五) 開會議題背景之簡述：

---

<sup>3</sup> 受法定主管機關行政院委任辦理公投事項之中選會，依照行政院 95 年 8 月 31 日台秘字第 0950090989 號公告指派數名行政幕僚辦理審議委員會組成之工作。

審議委員會於 2006 年 10 月 13 日第一次開會，係審議委員會組成之預備會議，出席委員依法公投法第 35 條第 3 項互選主任委員，由高永光當選。<sup>4</sup>

預備會議除決定第一次「正式開會」時間為 2006 年 10 月 25 日，兩項公投提案屆時再進行討論外，<sup>5</sup>決定於第一次正式會議邀請領銜提案人游錫堃及王建煊列席說明但不得指定代表。

(六) 會議討論之議題與發言：

1. 領銜提案人未出席的處理

執行秘書鄧天祐 (p.8)：<sup>6</sup>審議委員會可以邀請專家或領銜提案人出席，但專家或領銜提案人其實不一定要來說明，畢竟審查權還是在審議委員會，因此可先就兩項提案直接進行討論。

2. 審議委員會的定位

胡祖慶 (p.1-p.2)：<sup>7</sup>為了將來行使職權之故，報導不應傷害自己與李復甸的政治人格，還對將來的審議情況預設立場，有警告的意味，此風不可長。<sup>8</sup>

---

<sup>4</sup> 採記名投票的方式互選主任委員：高永光 12 票（高永光、黃國鐘、廖風德、薛香川、周育仁、朱新民、葛永光、詹中原、張瓊玲、李復甸、胡祖慶、楊泰順）；羅致政 7 票（陳其邁、蔡憲浩、羅致政、徐委員永明、黃玉霖、江蓋世、張捷隆），由高永光當選為主任委員。

<sup>5</sup> 第一案以游錫堃做為公民投票領銜提案人，經中選會依公投法第 14 條第 2 項規定，於 2006 年 10 月 4 日送請審議委員會認定本案是否符合公投法第 2 條第 2 項及第 33 條規定，並於 30 日內將認定結果通知中選會；請參考「中央選舉委員會第三五九次會議紀錄」，資料來源「中央選舉委員會」網站  
[http://www.cec.gov.tw/?Menu\\_id=1628](http://www.cec.gov.tw/?Menu_id=1628)。

第二案以王建煊做為公民投票領銜提案人，經中選會依公投法第 14 條第 2 項規定，於 2006 年 10 月 11 日送請審議委員會認定本案是否符合公投法第 2 條第 2 項及第 33 條規定，並於 30 日內將認定結果通知中選會；請參考「中央選舉委員會第三五九次會議紀錄」，資料來源「中央選舉委員會」網站  
[http://www.cec.gov.tw/?Menu\\_id=1628](http://www.cec.gov.tw/?Menu_id=1628)。

<sup>6</sup> 鄧天佑先生任中選會主任秘書兼發言人，受命擔任審議委員會執行秘書，本文下皆稱以執行秘書。

<sup>7</sup> 括弧內表示當次審議委員會發言紀錄中摘錄個別委員發言之頁碼。

<sup>8</sup> 請參考：〈黨產公投今審議 藍憂橘再放水〉，聯合報，A2，2006 年 10 月 25 日。胡祖慶引述報導內容「今晚公投審議委員將審查民進黨公投討黨產提案，昨晚在中山會報引發關注。」、「國民黨高層憂心，若親民黨提名的兩位公投審議委員也放水，光憑國民黨籍的審議委員，恐怕無法抵擋台聯及民進黨委員的人數優勢。」，採訪內容也提到親民黨提名的兩位審議委員有放水情形，胡祖慶質疑審議委員會晚

張瓊玲 (p.3)：每個委員雖然是政黨提名，但還是提送給行政院，再送請總統任命，每個委員也都是獨立行使職權，並不是某個政黨的代表。

徐永明 (p.6)：委員對公投提案審議只能表達通過或否決它「是否合乎全國性公投的事項」。

廖風德 (p.9)：審議委員雖是政黨推薦，卻經總統任命，應該獨立行使職權，但民進黨主席游錫堃的態度卻好像認為總統任命政黨相關的人員來擔任審議委員是錯的。

### 3. 公投法第 10 條與第 14 條規定的審議期限

胡祖慶 (p.1、p.15)：要討論的兩個公投提案也似乎牽涉議題很廣，應就「實質審查」的角度來看，<sup>9</sup>不應過份拘泥公投法第 10 條規定 10 天、第 14 條規定 30 天的期限，且法律也沒有規定超過期限的效果。

李復甸 (p.19)：第 10 條規定的 10 天內要做成初步程序審核，不合規定就駁回，第 14 條規定 30 日應該是對於議案的實體去審定，因此審議委員會決定要不要通過議案時限應是 30 日。

薛香川 (p.18)：審議委員審議公投提案應以公投法第 14 條第 2 項所規定的 30 天為限，而非依據第 10 條的規定。

羅致政 (p.10)：就公投法第 10 條第 2 項規定，審議委員會超過 10 天才開會審議已違法，提案人可以提起訴願，而第 14 條第 2 項規定是在 30 天內將認定的結果通知主管機關。

陳其邁 (p.14)：人民交付之公投提案應由行政院或中選會收到提案再交給審議委員會，第 10 條第 2 項是審議委員會收到後 10 日內密集開會完成核定。

黃玉霖 (p.12)：第 10 條只是說 10 天內要完成審核，14 條說 30 天內要通知，10 天內審查是針對適法性與程序性，審議委員會應於 10 天內舉行聽證確定公投提案內容。

### 4. 依法起算的日期

詹中原 (p.18)：主管機關交付之提案，其審查期限應自會議上大家

---

上才開會，但為何當天日報會有相關報導？故特此聲明。

<sup>9</sup> 徐永明 (p.6) 與黃玉霖 (p.7) 都認為「審議委員會對於公投提案只能做程序性的審查」，因為實質審查有其困難性；因幾位委員就實質審查及程序審查之歧見並沒有成為本次開會主要之爭議，因此先不列出作為會議討論及發言之項目。

認定收到之後再開始算起。

錢林慧君 (p.22)：既然正式會議是今天 10 月 25 日，就表示今天 30 天的規定今天才起算。

黃玉霖 (p.23)：應把 10 月 13 日預備會議當作正式收文的那天，只要我們在 11 月 13 日之前做出決定，還是有符合第 14 條第 2 項 30 天的規定，所以應以 10 月 13 日起算 30 天期限。

## 5. 小結

- (1) 執行秘書鄧天祐解釋應從 10 月 13 日審議委員會成立之「預備會議」<sup>10</sup>起算 30 日的期間 (p.2)，一般行政公文處理原則上，審議委員會選出主任委員當天，給主任委員批過後，就代表這個公投提案正式進到公投審議委員會 (p.16)；另外，公投法第 10 條與第 14 條因為在當初公投立法是由「協商過程」產生，因此有條文互相矛盾、不能執行的情形，因此以「公投法施行細則」來區別的適用 (p.6)，<sup>11</sup>公投法第 10 條第 2 項規定 10 天內『聽證』其實難以實際執行，<sup>12</sup>而且程序上也與第 14 條不一致，即審議委員會應依據第 14 條第 2 項在 30 天審查是否符合公投法第 2 條及第 33、38 條，即是否公投提案屬於全國性公投議題等等的審查。
- (2) 民進黨代表的審議委員多認為若公投法第 10 條與第 14 條沒有適用上的問題，且若以 10 月 13 日起算審議委員會正式收到主管機關所發公投提案公文的日期，則今日開會就已違背公投法第 10 條第 2 項 10 日內舉行聽證並確認提案內容的規定。
- (3) 不同政黨代表的委員都認同審議委員會應表明獨立行使職權的決心和立場，並認為經過行政幕僚解釋能化解公投法第 10 條與公投法

---

<sup>10</sup> 鄧天祐 (p.15) 解釋審議委員成立與審議委員第一次開會並不同意義，因為有成立機關，機關始存在，機關存在後才有正式開會的紀錄。

<sup>11</sup> 中選會執行秘書余明賢也有補充解釋施行細則第 12 點的適用 (p.7)，因為審議委員會的職權在公投法第 10、第 14 條都有規定，且規定不一致、矛盾的，無法執行，所以後來在施行細則第 12 條明定「公民投票案的收件、審核及相關意見書的提出與通知，依本法第九條第一項及第十四條辦理」，所以「不照第 10 條」，而是用第 14 條去走，「因為第 10、14 條有衝突，本會在進程序時，要按第 14 條來辦理」。

<sup>12</sup> 依據行政程序法規定之聽證程序舉辦公投提案的聽證會，鄧天佑說明是很難在 10 天內完成的，只是，不分黨派，有多位委員都支持再做成審議前依法舉辦「聽證」，如張瓊玲 (p.3)、羅致政 (P.3)、朱新民 (p.5) 及葛永光 (p.18)，但難探究其是否指應循行政程序法上的聽證程序。

第 14 條有關審議委員會職權的認知，即接受 30 天審查期間的說法，並在期間內依法舉行聽證（或者是公聽會）。

(4) 對於收到公文的起算日期而言，民進黨代表委員多認同行政幕僚的說法、即應自預備會議當日 2006 年 10 月 13 日起算，但國民黨代表委員，卻多有認為起算日應以本次開會日期、即 2006 年 10 月 25 日起算。

(七) 決議結果：審議委員會受理「討黨產」及「反貪腐」全國性公投案，應由行政院補正，收案日期自本次會議（第一次正式開會）期日起算。

## 二、審議委員會第三次會議決議過程

(一) 時間：2006 年 11 月 24 日

(二) 出席委員：高永光、黃國鐘、廖風德、朱新民、詹中原、胡祖慶、錢林慧君、李復甸、張瓊玲、楊泰順、葛永光、薛香川、羅致政、黃玉霖、蔡憲浩、徐永明、李明峻、張捷隆、江蓋世等 19 人。

(三) 請假委員：陳其邁等 1 人。

(四) 討論事項：同第一次會議。

(五) 開會議題背景之簡述：本次開會係在就「討黨產」與「反貪腐」兩案舉行兩場聽證會後，<sup>13</sup>進行兩項提案之審議表決。但另因行政院訴願審議委員會（以下簡稱訴願會）於 11 月 17 日已認定游錫堃之討黨產公投提案合於規定，<sup>14</sup>審議委員會也會就訴願會先行認定公投提案的結果進行

<sup>13</sup> 審議委員會於 2006 年 11 月 2 日進行第二次會議，根據黃國鐘提臨時動議「游錫堃與王建煊公投議案表決前應先舉辦聽證」，表決通過依行政程序法之聽證規定舉辦，並授權由黃國鐘規劃（2006 年 11 月 14 日及 21 日各舉行一場）。

<sup>14</sup> 行政院訴願審議委員會於 2006 年 11 月 17 日做成訴願決定書第 0950094170 號，認定訴願人游錫堃「於 2006 年 9 月 4 日向主管機關提出公投案，逾 2 個月法定期間未有作為，又公投法第 14 條第 2 項規定審議委員會應於 30 日內將認定結果通知主管機關，該 30 日期間之計算，依同法第 6 條規定，準用公職人員選舉罷免法第 4 條第 2 項及第 5 條之規定，屬法定不變期間，審議委員會自 2006 年 10 月 4 日送請認定，亦已逾 30 日法定不變期間，未就訴願人提出之公投案做成任何認定，訴願人依訴願法第 2 條第 1 項規定向本院提起訴願，應予受理。」，又「訴願之目的在進行合法性及合目的性之監督皆於全國性公民投票主管機關即受理訴願機關均屬本院，由本院徑為認定，較可達到救濟目的，…，本件訴願人所提公投案，屬公投法第 2 條第 2 項第 2 款規定之立法原則創制，且無同法第 33 條就同一事項重行提出之情事，基於落實本院職權及確保國民直接民權之行使，認定本件訴願人領銜提出之公民投票提案合於規定。」，訴願會先行認定本案合於規定。

討論。

(六) 會議討論之議題與發言：

1. 對於本次兩項公投提案之討論

(1) 「討黨產」全國性公投案

江蓋世 (p.2)：公投法第 2 條第 2 款裡面講到只要是「一般立法原則」就可以，且法律也不一定因「禁止溯及既往」就會違憲，如本案認定通過後，依法立法院並非不能表達意見，因此應無侵害立法權之虞，況且還有聲請大法官釋憲的違憲審查機會。<sup>15</sup>

(2) 「反貪腐」全國性公投提案

薛香川 (p.4)：本案不是針對陳水扁或特定人，而且是社會一般可以接受的，故可通過。

楊泰順 (p.4)：本案領銜提案人王建煊甚至在聽證會中也表示並不清楚主文是希望立法創制還是修憲的意思，因此第二案的主文文字不嚴謹也不夠明確，要交付人民公決會引起重大的疑義。

2. 審議委員會與訴願會的職權

張瓊玲 (p.6)：審議委員是政黨推薦，行政院長提名，總統任命，與訴願委員的任命應無位階上的不同。

蔡憲浩 (p.7)：審議委員會及訴願會都是行政院的派任機關，沒有什麼上下屬的問題，不管法律見解是否不同，都應該要受尊重。

葛永光 (p.8)：公投提案的認定是審議委員會的法定職權，不是訴願會，因此此訴願決定明顯是侵權、違法。

朱新民 (p.10)：審議委員會有獨立的人格、專業判斷及社會期待，不能讓訴願會決定可否行使職權。

3. 小結：

執行秘書鄧天祐表示，對於訴願會先徑為決定、且與審議委員會的決

---

<sup>15</sup> 江蓋世係引用 11 月 14 日舉辦之聽證會（游錫堃提出之公投提案）上邀請參與之律師李永然有關游錫堃的提案之發言進行辯駁，李永然發言：游錫堃公投提案不符合一般立法原則、違法違憲（並應進行違憲審查）、侵害立法及司法權，因認應依公投法第 2 條予以駁回；但薛香川 (p.3) 引用同場公聽會上輔仁大學教授吳志光有提到有關「禁止溯及既往原則」，是指對人民有利的部分可以回溯，對人民有害的如侵害人民財產權就不可以，因此認為本案不符合法律的穩定性。

議結果相左的情形，中選會依訴願法在個案上受訴願決定的拘束，但因審議委員會的決議須由中選會轉交給行政院，中選會當然應請行政院做明確的指示，畢竟行政院是幾個部會的上級機關（p.16），因此中選會還無法預測行政院函覆的處理方式（p.14）；委員認為既難認適格之行政訴訟當事人，提起行政訴訟一事便再行討論，且待行政院之決定。

（七）決議結果：

1. 第一案「討黨產」案投票結果

投票人數 20 人，認定合於規定的是 8 票（李明峻、蔡憲浩、羅致政、徐永明、黃玉霖、江蓋世、張捷隆、錢林慧君。），認定不合於規定的是 12 票（高永光、黃國鐘、廖風德、薛香川、周育仁、朱新民、葛永光、詹中原、張瓊玲、李復甸、胡祖慶、楊泰順。），因此第 1 案認定不合於規定，理由如下：

- (1) 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。
- (2) 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。
- (3) 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。
- (4) 本提案並無需要：有關黨產問題之立法，目前立法院已有 7 種版本鄭進行審查，已無公投創制之需要。
- (5) 「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 4 款「至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 款之情事。

2. 第二案「反貪腐」案投票結果（p.5）

投票人數 20 票，認定合於規定者 17 票（李明峻、蔡憲浩、羅致政、徐永明、黃玉霖、江蓋世、張捷隆、錢林慧君、高永光、黃國鐘、廖風德、薛香川、周育仁、朱新民、葛永光、詹中原、張瓊玲。），認

為不合於規定者有 3 票（李復甸、胡祖慶、楊泰順。），所以本案成為公民投票案。

3. 對於游錫堃先生因公提案提起訴願，呼籲外界應尊重本會審議公投提案職權，張瓊玲並提臨時動議函請行政院秘書長提供本會訴願審議言詞辯論筆錄。<sup>16</sup>

### 三、審議委員會第五次會議決議過程

- （一）時間：2007 年 6 月 25 日
- （二）出席委員：高永光、黃國鐘、廖風德、朱新民、詹中原、胡祖慶、錢林慧君、馬傑明（遞補李復甸）、張瓊玲、楊泰順、葛永光、薛香川、羅致政、黃玉霖、蔡憲浩、徐永明、李明峻、李明峻、江蓋世、陳其邁等 20 人。
- （三）請假委員：張捷隆等 1 人。
- （四）討論事項：游錫堃先生 2007 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，你是否同意政府以『台灣』名義加入聯合國？」之「以台灣名義加入聯合國」全國性公投案。
- （五）開會議題背景之簡述：民進黨在 4 月份召開黨中常會時宣布展開以「台灣」名義加入聯合國之公投連署，以民進黨主席游錫堃為公投之領銜提案人，並於 5 月 21 日依據公投法規定完成第一階段連署，<sup>17</sup>正式提送主管機關並召開記者會宣布連署成功，<sup>18</sup>而本案聽證、公聽會已於 2007 年 6 月 22 日舉辦。<sup>19</sup>

<sup>16</sup> 12 月 1 日審議委員會公投審字第 0953500227 號函請行政院提供訴願言詞辯論筆錄；行政院秘書長 12 月 14 日院台訴字第 0950057684 號函復本會。

<sup>17</sup> 游錫堃做為公民投票領銜提案人，檢具公投主文、理由書及提案人名冊正本、影本各 1 份，經中選會認定本案符合公投法第 14 條第 1 項第 1 款、第 3 款及第 4 款之規定，且合格提案人名冊數目超過公投法第 10 條第 1 項規定之門檻（合格提案人 90128 人）；請參考「中央選舉委員會第三六五次會議紀錄」，資料來源「中央選舉委員會」網站 [http://www.cec.gov.tw/?Menu\\_id=1628](http://www.cec.gov.tw/?Menu_id=1628)。

<sup>18</sup> 請參考：〈謝長廷選總統，卓榮泰掌兵符〉，自由時報電子報，2007 年 5 月 22 日，<http://www.libertytimes.com.tw/2007/new/may/22/today-p1.htm>。

<sup>19</sup> 審議委員會於 2007 年 6 月 12 日召開第四次會議，決議「於 2007 年 6 月 22 日依行政程序法之聽證規定舉辦游錫堃先生公投提案之聽證，由胡委員祖慶及錢林委員慧君主持，除邀請領銜提案人列席，另邀請有關機關外交部及陸委會。」



(六) 會議討論之議題與發言：

1. 對於本次公投提案的討論

江蓋世 (p.2)：本案屬於重大政策事項，且不應依租稅預算、投資、薪俸及人事等排除事項排除。

黃玉霖 (p.4)：依照公聽會內容，應可判斷本案屬於全國性的重大政策創制事項。

徐永明 (p.8)：應讓台灣民眾以本案公投決定「台灣是什麼」。

錢林慧君 (p.3)：藍綠共同努力，<sup>20</sup>就應盡量讓本案通過審議。

楊泰順 (p.5)：根據公投法第 14 條第 1 項第 4 款主文矛盾之規定，本案主文說是要用台灣『名義』，可是理由書卻是要用台灣『主體』來參加聯合國，顯有矛盾，<sup>21</sup>另若依據本法第 2 條第 2 項第 3 款認本案係重大政策事項，則對於政策之執行應到何種程度還有不確定，因此本案應不予通過。

黃國鐘 (p.7)：重大政策的創制應該不能夠抵觸現行的憲法跟法律，故本案應該不合乎第 2 條第 2 項第 3 款規定的事項。

周育仁 (p.8)：本案應涉及憲法修正、變更國號的範圍，根據憲法的規定，顯然必須要先由立法院通過憲法修正案，然後才由公投審議委員會來通過這麼一個所謂公投案子交付給人民去決定，建議應由現行政府直接提出政策，而非進行公民投票。

2. 審議委員會認定公投事項涉及「違憲審查」的問題

黃玉霖 (p.4)：審議委員會只能夠依公投法第 2 條第 2 項規定行使職權做認定，並沒有「違憲審查權」。

羅致政 (p.5)：審議委員會不應「過度解讀」一個所謂的公投內容，例如是否涉及應「修憲」等問題。

張瓊玲 (p.2)：本案牽涉到修憲程序的問題，但審議委員會也無權審查是否違憲。

黃國鐘 (p.7)：審議委員會有違憲審查可能。

---

<sup>20</sup> 國民黨也研擬提出重返聯合國公投提案，請參考：〈態度大逆轉，公投入聯合國，藍：不只台灣名義〉，聯合報，A3，2007 年 6 月 20 日。

<sup>21</sup> 審議委員會開會過程中首次有審議委員提出審議委員會認定公投事項得適用公投法第 14 條第 1 項各款之規定。

周育仁 (p.8)：審議委員會既然處理到本案，就有責任來思考是否違憲的相關問題。

### 3. 小結

民進黨、台聯代表委員多認為本案應予以通過，國民黨、親民黨及無黨聯盟代表委員多認為本案不應予以通過。

(七) 決議結果：記名表決「以台灣名義加入聯合國」公投提案，認定不合規定 12 票（高永光、黃國鐘、廖風德、薛香川、周育仁、朱新民、葛永光、詹中原、張瓊玲、馬傑明、胡祖慶、楊泰順），認定合於規定 8 票（李明峻、蔡憲浩、羅致政、徐永明、黃玉霖、江蓋世、張捷隆、錢林慧君）；結果為認定不合規定，認定不合於規定理由：

- (1) 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，需循其他程序提出。事已，本案非屬公民投票法第 2 條第 2 項所列各款事項。
- (2) 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（WHO）。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。
- (3) 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。
- (4) 據提案主文為「你是否同意政府以『台灣』名義加入聯合國」，關其文義，乃以「台灣」為「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「台灣是一個主權獨立的國家」？即使「台灣」是「中華民國」之另一代名詞，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哪些範圍？是否包括澎、金、馬、蘭嶼等？  
基上，本提案之主文及所述理由，彼此矛盾且字義不明。

## 四、審議委員會第七次會議決議過程

(一) 時間：2007 年 8 月 28 日

(二) 出席委員：高永光、黃國鐘、廖風德、朱新民、詹中原、胡祖慶、錢林慧君、馬傑明、張瓊玲、楊泰順、葛永光等 11 人。

(三) 請假委員：無

(四) 討論事項：蕭萬長先生 2007 年 7 月 30 日提出「你是否同意我國申請重返聯合及加入其他組織，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？」之「以中華民國名義重返聯合國」全國性公投案。

(六) 開會議題背景之簡述：國民黨於 2007 年 7 月召開之黨中常會中，通過「推動我國以務實、有彈性的策略重返聯合國及其他國際組織」之全國性公投案，開始進行第一屆段連署事宜，並以甫擔任國民黨副總統參選人蕭萬長為領銜提案人，<sup>22</sup>於 2007 年 7 月 30 日完成公投法規定之第一階段連署，向主管機關提送公投提案，<sup>23</sup>本案並於 2007 年 8 月 23 日舉辦聽證、公聽會，<sup>24</sup>然而，無任何民進黨委員到場<sup>25</sup>。

(七) 會議討論之議題與發言：

1. 對於本次公投提案討論

朱新民 (p.8)：本案通過有助於成功加入聯合國，也兼顧國家尊嚴。

葛永光 (p.10)：樂見本案認定合於規定候能與前案進行整合，能讓我國利益受到最小損害。

薛香川 (p.11)：在場委員要為台灣的民主打拼應投贊成票本案通過，因若沒有本案抗衡，前案將變成有一個對我們國家整體有「非常

<sup>22</sup> 請參考：〈藍通過返聯公投案，納入台灣名義強調務實有彈性的策略「以中華民國、或台灣名義、或其他兼顧尊嚴名稱」，蕭萬長領銜連署〉，聯合報，A4，2007 年 7 月 5 日；〈雜音聲中，國民黨通過入聯公投〉，自由時報電子報，2007 年 7 月 5 日，<http://www.libertytimes.com.tw/2007/new/jul/5/today-p4.htm>。

<sup>23</sup> 蕭萬長做為公民投票領銜提案人，檢具公投主文、理由書及提案人名冊正本、影本各 1 份，經中選會認定本案符合公投法第 14 條第 1 項第 1 款、第 3 款及第 4 款之規定，且合格提案人名冊數目超過公投法第 10 條第 1 項規定之門檻（合格提案人 125555 人）；請參考「中央選舉委員會第三六七次會議紀錄」，資料來源「中央選舉委員會」網站 [http://www.cec.gov.tw/?Menu\\_id=1628](http://www.cec.gov.tw/?Menu_id=1628)。

<sup>24</sup> 審議委員會於 2007 年 8 月 16 日召開第六次會議，決議「於 2007 年 8 月 23 日依行政程序法之聽證規定舉辦蕭萬長先生公投提案之聽證，由葛永光主持，除邀請領銜提案人列席，另邀請有關機關外交部及陸委會。」。

<sup>25</sup> 羅致政、黃玉霖、蔡憲浩、徐永明請辭核辦中，未到場開會，另外，李明峻、江蓋世、陳其邁、張捷隆已請辭。

嚴重災難」的提案。

馬傑明 (p.7)：不管是入聯或返聯，只要不以中華民國的名義，都涉及修憲層面，所以應反對通過。

楊泰順 (p.10)：本案應論以公投法第 14 條第 1 項第 4 款認提案內容顯有矛盾。

胡祖慶 (p.9)：本案仍然應該視為憲法修正案，且目前我國既沒有要推動以台灣名義加入聯合國，也沒有要以中華民國名義重返聯合國，兩項提案不能整合。

## 2. 審議委員會適用公投法第 14 條第 1 項各款認定公投事項的問題

楊泰順 (p.1)：公投法第 14 條的規定也是審議委員會職權，因第 14 條第 1 項所規定主管機關是指中選會，中選會收到公民投票提案以後，依據第 1 項第 1、2、3、4 款內容進行提案的初步審查後認沒有各款情事，就應送請我們審議委員會認定，依據條文這樣的文意，審議委員會依據同條第 2 項認定提案，當然以主管機關初審結果為根據，所以第 14 條第 1 項事關審議委員會職權。

朱新民 (p.5)：並非中選會沒有列出的法條就不算法律賦予審議委員會之職權，因此審議委員會應可適用第 14 條第 1 項規定。

葛永光 (p.4)：審議委員會提修法建議時，應提出將審議委員會適用公投法第 14 條第 1 項第 1 款的審查職權，加入公投法第 34 條的第 3 項的規定裡。

黃國鐘 (p.2)：不同意將第 14 條規定納入職權範圍裡，因可能會引起外界、包括訴願會的質疑。

## 3. 實質審查抑或形式審查

楊泰順 (p.3)：第 14 條第 1 項的適用，可以避免決議再次被訴願會以審議委員會只有形式審查權的訴願決定駁回。

錢林慧君 (p.3)：若適用第 14 條第 1 項，應可釐清審議委員會到底有無實質審查的權力，畢竟中選會適用第 14 條第 1 項針對提案內容審查時，大概採取「提出公投題目就讓你過」的態度，但審議委員卻事實上做了很多公投提案之實質審查。

葛永光 (p.4)：審議委員會依照公投法第 2 條第 2 項進行審議，實際上都屬實質審查。

張瓊玲 (p.5)：辭職的幾位委員在在強調審議委員會只有形式審查權，剛好呼應訴願會的認定，但國家實應有賦予審議委員會實質審查權。

#### 4. 小結

(1) 執行秘書鄧天祐認為審議委員會要適用 14 條第 1 項認定之職權，通常程序應以審議委員會透過「決議」建議主管機關修法 (p.4)，委員對審議委員職權內所適用之法規有疑義，鄧天祐再進一步解釋但只是照目行政運作最終還是必須按照行政院之認定 (p.7)。

(2) 在場委員雖不盡然贊同應明確列示審議委員會職權是用之法規條文，但多數認定審議委員會對於公投提案應是有實質審查權的。

(3) 親民黨代表與無黨聯盟代表委員仍為維持對前案之立場，認為本案還是不應予以認定合於規定。

(八) 決議結果：記名表決「重返聯合國」全國性公投提案：認定合於規定 8 票 (高永光、黃國鐘、廖風德、薛香川、朱新民、葛永光、詹中原、張瓊玲)，認定不合於規定 4 票 (錢林慧君、馬傑明、胡祖慶、楊泰順)；認定合於規定。

### 五、審議委員會第八次會議決議過程

(一) 時間：2007 年 11 月 15 日

(二) 出席委員：高永光、黃國鐘、廖風德、朱新民、詹中原、張瓊玲、董保城 (遞補周育仁)、胡祖慶、馬傑明、楊泰順等 10 人。

(三) 請假委員：葛永光、錢林慧君等 2 人。

(四) 討論事項：江丙坤先生 2007 年 10 月 15 日提出「你是否同意立即開放兩岸海空直航，以繁榮台灣經濟，便利大陸觀光客來台，促進兩岸和平，確保台灣安全，提升國際競爭力？」之「兩岸直航」全國性公投案。

(五) 開會議題背景之簡述：國民黨在 2007 年 6 月召開黨中常會時，就已經有就「推動海空直航公投」進行討論，<sup>26</sup>然而因無法通過提案主文，並未成立，至 2007 年 10 月 15 日，領銜提案人國民黨副主席江丙坤始將依法完成第一階段連署之「兩岸海空直航」全國性公投提案提送主管機關，

<sup>26</sup> 請參考：〈藍直航公投，避談兩岸〉，聯合報，A4，2007 年 6 月 14 日。

<sup>27</sup>並於 2007 年 11 月 9 日舉行聽證、公聽會，另本次會議召開時，民進黨代表委員已然全數請辭，但民進黨卻都沒有派人遞補，且新一屆立法委員將於 2008 年 1 月 21 選出，可能面臨提名之席次比例改變之問題。

28

#### (六) 會議討論之議題與發言：

##### 1. 審議委員人數有無影響審議委員會開議

中選會法制組長賴錦琄 (p.7)：依照審議委員會組織規程第 4 條規定，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。<sup>29</sup>

執行秘書鄧天佑 (p.7)：中選會與行政院研究，決定以實際能夠開會的人數、即現有 13 名委員做為母數。

##### 2. 審議委員的遞補

楊泰順 (p.2)：去函民進黨政黨請推舉人員來遞補，避免影響審議委員會審議公投提案的公正客觀性。<sup>30</sup>

黃國鐘 (p.2)：審議委員出缺的時候，應依照審議委員會組織規程第 3 條第 2 項規定程序補提人選。

董保城 (p.10)：去函民進黨應表達請對方儘速的意思會比較好，只是假定民進黨真的不推薦人員，審議委員會就有必要再發一次文並限期推薦人員。

---

<sup>27</sup> 江丙坤做為公民投票領銜提案人，檢具公投主文、理由書及提案人名冊正本、影本各 1 份，經中選會認定本案符合公投法第 14 條第 1 項第 1 款、第 3 款及第 4 款之規定，且合格提案人名冊數目超過公投法第 10 條第 1 項規定之門檻（合格提案人 132276 人）；請參考「中央選舉委員會第三七〇次會議紀錄」，資料來源「中央選舉委員會」網站 [http://www.cec.gov.tw/?Menu\\_id=1628](http://www.cec.gov.tw/?Menu_id=1628)。

<sup>28</sup> 本屆審議委員由陳水扁總統於 2006 年 10 月 5 日任命（請參考：〈總統核定任命二十一位公投審議委員〉，自由時報電子報，2006 年 10 月 6 日，<http://www.libertytimes.com.tw/2006/new/oct/6/today-fo11.htm>），依法任期應至 2009 年 10 月 5 日止，本次開會日期 2007 年 11 月 15 日，最近期一次的立法委員選舉預定於 2008 年 1 月 21 日舉行，皆在委員任期內。

<sup>29</sup> 賴錦琄解釋依法規主任委原本不應參與表決，然第一屆審議委員會作成公投提案之決議，主任委員皆有參與表決。

<sup>30</sup> 楊泰順就委員會的制度設計，認為「雖然沒有規定時間，但政黨至少在一定時間內要遞補，如特定黨籍的委員空缺太多，使得審議委員會意見可能會有所偏頗，且沒有辦法完全按照當初在憲政體制下公民投票法的設計原意、發揮公正客觀把關公投提案的功能。」(p.2)，楊泰順甚至質疑民進黨不願意推遞補人選可能包含醜化審議委員會的目的。

### 3. 舉辦聽證、公聽會的相關問題

董保城（p.3）：本案之「聽證會」應該邀請相關主管機關，不但是國防部、交通部、陸委會，甚至應該包括經濟部跟內政部，且提案人在聽證時對於其提案主文之說明應充實內容，行政部門則應檢送相關的資料。

楊泰順（p.10）：公民投票茲事體大，審議委員會為求周延，對民眾連署所提之個案，均應召開「公聽會」廣聽各方意見，作為審議委員決議之參考，且審議委員會爰具體建議請各行政單位能指派相關單位副首長以上層級之官員出席公聽會。

胡祖慶（p.8）：因審議委員會目前運作有不能改善之情況，應可以考慮將來有公投案的時候先暫時停止辦理「聽證會」。

馬傑明（p.10）：應可不必每次召開「公聽會」。

### 4. 小結

(1) 行政幕僚回應雖然請辭多位委員，但就今天開會出席的委員人數也合乎做成決議的標準，因此本次會議即有作成「兩岸直航」公投案之決議。

(2) 審議委員對於應召開「聽證」或「公聽會」並沒有一致之說法，亦未加以討論是否應有統一見解，而有少數委員認為得不於每次決議公投提案前舉行聽證、公聽會。

(七) 決議結果：記名表決「兩岸直航」全國性公投案：認定合於規定 11 票（高永光、黃國鐘、廖風德、朱新民、詹中原、張瓊玲、董保城、胡祖慶、馬傑明、楊泰順），全體出席委員認定合於規定。

## 第二節 第九次決議到第十七次決議（新法）

第九次決議到第十五次決議係由第二屆審議委員會任內做成，本屆委員之任命適用依據釋字 645 號解釋、於 2009 年 6 月新修正公布之公投法第 35 條規定，在蔡英文女士於同年 7 月 20 日向主管機關提出「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」的公投提案後，馬英九總統並於同月 31 日直接任命趙永茂、楊婉瑩、趙梅君、何旭苓、陳媛英、賴浩敏、陳妙芬、李佩珊、郭林勇、吳永乾、江明修、隋杜卿、蕭高彥、胡祖慶、朱新民、陳敦源、紀俊臣、廖元豪、丁仁方、游清鑫、廖達琪共 21 人為第二屆審議委員，其中，胡祖慶與朱新民為少數跨任第一、二屆者，由中選會指派協助審議委員會行使職權的行政幕僚也未進行大幅人事更動，雖然時為在野政黨的民進黨，其黨發言人對於審議委員人選曾有「國民黨的公投審議委員、比過去違憲更嚴重」的發言，<sup>31</sup>但第二屆審議委員的任命相較於第一屆政治紛擾是較少的；第二屆審議委員會基於釋字 645 號解釋理由書中的見解，功能上「置於行政院內參與行政處分做成」、「行使行政權，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，協助人民正當行使創制複決權」，職權相關定義較第一屆審議委員會更明確，與主管機關的互動也應更協調，但除了排除違憲的制度爭議，其他爭議是否繼續影響審議委員會做成決議、亦或反而產生新的爭議，都必須透過審議委員在每次會議中的發言釐清。

### 一、審議委員會第九次會議決議過程

- (一) 時間：2009 年 8 月 6 日
- (二) 出席委員：李佩珊、楊婉瑩、趙梅君、何旭苓、陳媛英、賴浩敏、陳妙芬、趙永茂、郭林勇、吳永乾、隋杜卿、蕭高彥、胡祖慶、紀俊臣、江明修、陳敦源、廖元豪等 17 人。
- (三) 請假委員：朱新民、丁仁方、游清鑫、廖達琪等 4 人。
- (四) 討論事項：核議提案人之領銜人蔡英文女士提出「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？」之全國性公民投票案（以下簡稱「蔡英文 ECFA」公投案）。
- (五) 開會議題背景之簡述：兩岸經濟合作架構協議（英文全名“Economic

<sup>31</sup> 請參考：〈馬任命公投委員〉，《聯合報》A4 版要聞，2009 年 8 月 1 日。



Cooperation Framework Agreement”，簡稱 ECFA）的議題，始於經濟部於 2009 年 2 月 22 日召開「推動兩岸經濟合作架構協議方案」記者會，隨後，馬英九總統於同月 27 日接受國內電視台專訪時亦說明到將推動與中國大陸洽簽兩岸經濟合作架構協議，<sup>32</sup>自此，ECFA 相關訊息便在政府廣宣、在野政黨訴求人民決定的批評聲浪中，<sup>33</sup>廣受國人關注；民進黨主席蔡英文女士於 2009 年 7 月 20 日依公投法規定完成「ECFA 交付人民公投」全國性公投提案第一階段連署，並提交主管機關中選會，<sup>34</sup>在通過審議後送請審議委員會依法認定，由第二屆審議委員會召開組成後的第一次會議決議之。

（六）會議討論之議題與發言：

1. 與第一屆審議委員會銜接之程序問題

紀俊臣（p.3）：依據新修法任命新一屆委員後，前屆委員自然解職，且前屆審議委員會第 8 次會議決議之「兩岸直航」公投案，若未進行第二次連署，應即認銷案，並無再審議之必要。

郭林勇（p.4）：既然本屆委員適用新修法任命，即應依據新修法行事，審議委員任期三年的規定，必須秉持行政之積極性，上一次會議已認定之公投提案未完成連署之程序，於本次會議仍應積極審查。

廖元豪（p.5）：本次會議仍應持續處理前案較為合理，亦及本次會議仍應先參閱上次會議紀錄內容之意。

陳妙芬（p.6）：上次會議紀錄之宜由行政幕僚將會議紀錄寄發給前屆委員確認，非由本屆委員確認。

<sup>32</sup> 資料來源：「ECFA 兩岸經濟合作架構協議」網站，  
<http://www.ecfa.org.tw/Event.aspx?pid=7&cid=18>。

<sup>33</sup> 根據自由時報電子報 2 月 28 號報導之內容，泛綠兩大在野政黨民進黨主席蔡英文女士及台灣團結聯盟主席黃昆輝先生都不約而同表示政府簽訂之 ECFA 必須受「人民加強監督」，蔡英文女士認為基於民主機制 ECFA 必須同時由社會力量和國會共同監督，而黃昆輝先生認為政府除了要明白告知人民，也要透過人民公投做最後決定，請參考〈ECFA 避監督，蔡英文黃昆輝批馬傲慢蠻橫〉，自由時報電子報，2009 年 2 月 28 日，<http://www.libertytimes.com.tw/2009/new/feb/28/today-fo2.htm>。

<sup>34</sup> 蔡英文做為公民投票領銜提案人，檢具公投主文（37 字）、理由書（1,302 字）及提案人名冊正本、影本各 1 份（各 123,650 張），經中選會認定本案符合公投法第 14 條第 1 項第 1 款、第 3 款及第 4 款之規定，且合格提案人名冊數目超過公投法第 10 條第 1 項規定之門檻；請參考「中央選舉委員會第三八九次會議紀錄」討論事項第十三案，資料來源「中央選舉委員會」網站  
[http://www.cec.gov.tw/?Menu\\_id=1628](http://www.cec.gov.tw/?Menu_id=1628)。

## 2. 對於本次公投提案討論

### (1) 適用公投法第 2 條第 2 項各款審議

賴浩敏 (p.8)：應以公投法第 2 條第 2 項第 3 款較有相關。

紀俊臣 (p.10)：此時 ECFA 尚未簽訂，若先交付公投，類型即非複決，但政府已決定要簽，類型又非創制，不適用公投法第 2 條第 2 項第 3 款而應否決本案。

陳妙芬 (p.11)：形式要件上，應符合公投法第 2 條第 2 項第 3 款，且本案所提亦接近公投法第 2 條第 2 項第 2 款立法原則之創制。

廖元豪 (p.11)：本案符合本法第 2 條第 2 項第 3 款之規定。

### (2) 實質性公投抑或程序性公投

隋杜卿 (p.12)：本次提案主文前段實體，問你是否同意台灣與中國簽訂 ECFA，後段程序，問政府應否交付人民公投之問題，可能有牴觸。

何旭苓 (p.18)：公投本身就是一個程序，但若對於政府將來的施政具有約束力，便是有實質內涵的公投程序，不能單指程序問題或實質問題。

陳敦源 (p.19)：本案主文，公投過程不論具程序或實質性，應同時研究兩個論項，沒有區別。

## 3. 做成公投提案決議前是否應先舉行聽證、公聽會

胡祖慶 (p.8)：反對舉行公聽會。

## 4. 公投法第 10 條與第 14 條規定 2 對於舉行聽證、公聽會的影響

吳永乾 (p.14、p.21)：中選會已依據 14 條第 1 項規定，對於公投提案做成初步的審查才送至審議委員會，這是第一階段，審議委員會依據本法第 10 條第 2 項，應於 10 天內依據本法第 2 條審查是否符合規定，提案不符合規定予以駁回，若合於規定，再依據第 10 條第 3 項依法舉行聽證，這是第二階段，因法無明文第一階段應聽證，要在第一階段決定是否合於規定，不知是否應先舉行聽證。

## 5. 小結

(1) 中選會參議嚴熙苓解釋因第一屆審議委員離職和轉職者多，實際上人數不可能達到法定人數，故已依據 645 號解釋發給第一屆審議委

員免職令 (p.2)，另中選會法制組長賴錦珖亦解釋參考本法施行細則，有關收件審核相關機關亦見書及通知連署程序應依據本法第 9 條第 1 項及第 14 條之規定辦理，非適用第 10 條有關視為放棄之規定，若「兩岸直航」公投案放棄連署，並無需做法定公告之程序，領銜提案人應無需再為處理 (p.4)。

- (2) 初步討論下，委員傾向將本案暫先歸於公投法第 2 條第 2 項第 3 款之重大政策的創制複決事項，然而，因對於 ECFA 的理解仍有限，並未形成確定之共識。
- (3) 執行秘書鄧天祐解釋，類似 ECFA 公投之提案較具政治性，決議前皆要求舉行聽證，由政府人員及提案人於聽證會上說明，詳加討論 (p.7)，另中選會法制組長賴錦珖亦解釋，因實務上審議委員認定聽證係一重要做成決議之依據，故仍依第 10 條之規定舉行聽證，只是程序上不採用行政程序法規定之聽證，而係以公聽會之模式進行之 (p.16)，其他委員、包括趙梅君 (p.11)、隋杜卿 (p.12)、紀俊臣 (p.14)、郭林勇 (p.14)、陳妙芬 (p.18) 及陳敦源 (p.19) 的發言中，贊成應舉行聽證、公聽會，可見得，中選會行政幕僚沿續第一屆委員會時法條解釋的立場，並未積極提出修法之建言，但行政幕僚有盡到說服委員舉辦聽證、公聽會之責，以「確定人民公投提案之『提案內容』<sup>35</sup>」為目的，確立「決議前舉辦聽證、公聽會」成為委員間多數說之立場，但仍未對究竟係應依法舉行聽證或代替以公聽會加以討論。
- (4) 決定本案係屬程序性公投與實質性公投，攸關審議委員會審查本案應進行到程序審查或實質審查之程度，然而，亦因 ECFA 尚屬內容模糊之公共議題，故委員間仍無定見。

#### (七) 決議結果

基於行政幕僚解釋審議委員會有三十日期間做成決議，審議委員傾向舉行聽證、公聽會後再為認定，會議最後，主席採納執行秘書鄧天祐就舉行聽證、公聽會的相關建議，由委員其中一位擔任聽證主持人，並由委員提供意見邀請參與聽證之人，授權主持人規劃聽證之舉行，由行政幕僚負責聯絡委員舉薦之參與人，並於本次會議先訂下聽證舉行之日期 (p.20)，主席決定 2009 年 8 月 18 日舉行「公聽會」並親自主持，全體委員無異議通過，主席請委員推薦與會之學者專家人選，也呼籲委員

---

<sup>35</sup> 提案內容包括「公投提案主文」以及「提案理由說明」。

盡量全體參與，另外，本案之決議時間定於 2009 年 8 月 27 日。

## 二、審議委員會第十次會議決議過程

- (一) 時間：2009 年 8 月 27 日
- (二) 出席委員：李佩珊、楊婉瑩、趙梅君、何旭苓、陳媛英、賴浩敏、陳妙芬、趙永茂、郭林勇、吳永乾、隋杜卿、蕭高彥、胡祖慶、紀俊臣、陳敦源、廖元豪、朱新民、丁仁方、游清鑫、廖達琪等 20 人。
- (三) 請假委員：江明修等 1 人。
- (四) 討論事項：核議提案人之領銜人蔡英文女士提出「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？」之全國性公民投票案。
- (五) 開會議題背景之簡述：討論事項同前次會議，本案於 2009 年 8 月 18 日舉辦公聽會，本次會議在公聽會舉辦後召開，不論審議委員是否有參加，皆可參考公聽會上提供之書面資料及與會人員之發言內容，認定本案是否合於規定。
- (六) 會議討論之議題與發言：
  1. 對於本次公投提案討論
    - (1) 認為本案不合於規定

賴浩敏（p.4）：提案人在提案理由書中，表示本次提案係為「立法原則之創制」，但若係立法原則，應指制定法律之基本原則，屬於實體原則，非得浮濫以程序性公投事先公投之，後來提案人又補充本次提案亦同時符合「重大政策之創制複決」，只是即便一個消極性政策需要交付公投，<sup>36</sup>也不會改變行政機關依法執行政策（依法行政）之法律狀態，就重大政策之創制複決適用，不應理解為「ECFA 不交付公投」也是一個重大政策。

吳永乾（p.4）：「ECFA 不交付公投」之說法不是一個政策，非公投法第 2 條第 2 項第 3 款之重大政策。

朱新民（p.5）：提案人認為提案是立法原則又屬重大政策，但不

<sup>36</sup> 根據本提案 2009 年 8 月 18 日舉行之公聽會發言紀錄第 3 頁，提案人代理人許忠信認為，相對於提案內容「ECFA 政府應交付台灣人民公民投票決定」，總統及陸委會所稱「ECFA 不應交付公投」之倡議，已屬於一種「消極性之重大政策」，故認本提案亦符合重大政策之創制複決事項。

應對提案內容作擴大解釋。

胡祖慶 (p.6)：本案還不至於考量是否符合公投法第 2 條第 2 項之各款，就他國的案例，<sup>37</sup>應考量的是目前 ECFA 尚未簽訂，根本無實質之 ECFA，並無表達贊成或反對之標的。

陳媛英 (p.6)：本案之議題模稜兩可，就立法原則而言，ECFA 還需經實際之談判協議始能確定其內容，故不明確，就重大政策而言，ECFA 只屬於一個協議之架構，除不明確外，還必須同時考量其以後之可行性和實益性。

李佩珊 (p.8)：ECFA 若屬於協定，欲通過之重要攻防其實是在國會中，難論適用第 2 條第 2 項第 3 款之規定。

何旭苓 (p.11)：提案人為何會補充提案適用本法第 2 條第 2 項第 2、3 款之理由，係提案人欲投審議委員所好之高度政治智慧，但還是應回歸法律面而論。

(2) 認為本案在特定條件下始合於公投法第 2 條第 2 項第 3 款規定

丁仁方 (p.5、p.10)：政府之作為或不作為均屬一種政策，提案內容與提案人陳述皆呈現複決政府不作為之政策態樣，但因 ECFA 的政策內容本身不明確，若交付人民公投，公投標的模糊，人民憑感覺投票，公投淪為人民對於政府的信任投票，實非公投意旨，也無法監督政府施政。

廖元豪 (p.5、p.8)：就公投法第 2 條第 2 項第 3 款重大政策解讀，本提案屬於第 2 條第 2 項第 3 款重大政策之創制，因若論屬第 2 款，即便公投通過仍應送至立法院進一步修法，故第 3 款應較接近提案人真意；重大政策不排除程序，國家決策模式改變應該是重大政策，若本案公投通過，即改變國家決策模式，係屬一重大政策，且公投案並非行政機關提出，因此也不違背本法第 13 條之規定，另外應嚴格限縮解釋是否涉及投資租稅之問題，只是，本案最大問題仍在於提案內容不明確，卻不應做為直接否定本案屬於重大政策事項之理由。

蕭高彥 (p.7、p.10)：有關 ECFA 為重大爭議問題並無疑義，但 ECFA 的標的還不夠明確，應該等成形後才發動公投，太早提出會造成程序上之困擾，若本案公投通過，審議委員會就等於是「創造

---

<sup>37</sup> 胡祖慶以英國在馬斯垂克條約（歐洲聯盟條約）通過後始舉行國內公投、表決是否應遵循之為例。

一個強制性公投」，和現行法規不盡符合。

隋杜卿 (p.8)：本案符合第 2 條第 2 項第 3 款，但若開先例在 ECFA 簽訂前先舉行公投，則會成為一種強制性公投，即便政府之後簽訂 ECFA，本次強制性公投未過半數投票通過，ECFA 仍不具法定效力，本會自法律性角度思考，或許可以傾向解釋成重大政策，卻已難論符合規定。

游清鑫 (p.8)：本案現行困難在於政府還未有 ECFA 具體之條文內容，因此不易界定為本法第 2 條第 2 項第 3 款重大政策，考量實際政治效用，這次不成案，等 ECFA 有更具體內容後再公投，對人民反而較有利。

(3) 認為本案並不合於公投法第 2 條第 2 項第 2 款之規定

蕭高彥 (p.7)：提案人補充說明本案『必須交付公投』係為一種立法原則的創制，然立法原則應具普遍性及一般性，本案為特定議題，故也不符合。

游清鑫 (p.8)：本案主文應以類似「台灣與大陸簽訂重要政治、經濟、安全等協議時，必須交由全民公投決定」等字樣做為主文內容，才能解釋傾向立法原則，否則如有其他兩岸重要協議但非以 ECFA 的名稱，就無法適用立法原則之項目了。

(4) 認為本案合於公投法第 2 條第 2 項第 2 款或第 3 款規定

陳妙芬 (p.5)：ECFA 係一個可預見的重大政策，提案人代表人做如此解釋，<sup>38</sup>經濟部在聽證會提供 ECFA 協議內容草案，<sup>39</sup>亦得以證明 ECFA 是一項重大政策，認符合公投法第 2 條第 2 項第 3 款重大政策複決，且探究提案人之真意，係認為 ECFA 至少具有區域聯盟的效力，甚至達到國與國間簽訂條約的定位，協議決定內容涉及

---

<sup>38</sup> 根據本提案 2009 年 8 月 18 日舉行之公聽會發言紀錄第 19 頁及第 26 頁，參與人羅致政教授及提案人代理人許忠信均認為 ECFA 是一個可以預見或是正在推動的重大政策，可能牽涉主權、經濟的架構，如果協約通過了，至少效力等同法律，在國內是一個很重大的政策，所以他說應該是與兩款合致；若本案經公投通過，即創制一個必要的立法先例原則，可以用來因應未來同樣類型的決策。

<sup>39</sup> 陳妙芬委員舉出經濟部提供之協議內容有：第 43 頁提到，ECFA 是政府計畫推動、規範兩岸經濟合作事項的一項協議……，這項協議稱之為「架構協議」，是將兩岸要推動的經濟合作事項列出一個明確的範圍；第 45 頁提到，兩岸間在許多方面迄今仍無白紙黑字的明確規則，缺乏制度性的保障；第 46 頁提到，未來 ECFA 條文也絕對不會出現「一個中國」、「一國兩制」、「和平統一」等文字。

人民主權、國家社會重大發展甚至國家安全，要發生法律效力，不能只有在簽訂協定後讓立法院表決通過，還應交付人民公投才是，廣義來說，也符合第 2 款立法原則之創制。

郭林勇 (p.7、p.10)：情感上支持本案，只是本案若論適用公投法第 2 條第 2 項第 3 款，應在政府先簽訂 ECFA 後才進行公投為合理，因此，現階段 ECFA 的發展對本案而言，適用第 2 條第 2 項第 3 款與適用第 2 款的效果並不一樣，就目前 ECFA 法律程序一定通過的情勢來看（立法院席次以執政黨為多數），本案也可以算是立法原則的創制，透過公投適度的讓人民表示意見，讓簽約的人能有所警惕。

楊婉瑩 (p.9)：提案文字涉及程序性公投，如果本案通過，必須要修改包括本法以及兩岸人民關係條例等法規，解釋上應較符合第 2 款重大立法原則之創制，而非第 3 款的重大政策。

陳敦源 (p.9)：本案第 2、3 款都有被承認的空間，就這兩款審議時應同時考量「國民主權」的概念。

(七) 決議結果：本案最後記名投票表決結果認定不予以通過；認定不合於規定者 13 人（趙永茂、趙梅君、廖達琪、陳媛英、何旭苓、賴浩敏、隋杜卿、吳永乾、朱新民、胡祖慶、丁仁方、蕭高彥、游清鑫），認定合於規定者 4 人（楊婉瑩、廖元豪、郭林勇、陳妙芬），棄權者 2 人（李佩珊、陳敦源）；認定不合於規定理由：

- (1) 議題內容不明確，既未提出具體之立法原則，復又就未發生之事時提請進行公投，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。
- (2) 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。

### 三、審議委員會第十一次會議決議過程

(一) 時間：2009 年 9 月 30 日

(二) 出席委員：趙梅君、陳媛英、賴浩敏、趙永茂、吳永乾、隋杜卿、蕭高彥、胡祖慶、紀俊臣、廖元豪、游清鑫、廖達琪。

(三) 請假委員：李佩珊、楊婉瑩、何旭苓、陳妙芬、朱新民、陳敦源、丁仁方、江明修、郭林勇。

(四) 討論事項：行政院秘書長函送認定有關宜蘭縣政府就該縣公民投票提案：「您是否同意，宜蘭縣政府應自中華民國 99 年起，恢復每年 7 月在冬山河親水公園等場地，主辦宜蘭國際童玩藝術節？」

(五) 開會議題背景之簡述：本案係由領銜提案人林聰賢於 2009 年 5 月 26 日向宜蘭縣政府提出，經宜蘭縣政府形式審查認定合於規定後，提送宜蘭縣審議委員會認定，該會決議本案屬於「地方自治事項但非重大政策」，認定不應予以交付公投，並依據公投法第 38 條之規定函請行政院核定。

行政院於 2009 年 9 月 7 日函請審議委員會認定本案，根據行政院的說明，雖然公投法第 37 條有規定由地方性審議委員會審議「地方性公民投票事項之認定」及「公投提案是否為同一事項之認定」，但就公投法第 2 條第 3 項第 3 款「地方自治事項重大政策」的範圍未有明文規定，宜蘭縣審議委員會之決議有適用疑義，故送請審議委員會認定。

本次會議係審議委員會首次行使公投法第 38 條規定之職權，而本次會議召開前並沒有舉辦公聽會，而是依據審議規則第 3 點之規定，邀請提案人之領銜人、有關機關或專家學者列席說明，並接受審議委員提問，受邀列席說明者有公投領銜提案人林聰賢、<sup>40</sup>宜蘭縣公民投票審議委員會（以下簡稱宜蘭縣審議委員會）代表許文傑及行政院內政部代表謝美玲。

(六) 會議討論之議題與發言：會議一開始，主席先請三位列席之關係人分別就所代表之立場先行說明，<sup>41</sup>並盡量回覆審議委員有關本案之提問，<sup>42</sup>在

---

<sup>40</sup> 林聰賢先生時任民進黨籍羅東鎮長，於提出本案同年 12 月 5 日當選宜蘭縣長。

<sup>41</sup> 三位關係人發言摘要如下：

林聰賢發言摘要 (p.1)

今日討論我們希望對於文化資產維護是不分黨派的，宜蘭縣的審議委員否決的主要理由是說雖屬自治事項，可是不屬於重大決策；只是，就資源投入方面，由童玩節改制的宜蘭國際蘭雨節，縣政府編列預算將近 1 億元，在宜蘭縣有限的行政資源當中，資源的投入卻跟一般活動不能相提並論，不應認不屬於重大公共政策，況且也是在地鄉親覺得需要來共同維護一個品牌的共同價值，且本案有 2,400 多位縣民連署提案，應該是重大公共政策。

認為本案屬於地方制度法第 19 條所列的地方自治事項，認定理由如下：

童玩節、蘭雨節本身不只是名稱不同而已，在實質內容上面也有不同。

不管是童玩節也好、蘭雨節也好，整個活動大概都要花費縣政府差不多 1 億元的籌備經費，這麼龐大的活動經費，且整個周邊的產業超過數億元，甚至童玩節過去曾經高達 12 億元的經濟產值，這樣一個活動直接有助於宜蘭的經濟發展與民眾權益，應該交付縣民來做決定。



請三位關係人離席後，審議委員始就討論事項交換實質意見，進行表

許文傑發言摘要 (p.2)

本人在今年 7 月 8 日、9 日分別召開了會議經過討論；宜蘭縣審議委員會反對本案公投的理由如下：

童玩節事實上已經以蘭雨節的名稱持續在進行，如果要進行公投，似乎只是就名稱上的變更而已，事實上並沒有意義。

活動名稱怎麼樣去命名，地方首長應該有他的行政裁量權，所以不應該是屬於所謂重大政策來進行公投。

謝美玲發言摘要 (p.2)

內政部是就地方制度法以及公民投票法的監督機關立場來做以下說明；這個公投案主要涉及兩個層面，一個是它是不是地方自治事項？另外一個部分是重大政策。在地方自治事項的部分，我們由「地方制度法第 19 條」來看，它是屬於地方的教育文化、還有藝文活動的事項，「屬於地方自治事項的部分應該沒有疑問」；至於在重大政策部分，目前公投法有關公投適用事項、還有標的，除了法律、自治條例，也把重大政策納入範疇，主要原因是立法的時候，其實我們整個公投的發展，大概都是環繞著公共政策的議題，所以立法的時候特別把這個部分考慮進去，但是對於「重大政策的內涵，確實沒有在法律面做明確界定」，而且法這個部分審查的權限，在地方的部分就交給地方公投審議委員會，全國性就交給審議委員會做認定；回歸地方性公民投票的精神來看，主要還是地方自治，應交由地方人民來做最後的決定，有關是不是屬於重大政策，這部分會涉及到有沒有違反中央相關的法令，另外一方面會涉及到跟地方目前施政的配合，所以這個部分會建議可以地方審議委員會的決定來做考量。

針對目前我們公投法第 38 條規定，有關地方性公投審議委員會的決定要送給行政院核定這個部分，事實上去年「高雄的小班制公投」以及今年的「博弈公投」，一樣是當地公投審議委員會的認定結果都是送給行政院核定，在這二個案子並沒有提到行政院公投審議委員會來處理的情形，本案係因「地方審議委員認定不合於規定，所以適用公投法第 38 條後段規定交這邊來認定」，38 條立法理由有特別說明，如果行政院對於地方性公投事項的認定認為有爭議的話，那就提到本會來處理。

<sup>42</sup> 回答委員的提問時，林聰賢與許文傑展現不同的態度；林聰賢強調「在縣內民眾對童玩節跟蘭雨節的分別是非常清楚的不同，大概只有 49% 的民眾覺得童玩節停辦很可惜，需要再復辦；就內涵而言，童玩節希望展現更多的實質文化及國際的參與，並顯示一個品牌、一個價值的創意。」(p.7)，積極向審議委員表達扭轉本案合於法定重大政策的訴求；許文傑則認為「童玩節實際上已經以蘭雨節的名稱來替代，地方活動的名稱應該尊重地方首長的行政權，所以這個部分也不應該以重大政策來作為表決依據。」(p.9)，許文傑更表示「如果本案是地方自治事項，就中央跟地方權限畫分原則，不應該是由中央來越俎代庖來認定本案是否屬於重大政策。」(p.8)，消極請求審議委員會尊重地方審議委員會的決定。

謝美玲認為依據公投法第 38 條之規定「本案最終核定權在於行政院」(p.4)，假定今天審議委員會對於地方性公投認定的結果做成不同意見，行政院可能有兩種處理方式，「一是說如果審議委員會的決定是「同意」的話，那本案就可能是照案核定；二是說如果審議委員會認定本案不合於規定，行政院可能會再回去『請地方審議委員會審酌審議委員會的意見再考量提案』，或行政院可能『逕為決定』。」(p.4)。

決。

#### 1. 中央審議委員會是否有權對地方審議委員會做成的決議再審查

賴浩敏 (p.9)：公投法第 38 條的意旨，應是有全國性的被誤以為地方性，或者全國性、地方性分不清楚的情形，才由審議委員會來決定是不是全國性範圍，<sup>43</sup>行政院若將提案是否為政策事項交由審議委員會審議，顯然相當程度的不尊重並侵犯地方審議委員會之職權。

趙梅君 (p.10)：要審議委員會決定到底什麼是重大政策，似乎逾越審議委員會的權限，也侵害到地方自治的權限。

廖元豪 (p.10、p.15)：依據大法官釋字第 553 號解釋的方向原則，基本上地方自治團體的自治事項，中央只能審查適法性，即「合法性審查」，而且除非這個判斷有恣意濫用及其他為情事，否則上級的監督機關不可以任意撤銷或變更，審議委員會有權限也有義務依法審查行政院交付之地方性公投提案，但除非地方的審議委員會的解釋有顯然違法，不然應「高度尊重地方」；公投法第 38 條後段所指的地方性公民投票事項，即是宜蘭縣審議委員會依據公投法第 37 條第 1 項第 1 款必須去審議的事項，故依循第 37、38 條條文的脈絡，本次提案合不合理、有無疑義，「不屬於行政院應交由審議委員會認定的事項」，審議委員會並非處分機關，沒有必要承擔再次審查之責，何況透過訴願、行政訴訟程序的審查，中央也能保障地方性公投提案人的權利，因此，審議委員會可以對第 38 條後段條文做的「目的性限縮解釋」表示立場。

陳媛英 (p.11)：從整個公投法的解釋的精神來看，欲適用第 38 條必須先看第 2 條之規定，第 2 條的法文可以說已將我們審議委員會跟地方性審議委員的權責劃分很清楚，所以第 38 條後段規定送由我們審議委員會審議的意旨應僅針對提案到底是全國性的公民投票事項或屬於地方性之解釋，應對於 38 條條文採取「目的性的限縮解釋」的立場。

吳永乾 (p.11)：對於公投法第 38 條應該要採「體系性的解釋」，也就是「目的性限縮」的解釋才對，只有在認定第 2 條裡面有全國性公民投票或地方性公民投票的疑義的時候才能再做認定，因此我們審議委員會應該尊重地方公民投票審議委員會決議的結果，若再介入地方

---

<sup>43</sup> 謝美玲表達行政院居於處分機關、認為審議委員會有權限再審查地方審議委員會決議的立場，但賴浩敏質疑就立法精神發展，公投法第 38 條文義非常清楚說的就是『行政院在對提案是否屬地方性有疑義時』，才要送給我們審議委員會審議，而不是說『對提案是否為重大政策有疑義時』才送來審議委員會審議 (p.5)。

性公民投票、界定地方性自治事項是不是屬於重大政策，便是越權。

## 2. 主管機關行政院與審議委員會之互動問題

隋杜卿 (p.12)：行政院將本案送來審議委員會，也只說明地方審議結論有爭議，行政院也不清楚該如何處理，只好送交我們審議認定。

蕭高彥 (p.13)：就本案而言，審議委員會與行政院的解釋產生歧見時，審議委員會應可簡單分成兩個方向，向行政院說明，即審議委員會一方面認為本案按照第 38 條來講是確屬「地方公民投票的業務」，另一方面係為「地方重大政策事項」，請行政院核定。

## 3. 小結

(1) 蕭高彥和賴浩敏認為第二案解釋上比較容易造成行政院傾向只要地方性提案有疑義就送審議委員會處理的後遺症，因此應以第一案較為可行，胡祖慶與廖達琪回應表示認同。

(2) 執行祕書鄧天祐解釋本案行政院認為有請審議委員會再做認定的空間，所以才有這次會議，且審議委員會認定的結果就也就等於幫行政院做認定了，這是以前創制複決在立法的時候就考慮過這個問題 (p.14)，然而，鄧天祐認為審議委員會最好還是不要自行先做成無權認定地方性公投事項或合不合理的解釋，應由行政院另行解釋較好。

(3) 審議委員雖然詳細詢問並聆聽關係人對於本案的說明，但討論後來皆傾向認為審議委員會並沒有必要、也不見得有權力再審查地方性審議委員會做成之決議，且委員們顯然不認同行政院送請審查宜蘭縣審議委員會決議適用公投法第 2 條第 3 項第 3 款是否有疑義之作為，主席趙永茂總結本次開會，認為「即使我們審議委員會幫行政院做決定，行政院也未必聽我們的，因為最後核定真正處分的權力在行政院，所以行政院事實上等於在諮詢我們的意見而已，我們無法代地方做決定 (p.15)。

(4) 本次開會做成審議委員會首次依據公投法第 38 條規定行使職權的決議。<sup>44</sup>

(七) 決議結果：委員們沒有不同意見，無異議通過本案，具體決議文的敘述

---

<sup>44</sup> 鄧天祐舉出 2008 年 11 月舉行之「高雄市小班小校」地方性公投為前例，行政院直接認定高雄市審議委員會決議符合公投法之規定，因此未再送請審議委員會審議，本案故可說是依據公投法第 38 條執行之第一例。

請吳永乾草擬，<sup>45</sup>正式決議依公民投票法第 38 條之規定，提案內容係屬地方性公民投票案，既經宜蘭縣公民投票審議委員會審議並作成決議，自宜由行政院依公民投票法之相關規定予以核定。

#### 四、審議委員會第十二次會議決議過程

- (一) 時間：2010 年 1 月 7 日
- (二) 出席委員：趙梅君、陳媛英、賴浩敏、趙永茂、吳永乾、隋杜卿、蕭高彥、胡祖慶、紀俊臣、游清鑫、廖達琪、楊婉瑩、何旭苓、朱新民、陳敦源、丁仁方、江明修、郭林勇等 18 人。
- (三) 請假委員：李佩珊、陳妙芬、廖元豪等 3 人。<sup>46</sup>
- (四) 討論事項：謝天仁先生 2009 年 12 月 8 日提出「要求否決為生署在 98 年 11 月開放美國 30 月齡以下帶骨牛肉、絞肉、牛內臟、牛脊髓之政策，重啟『美國牛肉輸台議定書』談判」之「反美牛」全國性公投提案。
- (五) 開會議題背景之簡述：2009 年 10 月 22 日政府代表與美國簽定「台灣美國牛肉議定書」，衛生署宣布 30 月齡以下的美國帶骨牛肉、內臟、絞肉最快於同年 11 月 2 日公告開放進口，同年 12 月 8 日，由領銜提案人消費者文教基金會（消基會）董事長謝天仁代表消基會與主婦聯盟等五大民間團體，依公投法規定完成「要求否決美牛進口政策」全國性公投提案第一階段連署，並將公投提案提送主管機關，<sup>47</sup>同年 12 月 17 日，消基會公布當年度十大消費新聞排名，其中，「美國牛肉面開放不顧人民健康，消基會與民間團體發動消費者提案公投，18 天募集 20 萬消費者參與連署，力促政府重啟談判」的新聞事件更被列為第一名，<sup>48</sup>政府審

<sup>45</sup> 吳永乾認為決議應可分二段，「第一段係對於公投法第 38 條後段與第 2 條做體系解釋，認定我們審議委員會只審議提案是不是中央或者是地方的公投事項，避免以後行政院再搞錯；第二段直接傳達討論的結果，即我們認為本案屬於地方性的公投事項。」（p.12），因此委員全體無異議，由主席指定吳永乾依其見解擬定正式決議文。

<sup>46</sup> 賴浩敏委員於本次會議召開前已請辭。

<sup>47</sup> 謝天仁做為公民投票領銜提案人，檢具公投主文（52 字）、理由書（1293 字）及提案人名冊正本、影本各 1 份（各 129693 份），經中選會認定本案符合公投法第 14 條第 1 項第 1 款、第 3 款及第 4 款之規定，且合格提案人名冊數目超過公投法第 10 條第 1 項規定之門檻（合格提案人 129065 人）；請參考「中央選舉委員會第三九七次會議紀錄」，資料來源「中央選舉委員會」網站 [http://www.cec.gov.tw/?Menu\\_id=1628](http://www.cec.gov.tw/?Menu_id=1628)。

<sup>48</sup> 請參考：消費者基金文教會網站 <http://www.consumers.org.tw/unit412.aspx?id=1278>。

慎評估美方觀感與朝野對立問題，遲未將「台灣美國牛肉議定書」送交立法院查照，足見政府與美國協議開放美國牛肉進口台灣所已引發民眾普遍之注目與疑慮，本案於 12 月 30 日舉辦公聽會。<sup>49</sup>

(六) 會議討論之議題與發言：

1. 行政院就訴願相關法規適用之解釋<sup>50</sup>

行政院認為，應以中選會為處分機關，訴願、行政訴訟相關書面、答辯還是要由中選會為之，且中選會對審議委員會依據本法第 2 條第 2 項之決議沒有干涉之餘地，中選會對於公投提案只能就本法第 9 條第 1 項與第 14 條相關規定的部分來負責 (p.2)。

2. 「一案一事項」原則之審查<sup>51</sup>

胡祖慶 (p.3)：先前中選會罕見的在 email 給審議委員會的函文中，提醒審議委員注意提案是否有違「一案一事項」，並不恰當。<sup>52</sup>

何旭苓 (p.3)：公聽會上提問的用意，<sup>53</sup>就是在於釐清本案是否屬「一案一事項」範疇，公投主文前後段絕對沒有兩案的問題，屬於「一案一事項」的範疇內。<sup>54</sup>

<sup>49</sup> 決定召開公聽會的程序是中選會以電子郵件徵詢委員意見，胡祖慶委員對此有不認同之見解。

<sup>50</sup> 行政院回覆中選會報請解釋有關本法第 9 條第 1 項及第 14 條適用疑義之函釋 (院臺秘字第 0980076880 號函)，並請中選會法制組長賴錦玟組長向委員解釋，賴錦玟說明中選會提請行政院解釋是為了釐清經審議委員會第 10 次會議否決之 ECFA 公投案，提案人蔡英文向行政院提起訴願發生若干質疑，如否決公投提案的原處分機關為哪一機關、將來行政訴訟以何機關為適格之當事人及本法第 55 條規定之行政訴訟程序應如何適用等問題，中選會認為提案遭否決與中選會並無關係，所以報行政院來釐清。

<sup>51</sup> 經過公聽會後，主席簡要說明行政單位立場係認為本案非屬「一案一事項」，亦難重啟談判，且因衛生署科學驗證檢驗美國進口牛肉無問題，所以本案內容矛盾，不適合進行公投，立法院也提出報告，認為主要是帶骨牛肉部分沒有在修訂禁止的範圍內所以與公投訴求不同，不應對此進行公投 (p.3)。

<sup>52</sup> 胡祖慶提醒委員，認為「前後兩屆審議委員會在認定何不合於規定時要有一個連貫性的標準。」 (p.3)。

<sup>53</sup> 何旭苓未參加公聽會討論，但有請主席代為向參加公聽會之關係人提問，內容為「說倘本公投案內容單純為『否決衛生署在 98 年 11 月開放美國 30 月齡以下帶骨牛肉、絞肉、牛內臟、牛脊髓之政策』，且經全民公投同意，政府下一步是否即應與美國重行談判『美國牛肉輸台議定書』？或可無須談判而另有其他作法？」 (公聽會發言紀錄 p.24)，主席並提請行政單位回應。

<sup>54</sup> 何旭苓另表示自己對美國牛肉進口的看法，認為「我們多數國人向來有喜歡偶而到路邊攤吃吃的文化，但我們怎麼知道肉的來源？有問題的牛肉若變成廚餘回收再讓

廖達琪 (p.4)：提案不違反「一案一事項」規定，因為否決協議與重啟談判有相當大的因果關係，既然審議委員會最主要做法律程序的審查，判斷本案基本上沒有違反公投法的規範，可以成立。

趙梅君 (p.5)：公投是一個直接民權的行使，因此提案要基於當事人真意考量，主文沒有違反「一案一事項」或有矛盾的問題，在審查這方面的問題時應該採「寬鬆認定」，除非真有不能執行或難以了解其真意的情形。

吳永乾 (p.6)：全國性公投審議委員會所審議的事情就兩項，一為依據公投法第 2 條第 2 項做全國性公民投票事項的認定，二為公投法第 33 條規定是否為「同一事項」之情況，至於是否為「一案一事項」以及內容是否為相互矛盾或顯有錯誤，係主管機關之審查權限，和我們審議委員會其實沒有關係，而因為過去並沒有辦過美牛公投，所以就我們審議委員會的審查，本案很明確屬於「同一事項」，<sup>55</sup>回歸公投法第 2 條第 2 項的審查本案屬於重大政策的創制或複決之事項，應予以認定合於規定。

丁仁方 (p.8)：審議委員會應該針對問題本質進行討論，沒有必要駁斥行政機關的論詞，並應針對公投法第 33 條中「一案一事項」的規定加以討論。

隋杜卿 (p.9)：根據第 14 條所稱「主管機關」係指行政院委任的中選會職權，已包含第 9 條之審查項目，依據第 14 條第 2 項，<sup>56</sup>中選會認定沒有下列各款情況應送審議委員會認定，且依據同條第 3 項規定，審議委員會的決議效果是能拘束中選會的駁准的，就此理解審議委員會應該適可以審查第 14 條第 1 項之事項，因此審議委員會做第 9 條第 4 項進行一案一事項之審查應該也不違背法令，<sup>57</sup>而本案應不違反此項

---

畜養動物吃下肚，在台灣人與動物的『食物鍊』循環，很有可能讓台灣成為疫區，有人可能得到所謂的『庫賈氏症』生病。」(p.3)。

<sup>55</sup> 吳永乾指審議委員會職權應認定的，是提案是否屬於公投法第 33 條規定之「同一事項」，而非第 9 條第 4 項規定之「一案一事項」問題，兩者適用上並不相通。

<sup>56</sup> 隋杜卿認為公投法確實在執行上有很多模糊或爭議的空間，但應回顧本法通過時的環境，會發現其實審議委員會當初設立的目的其實是為了「節制主管行政機關」，才会有第 14 條第 2 項之規定，要審議委員會對主管機關的初核再進行審議 (p.12)。

<sup>57</sup> 蕭高彥認為在聽證會上，行政單位依本法第 9 條第 4 項跟第 14 條第 1 項第 4 款在回應問題，可能是行政單位把審議委員會決議誤解為中選會的會議紀錄 (p.7)，蕭高彥顯認為第 9 條第 4 項跟第 14 條第 1 項第 4 款之審查戲中選會職權，隋杜卿則持不同見解。

限制。

### 3. 公投提案與政府既定政策相抗衡之政治性考量

胡祖慶 (p.3)：傾向認同行政單位的說法，若舉行公投則要冒著違反重要條約的遵守義務，如果公投通過進入立法院修法會造成不可預期的政治效果。

廖達琪 (p.4)：過去許多公投提案都是政治操作，審議委員會好像只能無可奈何的通過了，但是，這次提案卻是「民間」來發動的，我覺得格外珍惜，也應該適度給予成案的空間。

趙梅君 (p.5)：如果本案公投通過，立法院立法還是應尊重公投結果。<sup>58</sup>

郭林勇 (p.6)：台灣民主已經蠻成熟，比較不會像韓國發生激烈的街頭運動，<sup>59</sup>假如讓行政院了解人民想否決這個政策，讓美國知道全民的決定，以美國同為一個民主國家，對於立法院代表民意和直接民意應會有所了解。

江明修 (p.6)：本案是很特別的案例，因本案係由民間 NGO 推舉提案人針對民生議題所提出的，對審議委員會來說，有代表公投法和直接民權落實保證的重要性。

丁仁方 (p.8)：行政機關自己說簽訂的協議在國際法上有效力，卻未送立法機關審議，程序甚至不符規定，與會的姜皇池教授還認為如此議定書的法位階只等同於「行政命令」而已。<sup>60</sup>

陳敦源 (p.9)：本案之議定書引發的民怨必然指向行政機關，所以審議委員會自然就有理由讓公投提案通過。

### 4. 小結

---

<sup>58</sup> 立法院政黨比例以執政黨為多數，因此係立法、行政同調之「一致性政府」態樣。

<sup>59</sup> 2008年4月南韓總統李明博與美國協商恢復南韓進口美國牛肉政策，於同年6月份宣布美牛進口解禁，引發南韓民眾於首都首爾街頭示威抗議，請參考：〈南韓解禁美牛，爆流血衝突〉，蘋果日報，2008年6月27日，  
[http://tw.nextmedia.com/applenews/article/art\\_id/30695432/IssueID/20080627](http://tw.nextmedia.com/applenews/article/art_id/30695432/IssueID/20080627)。

<sup>60</sup> 姜皇池教授認為「行政部門跟外國政府所簽署的國際書面協定，性質上只有兩個可能，一個是國內法的條約、一個是國內法的行政協定，但是若是做為條約，它必須要經過國會審查，還要共同議決，還要批，國會審查、國會議決、總統批准、公告，但是這個議定書並沒有經過這些程序，所以它只有一個可能就是行政協定，行政協定的內國法效力一般我們認為它是等同於法規命令。」（公聽會發言紀錄 p.14）。

- (1) 審議委員會對於本案應認定合於規定之共識度極高。
- (2) 由吳永乾代擬認定本案通過的理由，內容（p.10）：本案屬公投法第 2 條第 2 項第 3 款之權國性公民投票適用事項，且無第 33 條第 1 項之情事。
- (3) 丁仁方（p.11）、朱新民（p.11）及何旭苓（p.12）皆關心先前會議中討論到的第 9 條第 4 項與第 14 條第 1 項之適用問題，朱新民並認為決議內容難以回應外界著眼的「一案一事項」問題，但吳永乾認為，「一案一事項」依第 14 條應該是主管機關的審查範圍，審議委員會的是說「3 年內沒有類似的提案通過或不通過」，即同一件事是否有經公投通過或不通過的問題（p.12），楊婉瑩認為應明確表示「審議委員會認定這個提案符合第 2 條第 2 項第 3 款」就好（p.13）。

(七) 決議結果：維持吳永乾所擬內容，決議本案屬於公民投票法第 2 條第 2 項第 3 款之全國性公民投票重大政策之複決事項，且無第 33 條第 1 項之情事。

## 五、審議委員會第十三次會議決議過程

- (一) 時間：2010 年 6 月 3 日
- (二) 出席委員：趙梅君、陳媛英、蕭全政、趙永茂、吳永乾、隋杜卿、蕭高彥、胡祖慶、紀俊臣、游清鑫、陳妙芬、廖元豪、楊婉瑩、何旭苓、朱新民、陳敦源、丁仁方、江明修、郭林勇等 19 人。
- (三) 請假委員：李佩珊、廖達琪等 2 人。
- (四) 討論事項：黃昆輝先生 2010 年 4 月 23 日提出「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）？」之「黃昆輝 ECFA I」全國性公民投票案。
- (五) 開會議題背景之簡述：台灣團結聯盟主席黃昆輝再於 2010 年 4 月 23 日依法完成「是否同意簽訂 ECFA」全國性公投提案之第一階段連署，並將公投提案提送主管機關；<sup>61</sup>本案於 2010 年 5 月 27 日召開公聽會，本

<sup>61</sup> 黃昆輝做為公民投票領銜提案人，檢具公投主文（35 字）、理由書（2370 字）及提案人名冊正本、影本各 1 份（各 10 萬 9904 份），經中選會認定本案符合公投法第 14 條第 1 項第 1 款、第 3 款及第 4 款之規定，且合格提案人名冊數目超過公投法第 10 條第 1 項規定之門檻（合格提案人 10 萬 9720 人）；請參考「中央選舉委員會第四〇二次會議紀錄」，資料來源「中央選舉委員會」網站



次開會目的係就本案進行決議。

(六) 會議討論之議題與發言：

1. 決議不受外界干擾之態度表現

(1) 面對在野之民進黨立法院黨團<sup>62</sup>

主席請委員舉手表決是否「不同意民進黨團代表於審議委員會開議時進入會議進行解釋」，結果全數委員舉手，通過不同意民進黨團代表進本會解釋的決議，並列入會議紀錄。

(2) 面對陳長文律師報紙投書<sup>63</sup>

多數委員贊成進行討論事項議程時，不應再引用陳長文公開信及其他公聽會時取得的資料以外之內容，<sup>64</sup>否則，不但無法對民進黨團交代，<sup>65</sup>亦可能讓外界產生審議委員會受陳之公開信所影響的印象。<sup>66</sup>

2. 對於本次公投提案討論

2-1. 認為本案不合於規定

(1) 支持提案主文應以反對既定政策之「反面表述」

蕭高彥 (p.8、p.26、p.35)：設想用本案主文「你是否同意政府簽定 ECFA」的敘述方式進行思考、爭辯，在公投法的架構下，會出現三種可能：

---

[http://www.cec.gov.tw/?Menu\\_id=1628](http://www.cec.gov.tw/?Menu_id=1628)。

<sup>62</sup> 開議前，主席向委員們傳達民進黨立法院黨團的代表希望到審議委員會內表示意見的訊息，並請鄧天祐代表接受民進黨團書面意見，鄧天祐向主席轉達民進黨柯建民總召來向審議委員會解釋 5 分鐘的要求。

<sup>63</sup> 時任行政院政務顧問的陳長文律師於 2010 年 5 月 24 日公開發表「給公投審議委員的一封信」，論述內容並刊載於 5 月 26 日聯合報上之投書〈改變公投主文才能阻 ECFA〉，陳給審議委員會公開信的內容節錄：台聯明明反對 ECFA，卻提出以「同意」為表述元素的公投主文，這樣的政治算計，目的在鑽公投法規定的縫隙，因為公投成案後，通過第一道門檻的機會極微，等到這個公投案過不了 50% 以上選民的投票門檻，台聯接下來就可宣稱人民反對 ECFA，要求政府不得推動。

<sup>64</sup> 隋杜卿認為陳的公開信等資料是體制外的，似乎不適合在審議委員會體制運作內用以參考 (p.5)，江明修亦認為以後審議委員會在公聽會完後應不再公開接受任何資料，私下接受的也應歸於個人問題而非代表整個審議委員會 (p.5)。

<sup>65</sup> 丁仁方認為不參考陳的公開信這樣做才能對民進黨團有交代 (p.6)。

<sup>66</sup> 蕭高彥表示即便在今天開會之前游清鑫和他就有注意到本案主文有「正面表述」的問題，但是如果今天開會從這個角度下去討論提案，就好像被陳長文的信影響了，讓審議委員會立場變得尷尬 (p.6)。

I. 公投票數過了法定門檻，並且同意過半。

這種可能性與政府積極的行動相同，有強化政府作為正當性的效果。

II. 公投票數過了法定門檻，並且反對過半。

按照公投法第 30 條規定仍然是「否決」，否決之意即不產生同法第 31 條的法律效果，特別是第 2 條第 2 項第 3 款的重大政策，要權責機關為必要之處置、即權責機關同意這個提案，才等於通過。

III. 公投票數未過法定門檻，本案不成立。

提案不成立可以解讀成政府作為的正當性不夠。

若本案認定合於規定，縱使公投通過門檻且過半，也是沒有立即效力的，何況上述的三種可能「對於政府現在的政策都不能產生複決的效果」，因公投法第 31 條是在說「公民投票經通過者」，只是，假設現在本案公投過了門檻，但反對票過半，這個時候依據 31 條第 3 項要不要為必要處置？我看現行公投法的規定，31 條恐怕只有在投票結果通過時才会有為必要處置的效果，假如我是持反對立場的提案人，我把我的反對立場做一個正面陳述之後，然後在公投得到超過門檻及過半同意的票，提案人就可以向政府要求，因為大家支持、同意我的反對立場，必須請政府依據我的立場改變政策，這種反對票過半的公投結果並不受 31 條的法律效果所規範，只有當公投法第 30 條所指的公投「通過」時，中選會才需馬上處理公投結果，本案可說是一個「自殺式的公投」，可能的結果都是無效的，站在人民的角度，這種提案就是「欺騙」。

吳永乾（p.9、p.23）：人民提出的公民投票案，不論是屬於創制或複決的性質，基本上都應該在提案主文中明確表達提案人的主張和立場，而且法理上提案人的主張和立場必須要與政府的政策立場對立，否則也沒有進公民投票的必要，從本案主文可以很明顯推得提案人黃昆輝主要目的是在質疑政府跟中國簽定 ECFA 的決策，而希望經由公投程序來檢視政府的這項決策，因此，性質上是典型的第 2 條第 2 項第 3 款重大政策創制或複決事項，但提案人反對的重大政策不是指 ECFA，而是指政府去「簽訂的一個決策或政策」的施政作為，這麼一來，主文應該明白表達反對立場，可是本案一開始詢問的是「你是否同意」，而非「你是否反對」，所以採取的是一

種「正面表述」的方法，會發生主文跟理由矛盾的問題，從現行公投法立法精神和實際出現的制度規範來看，回歸第 2 條第 2 項，人民能提出的公投事項，每款不是創制就是複決，創制複決法理或學理上都要求必須對一個既定立場表示反對，因此人民相對沒有提出諮詢性公投的權限，若看不出本次提案主文創制或複決的義意，本案會成為與防禦性公投同性質的「諮詢性公投」。

趙梅君 (p.10)：公投法第 30 條說如果投票人數夠而且半數以上同意，那就是通過了，如果投票人數夠但不同意過半、或投票人數不足，那就是否決了，通過的公投案政府要照公投結果為必要的處置，有違反公投結果的法規條文應即失效，被否決的公投案則不能再重行提出，因此就本案主文，須投票人數夠而且半數以上同意才會構成第 30 條「通過」的要件，政府既然本來就要簽訂 ECFA，權責機關還要為簽訂 ECFA 為什麼必要的處置？若投票人數夠但不同意過半、或投票人數不足，就是「否決」的結果，且其實否決也不會有什麼法律效力，也不是政府即非不能簽訂，有些學者認為除了諮詢性公投以外，公投的議案必須去改變現狀，因此本提案若以改變現狀為出發點，必須是「不要簽」的命題，就像消基會的「反美牛」提案一樣用一個「否定的命題，因此，本案可能甚至不能算是重大政策的複決。

隋杜卿 (p.15、p.21)：所謂的創制、複決，在學理上很清楚一定是要「跟政府立場不一樣」，如果沒有這個立場公投是沒有意義的，如「反美牛」公投案是要求否決衛生署，很清楚的與政府立場相反，另一案宜蘭童玩節，因當時宜蘭縣長不同意恢復童玩節，提案主文就問你是否同意宜蘭縣政府恢復童玩節，這兩案在文字敘述上都是符合規定的，審議委員會可能就是一個可以讓公投法在運作上達到更符合直接民主、又不破壞憲政制度的機關單位，因此，認定的標準上，要立場一致將所謂「文字敘述是不是與政府相反」做為一個非常重要的審查標的，審議委員會得依據第 14 條第 1 項第 4 款認定本案不合於規。

江明修 (p.24)：本案有第 14 條第 1 項第 4 款的矛盾情形，則應向主管機關建議駁回，讓本案退回中選會審查，不認同提案好像一種「玩法」，難讓民眾了解提案者的真意，因為就算是審議委員也要討論這麼久。

廖元豪 (p.31)：從嚴解釋，提案人必須有預設立場才能提公投案

由人民去決定，因此公投可以說代表人民對提案者信任或不信任，就像本案，你明知提案人黃主席的立場，但是你若是支持，卻必須投給 no，你若反對，卻必須投給 yes，一般民眾能分得清嗎？這樣公投結果難道不是第 14 條的矛盾的嗎？從寬解釋，只要人民文義上看得懂就好，只是審議委員會又身為公投提案的「把關者」，從寬解釋還有需要衡量的空間。

## (2) 重大政策之解釋範圍

蕭全政 (p.14)：重大政策的創制複決同時包括創制和複決的程序，如果對重大政策要複決，對政策本身很難說『我是在質疑政府有沒有權去簽署這個重大政策』，因此這種文意本身已非重大政策，若提案人認這屬於重大政策，就是在創造一種重大政策，因此，本案不符合公投法第 2 條第 2 項第 3 款。

朱新民 (p.17)：「一個重大政策的內涵」和「一個重大政策本身簽署的過程」應有所區別。

丁仁方 (p.16)：若作為或不作為對政府而言都算是重大政策，則給重大政策做了非常廣意的解釋，對於本案是否也要「運用某種程度的擴張解釋的重大政策概念」，必須慎思擴張解釋引起的後效問題。

### 2-2. 認定本案合於規定

陳妙芬 (p.11、p.24、p.28、p.35)：若認為本案是重大政策複決，效力會依據公投法第 31 條第 3 款之規定，即行政機關必須依投票結果為一定之處置，屬於一個「基於政治職權的行政措施」，現在審議委員會可能不用操之過急討論到效力的問題，當公投結果否決的情況，我們沒有辦法對提案人和人民交代法律效果為何時，還有兩種可行的辦法，一是聲請大法官解釋，二是依據第 31 條規定，比照第 2 項法律或自制條例的複決效果，既然對於法律和自制條例有「失其效力」的法律效果制訂，我們也可以解釋援引這一項規定解釋「重大政策失其效力」的效果，審議委員會也不要預設政治立場和政府未來走向，應秉持公平公正，為政府施政及人民權力行使做最有利的考量，若不回歸立法和法理原則，對於文字解釋恐怕會過度擴張或限縮，就第 14 條第 1 項的 4 款的立法目的、文意、規範要旨來解釋，主管機關要在 15 日以內駁回是基於「顯而易見的矛盾或錯誤」但本次提案主文的「你是否同意」，其實已很清楚的講出 yes or no，對公投題目實在真的沒有看不懂的地方，應相信人民的智慧，也希望社會尊重審議委員會，不會把審

議委員會當做一個形成阻力的把關者。

郭林勇 (p.17、p.28、p.31)：提案人黃昆輝在公聽會上解釋是政府有權或沒有權簽訂，但是主文卻是問人民同不同意，可能讓審議委員會很難做決定，但本案不只是法律問題，更是一個困難、嚴重的「政治問題」，審議時不應該只就於法律解釋，因此，有關公投法第 14 條第 1 項第 4 款規定的問題，已經有很多委員都提到大家了解黃昆輝的真意，只是還不敢確定公投主文的意思而已，不應難解其真意，且本案也不至於只有無效的結果，雖然公投法 31 條定的不好，但絕不相信台灣政府敢忽視公投結果，我們要相信的政府的智慧，因一個民主國家政府會跟依據公投法這麼嚴格規定下投票通過的事情唱反調。

楊婉瑩 (p.25) 提案人黃昆輝在公聽会上有提到，其實他沒有辦法探求所有連署 ECFA 公投的人是同意或反對 ECFA，連署或投票的人可能有同意 ECFA，也可能有反對 ECFA 的，但他認為政府簽訂 ECFA 需要經由一個所謂人民授權同意簽訂的過程，也就是他所認為的簽訂權，<sup>67</sup>所以，以複決的異議角度來想，提案人的真意應該是持一個反對的立場，才認為需要有一個同意的過程，且蘇俊雄大法官在公聽會有提到的：<sup>68</sup>公投之審議，法理上應探求人民真意為主旨，在政黨競爭策略操作之下，難免會有陳律師公開信中所陳者，對受理公投之後，政黨利用反公投之策略，發生一次公投後果效力的解釋問題，此矛盾操作的問題，乃立法規定不良，理應透過「修法」解決，邏輯上不應本末倒置，指責提案人的真正立場，方為公平合理，回到法律解釋，公投法第 30 條與第 31 條所指其實就是要權責機關針對公投結果為必要處置，其實已經為法律漏洞提出了解套的辦法，所以本案可認為符合第 2 條第 2 項第 3 款的事項。

陳敦源 (p.22、p.27)：我們審議委員會到底有沒有權限去評論公投制度上的漏洞？雖然幾乎百分之九十九的公投會走向否決的情況，讓在野黨拿來大做文章，但審議委員會考量是公投會讓政府不好實施政

---

<sup>67</sup> 黃昆輝在公聽會之發言 (公聽會發言紀錄 p.3)：事實上，提案人中有不少是支持 ECFA 但認為應該以公投來決定的人。在這裡補充一個數字，現在贊成公投的占 65% 以上，但是支持 ECFA 跟反對 ECFA 的都互為伯仲。

<sup>68</sup> 蘇俊雄在公聽會之發言 (公聽會發言紀錄 p.10)：公投的審議法理上應以探求人民的真意為主，在各政黨競爭的操作之下，難免有像陳長文先生所提到的政黨利用公投策略，發生一些關於公投後果效力的解釋問題，不過這項矛盾的產生乃是立法制度上的不良所造成，理應透過修法去解決，邏輯上不應本末倒置來指責本案的提案人，這樣才符合公平！

策，必須為任命我們的政府負責，還是為了直接民權，必須向人民負責，這裡面有很大的「行政倫理」問題，公投會影響到「政策正當性」的論述，審議委員會認定本案應傾向對人民負責才是。

### 3. 公投提案的「正方與反方」應如何認定

吳永乾 (p.32、p.34)：從「全國性公投意見發表會或辯論會實施辦法」（以下簡稱辯論辦法）第 3 點規定來看，每一場是以「同意公民投票案主文者為正方」、「不同意公民投票案主文者為反方」，只是本次提案根據提案理由，提案主文者卻是反方，若依據辯論辦法進行辯論，提案方卻應該是正方的位置，要如何執行辯論？如果本案的主文要跟理由書立場一樣，應該要寫成『政府不應該與大陸簽訂 ECFA』，然後才有同意或不同意的設問，同意主文陳述的才是正方，結果本案提案人卻變成反方了，正方則變成正在簽訂 ECFA 的政府，根本就不需要公投了，公投法第 22 條規定「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…」，在選票上沒有什麼是否的問法，而是只有同意、不同意的選項，所以提案人在命題時就應該把立場表達清楚，不應該問你同意或不同意，而是必須用其他說法，例如政府不應該或政府應該等。

陳妙芬 (p.33、p.40)：辯論「辦法」法位階比母法公投法低，就公投法中並沒有規定提案人一定要是正方或反方，若援引辦法可能會牴觸母法，且辯論辦法第 2 條與第 3 條可能有扞格，<sup>69</sup>要再加以解釋，對於公投提案主文，社會上自然會產生正反的辯論，不應該引「辦法」影響審議委員會做出合乎公投法精神的審議。

### 4. 審議委員會得否決議修改公投提案之主文

游清鑫 (p.28)：現有的主文並沒有辦法反應提案人的想法，但審議委員會沒有權力為提案人修改題目。

隋杜卿 (p.39)：提案人也不應該修改題目，因為必須對這些連署人負責，若有提案人有欺瞞連署人之意，過連署門檻後在來修改公投題目，顯然不合乎立法精神。

趙梅君 (p.34)：經過十萬人連署的公投提案，即使我們審議委員會想辦法要幫它解套，卻也很難找到方法。

---

<sup>69</sup> 陳妙芬指第 2 條只有「供公民投票案正、反意見支持代表，發表意見」的說法，第 3 條卻出現「以同意公民投票主文者為正方，不同意公民投票主文者為反方」的正方及反方規定，故認有扞格之處。

## 5. 小結

審議委員對於本案的疑問在於預設三種依法公投結果，皆會產生無作用的法律效果，推理回主文設計是否有公投法第 14 條第 1 項第 4 款的問題，還有從主文字面文義上無法推得提案人有要求複決重大政策的立場，似乎難論合乎公投法第 2 條第 2 項第 3 款之規定。

(七) 決議結果：認定不合規定不應予以通過，認定不合於規定 12 票（趙梅君、陳媛英、何旭苓、隋杜卿、吳永乾、朱新民、胡祖慶、蕭高彥、游清鑫、紀俊臣、廖元豪、蕭全政），認定合於規定 4 票（楊婉瑩、陳妙芬、郭林勇、陳敦源），空白票 1 票（江明修），領票未投 1 票（丁仁方）；認定不合於規定理由如下：

- (1) 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。
- (2) 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」。

## 六、審議委員會第十四次會議決議過程

- (一) 時間：2010 年 8 月 11 日
- (二) 出席委員：陳媛英、蕭全政、趙永茂、吳永乾、隋杜卿、蕭高彥、胡祖慶、陳妙芬、廖元豪、何旭苓、朱新民、丁仁方、郭林勇等 13 人。
- (三) 請假委員：李佩珊、廖達琪、楊婉瑩、趙梅君、游清鑫、陳敦源、紀俊臣、江明修等 8 人。
- (四) 討論事項：黃昆輝先生 2010 年 6 月 30 日提出「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）？」之「黃昆輝 ECFA II」全國性公民投票案。
- (五) 開會議題背景之簡述：在本次開會前，政府已於 2010 年 6 月 29 日，以海基會董事長江丙坤為代表，正式與中國代表簽訂「兩岸經濟合作協議」，在政府已簽訂 ECFA 的時空背景下，台灣團結聯盟主席黃昆輝再於 2010 年 6 月 30 日依法完成「是否同意簽訂 ECFA」全國性公投提案

之第一階段連署，並將公投提案提送主管機關，<sup>70</sup>黃昆輝僅就本案之提案理由進行修改；<sup>71</sup>本案於 2010 年 8 月 5 日召開公聽會，<sup>72</sup>蕭高彥委員並有函請黃昆輝回應公投法第 2 條第 2 項第 3 款的問題。

(六) 會議討論之議題與發言：

1. 本案與「黃昆輝 ECFA I」應否有所區別

胡祖慶 (p.2)：本次提案是新的提案，但是它提案人和主文跟上一次完全相同，若提案人沒有針對我們上次的決議進行修正，就表決通過本案不成立。

廖元豪 (p.2、p.7)：本案雖然主文和前案是一樣的，但提案「理由」如果有回應審議委員會上次駁回的部分，那本案就是全新的、還要再討論，在行政法理上，對完全一樣の同一事項並不需要去做一個新的處分，而是屬行政法上「重覆處分」的概念而已，若有和前案同樣的議題就不需要多討論。

陳妙芬 (p.2)：本案與前案不屬於同一個提案，<sup>73</sup>因此，除了應考慮提

<sup>70</sup> 黃昆輝做為公民投票領銜提案人，檢具公投主文 (35 字)、理由書 (683 字) 及提案人名冊正本、影本各 1 份 (各 10 萬 4486 份)，經中選會認定本案符合公投法第 14 條第 1 項第 1 款、第 3 款及第 4 款之規定，且合格提案人名冊數目超過公投法第 10 條第 1 項規定之門檻 (合格提案人 10 萬 4293 人)；請參考「中央選舉委員會第四〇四次會議紀錄」，資料來源「中央選舉委員會」網站 [http://www.cec.gov.tw/?Menu\\_id=1628](http://www.cec.gov.tw/?Menu_id=1628)。

<sup>71</sup> 提案人黃昆輝前案理由書共 2370 字，超過公投法 1500 字以內之規定，在本案黃昆輝除修改理由書字數，將理由分為四點論述，還於第三點中強調「ECFA 已簽署，即將送立法院審議，欲求以公民投票彌補代議制度下國會怠惰、國會與民意相違等情形的不足。」與前案不同之客觀條件。

<sup>72</sup> 公聽會中領銜提案人黃昆輝先生不滿陸委會與經濟部代表列席報告故提早退席的情形。

<sup>73</sup> 陳妙芬舉出公聽會上參與開會教授張文貞之發言，發言紀錄第 23、24 頁提到：行政法上對於同一事項的認定，更不要談這是憲法上落實人民創制複決權利的行使，更是應該要從規範的目的跟功能來予以考量，我想這是在公法學界毫無爭論的解釋，這是第一點，所以在程序上我不認為這有任何同一事項的問題，尤其從理由的表述、從連署人的不同，以及它所主張的是一個在行政權已經簽署 ECFA 的情況之下，在立法院複決的過程當中，他希望能夠交付由人民來對重大政策複決，我想這跟第一個提案完全不同」，從規範之功能與目的的考量，在行政法上係指「保護規範理論」，依照釋字 469 號解釋解釋理由書中對於「保護規範理論」之說明：主管機關法律規範保障目的之探求，應就具體個案而定，如法律明確規定特定人得享有權利，或對符合法定條件而可得特定之人，授予向行為主體或國家機關為一定作為之請求者，其規範目的在於保障個人權益，因無疑義；考量公投法之規範目的，提案人既已修改公投理由之表述，也再重新進行連署，在行政單位已簽訂 ECFA 的時空



出時間、連署人、提案人的不同等等因素，本案提案理由其實已經做了些變更，且本案提出時政府確實已經簽署了 ECFA，與前案有客觀事實改變的不同，但應慎重參考上次我們是如何議決，好有個駁回公投申請的標準。

郭林勇 (p.3)：公聽會的學者專家認為本案不是同一事最主要的原因在於提案時機的不同，還有領銜提案人黃昆輝也有尊重我們前次決議更改，因此提案理由也不同。<sup>74</sup>

吳永乾 (p.8)：本案本來就不受公投法第 11 條、12 條以及 33 條同一事項不得再重行提出的限制，且就提案時機而言，因為審議前案時，政府還沒有跟大陸簽訂 ECFA，現在已經簽訂，就有「具體的內容」可以判斷它是不是符合公投法第 2 條第 2 項那些相關的規定，甚至依第 2 條第 4 項判斷是否有禁止公投事項。

## 2. 對於本次公投提案討論

### 2-1. 本案「理由」相對前案有修改

#### (1) 不足以作為駁回前案議決之理由

廖元豪 (p.7)：比對前案理由，本案理由跟主文其實沒有那麼一致，好像在說明雖然「我沒有立場，但好歹也要交付公投，並不論結果」，對於改變現狀立場還是模糊，難突破前案駁回之決議。

隋杜卿 (p.4)：依據提案理由第四點，<sup>75</sup>應該不是談 ECFA 要不要公投的程序性公投，而是一個實體的公投案，若從這個觀點來看本

---

背景中，提案人再以曾遭行政權駁回之 ECFA 公投題目依公投法向主管行政單位請求交付人民公投，基於保障人民有公民投票之權利而言，主管機關應有裁量本案與前案不屬於「同一事項」的空間。

如法律雖係為公共利益或一般國民福祉而設之規定，但就法律之整體結構、適用對象、所欲產生之規範效果及社會發展因素等綜合判斷，可得知亦有保障特定人之意旨時，則個人主張及權益因公務員怠於執行職務而受損害者，即應許其依法請求救濟。

<sup>74</sup> 郭林勇舉出行政訴訟程序上案件同一的判斷要件為例，行政訴訟法第 12-1 條規定「訴訟繫屬於行政法院後，當事人不得就同一事件向其他不同審判權之法更行起訴。」；第 37 條第 3 款規定「為訴訟標的之權利、義務或法律上利益，於事實上或法律上有同一或同種類者係行政訴訟之共同訴訟人。」，因此有訴訟上案件同一性之問題。

<sup>75</sup> 節錄理由書第 4 點：此公投案人民可選擇同意或不同意，若同意者多，則政府得實施 ECFA，改變台灣與中國關係之現狀；若不同意者多數，則 ECFA 不能生效，兩岸關係則維持現狀不變。

案就是一個實質的公投，那麼應該回歸公投法的 2 條第 2 項第 2 款、第 3 款所謂的重大政策之創制或複決問題，而「只要是人民達成連署門檻的公投議題就是重大政策」，因此什麼是創制複決才是問題所在，創制或複決一定是人民對於所謂政府的政策不同意，才有創制複決的必要，如果今天是同意政府的政策，公民投票就是沒有任何意義的舉動，所以，ECFA 的公投案一定是反對政府的，既然又是實體性公投，理由應將反對立場表達很清楚才對。

蕭高彥 (p.5)：理由第四點確實有針對我們上一次決議的駁回意見進行解釋，<sup>76</sup>所以本次開會還是要有法律解釋的詳細討論，但這種政府配合公投結果所做的必要處置，其實只是一種「諮詢性公投」性質，不應由人民發動。

何旭苓 (p.15)：提案理由書中已經寫得很清楚本案是屬於「第 2 條第 2 項有關於重大政策的複決」，<sup>77</sup>既然是要政策的複決，應該要說清楚希望複決去改變現狀的方式是什麼，不能與過去幾個主文問人民「你是否同意」的創制性公投提案相提並論，另外，提案理由改變反而讓提案更模糊了。<sup>78</sup>

## (2) 得作為駁回前案議決之理由

郭林勇 (p.3)：提案人這次有很清楚的把為什麼要公投的理由寫出來，在辯論的時候他說明他「同意公投」，而他只是舉以「要不要公投」的問題而已，不能因為他敘述「反對政府要跟大陸簽 ECFA 的公投」，就把理由看作以種中性的語氣。

## 2-2. 本案「主文」相較前案並無修改

### (1) 得作為駁回本案之議決理由

丁仁方 (p.17)：雖然本案主文與前案一樣並沒有修改，但主文的問題還是審議本案的討論焦點，因為這是前次決議駁回理由強調的重點。

廖元豪 (p.7) 人民提起公投提案，應持改變現狀的立場，<sup>79</sup>其實只

<sup>76</sup> 蕭高彥指隋杜卿前述理由書第 4 點的部分內容。

<sup>77</sup> 理由書第 1 點「ECFA 乃政府之重大政策，既已與中國簽署，此重大政策付諸公民投票，符合公投法第 2 條第 2 項第 3 款重大政策之複決，依法得提起公投。」之部分內容。

<sup>78</sup> 蕭全政 (p.16)、丁仁方 (p.17) 及陳媛英 (p.18) 與何旭苓持相同見解。

<sup>79</sup> 廖元豪舉出美國各州有關人民提出的公投提案，查得到的沒有一個不是修正現狀

要依據我們上次會議的意見比照美牛公投案提案主文修改主文內容，審議委員會就無條件過了。<sup>80</sup>

吳永乾 (p.8)：公投法第 22 條規定公民票上的設計是只有主文和同意、不同意兩欄，即人民表達意見的方式就是圈選同意主文的內容或者是不同意，所以基本上主文裡面已經不需要再出現你是否同意的字眼，只要是複決案的主文陳述就應該是「負面表述」，也就是應該寫成我反對或否決政府那一個政策，或直接使用「祈使句」，才是一個比較正確而且屬於複決的公投案應該出現的命題。

朱新民 (p.6)：提案人黃昆輝為何不能尊重審議委員會的意見、稍微順應審議委員會的決議，或者是能理解審議委員會的動機，在根據公投法的脈絡下在一定程度內的調整主文內容，就能爭取到落實人民公投的權利機會，審議委員的立場都很希望能根據公投法上面的規定認定協助人民去實現公民投票權利。

何旭苓 (p.15)：公投提案人，尤其是代表政黨的，背後都有非常龐大的智庫或諮詢資源，更應該要去認真研擬提案主文。

蕭全政 (p.16)：公投主文重點的可能性並不符合公投法第 2 條的 2 項規定的全國性公投的適用事項。

(2) 不足以作為駁回本案之議決理由

陳妙芬 (p.10)：人民發動的實質性公投，若是涉及創制或複決，是否必須跟「政府的施政方向」、「現行法律」持完全相反的意見？在本案公聽會上，前大法官蘇俊雄很清楚的提到「未嘗在相關主流學術文獻中看過類似的主張，也無法理解此一創見究竟是從何種精妙高深的法解釋理論推導出來的」，<sup>81</sup>如果我們以一個公共輿論及公法學術界還沒有接受的一個意見來認定公投提案，嘗試限縮人民複決權利、公投權利的法解釋意見，很難通過司法審查跟嚴謹

---

的，人民提的公投案一定要修正現行法制、政策或者表示否決，沒有一個人民提案會完全跟現狀一樣，舉例來說，就像不會有人提一個公投命題「你是否贊成刑法第 241 條殺人罪」？

<sup>80</sup> 吳永乾認為公投提案的特殊性在於需經過一定的人民連署門檻，因此沒有人有權可以隨便修改它的內容，還是不應給提案人有彈性修改主文的空間 (p.8)。

<sup>81</sup> 節錄蘇俊雄的發言 (公聽會發言紀錄 p.14)：貴審議委員會認定該提案不合規定的第二點理由說：「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。」本人或許才疏學淺，未嘗在相關主流學術文獻中看過類似的主張，也無法理解此一創見究竟是從何種精妙高深的法解釋理論推導出來的。請恕本人直言，這項見解顯然還不是我國公共輿論與公法學術的共識意見。

的學術檢驗，就「舉重以明輕」法理原則，<sup>82</sup>本案應有交付人民公投的絕對性和必要性，因假設 ECFA 因為涉及預算、租稅等公投排除條款等原因而不能交付公投，那更不能成為立法院審議通過之協議的標。

### 2-3. 本案是否應考量排除條款<sup>83</sup>

隋杜卿 (p.18)：本案應要就租稅等排除條款進行澄清。

郭林勇 (p.23)：應討論，避免下次討論若真有論及類似問題必須做為決議理由時，反而要為本次開會不去討論租稅問題也不寫在決議理由上負責。<sup>84</sup>

### 3. 是否應給予提案人修改提案主文之機會

吳永乾 (p.8)：公投提案的特殊性在於需要經過一定人民連署門檻，因此沒有人有權可以隨便修改它的內容，因此，不應給提案人有彈性修改主文的空間。

### 4. 小結

(1) 委員普遍認同本案與前案並非同一事項，且就從不同的角度觀察，有些部分必須重新進行審議才是。

(2) 陳媛英 (p.18)、丁仁方 (p.19)、蕭高彥 (p.21) 及蕭全政 (p.22) 認為因本案甚至不屬於重大政策創制複決事項或不需要討論 ECFA 實際內容，因此不就排除事項的問題進行討論。

(3) 陳妙芬在其他委員的要求下，<sup>85</sup>進一步解釋所提出之看法，整理成

---

<sup>82</sup> 陳妙芬以舉重以明輕的原則說明的用意，在於公投之排除預算、租稅、薪俸、人事、投資案，主要是因為它「涉及人民的權利義務」，當然人民針對自己應負之義務提出公投，有可能是基於私利或是多數人所說的暴力，而且這類的事項也會嚴重「影響到國家的政治結構的改變」，說明這些項目是很嚴重的問題，人民不得任意的提案交付公投，這些事項是被排除於人民公投權利以外的，這是舉重的部分；明輕的意思，是指 ECFA 的性質就是協議，沒有條約慎重，加上兩岸關係，更不用提根本不宜把這種公投人民主權權利都排除的事項，拿來與外國簽協議了，所以，可解釋為 ECFA 不會涉及租稅等事項。

<sup>83</sup> 公投法第 2 條第 4 項規定的預算、租稅、投資、薪俸等應排除公投事項。

<sup>84</sup> 郭林勇表示「假設又有人提案相關公投案，我們再來審查說是違反公投事項的排除條款的規定，將會產生人民對審議委員會更大的信任問題。」(p.19) 並認為「假如不去討論租稅跟投資到底應怎樣定義，就等於在程序性提案的範圍內徘徊，而非進入實質事項的討論。」(p.19)。

<sup>85</sup> 陳妙芬與蕭高彥有進行辯論，蕭高彥回應，認為「『舉重以明輕』原則看來非常特異的邏輯，按照我所理解的法制原則，我們應該以一個一般性的角度看待這個提案

不同意見四點供參考：

- I. 前案跟本案是否為同一事項，兩者相異點在於主文跟理由的關聯性、提出的日期時日、連署人名單依據、連署人所理解的客觀事實、政府跟中國簽定 ECFA 前後與立法院逕付二讀與否，兩次提案有所不同，所以非同一事項。（p.25）
- II. 政府簽署 ECFA，並且將依該協議第 11 條成立兩岸經濟合作委員會，明顯係全國性重大政策，毫無疑問。（p.25）
- III. 公投法第 2 條第 4 項規定，公投案應排除預算、租稅、投資、薪俸及人事事項，按照法律解釋，舉重以明輕原則，不能作為公投提案內容之事項，既然涉及人民基本權利義務與國家基本結構的改變，更不可能是政府與外國或國家組織簽定重大協議或合約的內容，立法院也未以審議條約的程序逐條討論 ECFA，可見 ECFA 之內容不宜、甚至極不可能包含或有針對租稅、預算、投資、薪俸或人事的事項，依照法律解釋以及分析 ECFA 性質兩個角度，ECFA 公投提案應該不違反公投法第 2 條第 4 項應排除之規定。（p.25）
- IV. 綜合前面三點，本案應符合公投法第 2 條第 2 項第 3 款的規定，屬於全國性重大政策之創制或複決提案，按照公投法第 34 條規定，應該認定合於規定應予以通過，至於此案未來是否能夠通過公投門檻，以及政府是否有依照公投法 30、31 條規定順應民意做必要處置，是跟審議委員會審議本案無關的問題。（p.25）

（七）決議結果：認定不合規定，不應予以通過，認定不合於規定 10 票（陳媛英、何旭苓、隋杜卿、吳永乾、朱新民、胡祖慶、蕭高彥、廖元豪、蕭全政、丁仁方），認定合於規定 2 票（陳妙芬、郭林勇）；認定不合於規定。理由如下：

- (1) 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，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。

---

的公投結果通過或不通過，也就是『法律效果』的問題，雖然中選會只是將否決的決議公告出去而已，但這個決議現在卻有一個政治上一般性的法效問題，因此，提案使用的語意如何便有絕對關係了。」（p.26），蕭高彥表示仍未被「舉重以明輕」的說法說服。

- (2) 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』」。
- (3) 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即無須就此部分作出決定。

## 七、審議委員會第十五次會議決議過程

- (一) 時間：2011 年 1 月 5 日
- (二) 出席委員：陳媛英、蕭全政、趙永茂、吳永乾、隋杜卿、蕭高彥、胡祖慶、陳妙芬、朱新民、丁仁方、郭林勇、廖達琪、楊婉瑩、游清鑫、陳敦源、紀俊臣等 16 人。
- (三) 請假委員：李佩珊、趙梅君、江明修、何旭苓、廖元豪等 5 人。
- (四) 討論事項：黃昆輝先生 2010 年 11 月 22 日提出「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）？」之「黃昆輝 ECFA III」全國性公民投票案。
- (五) 開會議題背景之簡述：黃昆輝於 2010 年 11 月 22 日第三次依法完成「是否同意簽訂 ECFA」全國性公投提案之第一階段連署，並將公投提案提送主管機關；<sup>86</sup>本案於 2011 年 1 月 3 日召開公聽會。
- (六) 會議討論之議題與發言：

### 1. 提出公投提案審查標準

郭林勇 (p.2、p.3)：審議委員會除了依法審議，其時也需要慣例做參考，且在公投法規定不清楚的情況下，要從寬去適用解釋問題，協助人民行使相關公投權利，另外，中選會應該要把與我們審議委員會有

<sup>86</sup> 黃昆輝做為公民投票領銜提案人，檢具公投主文（35 字）、理由書（337 字）及提案人名冊正本、影本各 1 份（各 9 萬 7105 份），經中選會認定本案符合公投法第 14 條第 1 項第 1 款、第 3 款及第 4 款之規定，且合格提案人名冊數目超過公投法第 10 條第 1 項規定之門檻（合格提案人 9 萬 6997 人）；請參考「中央選舉委員會第四〇四次會議紀錄」，資料來源「中央選舉委員會」網站 [http://www.cec.gov.tw/?Menu\\_id=1628](http://www.cec.gov.tw/?Menu_id=1628)。

哪些職權是相衝突的、模糊的，盡快提請行政院解釋，並請內政擬定修法的草案，否則到現在都還分不清楚做成決議的單位是哪一個。

陳敦源 (p.5)：有關「重大政策」的概念，應有必要再進行討論。

吳永乾 (p.7)：審議委員會要依法行政，本案提案人到目前為止還認為是第 3 款的重大政策複決，但公聽會受邀與會教授曲兆祥有提到，<sup>87</sup>事實上不可能是一項重大政策複決，因為他採「重大政策狹義說」，而認為 ECFA 已經是屬法律範圍而非重大政策。

隋杜卿 (p.13)：應留意公投法第 14 條，第 1 項是說主管機關有下列情形之一者，應將提案於 15 內駁回，第 1 項第 1 到 3 款是形式問題，第 4 款卻是所謂的實質問題，中選會採「從寬解釋」的態度，<sup>88</sup>但審議委員會開會是因為第 14 條第 2 項而來，審議委員會對法規從嚴解釋，認定公投提案不合於規定的情況並沒有不對，「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』就可援引做為審查複決案主文文字敘述的標準，<sup>89</sup>明確告訴提案人必須有跟政府相反的立場、公投結果不互相矛盾或文字是否因顯有錯誤至不了解真意的問題。

蕭高彥 (p.14)：適用條文應採限縮的見解，但或許有用第 14 條第 1 項 4 款認定的可能，可以再討論。

丁仁方 (p.18)：公投法規定不太清楚的地方，在於可決門檻的設定

---

<sup>87</sup> 公聽會上教授曲兆祥並沒有直接說明採用「重大政策狹義說」的名詞，節錄其相關發言（公聽會發言紀錄第 8 頁）：所謂重大政策是指政府公共行政上所做的行政決定，這個我們一般稱之為公共政策，所以換句話講，它是屬於行政機關的權責範圍之內，…，這個案子已經很明顯，我想在黃先生的理由書也已經提到，事實上現在不但行政機關完成了程序，也送進立法機關完成了審議程序，連黃先生自己的理由書也非常清楚的說明了這一點，既然已經完成了程序，它就已經是法律案，不再屬於單純的政府行政機關公共政策的問題了。

<sup>88</sup> 節錄中選會法制組長賴錦琬發言（公聽會發言紀錄 p.5）：第 14 條第 1 項第 4 款公投提案內容是否矛盾、錯誤或不瞭解真意，以及第 1 款是否屬於一案一事項等二大部分，屬於抽象審查，因公投主文之內涵表達，有具體之事實也有抽象的價值主張，難有一致之審查標準，本會因而採行寬鬆之審查密度，歷次審查均僅就表面文字予以審查，故均未出現爭議情事。

<sup>89</sup> 節錄賴錦琬解釋與審議委員會職權分工關係的發言（公聽會發言紀錄 p.6）：若由整體法秩序觀察，公投法第 34 條可推衍出人民所提公投案不得作諮詢性公投，因而違反第 14 條第 1 項第 4 款公投提案內容是否矛盾、錯誤或不瞭解真意之規定，自應仍屬該會（審議委員會）之審查權限範圍，而作出獨立之判斷決定；主管機關也承認審議委員會得就公投法第 14 條第 1 項第 4 款對公投提案進行實質審查。

問題，讓不參加公投的人民意旨變得不單純，難以解讀認定，我們審議委員會駁回也是因為難以認定本案公投效力。

陳妙芬（p.9、p.10）：中選會審查這四次 ECFA 提案的考量與釋字 645 號說明相同，有在法治原則內依法行政，我們審議委員會能審議的範圍確實應只有公投法第 2 條第 2 項的部分而已，不應該有違法或逾越權限的做為，阻礙了我們協助人民行使公投權，既然主文表述方式已經非我們審議職權範圍，且公投法也沒有規定細節，加上我列舉歐盟、美國等國實施公投複決的案例，<sup>90</sup>各國政府在簽署條約之後，還要求必須交由本國國會通過，有些國家則必須經由公民投票通過，以荷蘭與法國為例，公投表述的要求應只要是最容易瞭解的說法即可，當歐憲經修改後歐盟國家再交付人民公投就順利通過了，可謂一個以公投凝聚社會對法律案共識的重大案例，<sup>91</sup>希望政府在舉行公投前後必須要更積極檢討整個政策或是法律。

楊婉瑩（p.12、p.13）：公投法中也沒有哪個條文告訴我們必須以什麼陳述方式才是複決事項，或許我們審議委員會追究文意的邏輯是嚴謹的態度，但卻與一般民眾對於所謂複決概念的理解有一段差距，審議委員會應該是要協助民眾行使公投權、直接民主權利的機關，我們應該就法律賦予的職權回到第 34 條與第 2 條第 2 項做認定，我覺得這部分我們只是做程序上的審定，承擔公投結果的也不會是我們審議委員會。

## 2. 其他問題討論

郭林勇（p.3）：公聽會上參與人教授陳英鈴有提供公聽會的意見書，其中引用最高法院 94 年判字第 1620 號判決，<sup>92</sup>指出我們舉辦「公聽

<sup>90</sup> 陳妙芬於開會當天提出 ECFA 公投審議不同意見書第 2 頁第 5 段內容。

<sup>91</sup> 胡祖慶回應，表示「法國並非由人民提出公投案，陳委員所舉案例是錯誤的。」（p.10），進一步指正，胡祖慶表示「我國公投法的規定有人民提案，也可說因此法定可決門檻極為嚴苛，與 2005 年法國的全國性公民投票可決門檻以『單純多數』為原則並不相同。」（p.10）。

<sup>92</sup> 最高行政法院 94 年判字 1620 號判決對於行政程序法上的「聽證」與所謂的「公聽會」進行法理上的區別，判決書上說明「聽證程序主要適用於行政機關作成不利益決定（尤其是不利益處分或授益行政處分之撤銷）時，對處分之相對人或利害關係人所提供之陳述相關事實、釐清法律問題，以及主張或提出證據之機會，而於當事人意見經充分陳述，事件已達可為決定之程度時，終結聽證，並斟酌全部聽證結果，作成行政決定，類似於訴訟程序中之『言詞辯論』程序。此觀行政程序法第一章第十節「聽證程序」及同法第 108 條相關規定自明；至於公聽會，乃是行政機關於作成諸如行政命令、行政計畫或其他影響多數人權益之處分時，向相對人、專家



會」與「聽證」程序的差異。

胡祖慶（p.5）：第一屆審議委員會的情況，領銜提案人在提案被認定不合於規定後，都藉由訴願途徑駁回原處分，將提案交付人民公投，這種訴願途徑是否破壞了公投法當初的立法意旨？訴願會決定公投案強行通過，是否有反民主之嫌？

### 3. 小結

(1) 委員對於「適用公投法第 14 條第 1 項各款審查」、「重大政策之解釋」及「主文應反面表述」等審查範圍的標準未有絕對共識。

(2) 並無委員就此對郭林勇及胡祖慶之提問表達相關意見。

(七) 決議結果：認定不合於規定，不應予以通過，不合於規定者 10 人（陳媛英、隋杜卿、吳永乾、朱新民、胡祖慶、丁仁方、蕭高彥、游清鑫、紀俊臣、蕭全政），認定合於規定者 4 人（楊婉瑩、陳妙芬、郭林勇、陳敦源），投空白票者 1 人（廖達琪）；認定不合規定理由如下：

(1) 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。

(2) 本公投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』」。

(3) 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。

## 八、審議委員會第十六次會議決議過程

(一) 時間：2011 年 12 月 29 日

(二) 出席委員：趙永茂、廖達琪、陳媛英、郭林勇、隋杜卿、吳永乾、朱新民、胡祖慶、陳敦源、蕭高彥、紀俊臣、蕭全政、李佩珊、廖元豪、趙梅君等 15 人。

---

學者或社會公正人士，甚至一般民眾在內之多數人廣泛蒐集意見，以資為參考的制度。兩者於法理上不盡相同。」

前述訴願決定院臺訴字第 0990093079 號認定審議委員會慣例上依據公投法第 10 條第 2 項所辦理為「公聽會」。

(三) 請假委員：楊婉瑩、何旭苓、陳妙芬、丁仁方、游清鑫、江明修等 6 人。

(四) 討論事項：黃昆輝先生於 100 年 11 月 16 日提出「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？」之「廢除審議委員會」全國性公民投票案。

(五) 開會議題背景之簡述：黃昆輝先生在其提出「黃昆輝 ECFA I」、「黃昆輝 ECFA II」及「黃昆輝 ECFA III」全國性公民投票案皆被認定不合於規定後，遂於 2010 年 11 月 22 日依法完成「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」全國性公投提案之第一階段連署，並將公投提案提送主管機關，<sup>93</sup>後審議委員會於 12 月 19 日舉行本案之公聽會，黃昆輝先生在短暫發言後便即因抗議公聽會仍由審議委員會主任委員趙永茂主持、未依據行政程序法第 32 及 33 條之規定迴避為由離開公聽會場，公聽會由趙永茂主任委員繼續主持並完成與會專家學者之討論。

(六) 會議討論之議題與發言：

1. 對於本次公投提案討論

2-1. 主文敘述問題

陳敦源 (p.3)：本案再提理由的語義當中，基本上可以感覺得出來，是想否決一個目前的事情。

廖達琪 (p.4)：提案人知道票面上蓋同意、不同意，但對於政府表示反對應該是問「『行政院公民投票審議委員會』不應該繼續存在，同不同意？」，蓋同意才代表是審議委員會不應該存在，不同意代表要存在的意思。

隋杜卿 (p.5、p.19)：參考過去幾案認定不合規定之理由，本案是不是要通過，除了本身考慮以外，還有過去所謂決議的精神一致性恐怕也要一併注意到，因為如果今天讓這個案子通過，他其實就可以對於公投審議委員會過去所有基於方向上認為不合公投法精神或創制精神

---

<sup>93</sup> 黃昆輝做為公民投票領銜提案人，檢具公投主文 (33 字)、理由書 (433 字) 及提案人名冊正本、影本各 1 份 (各 9 萬 4054 份)，經中選會認定本案符合公投法第 14 條第 1 項第 1 款、第 3 款及第 4 款之規定，且合格提案人名冊數目超過公投法第 10 條第 1 項規定之門檻 (合格提案人 9 萬 3959 人)；請參考「中央選舉委員會第四二二次會議紀錄」，資料來源「中央選舉委員會」網站 [http://www.cec.gov.tw/?Menu\\_id=1628](http://www.cec.gov.tw/?Menu_id=1628)。

的案子加以反撲，審議委員會就完全沒有公信力的，可以看到每一個公投案就是要求否決，與政府的政策立場相反，而且「反美牛」公投案投票結果是 16 比 0，所以我們的一致性一直是存在的。

吳永乾（p.10）：如果是重大政策的複決，文字必須顯示出與政府相反的立場，如果是法律複決案，命題就必須跟原來法律產生相反的效果，也就是要廢止效果的文字敘述，所以根據這樣的原則來講，本來敘述正確的是應該在這個提案的「應該繼續存在」前面加一個「不」為「不應該繼續存在」，所以當同意不應該繼續存在的人過半數的時候，就會發生公審會廢除掉的效果才對。

## 2-2. 屬於法律複決案、重大政策複決案或皆非

### (1) 法律複決案

吳永乾（p.10）：本案理由說明的部分尤其可以明顯看出是一個法律的複決案，因為有非常明確告訴我們提案人是想廢除公投會，所以跟前幾次案子的說明跟主旨其實看不出很明確的立場這一點不太一樣。

紀俊臣（p.11）：這個案子是複決，因為公民審議委員會是一個「章」而不是「條」的問題，所以我認為是法律的複決。

陳媛英（p.16）：這個純粹是法律修正的問題，贊同根本不需要遞到公投會，這個是純粹修法，我們今天就從寬認認他可以提案，應該比較適合解釋為一個法律的複決。

隋杜卿（p.16、p.17）：這個案子基本上我會願意視同為法律的修正案，也可以接受它作為一個法律複決案的形式，所以我不會認為是不宜受理，除非將來在施行細則或者公民投票法明文規定什麼樣的格式，沒有不遵守格式我們才能因此依法駁回。

郭林勇（p.17）：這個案子我們不要看作應由立法院修法，因為公投法就是常常人民對某些法案想創制、複決而提出來。

### (2) 重大政策複決案

廖達琪（p.2）：基本上認為本案符合公民投票規範所謂重大政策之複決。

廖元豪（p.11）：照公投法第 31 條第 1 項第 2 款「原法律或自治條例於公告之日算至第三日起，失其效力。」，它的意思應該是說，所謂法律案的複決是要講得清清楚楚，譬如將刑法第 271 條殺

人罪這條條文交付複決，這樣才有所謂這條條文失效，如果提的是一個 *pro decision*，本案其實比較像政策而非法律。

### (3) 二者皆非

李佩珊 (p.11、p.12)：認為本案甚至不是一個法律案的複決，而且也不是一個政策，他只是想廢掉一個依法成立的機構，應該要到立法院而不是送到公投審議委員會，所以不能受理的原因或不宜受理的原因是因為送錯對象，有正當的管道循修法途徑去走，隨便一個人就可以針對某一個法令設立的委員會提出廢除，這不是一個正當的民主程序，我認為這個提案我們不宜受理。

### 2-3. 審議委員依法迴避之必要

蕭高彥 (p.6)：審議委員雖然可能會有牽涉到自己存廢利益的議題，但審議委員會作為一個行政機關，並沒有所謂迴避的問題。

趙梅君 (p.13)：公聽會上黃錦堂教授提出釋字 601 號的理由書，應該是不需要迴避，理由書所指為個別公務員因為他自己的事而迴避，如果造成整個機關都要迴避的話，這個應該不是迴避制度的迴避。

陳媛英 (p.16)：不管是從釋字 601 號解釋的角度還是從行政程序法，應該是沒有迴避的問題，從行政程序法來講，行政程序法是針對公務員執行公權力，針對這樣個案的情況下，跟個案之間的關係是不需要迴避的問題，所以不適合適用在我們這種制度性、體制性的機構。

隋杜卿 (p.16)：如果提案人申請我們任何一個委員迴避，而且按照行政程序法第 33 條舉出我們任何委員在行使這個案子上有所謂偏頗之虞的時候，向所屬機關申請並裁定應該迴避，才會有所適用。

### 3. 建議修改主文或建議修法

#### 3-1. 建議修法

胡祖慶 (p.8)：這個案子突顯了提出的時機與方式值得我們思考，畢竟過畢竟過去大家常常覺得公投法要修法，且我也認為投票門檻的問題作適度的降低，是有其必要的。

吳永乾 (p.10)：公投案到底提案要怎麼書寫以及表達應該是法律要有規定，如果母法沒有規定，施行細則應該要有規定才對。

郭林勇 (p.12、p.17)：本案突顯出一個問題，就是我們的公投法真的需要修改，行政院修了半天，結果卻也不問審議委員會的意見，審議

委員會既然要幫助老百姓舉辦公投，就應有權利看修改方向，現在還是要建議行政院早一點修法，不管是誰執政，這畢竟關係到人民可以行使公投的基本權的問題。

### 3-2. 是否應由審議委員會修改公投主文

#### (1) 贊成意見

廖達琪 (p.2、p.14)：審議委員會可以舉出一些公投案例，讓大家知道如何寫一個複決案例，可是現在還沒有這麼做之前，是否應給予提案人改變提案論述、遣字方式的空間，其實，審議委員會幫本案主文加一個「不」就可以通過，也是以我們的專業知識告訴他正文應該如此寫，才是一個合格的公投案以及符合法律的複決，如此，才能解決審議委員會的道德困境。

陳敦源 (p.18)：審議委員會已有一個認知，即不是不讓本案或前幾案通過，而是只要改一個字就一定會通過。

#### (2) 反對意見

趙梅君 (p.14) 也許在解釋令或者是施行細則等等在行政部門可以做的，我們討論的結果當場徵詢提案人，讓他也可以改變他的主文，用這樣的方式可以比較避免衝突，因為我們今天是依法行政，我們只能在法律所授權的可能範圍之內作出決定。

朱新民 (p.15)：由審議委員會修改公投主文可能不太適合，因完全不符合原來公投法的設計。

蕭全政 (p.20)：經過前幾案，提案人絕對清楚要用負面的方式來提案，只是審議委員會能做的就是盡量把程序問題跟實體問題分開講明。

### 4. 小結

- (1) 中選會法制組長賴錦珖解釋，關於迴避的問題可參考公聽會時參與開會之黃錦堂教授所說明，其引用司法院釋字 601 號解釋之旨，在於說明迴避制度的設計主要是針對個人，除非個人對案子有利害關係、衝突，使得申請個人來作迴避，但如果是一個機關，就不是所謂個人迴避的問題，而且機關如果依職權要來作審議的話，也沒有所謂適用迴避的問題，亦即，我們認為當事人若以行政程序法第 32 條、第 33 條的規定請求迴避，應沒有適用餘地，根本不構成迴避的問題 (p.7)。

(2) 對於擬公投法修法的問題，執行秘書鄧天祐表示，因為公投法的修法機關是行政院，但整個修法的幕僚、業務是內政部，內政部當初為了公投法的修正，本來已經完成到一定的階段，後來在協商上暫時擱置下來，建議審議委員會可提議作適當地修正，但因涉及敏感，還是應請內政部以及行政院參酌（p.8）。

(3) 建議公投法修法係為多數委員之共識，以建立審議委員會審查人民公投提案之標準，但多屬委員維持對主文敘述應「反面表述」之一貫立場，並沒有因多數委員認為本案合於公投法第 2 條第 2 項第 2 款法律之複決而使本案通過。

(七) 決議結果：認定不合規定，不應予以通過，認定不合於規定 9 票（陳媛英、隋杜卿、吳永乾、朱新民、胡祖慶、丁仁方、蕭全政、廖元豪、趙梅君），認定合於規定 4 票（廖達琪、紀俊臣、郭林勇、陳敦源），投空白票者 1 人（蕭高彥）；認定不合於規定。理由如下：

(1) 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，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。

(2) 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。

(3) 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（下稱公投法）第 30 條規定：「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。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投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且有效投票數未超過二分之一同意者，本案否決，爰公投法亦不失其效力，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」。

## 九、審議委員會第十七次會議決議過程

- (一) 時間：2012 年 7 月 25 日
- (二) 出席委員：趙永茂、陳妙芬、楊婉瑩、郭林勇、陳媛英、朱新民、蕭高彥、胡祖慶、吳永乾、紀俊臣、蕭全政、隋杜卿、廖達琪、陳敦源等 14 人。
- (三) 請假委員：何旭苓、丁仁方、江明修等、廖元豪、李佩珊、趙梅君 6 人。<sup>94</sup>
- (四) 討論事項：黃昆輝先生於 2010 年 4 月 23 日提出「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？」之「廢除審議委員會」全國性公民投票案。
- (五) 開會議題背景之簡述：黃昆輝先生在其提出「黃昆輝 ECFA I」全國性公民投票案皆被認定不合於規定後，向行政院訴願會提起訴願，經訴願駁回向台北高等行政法院提起撤銷原處分之行政訴訟，經台北高等行政法院 99 年訴字第 2283 號判決認定訴訟無理由再向最高行政法院上訴，經最高法院 101 年判字 514 號判決認定因審議委員會未依公投法第 10 條第 3 項之規定舉行「聽證」而有違法，故應廢棄部分訴願決定及撤銷原處分，被上訴人對領銜人所提出之全國性公民投票案，應依判決之法律見解另為處分；原處分機關中選會依據判決內容，於同年 7 月 5 日召開之中選會第 430 次委員會議決議將「黃昆輝 ECFA I」公投案送交審議委員會重為審議，並依公投法第 10 條第 3 項規定，於該月 19 號依據行政程序法規定之「聽證程序」辦理聽證，且依據行政程序法第 108 條第 1 項規定，審議委員會應參酌全部聽證之結果做成本次決議。
- (六) 會議討論之議題與發言：
  1. 對於本次公投提案討論

<sup>94</sup> 游清鑫委員已於 2012 年 5 月向主管機關請辭，經任命機關總統府錄令通知。

## 1.1. 是否應再就本案重為實質審議

### (1) 是，仍應重為審議

蕭高彥( p.7 )：尊重最高行政法院的判決，也就是要我們「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」，既然已經舉行過聽證會，個人的見解是我們現在就按照公投法第 2 條跟第 34 條兩條規定，依本委員會的職權直接實質審查，判決內容也述明得很清楚審議委員會有這個權限。

隋杜卿( p.9、p.11 )：按照公民投票法第 60 條，各位可以看到有一個規定「公民投票訴訟不得提起再審之訴」，所以這個部分即使提出再審，是不是會被受理仍然是有風險的，且既然已經舉行了聽證就應把審議程序走完。

廖達琪( p.13、p.14 )：最高行政法院並沒有要我們變更意見，只是對我們使用的理由有意見，也就是「尚不得以『未持改變現狀之立場』為理由」，判決既然不認同，那本案就不應採這個理由，但是審議委員會實應回歸本心檢視 ECFA 這個提案本身是不是牽涉到我們授權審查的實質內容上有沒有符合公投法第 2 條任何一項之規定，還是可以就實質 ECFA 的內容作討論，也希望所提出來這些公民投票解釋同意或是推翻的條件將來是為大家所接受的。

紀俊臣( p.23 )：最高行政法院判決認為審議委員會應「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」，只要我們重為審查，我們也重為審查了，所以今天來進行是法定程序、合法的，我們的結果是維持原處分也可以啊！

陳媛英( p.25 )：法律人最基本的概念，所謂「重為審議」意思就是不希望我們再用「改變現狀之立場」這個理由再作決議，其實並沒有否定可以用其他的理由，剛剛也提到我們最主要的理由是主文跟理由內容有所矛盾，最高行政法院針對這一點並沒有否定。

### (2) 否，應由主管機關向最高法院提出行政訴訟之再審

胡祖慶( p.8 )：行政院當時的回答都是說在考慮提出再審，並沒有說一定要提出再審，直到今天我來開會才知道已經提出再審，我是覺得今天因為有委員要先離開，有的委員待會才會到，剛才蕭委員講的不失為一種可以考慮的方式，要先行離席的委員假設我們最後要作成認定的部分先行投票再離開，可是有一個但書是如果最後在場的委員決定完全按照我們之前的做法，而且我覺得也比較適當的是



留待第三屆委員再作成認定，所以是支持這樣一種看法的話，之前投的票就不算數也沒有必要再計算。

(3) 否，應直接依循最高法院判決決議

郭林勇( p.9 )：審議委員會若又作出與最高行政法院清楚判決完全相反的決定，對審議委員會是負面的。

陳妙芬( p.16-p.18 )：如果一旦我們作出以其他理由駁回之前的決議，反而形成我們之前思慮是不是不夠周到、審議是不是漏洞百出，因為按理說我們的審議也是在依法適用法律，跟最高行政法院同樣都是在解釋適用法律，所以當時審議或是判決、所有的法規、命令、解釋還有 ECFA 發展情況都在考慮之列，我們絕對沒有理由再用其他理由駁回原來的申請案，呼籲多數委員不要堅持原來的意見，或者是以更新的理由駁回原來台聯 ECFA 的提案，至於這個提案第二階段連署的命運如何，其實應交由公民去決定。

#### 1-2. 認為本案不合於規定

隋杜卿( p.21 )：最高法院判決沒有提出任何實質裁決內容，全部都是談到程序，只告訴我們沒有聽證程序不合法、不可以用法律沒有規定的反面陳述，且依據判決內容所闡述「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」，在公投審議委員會可以審查的職權範圍內，仍然可以認定是不是符合公投法第 14 條第 1 項第 4 款的情況，如果認為主文跟理由書沒有矛盾，當然就不構成第 14 條第 1 項第 1 款，我們當然應該讓它通過，但是如果認為是構成的時候，我們當然可以維持原決議。

陳媛英( p.25 )：ECFA 已經不是一個單純的重大政策，雖然有經過立法院的審查是法律案，但是它跟一般所謂的法律案也不絕然相同，個人覺得還可以再補充一點，但最主要理由還是主文跟理由互相矛盾。

### 2. 審議委員對於最高法院 101 年判字 514 號判決爭點之看法

#### 2-1. 認同判決「應依法舉行聽證」之見解

郭林勇( p.11 )：本案可以讓審議委員會好好思考，究竟怎麼再依照行政程序法的聽證程序去做，因為畢竟聽證在我們國家來講很少舉辦，至少我到現在是沒有參與過，這種情況是大家都在學習、摸索，我們總希望在聽證上作一個表率。

## 2-2. 認同判決「不應以未持改變現狀之立場為否決理由」之見解

陳敦源( p.12、p.13 )：最高行政法院的判決，大概比較關鍵的是不准我們用「未持改變現狀之立場」為理由否決，當然我覺得關鍵點不是在這邊，最高行政法院也沒有提出很好的，包括蕭老師提出來法上的一些問題，所以我覺得這一項影響蠻大的，如果最高行政法院這樣說，大家也沒話講，也沒有什麼其他的理由可以反駁，因為我剛剛翻了一下行政院反駁的內容，好像也都沒有講到這個重點，但我可以相信，就是最高行政法院說不可以用「未改變現狀之立場」，我就承認那一條根本不能用。

楊婉瑩( p.19 )：在第 13 次會議表決時，個人立場其實是認為合於重大政策的複決案，原則上個人看法跟最高行政法院這個判決是一致的，基於憲法，還有很多一般大家也一直在談的保障直接民權行使，所以不得已複決應該要以否定的設計用詞來否決重大人民直接民權的行使，對我自己來講一直存在比例原則的問題，人民這麼重大的直接民權行使我們以程序跟法律用詞的方式加以否定，我覺得不符合剝奪人民直接民權行使的具體跟合理理由。

## 2-3. 不認同判決「不應以未持改變現狀之立場為否決理由」之見解

吳永乾( p14、p15 )：這個判決裡面所採的一些理由、對於法律詮釋的方法及結果其實存在有很多辯論的空間，第 30 條的規定，對於什麼叫做「通過」有白紙黑字非常明確界定，必須投票人數達投票權人總數二分之一以上，而且有效票超過二分之一以上同意才是通過，並沒有所謂不同意超過半數也可以通過的條文，所以這個問題出在於法律見解上不能說一定是錯，但是明顯跟法律條文非常明確的文義不符合，同樣公投法第 10 條第 3 項之規定，意旨聽證的舉行是在我們作成准駁之後，也就是說如果審議委員會確定這個提案內容符合規定才需要辦聽證，且從今天的主文看起來，完完全全就是一個諮詢性公投的敘述方式，但是這一點法院似乎並沒有充分採擷我們在訴訟當初所提出的理由。

蕭全政( p.16 )：判決對於第 31 條的適用認為我們不能擴張解釋，我們當然也接受，但，所以我覺得不要適用第 31 條的情況，<sup>95</sup>但事實上根據「全國性公民投票意見發表會或辯論會實施辦法」第 3 條有

---

<sup>95</sup> 「全國性公民投票意見發表會或辯論會實施辦法」有關正反方之規定節錄：每場次以同意公民投票主文者為正方，不同意公民投票主文者為反方。…依本法第九條提出之公民投票案，由領銜人代表正方，立法院或行政院代表反方，…。

關辯論正方、反方的規定，也可以達成我們對本案原本設想的論果。

### 3. 小結

對於本案是否應重新認定何於規定與否，出席委員多維持第 13 次會議時本身之見解，又經中選會法制組長賴錦珖闡述，最高行政法院判決按照行政訴訟法第 216 條第 2 項的規定有拘束各行政機關的效力，這一部分是對行政機關拘束範圍，但判決中有「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」之見解，但是有公投法第 14 條第 1 項「提案內容相互矛盾或顯有錯誤，致不能瞭解其真意」，或者是有違背其他條款包括第 2 條第 4 項預算、租稅、投資等等情況，是否為判決羈束範圍最高法院並未於判決中闡明，因此審議委員會認為如果未持改變現狀之立場但有違反第 14 條第 1 項第 4 款或其他條款，這一部分並不在判決羈束力的範圍之內，還是可以來作相同的決議(p.30)，故審議委員會雖就本案重為認定，但仍得維持第 13 次會議決議中，本案有違公投法第 14 條第 1 項第 4 款「公投提案內容相互矛盾」之理由做成決議。

(七) 決議結果：認定不合規定，不應予以通過，認定不合於規定 9 票（陳媛英、朱新民、蕭高彥、胡祖慶、吳永乾、紀俊臣、蕭全政、隋杜卿、廖達琪），認定合於規定 3 票（陳妙芬、楊婉瑩、郭林勇），棄權者 1 人（陳敦源）；認定不合於規定。理由如下：

- (1) 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。
- (2) 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。

### 第三節 審議委員會運作透明度之創立

在公投法的規範下，公投提案的提案人數、連署人數、通過門檻以及救濟規定，固然是影響公民投票提案結果的直接因素，但不容否認，審議委員會既然有決議公投提案是否成案的權力，因此，依公民投票法之規定，審議委員會議決公投提案，需對全國民眾展現其「透明度」，不僅能使民眾能直接或間接獲得思辨公投議題之機會，且能適度行使監督審議委員會之權利。

對於審議委員會透明度之要求，源自於行政程序「透明化」(Transparency)之法理，原則之內容係指行政程序的資訊必須具備「公開性」與「可理解性」兩種基本特質(葉俊榮，1999:136)，而透明化對於行政機關影響與衝擊之層面，在於行政機關應建立完備的公報制度(葉俊榮，1999:144)，公開刊登各項決定做成之依據，其中包含合議制機關之會議紀錄等文書，而2005年公布施行之政府資訊公開法亦將此項透明化原則具體規範於第7條第1項第10款中，使合議制機關會議紀錄文書之政府資訊列於應主動公開之類別。

然而，依據政府資訊公開法之立意，審議委員會雖符合字面上「合議制」之條件，然而審議委員會係行政院以合議制獨立行使職權的內部是否符合法文所指「機關」尚有疑問，況且，即便第一屆審議委員會依據舊公投法規定由立法院黨團席次比例任命委員，而有小立法院之戲稱，但審議委員會行使所行使之公投審議職權畢竟屬於行政權，並受行政權監督，因此，政府資訊公開法雖未明確規定，然資訊公開之適用範圍應包括各政府機關所謂之行政行為(法治斌，2003:39)，進言之，就行政程序法理而言，既然行政程序公開透明係為了避免過度的關說、尋租，則資訊公開法之適用應泛指於各級行政機關、單位之行政行為，因此，審議委員會雖為內部單位，其決議公投提案仍屬行政行為，固仍受資訊公開法規範；<sup>96</sup>又政府資訊公開法尚在黨團協商之立法階段時，已擬將範圍限縮於合議制機關會議紀錄，但佐以「其他適當之方式，適時對外公布」之彈性規定(法治斌，2003:43)，即政府資訊公開法現行條文第8條所定，非如立法機關概以刊登公報主動公開之方式，只是，依據行政院於2010年公告之政府資訊公開法問題彙整中，為合議制機關會議紀錄註解「依法獨立行使職權之成員組成之決策性機關，其所審議議案之案由、議程、決議內容及出席會議成員名單」，<sup>97</sup>即有論者指出：「討論過程的發言係被排除在外，是否

<sup>96</sup> 同屬行政院內部單位之訴願會，亦受政府資訊公開法之規範，主動公開訴願決定。

<sup>97</sup> 資料來源：法務部全球資訊網

<http://www.moj.gov.tw/ct.asp?xItem=221771&ctNode=27460&mp=001>，點閱時間：2012年3月10日。

限制過嚴，致有矯枉過正之嫌」（法治斌，2003:44）。

但審議委員會之公投提案決議，不僅攸關人民行使憲法所賦予之創制、複決權之落實，甚且可能影響直接民主與國民主權之行使，同時，決議之透明度亦攸關人民直接民主之參與可能，若依據行政院對於政府資訊公開法做成之解釋過分限縮會議資料之公開，似難符合公民投票之精神。

姑且不論審議委員會作成各項公投提案之決議縱仍有爭議，但現行審議委員會實已建立其相當之透明度，故本文選擇其決議過程做為實務研究之案例。

98

前後兩屆審議委員會，在審議委員會 16 次會議中，皆有進行建立審議委員會透明度相關之討論，分述如下：

## 1. 第一屆審議委員會

### 1-1. 第 1 次審議委員會議

葛永光（p.5）：每次正式會議結束，中選會秘書處應該發個新聞稿，並可由主席面對記者，對媒體宣讀新聞稿的內容，亦可用書面傳真方式，若有委員不願具名也可不具名。

蔡憲浩（p.3、p.13、p.4）：媒體報導攸關審議委員會的公信力，必須做明確處理，否則媒體可能試圖影響將來委員的發言心態，不管委員是什麼色彩，如果報導不屬實，則應該跟媒體澄清內容是子虛烏有，用詞輕重則可由主席決定，表明媒體不可對審議委員會的決議未審先定的想法。

陳其邁與徐永明（p.2、p.6）：個別委員對媒體的聲明列入會議紀錄，並將記錄完整內容公布媒體。

張捷隆（p.10）：審議委員會應該全體或者推派代表出席對媒體教育，每次開完會應該有向記者發布新聞的安排。

### 1-2. 第 3 次審議委員會議

羅致政（p.1）：一定要寫出決議理由；且必須要記名投票，若贊成本

---

<sup>98</sup> 除正式會議發言紀錄，本文為撰寫所取得與決議過程相關之資料種類，包含：開會通知單、公聽會召開通知單、公聽會會議規則、公聽會會議議程、公聽會座次圖、公聽會列席人員簽到名單、議題之主文及理由書（領銜人書面資料）、公聽會與會之有關機關或專家學者報告之書面資料、公聽會會議發言紀錄逐字稿、本次會議開會決議通知單、本次會議議程（含前次會議紀錄、前次決議事項執行情形報告及本次會議相關書面資料）、本次會議紀錄函（含出席人員與本次會議討論事項決議內容）、本次會議發言紀錄逐字稿紀錄及檢送函、本次會議紀錄更正函。

案通過者則不需要寫出理由，但反對者需列出反對理由，不同意授權由行政幕僚代寫。

## 2. 第二屆審議委員會

### 2-1. 第 10 次審議委員會會議

會議開始，主席趙永茂提請委員分就兩事項舉手表決：

#### (1) 是否記名投票

表決結果贊成記名 10 人，反對記名 9 人 (p.3)，決定決議應記名表決。

#### (2) 會議紀錄應製做個人發言摘要抑或僅記載決議內容

表決結果，贊成製做個人發言摘要 11 人，贊成僅記載決議內容 5 人 (p.4)，決定會議紀錄應載明委員個人發言摘要。

## 3. 小結

前後兩屆審議委員以不盡相同之方式展現決議之透明度，可以說，對於決議透明度之建立是兩屆審議委員會一貫之立場。

故實務上兩屆審議委員會皆自行以決議展現審議之透明度，落實公民投票制度所必要之資訊公開共識，方向整理如下：

1. 依法主動公開每次決議之會議記錄，登載公投提案主文、審議委員記名表決之結果及決議理由等資訊。
2. 於每次決議前召開「公聽會」，過程開放記者媒體採訪，並主動公布公聽會之開會發言紀錄。
3. 於每次決議後舉行記者會，由主任委員宣讀、說明本次會議之決議理由，並開放記者媒體提問。
4. 仿效司法院大法官會議，審議委員少數意見做成不同意見書並公開之。
5. 不干涉會議發言紀錄之公開。<sup>99</sup>

---

<sup>99</sup> 本文撰寫所需之會議發言紀錄資料部分透過網路搜尋，雖兩屆審議委員會並未主動公開會議發言紀錄，但皆無決議發言紀錄不應公開，本文係基於學術研究之目的，摘錄兩屆審議委員就審議公投提案爭議問題之發言內容，藉以研究審議委員會之運作。

## 第四節 兩屆委員會決議之比較研究

### 一、兩屆委員會決議共通之制度爭議問題

自第一次到第十五次會議發言紀錄中，會發現在議事過程上，許多根著於公投法最初立法時、制度設計的問題，從第一屆「遺傳」至第二屆，並沒有完全因公投法修正而改善，試歸納出主要問題，並區分為「少數爭議」、<sup>100</sup>「兩屆委員會有歧見之爭議」及「兩屆委員會具共識之爭議」，整理如下：

#### (一) 少數爭議

##### 1. 對於人民公投提案收件日之認定

因公投法第 10 條與第 14 條在實務適用上，有審議委員會、主管機關及中選會權責不明的問題，影響審議委員會認定人民公投提案的收件日期，<sup>101</sup>進而影響審議期間以及依據公投法第 10 條第 3 項安排聽證程序等問題。

##### (1) 能否對於地方性審議委員會決議「再認定」

法無明文公投提案究屬全國性公投或地方性公投範疇之判斷基礎，也無認定地方性公投事項範圍之辦法，依據本法第 38 條之規定，行政院對於地方公民投票審議委員會函送之公投提案核定認有疑義時，應提經審議委員會認定之，<sup>102</sup>若審議委員會認定結果與地方不同，亦或審議委員會認為行政院之疑義無理由，對於原提案會產生何效力，又審議委員會審查行政院轉交之公投提案時，係適用本法第 2 條第 2 項、同條第 3 項抑或皆得適用，仍應進一步論證。

##### (2) 人民公投提案是否應採「反面表述」

人民提出之創制、複決案，在學理上應「跟政府立場不一樣」，然既然我國公投法並沒有規定公投提案之主文應如何表述，則是否主文一律應與政府立

<sup>100</sup> 於第一屆審議委員會或第二屆討論公投提案之個案型爭議。

<sup>101</sup> 僅於審議委員會第 1 次會議時有所爭論，因公投法第 10 條與第 14 條適用之問題，第一屆及第二屆審議委員在初上任之時皆對於存有疑問，且在兩屆審議委員會中，中選會指派參與會議之行政幕僚皆有在會議中解釋應依據行政院公布本法施行細則第 12 條之規定進行本法第 14 條之程序，然而，僅第二屆審議委員會有加以參考，第一屆審議委員會則因為做成與適用施行細則下相異之期日認定，使得提案人提起訴願，由訴願會對公投提案逕為決定。

<sup>102</sup> 審議委員會第 11 次會議係目前唯一一次適用本法第 38 條規定之實務經驗。

場相對之「反面表述」，尚有討論之餘地。<sup>103</sup>

## 2. 兩屆委員會有歧見之爭議

### 2-1. 對於公投法第 10 條與第 14 條之適用

公投法 10 條與 14 條應如何適用之問題，影響有關人民提案收件日之認定、聽證程序合法之認定以及審議委員會審查程序之認定等事項，雖然在兩屆審議委員會中，主管機關指派參與會議之行政幕僚皆有在會議中解釋應依據行政院公布本法施行細則第 12 條之規定進行本法第 14 條之程序，<sup>104</sup>然而，僅第二屆審議委員會有決議採納其意見。<sup>105</sup>

### 2-2. 實質審查抑或形式審查

審議委員會依本法第 34 條第 1 項之規定審議全國性公投提案，審議時應僅得適用本法第 2 條第 2 項規定，分辨本次提案係屬法律之複決、立法原則之創制、重大政策之創制或複決及憲法修正案之複決事項，係審議委員會依法行政之準則，然而，有關審議委員會對於人民公投提案得否進行「實質審查」，在釋字 645 號解釋作成之前，<sup>106</sup>法規法理依據闕如，在第一屆審議委員會時，民進黨籍委員甚至於認為審議委員會僅有「形式審查」職權，但第二屆審議委員會在決議中宣示「實質審查」職權，表現在得對提案之主文依本法第 14 條第 1 項第 4 款判斷是否「提案內容相互矛盾或顯有錯誤，致不能瞭解其提案真

<sup>103</sup> 審議委員會第 13 次會議時始有委員提出公投主文必須有反面表述立場，否則公投不會產生有效結果之意見，並成為審議委員會認定公投提案不合於規定之主要理由之一，然而，在此之前並沒有依循之決議案例，在審議委員會第 15 次會議中，蕭高彥認為因為我國公投係屬簡單多數決（simple majority），公投主文只問人民同意或不同意，因此有必要考量同意通過或不同意通過的結果，是否能產生創制或複決的效果，也是審議委員會審議人民公投提案的目的（p.14），做為實質審查之論證。

<sup>104</sup> 在審議委員會第 1 次會議及第 9 次會議中，分別由執行秘書鄧天祐、中選會法制組長賴錦琬，解釋應由公民投票法施行細則排解第 10 條與第 14 條適用的問題，行政院公布本法施行細則第 12 條之規定，應以本法第 14 條為行使程序之依據，且第 10 條第 2、3、4 項可說已被「凍結」，且在第 1 次會議中，鄧天佑還說明中選會之職權除依第 14 條第 1 項幫行政院執行符合條件的形式審查後，等公投審議委員確認屬於第 2 條屬於全國性的公投，中選會才再把經形式審查（書面形式、法定提案人數等要件審查）後的公投提案連署名冊送到戶政機關查核（p.20），協助審議委員會區別其與中選會之職權。

<sup>105</sup> 然而行政命令層級之公民投票法施行細則是否能否定法律層級之公民投票法，卻仍有爭議，足見實務上運作爭議固然可得到解決，但法理上的爭議卻還是存在。

<sup>106</sup> 釋字 645 號解釋解釋理由書中闡明「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」，因此，第二屆審議委員會對於全國性公投提案之審查，應確信不僅止於「形式審查」。



意」，進行內容之「實質審查」，並做出「抽象之價值決定」。

### 2-3. 審議公投提案之行政裁量界線

審議委員會應如何認定第 2 條第 2 項的 4 個公投事項之範圍、其裁量是否有界限，兩屆審議委員會顯不同調，第二屆審議委員會審議提案內容，即主文和理由，並認為提案內容之審查應設定條件，<sup>107</sup>但第一屆審議委員會認為，依據公投法第 2 條第 2 項第 4 款「修憲複決事項」認定，甚或涉及「司法違憲審查」，並做為第 3 次會議第一案決議及第 5 次會議決議理由之一。

### 2-4. 與訴願會的關係

因審議委員會、中選會以及訴願會對於全國性公投提案皆得審查全國性公投提案，三者之行政職權依法規定和在實務運作上應如何便有區隔之必要性，<sup>108</sup>其中，審議委員會與訴願會皆屬行政院內設置、合議制且獨立於行政院決定的機關組織，若二者對於公投提案之認定見解不同，行政院便應有所處置，只是，第一屆審議委員會被訴願會駁回兩次決議，而第二屆審議委員會並未發生之情況，與訴願會之關係顯然不同。<sup>109</sup>

## 3. 兩屆委員會有共識之爭議

### 3-1. 審議委員會行使職權之獨立性

釋字 645 號解釋理由書中陳明審議委員會具有「協助人民正當行使創制複決權之功能」，賦予明確之組織目標，雖然審議委員會做成之決議是否真能超脫於「政治」之外有所疑問，但立法者所期許審議委員會具有之組織的「獨立性」，兩屆審議委員會皆認同，即便獨立行使職權卻顯然未消除社會上某些刻板印象，卻也促成審議委員透明化的落實。

### 3-2. 決議前舉行聽證或公聽會

公投法第 10 條第 3 項規定「前項提案經審核完成符合規定者，審議委員會

---

<sup>107</sup> 自第 13 次會議開始，審議委員會對於提案內容之審查開始採取「條件限制說」，例如：主文應採反面表述。

<sup>108</sup> 只是，在第 11 次會議中，因鄧天佑說明訴願為係代表行政院否決審議委員會之決議，廖元豪點出審議委員會爭議可能往往來自於中選會或行政院的不作為的問題（p.10），審議委員會既然依據鄧天佑在第 1 次會議中解釋，因由行政院行文委任中選會成立審議委員會，才自中選會預算撥用預算並行文成立、開會等通知給審議委員會，因此審議委員會還是屬於行政院而非中選會，則行政院與中選會之間的委任關係必須清楚，否則易有「互踢皮球」之嫌。

<sup>109</sup> 行政上獨立行使職權與中央行政機關組織基準法所定的「獨立機關」意旨是否相同，本文於第四章詳論之。

應於 10 日內舉行聽證」，<sup>110</sup>因此，兩屆審議委員會皆有在作成決議前舉辦聽證、公聽會，只是，法文中「聽證」的舉行應適用行政程序法有關聽證之規定或得以「公聽會」之形式舉行，卻都沒有加以探討，<sup>111</sup>以致於第 13 次會議認定「黃昆輝 ECFA I」全國性公投提案不合於規定之決議，被最高行政法院判決裁定撤銷。

前後兩屆審議委員會在決議過程中，皆難免受上列爭議問題困擾，有些爭議問題在議事程序中可能是就討論事項以外的程序問題，有些則是在審議公投提案過程中發現的制度性問題，整體而論，兩屆委員會藉由中選會行政幕僚協助，得在體制規範內順利開會並做成有具體法律效力之決議。

## 二、兩屆委員會決議過程之比較

從第 1 次到第 16 次會議發言紀錄中，還是可以明顯看出前後兩屆審議委員會在實務運作上表現出的相異之處，而這些相異之處又可以分別歸類於所受之不同外在影響，分述如下：

### (一) 645 號解釋公布及公投法修正

1. 第一屆審議委員依立法院政黨席次比例產生，有如立法院生態之複製，第二屆審議委員雖也有政黨比例之限制，但還有規定性別比例之限制，使得第二屆委員較具備行政代表性。
2. 兩屆審議委員之身分多為任職於教學、研究領域之學者或法律實務專業人士，但因第一屆審議委員係由各主要政黨推薦，委員雖多有包括學術（教學）或其他如法律等專業領域之背景，但相較第二屆審議委員，則較多位有參與各級民意代表選舉等經歷。<sup>112</sup>

<sup>110</sup> 實務上程序之進行雖然稱已「凍結」第 10 條第 3 項之適用，然而審議委員會自第一屆召開第 1 次會議開始，便已形成在做成決議之前應舉行提案有關「公聽會」的慣例；公聽會（public hearing）是行政機關於做成諸如行政命令、行政計畫，或其他影響多數人權益之處分時，向相對人、利害關係人、專家學者或社會公正人士，甚至一般民眾在內之多數人廣泛蒐集意見以資參考的制度（蔡茂寅，1999:95），其程序與效力與行政程序法上的聽證不盡相同，「公聽會」或其他概念相近之「座談會」、「說明會」用詞雖出現在許多行政法規中，但本法規定係為「聽證」，若使用「公聽會」形式辦理是否有便宜行事之疑慮？本文第 4 章有較詳細之說明。

<sup>111</sup> 審議委員會第 15 次會議中，郭林永有舉出學者在公聽會上指正舉辦『公聽會』與『聽證』程序的差異（p.3），但無其他委員討論，在第一屆審議委員會時亦然。

<sup>112</sup> 第一屆審議委員如黃國鐘、廖風德及錢林慧君曾任立法委員，江蓋世曾任市議員，楊泰順曾任省議員等。

1. 第一屆審議委員對於審議委員會對於公投提案具有形式審查職權或有實質審查職權之歧見較大，第一屆委員往往就以此做為認定公投提案是否合於規定之標準，第二屆審議委員會則以審議委員會具有公投提案之實質審查權為前提，進行審議。
2. 第一屆審議委員會討論很多有關開會之程序性問題，第二屆審議委員會則較著重討論公投提案本身的問題。

## (二) 因全國性選舉而變遷的政治環境

1. 第一屆審議委員做成公投提案決議，在時機上，係提案人考量為配合當年度或次年度全國性或地方性選舉而提出，為求公民投票得與選舉同時舉辦，因此，第一屆決議之公投提案成案率相對第二屆更高。
2. 第一屆審議委員會之決議經提案人訴願推翻的案例較第二屆高，因第一屆審議委員會委員組成可說是立法院生態之複製，與主管行政機關之相對關係，猶如執政黨與在野黨之朝野對立關係，故主管行政機關較可能利用訴願之行政權做為與審議委員會之防線，第二屆審議委員會則因委員任命方式改由行政院呈請總統任命，且係「一致性政府」的型態，<sup>113</sup>因此，與行政主管機關之關係自與第一屆不同。

## 三、審議委員會的角色「成長」

審議委員會本是我國立法院創新之公投審議機制組織，審議委員會做成之決議遂有其特殊性，且審議委員會每次決議隨著不同之公投提案而定，亦如同行政處分具有「具體且個別」（陳敏，2011:314）之規制性。

在成立之初，審議委員會只能最低限度確保能在不危害直接民主的情況下做成決議，無制度前例可依循，只能逐漸累積行政上實務經驗後，才得以建構合乎憲法原則且兼顧運作細節的行政程序規範，配合 2009 年公投法第 35 條修訂，審議委員會可以說一步步完成階段性修正，並有其獨立行使職權特質「成熟」之態勢。

透過實務資料研究，審議委員會運作的成長、成熟態勢，展現在以下三個面向的演變上：

- (1) 從扮演「守門員」到扮演「協助者」。<sup>114</sup>

<sup>113</sup> 有關是否為「一致性政府」之影響，將於本文第四章詳述之。

<sup>114</sup> 釋字 645 號解釋理由書中，說明審議委員會應有協助人民「正當」行使創制複決權

(2) 從消極審查到積極解釋。

第二屆審議委員面對各種公投提案時，<sup>115</sup>較能立於落實公投法立法精神之立場為公投提案審議，因此，第二屆審議委員多數表現出對公投提案進行「實質審查」的態度和做法，甚至第二屆審議委員會審議公投提案時吸納公投法第 14 條第 1 項第 4 款之審查事項，以突顯實質審查之職權，第一屆審議委員多以公投提案是否能盡速成案或否決為前提進行審議，因此，第一屆審議委員多數表現出完成公投提案「形式審查」即可的態度和做法。

至第二屆審議委員會時，聽證、公聽會之舉辦儼然已成為審議委員會之行政慣例，從上文各段之小結與決議理由相比較，第二屆審議委員較願意援引、採納公聽會之與會人員意見，知曉公投提案人之主觀訴求與民意流向，期能協助重要議題適時交付人民公投，相對的，第一屆審議委員會在審議公投提案時對於公投提案人及公投議題直接加以嚴格把關，因而就公投提案爭議之討論，較少參照聽證、公聽會之資料、結果。

第二屆審議委員會積極建立審議公投提案之標準及慣例，以做為日後審查及人民提出公投提案之參考依歸，第一屆審議委員會則依法行使職權，個案性的做成決議理由。

小結：跨屆任職審議委員的胡祖慶委員在審議委員會第十五次會議曾表示「依法行政的原則在第一屆時有被違背的情況，因領銜提案人多走訴願途徑」（p.6），並認為「第一屆政黨對立非常尖銳」（p.11），雖然第二屆審議委員會做成決議可能較第一屆少了政黨對立的氣氛，但是在審議公投提案時卻還是時常圍繞著制度性問題，難論是否完全回歸行政體系、遠離政治爭議。

---

之作用，所謂協助者，係立基於確保人民能藉由以正當、合於法規之公民投票，行使創制複決權，將於本問第四章詳論之。

<sup>115</sup>如第十一次會議依公投法第 38 條認定公投事項係屬全國性或地方性、第十二次會議審議由公民團體推動之公投提案或多次面對同樣就「ECFA 政策議題」提出公投案之經驗。

# 第四章 公投審議委員會運作 之爭議初探

在本章，將以第二章對於審議委員會之靜態的法規、學術研究，及第三章對於審議委員會之動態的實務資料分析，進而歸納出對審議委員會各項爭議問題之見解。

## 第一節 政治生態的影響

### 一、再探公民投票法立法過程

從前述已知，在立法院在審議公投法的過程中，處處可見「政治力的動員及對抗」且具高度「政治性」（周宗憲，2004:4），尤其展現在立法院黨團對於審議委員會創設之爭論，審議委員會係國民黨與親民黨立法院黨團所提出公投法草案版本中獨有之制度設計；而時為執政黨之民進黨所提出之草案版本，則明定中選會作為負責全國性公民投票各種業務之主管機關，且在行政院覆議公投法之「窒礙難行條文一覽表」中，作為審議委員會之建制更被強調是「組織疊床架屋、權責不明」、「有違直接民主精神及權力分立原理」且「所依據之條文矛盾、扞格」，可見，朝野對於審議委員會之設置所持完全相反之見解。

只是，相對於審議委員會，朝野間是否對於公投審議機制之設置亦持相反之見解？參照立法院公報第 92 卷第 60 期之立院第五屆第四會期第二次全院委員會會議紀錄，時任行政院長游錫堃至立法院委員會列席說明公投法「窒礙難行條文」覆議案，游錫堃先生對於立法委員蘇盈貴及周錫璋就有關覆議案建議應刪除審議委員會之質詢，<sup>1</sup>所採取一致立場，皆為審議委員會之法規因窒礙難行，因此應以「中選會」為全國性公投舉行之主管機關，由行政院調配行政權職掌，交由中選會負責依據公投法第 2 條之規定審查公投提案，為此立委陳學聖於質詢時作出此註解，<sup>2</sup>且游錫堃先生不表示反對。因此，雖說朝野雙方皆認

<sup>1</sup> 請參照立法院公報第 92 卷第 60 期第 591 頁至 592 頁、第 601 頁至第 602 頁。

<sup>2</sup> 請參照立法院公報第 92 卷第 60 期第 622 頁，陳學聖委員發言：「至於審議委員會方面現在的爭議只在於是否要與中選會併在一起，還是要分開，但大家對審查還是

同建制公投審議機制，然而對於作為審議機制之機關組織卻持完全不同之看法。

朝野雙方就設置審議委員會的立場南轅北轍，反映出公投法制訂當時行政權與立法權的嚴重對立關係，否則，若基於執政黨之主張，認為審議委員會可能有違公投之直接民主精神，卻仍認可審議機制有其存在之必要，只是應由中選會全權負責，如此，公投審議機制便受中央行政權管轄，<sup>3</sup>即便公投法第 13 條規定行政機關不得辦理公民投票事項，但行仍可審議掌握人民公投提案，恰可反證公投審議機制本身並非必然「有違公投之直接民主精神」。

在野黨通過之公投法版本以審議委員會作為公投審議機制，其所考量的，除了認為公投審議機制存在有其必要，同時，亦以身為國會多數在不信任受中央行政權管轄之中選會等前提下考量，建制由立法院政黨席次比例任命委員所組成之審議委員會，以制衡中選會與行政院，則成為當時在野陣營唯一能透過「國會多數」所做出的理性選擇了。

其實，依據本文之觀點，審議委員會並不等於公投審議機制之全部，且即便審議委員依據立法院黨團比例任命，審議委員會仍與中選會及訴願委員會共同構成行使行政職權之公投審議機制。因此，僅僅掌握審議委員任命之方式，似乎未能達成國、親兩黨欲達到以審議委員會對抗行政權之創設目的，卻突顯出在當時政治氛圍影響下只能「匆促」<sup>4</sup>決定的情境。

民進黨於 2004 年 3 月總統選舉後繼續執政，因此，行政院復於 2004 年 11 月研擬出公投法修正草案並函請立法院審議，其中，修正草案第 3 條明定全國性公民投票之主管機關為「中選會」，並且刪除所有關於審議委員會組織及職權之條文。

進而，民進黨分別於 2006 年 10 月及 2007 年 7 月，在立法院內政委員會及第六屆立法院第五會期臨時會中，提出公投法修正草案之議案，但其所堅持之「廢除審議委員會」原則卻始終未能與國民黨協商，直至釋字 645 解釋宣告審

---

有共識的。」

<sup>3</sup> 當時適用之中央選舉委員會組織規程（已於民國 98 年 12 月廢止）第 3 條第 1 項規定，中選會委員由行政院長提請總統派充之，中選會委員之任命屬於行政院人事任命權，係受中央行政權所管轄，而現在依據中選會組織法第 3 條第 2 項規定中選會委員係由行政院長提名經由立法院同意後任命，受立法權監督之中選會已非當時全受行政權管轄之機關了。

<sup>4</sup> 正如立法院公報第 92 卷第 60 期第 618 頁至 619 頁所記錄立法委員賴清德與行政院長游錫堃之質詢對答，從執政黨的角度所見，國、親兩黨核心皆承認國、親版本之公投法草案係在有「瑕疵」的情況下通過，而為何通過則係因「民意支持公民投票法，且國、親兩黨（總統選舉）民調往下掉」（賴清德發言）等政治氛圍。

議委員任命方式違背憲法權力分立原則，且最遲於一年內失其效力，但也確定審議委員會之設置並未違憲，惟釋字第 645 號解釋公布之前，國民黨已於同年初分別贏得第 7 屆立法委員及第 5 任總統選舉，也就是一致性政府的形態，政黨輪替後的行政院並於 2009 年 4 月向立法院提出公投法第 35 條條文修正草案，立法院則於同年 6 月 2 號三讀通過，第二屆審議委員會才於 98 年 7 月組成。

審議之公投事項及程序仍都維持現狀，正面而言有利於第一屆審議委員會與第二屆業務之銜接、且不影響第一屆審議委員會所做成決議之法律效力，但反面而言，此次修法卻顯得有欠對於公投審議機制之全盤性思考，也未能終止包含民進黨與台聯等泛綠陣營對於審議委員會之質疑。

## 二、我國憲政體制—分立政府或一致性政府的態樣

本文於前章進行新舊兩屆審議委員會之實務案例比較，發現審議委員會審查之裁量範圍、強度與受行政管轄及行政協力的表現，卻與我國現行憲政制度係為「一致性政府」或「分立政府」之態樣息息相關。

所謂一致性政府，係指在政府體制中，行政部門與立法部門皆由同一政黨所掌控，相對於一致性政府的概念，分立政府則意指行政部門與立法部門分屬不同政黨所掌握（吳重禮，2002:276）；一致性政府或分立政府產生憲政困境，只可能見於「總統制」或「半總統制」國家。

我國憲政制度並非採總統制之設計，雖然近似法國之半總統制設計，然而總統任命行政院長的方式卻相當不同，關鍵在於我國並未建立起總統任命與自己不同政黨的國會多數黨所支持者為行政院長、組織內閣的憲政慣例；我國的分立政府，首次出現於 2000 年陳水扁總統就任後任命自己政黨的人組織內閣（盛杏湓，2003:58），然而，當時身為執政黨之民進黨並非立法院之多數政黨，如此一來，行政院與立法院分屬不同黨派的立場，在政黨競爭各為其政策努力的情況下，行政院長既沒有推動立法院多數黨政策的動機，而立法院的多數黨也沒有為行政院的提案背書的必要，反而類似總統制下行政權與立法權相互制衡的關係（盛杏湓，2003:59）；陳水扁總統任職期間（2000 至 2008 年），我國一直呈現分立政府的情況，學者論述分立政府產生何種憲政困境，往往會參考憲政設計採取總統制的美國，事實上，在美國的情形，總統與國會的多數同屬共同政黨只能算是巧合，分立政府其分裂的權力結構，比起其他制度卻更容易造成「癱瘓與僵局」（Sartori,1998:92），排除做為有能政府的可能

性。<sup>5</sup>

從審議委員會實務研究發現，第一屆審議委員會在運作過程往往延續了行政權與立法權對抗，其實那就是朝野政黨對峙之情勢，反射出學理所論述的分立政府負面效應。以審議委員會第一次會議為例，有關審議委員會審議期間起算日期的爭議，泛綠陣營委員中選會的認定，應自預備會議當日（2006年10月13日）起算，但泛藍陣營委員卻多有認為起算日應以本次開會日期（2006年10月25日）起算，經表決通過以2006年10月25日為時效起算之日。然而，行政院訴願會卻直接撤銷此項決議，<sup>6</sup>並強行重為處分認定游錫堃先生提出之「討黨產公投」合於規定；另外，再以審議委員會第7次會議為例，民進黨籍委員固為所屬政黨的「入聯公投」提案遭到否決的結果，試圖反制國民黨、親民黨的「返聯公投」提案，甚至不惜以請辭、不出席會議或提出臨時動議等方法與穩居多數之國民黨籍、親民黨籍委員對抗，而國、親黨籍委員則於第5次會議全數否決入聯公投提案，不過，國民黨委員卻在第7次會議仍以優勢票數通過返聯公投提案，以兩項公投提案性質相近，卻做成完全相反之決議結果來看，足以證明朝野對峙的情況。

數位民進黨籍立法委員於陳水扁總統任內向司法院聲請若干公民投票法條文的釋憲，因當時憲政體制係分立政府型態，身為執政黨的民進黨以此舉積極防備「朝小野大」對屬於其政黨核心立場之公民投票落實之不利影響，<sup>7</sup>然而，司法院大法官會議根據此項聲請做成釋字645號解釋時，已是2008年第12屆正副總統選舉過後，我國憲政體制回復「一致性政府」之態樣，立法院無朝小野大之困境，公投法有關審議委員任命方式依據釋字645號解釋修正，<sup>8</sup>且一致性政府之憲政體制運作下，立法權與行政權對立情形已趨和緩，但是，第二屆審議委員會卻展現出「行政的獨立性與積極性」，以審議委員會第12次會議為例，出席之審議委員認定「反美牛」公投提案屬於重大政策的創制、複決事項，便與行政院立場不同；且第二屆審議委員會主動在多次決議理由中試圖建立人民公投提案之審查標準，例如審議委員會第十三次至第十五次會議之決議理由提醒公投提案人「人民提起之複決提案，應對政府政策方向持反對立場」。

<sup>5</sup> 亦有若干學者認為分立政府契合憲政體制的制衡原則，符合多數選民的預期心理，並無損於政策制定與執行成效，分立政府卻成為政府運作效率低落、管理不善的託辭（吳重禮，2002:287-288），然而此派學者卻屢屢遭受挑戰。

<sup>6</sup> 即行政院訴願委員會訴願決定書第0950094170號之認定。

<sup>7</sup> 民進黨綱中始終存在「落實公投法制」、「制憲公投」與「由全體台灣人民決定台灣前途」等與全國性公民投票相關之核心思想。

<sup>8</sup> 2009年4月行政院將公投法第35條修正草案函送立法院審議，立法院以原草案條文內容迅速於同年6月三讀通過修正條文。



若憲政體制復未來又轉變為分立政府，依據現行公投法第 35 條規定組成的審議委員會，已不可能與行政權對立，也不會如第一屆審議委員會被詬病像行政院下的「小立法院」，但審議委員會欲擺脫已深受政治操作影響之形象，就必須盡量展現出行使職權之獨立性。

### 三、公民投票提案之政治屬性

在立法院審議公投法的過程中，處處可見「政治力的動員及對抗」且具高度「政治性」（周宗憲，2004:4），而這種特質不但反映於審議委員會的運作過程中，其實亦存在於審議委員會所審查公投提案之公投事項屬性。

審議委員會審查之公投提案事項，類型有「任意性（人民發動）之法律（立法原則）」<sup>9</sup>及任意性（人民發動）之重大政策創制、複決」，<sup>10</sup>但有鑑於學者所說公投機制「會被引用解決任何議題」（Butler & Ranney, 2002:53），審議委員會雖得依法加以審查人民發動的公投提案事項，但對於人民發動公投之「訴求」，亦即，欲藉由公投解決之議題，既無法預測也無必要加以審查，只是，既然審議委員會審查之公投提案必須由人民發動，並通過提案連署之門檻，這些公投提案背後之「政治議題」設定，自然是由人民集體決定、反映人民之政治偏好，審議委員會審查時，確實無法忽視議題的政治氛圍。

從實務經驗來看，美其名為人民發動之公投提案，更多卻是由政黨代表做為領銜提案人、借由政黨力量動員宣傳完成提案連署，<sup>11</sup>我國政治菁英做為公投議題操作者係屬常態，根據學者 Setala 的研究，議題操作者控制公投議題、

<sup>9</sup> 依據公投法第 2 條第 2 項之規定，審議委員會審議之公投事項有該項第 1 款之法律之複決，及第 2 款立法原則之創制，根據本文第二章分析之制度性公投事項法理，法律之創制本得做為任意性發動之公投事項，然而我國公投法立法將法律之「立法原則」從人民創制權中過濾出來，做為限縮之規定，表明我國憲政制度以代議制度為主、公民投票為輔之型態。

<sup>10</sup> 依據公投法第 2 條第 2 項及第 5 項之規定，應由審議委員會認定之公投事項，還包括第 2 項第 4 款的憲法修正案複決，但因第 7 次修憲時「公投入憲」，將憲法修正公投及領土變更公投之提案權歸於立法院專屬，且立法院在提案表決通過後，必須交付人民「複決」，係為「強制性複決」之公投事項，不允許任意性（人民）發動，因此，即使人民公投提案，審議委員會認為屬於憲法修正案之複決事項，亦不得認定合於規定，在此不列為審議委員會審查之公投事項類型。

<sup>11</sup> 除審議委員會第 12 次會議決議之「反美牛進口公投提案」係由消費者保護基金會做為領銜提案人、帶領其他民間非營利團體共同提出以外，其他包括地方性公投提案之領銜提案人在內，多半提案時為政黨主席（如游錫堃、蔡英文及黃昆輝）或公職候選人（如副總統候選人蕭萬長、宜蘭縣長候選人林聰賢），另外尚有屬特定政黨屬性鮮明之人（如王建煊、江丙坤）。

投票程序及主文之措詞、描述及選項 (Setala, 2003:36)，並藉此透過篩選及建議程序達到操作者期望之結果 (Setala, 2003:33)，突顯公投議題高度政治性之特質，然而卻並非不妥，因為直接民主的制度本鑲嵌在更廣的政治及制度脈絡中，進而影響與政治菁英所代表相對之少數公民權利，然而，政治菁英偏好與公民偏好的互動過程中，若是代議制度下的政治菁英不為自己之偏好結合而削弱相對少數之公民偏好，則公民訴求並非不能藉由直接民主伸張 (Bolwer & Donovan, 2002:144)；我國公投制度本係在較為緊張之政治文化脈絡下發展，且從公投法立法過程中亦可見我國主要政黨對直接民主並不一致的態度，應難見政治菁英聯合操作公投議題以制衡公民權利，反而發生過對立之政黨基於同一議題分別提案的情形，<sup>12</sup>我國直接民主發展之情勢，由公民提出之公投案係屬珍貴，但是，在由上而下對於政策制定或公共討論過程的政治操弄是相當普遍的情形下 (黃東升, 2006:93)，則由政治團體提出之公投案，也未必不能透過公投審議機制審查程序，過濾出代表多數人民偏好之提案內容，如此一來，審議委員會審查由具有政黨、政治團體所提出之公投提案亦非不合理，只是，審議委員會的運作，同樣在對立的政黨政治下，被「操弄」成反公投的刻板印象，但相對的，審議委員會卻又依法賦予超然、獨立於政黨、政治團體外之身分與職權。

可以確定公投提案因公投議題而有其政治性，尤其公投提案之提案人多為政黨、政治團體名義，透過公民提案及連署的方式情況下，<sup>13</sup>雖然政黨、政治團體提出公投提案並非法所不許，但是發生在我國的案例不免讓人擔心即便有公投審議機制之建制，公投提案仍因特定「發動者」而泛政治化；<sup>14</sup>就審議委員會審議公投提案的案例中，第三次會議決議與第五次會議決議認定不合於規定之公投提案，皆是以當時執政黨—民進黨之名義所提出，而此二公投提案後來皆由訴願委員會決定駁回原處分並重新認定合於規定、交付人民公投。

雖然政黨、政治團體透過公投法人民提案之途徑提出公投提案是否就等同於「人民提案」之意義仍有疑問，但就以上推論可得，若政黨、政治團體亟欲

---

<sup>12</sup> 如「加入聯合國」公投案及「重返聯合國」公投案，另外，「討黨產」公投案及「反貪腐」公投案，雖非泛綠陣營與泛藍陣營基於相同議題提出之公投案，但卻同樣是為「總統選舉」、用以互相制衡的目的而提案。

<sup>13</sup> 雖然領銜提案人多具有政黨政治背景，卻沒有一個提案人公開打著政黨、政治團體的名義來提出公投案，因此，提案自然難以降低其政治性。

<sup>14</sup> 國際上，不論該國之憲政制度設計，多數有公投制度之國家，並未賦予人民全國性公民投票案之創制權，而國家交付人民複決之全國性公投案，多屬「國家認同、主權、領土歸屬」之泛政治化議題，在我國則因公民投票發展過程之較為緊張的政治文化背景，「國家認同、主權、領土歸屬」有關之公投議題同樣泛政治化，具高度政治性。

將有利於己之政治議題發展成為公投提案，審議委員會甚至可能沒有審查此案之機會，<sup>15</sup>且若公投發動者係在分立性政府態樣下、執政黨假藉公民提案之管道提出公投案，則公投審議機制之獨立、超然特性亦可能遭削弱。

實然，審議委員會依法審查公投提案並決議其「公投事項」，而非審議公投提案之「政治議題」及「提案人」，縱然議題或提案人係處於高度政治化的立場，審議委員會也只能依法行政、就事論事，就公投提案之提案主文審查是否合乎公投法所規定之公投事項，<sup>16</sup>無法選擇不去決議，<sup>17</sup>審議委員會本身並非泛政治化的存在，但卻因決議公投提案是否合於規定背負著強大的政治關注和

<sup>15</sup> 有學者專家對於「討黨產公投」，設想就公投法之「動態分析」假設情形：「當人民發動不利於某政黨的公投案時，該政黨只需要透過國會黨團提案，便可在人民經過重重關卡前率先提出黨版公投案，等到人民好容易完成提案人數，審議委員會也只得裁定人民提案與立法院交付的公投案屬同一事項，駁回人民公投案」；雖然，當立法院與人民同時提出相同議題之公投案時，法律並無規定審議委員會必須認定人民公投提案不合於規定，但由立法院表決通過而提出之公投案，確實得不經由審議委員會進行提案內容之審查。請參考：李明峻、周永鴻及王興中，《鳥籠尚未打破，人民仍須努力》，發表於台灣智庫網站，<http://www.taiwanthinktank.org/chinese/page/249/print>。

<sup>16</sup> 以第 5 次會議決議為例，審議委員會認定游錫堃先生提出的「加入聯合國」之全國性公投提案，有因「涉及變更國號，為憲法修正案之議題，需循其他程序提出」之理由而「認定提案不合於公投法第 2 條第 2 項之事項」，依據憲法第 4 條及第 12 條規定，修憲案及領土變更案，皆須經由立法院全體立法委員四分之一之提議，全體立法委員四分之三之出席，及出席委員四分之三之決議提出，並於公告半年後，經中華民國自由地區選舉人投票複決，只是，在我國立法院還將修憲案與領土變更案交付人民複決的經驗之前，審議委員會適用本法第 2 條第 2 項第 4 款時，應類似「排除條款」，即，若審議後認定人民提出公投提案涉及修憲與領土變更事項，則審議委員會一律應決議不合於規定，如此，立法實有缺漏；本文第二章從憲政制度觀點檢視，認為立法院提出公民投票案及修憲、領土變更複決案，皆不需要經由審議委員會審查，只是，審議委員會認定人民公投提案涉及修憲及領土變更事項，並決議不合於規定後，就公共性上還應如何課責？其實，「複決案」與代議制度配合產生明確的效果—「同意繼續辦理」、「依人民選項決定辦理」及「停止進行」（謝美玲，2006:80），若是在一制性政府的憲政型態下，則立院提出複決案與政府施政盡收相同效果，相對的，審議委員會依法審議之結果亦代表政府做成行政處分，亦展現明確之施政效果，然而，若審議委員會之決議使人民所訴求修憲、領土變更議題因公投提案駁回而止息，對於立法院卻沒有義務就相關之修憲、領土變更議題提出複決案，審議委員會只能從泛政治化公投議題繼受兩難的政治責任。

<sup>17</sup> 不為決議則淪於「行政怠惰」，就全國性公投提案之始查尚未發生，但地方性公投提案、如金門縣博奕公投提案之審查，則金門縣地方性公投審議委員會屢次因出席委員人數未達門檻而遲未表決，則屬行政怠惰之情形。

請參考，〈金門博奕公投案二年未決，提案撤回〉，自由電子報，2011 年 10 月 13 日，[www.libertytimes.com.tw/2011/new/oct/13/today-north9.htm](http://www.libertytimes.com.tw/2011/new/oct/13/today-north9.htm)。

社會壓力，承受公投政治屬性的重擔。

小結：一致性政府或分立政府下公投審議都有其必要，雖然新法未為對審議委員會做成全面性的修正，然審議委員會之運作仍難以卻除政治角力之影響。



## 第二節 審議委員會在行政權中的定位

### 一、前審機關－中央選舉委員會

中選會係我國中央行政機關組織基準法規範之「獨立機關」，2009年6月以前，中選會以行政命令位階之「中央選舉委員會組織規程」做為組織依據之法規，而「中央選舉委員會組織法」公布施行以後，中選會始確立「相當於二級機關之獨立機關」地位，<sup>18</sup>中選會組織法第5條規定「中選會依據法律，獨立行使職權」，並規定中選會委員「應超出黨派以外，依法獨立行使職權」，而法律賦予中選會獨立機關之地位，亦與中選會之業務職掌性質相合。

做為「全國性公民投票提案」代主管機關的中選會，依據公投法第14條第1項第4款之規定，中選會顯然對公投提案內容有「實質審查」之職權，實務運作上，中選會係收受並審查人民公投提案之第一關卡，做為在人民公投提案進入審議委員會審議前之「前審」程序；<sup>19</sup>依據本文之定義，中選會與審議委員會同屬公投審議機制，中選會既依法負公投提案之第一階段審查之職責，則應比照審議委員會開會程序對公投提案進行實質審查之討論表決，然而，中選會執掌我國各項選舉之辦理，業務性質繁重，因此，中選會進行公投提案前審，僅著重於公投法第14條第1項1到3款的「形式審查」，<sup>20</sup>公投提案之內容是否矛盾或顯有錯誤，致不能瞭解其提案真意之情形並非中選會所問，以至於只要公投提案沒有明顯的重大違背法令，中選會完成形式審查，認為並未有不合規定應駁回之事由，基本上都會讓公投提案通過前審，<sup>21</sup>再交付審議委員

<sup>18</sup> 中央選舉委員會組織法公布施行前後，學界通說都認為中央選舉委員會係中央行政機關組織法所定之「相當於二級機關之獨立機關」，中選會組織法之訂定係確立中選會之行政位階。

<sup>19</sup> 前審之公投提案僅人民提案之類型，依據公投法第16條規定立法院亦有公民投票提案權，只是立法院認有進行公民投票之必要者，經立法院院會通過後，交由中央選舉委員會直接辦理公民投票，而無須經由審議委員會審議。

<sup>20</sup> 根據本文前章引用之個次中選會會議紀錄所載，形式審查應屬中選會審查公投提案之主要業務，包括公投主文、理由書及提案人名冊正本、影本，須經中選會認定符合公投法第14條第1項第1款、第3款及第4款之規定且合格提案人名冊數目超過公投法第10條第1項規定之格式及門檻審查，近期，最高行政法院101年判字第514號判決亦明文「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」。

<sup>21</sup> 事實上，政黨再輪替前後的中選會，從未就任何一個人民提案做出實質審查而駁回的案例，而給人只是形式審查的印象。

會開會審查之，且無論於第一屆或第二屆審議委員會皆然；<sup>22</sup>中選會雖受行政院委任辦理公投提案審查事項，但亦不干涉審議委員會之決議，並將公投提案之實質審查全權交由其負責，因此，中選會對於公投提案之前審並不包含對於公投提案內容之實質審查，與審議委員會之業務不重疊，無組織功能疊床架屋之虞，但民進黨執政下的中選會，中選會委員依據現已廢止之「中央選舉委員會組織規程」規定，全由行政院指派，自然不會認真實質審查並駁回人民公投提案，以免落入自己批評泛藍陣營或審議委員會的「反公投」矛盾，而政黨再輪替的中選會若選擇「蕭規曹隨」，則可以讓自己免於陷入政治爭議中，兩者皆可謂為「理性選擇」的結果。

正如釋字 645 號解釋理由書所述，審議委員會性質類似行政程序法第 114 條第 1 項第 4 款所稱「參與行政處分作成之委員會」，則審議委員會在完成公投提案決議後，函文交付中選會做成對公投提案人之行政處分，如此，理想上，審議委員會與中選會分工合作的關係，屬「多機關就事實認定相互分工、協力，再由其中一機關就法定事項做成決定」之「事實認定之協力關係」（李建良，2011:284），<sup>23</sup>係多階段處分之其中一種型態，只是，依據現行公投法制，沒有中選會支援審議委員會恐難以運作，<sup>24</sup>甚至審議委員會之財務預算係

<sup>22</sup> 第二屆審議委員會開始將公投法第 14 條第 1 項第 4 款之「提案內容相互矛盾或顯有錯誤，致不能瞭解其提案真意」事項做為認定公投提案是否合於規定之主要參考標準之一，並採用於第 13 次及第 14 次會議決議理由中，並於第 15 次會議公聽會時由中選會行政幕僚做成「由整體法秩序觀察，公投法第 34 條可推行出人民所提公投案不得作諮詢性公投，因而違反第 14 條第 1 項第 4 款公投提案內容是否矛盾、錯誤或不瞭解真意之規定，自應仍屬該會（審議委員會）之審查權限範圍，而作出獨立之判斷決定」之解釋，直接承認審議委員會得採納做為認定之標準，請參考本文第三章註 81；此處問題在於，有關公投法第 14 條之職務，係經主管機關行政院以公投法施行細則為依據，委任或委託由中選會辦理，中選會再交付審議委員會行使公投法第 14 條第 1 項第 4 款之職務，合理與否，攸關於審議委員會與中選會的行政相對關係，但是，在後來作成的高等行政法院 99 年訴字 2283 號裁判中，高院法官認為「…依公投法立法過程與司法院釋字第 645 號解釋，公投審議會具有公投法第 14 條第 1 項各款事由之『實質決定權限』，已如前述」，裁定審議委員會得行使公投法第 14 條第 1 項第 4 款之職務。

<sup>23</sup> 此係實務上最接近立法設定之運作型態，因審議委員會作為公投審議機制核心職能，且往往是公投議題關注之焦點，固就公投提案審查的結果，審議委員會與中選會做成多階段處分，呈現出較接近「一機關在一程序中為事實認定，再接由另一機關以此為基礎，就法定事項做成決定」之「事實認定之接力關係」（李建良，前揭文:284），然而，公投法賦予作成處分之駁準權仍在於中選會，自以中選會作為最後做成處分之機關。

<sup>24</sup> 中選會指派之行政幕僚從協助審議委員會主任委員通知審議委員召開會議、舉行聽證或公聽會、給予審議委員會行政法制建議、會議紀錄之資料建檔到公投訴願及行政訴訟之業務，無不全權辦理。

由中選會編列的情況下，中選會行政組織位階又因中選會組織法修訂公布後相對提升，相較於仍是行政機關內部單位的審議委員會，中選會儼然其直屬上級行政機關，<sup>25</sup>然而，依據公投法規定，行政院才是公投法規定審議委員會之主管機關，且在公投法立法理由中，審議委員會本被賦予與中選會同樣之組織層級，<sup>26</sup>若非公投法與中選會組織法同時修法，否則尚難定論審議委員會併於中選會下是否可行的問題。

新公投法第 35 條與中選會組織法公布施行後，行政院與中選會並未結束行政委任的關係，訴願實務上，訴願人請求標的之名義為「中選會行政處分」<sup>27</sup>而非行政院或審議委員會處分，以另一相當於二級機關之獨立機關「國家通訊傳播委員會」之訴願法上爭議比擬，獨立機關在訴願法之適用上是有「漏洞」的，<sup>28</sup>法界通說，根據訴願法第 4 條第 7 款<sup>29</sup>之規定，獨立機關應以「行政院」做為訴願管轄機關，因此，和審議委員會依據同條第 8 款以行政院做為管轄機關的結果相同，中選會與審議委員會的訴願機關又同為行政院訴願審議委員會，只能說明公投法在訂定之初並未設計公投審議機制之配套立法，又本文前述已提及訴願決定對全國性公民投票之成案與否有極為關鍵性之影響<sup>30</sup>，且既然訴願委員會與中選會及審議委員會同是公投審議機制之一部，就不得不正

<sup>25</sup> 只是，若行政院並未將公投法規定之公投業務委任中選會負責，則依據「行政院處務規程」第 8 條第 1 項第 4 款之規定：行政院綜合業務處掌理事項有「憲政、選政與選務、公民投票、政黨、政治獻金、遊說法制與地方自之政策研議、法案審查、計畫核議及業務督導」等，由行政院綜合業務處取代中選會支援審議委員會，以行政院為主管機關，亦或可行。

<sup>26</sup> 公投法第 34 條立法理由：行政院公民投票審議委員會之組織層級應等同於行政院中央選舉委員會，爰明定行政院應設全國性公民投票審議委員會及其審議事項。參考：立法院全球資訊網立法院法律系統  
[http://lis.ly.gov.tw/lcgci/lglaw?@138:1804289383:f:NO%3DE04106\\*%20OR%20NO%3DB04106\\$\\$\\$11\\$\\$\\$PD%2BNO](http://lis.ly.gov.tw/lcgci/lglaw?@138:1804289383:f:NO%3DE04106*%20OR%20NO%3DB04106$$$11$$$PD%2BNO)，最後查詢日期 2012 年 4 月 1 日。

<sup>27</sup> 請參考本文第一章註 6。

<sup>28</sup> 參照最高行政法院 97 年 12 月份第 3 次庭長法官聯席會議之見解：「人民不服通傳會作成之行政處分提起訴願時，因通傳會組織法及其他法規就其訴願管轄並無特別規定，而通傳會係行政院所屬之行政機關，其層級相當於部會等之二級機關，故應依訴願法第 4 條第 7 款規定，由行政院管轄之。」但是又有論者認為訴願法立法於中央行政機關組織基準法之後，因此訴願法在管轄規定上並無配套規畫，又獨立機關「不受其他機關指揮監督」之特性，實務上通說之訴願法第 4 條第 7 款可能出現「隱藏性法律漏洞」（石世豪，2009:34）。

<sup>29</sup> 訴願法第 4 條第 7 款：不服中央各部、會、行、處、局、署之行政處分者，向主管院提起訴願。

<sup>30</sup> 以審議委員會第四次及第六次決議為例，原本「不合於規定」之提案認定，皆受行政院訴願審議委員會依訴願法第 81 條認定訴願有理由而撤銷原處分，逕為變更之決定，使原提案得繼續依公投法之程序進行辦理、成案。

視其與中選會及審議委員會的相對關係。

## 二、訴願審查機關—行政院設訴願審議委員會

欲釐清審議委員會與訴願委員會在公投提案審查程序中的關係，須先理解，即便二委員會同屬公投審議機制，審查公投提案皆採取實質審查之方式，<sup>31</sup>且審查所做成之決議直接影響公投提案之存續與否，但本質上仍有所不同；依據行政機關組織基準法規定，行政機關內部單位依第 23 條分為業務單位與輔助單位，又為因應類似各種法定單位設置需求，同法第 27 條又規定各級機關得依法設立掌理調查、審議、訴願等單位，立法者將訴願單位與內部單位之立法依據分列於不同條文，可推論立法者賦予訴願性質的單位如訴願委員會有別於其它內部單位之性質（黃錦堂，2006:283），依據釋字 645 號解釋理由書所述，審議委員會性質類似行政程序法第 114 條第 1 項第 4 款所稱「參與行政處分作成之委員會」，自然與做為行政機關「自我省查」功能、審查範圍及於行政處分之合法性及妥當性及具有種種效力如「移審」與「延宕」效力（陳敏，2011:1251）的訴願委員會不同；審議委員會與訴願委員會在行政院下各司其職，看似並無互動，然而，只要公投提案人不服審議委員會之決議而向訴願委員會提起訴願時，訴願委員會就訴願聲明進行審議，無非等同於重新審查審議委員會之決議，以至於審議委員會與訴願委員會形同一種訴願委員會對審議委員會之「監督關係」。

相較於審議委員會與中選會間發展出分工合作的「協力關係」，審議委員會與訴願委員會間因同身為公投審議機制而產生的監督關係，對於公投制度之落實會有何影響？參照本文第二章表 2-7 所示，從形勢分析所得結果，會發現訴願委員會撤銷過第一屆審議委員會兩次決議，且皆逕為變更原處分，訴願委員會對第一屆審議委員會施以較強之監督，而到第二屆審議委員會時，則顯然較弱；<sup>32</sup>訴願委員會對於審議委員會前後監督強度轉變，不得不與憲政體制係

<sup>31</sup> 從前述已知中選會僅負責公投提案之形式審查部分，但因審議委員會無法在脫離中選會的情況下單獨運作，且依公投法規定人民公投提案之駁準仍屬中選會之職權，因此，仍應將中選會歸於公投審議機制之一部；訴願委員會審議公投提案人之撤銷訴願，若訴願決定撤銷或逕為變更原決議，則形同對公投提案之內容進行實質審查的法律效果，除了依據「職權調查」更有「言詞辯論」內容參考，範圍甚至廣於審議委員會。

<sup>32</sup> 第一屆審議委員會時，訴願會於 2006 年 11 月 17 日做成訴願決定書第 0950094170 號，直接認定訴願人游錫堃「討黨產」公投提案合於規定，訴願會理由「審議委員會應於 30 日內將公投提案認定結果通知主管機關，因此得由訴願會逕為認定」，而後，訴願會又於 2007 年 7 月 13 日做成訴願決定書第 0960088753 號，撤銷原處分，認定訴願人游錫堃「加入聯合國」公投提案合於規定，訴願會認為「訴願人游錫堃



一致性政府或分立政府的態樣連結，因為第一屆審議委員會與訴願委員會之衝突，<sup>33</sup>複製了立法權與行政權對立之政治情勢，<sup>34</sup>而第二屆審議委員會時則因回歸一致性政府體制，使得訴願委員會對於同屬中央行政組織之審議委員會不至於過於干涉、監督，否則，訴願委員會雖依據訴願法第 81 條第 1 項之規定得於撤銷原處分時逕行變更原之決定，<sup>35</sup>但做為訴願標的審議委員會決議，係交付中選會由中選會之名義做成行政處分，<sup>36</sup>有關獨立機關訴願管轄之認定問題仍

領銜提出之『以台灣名義加入聯合國』公投提案，依其提案主文及理由書所述，及其訴願理由主張，屬公投法第 2 條第 2 項第 3 款重大政策之創制，既無同條第 4 項之情形，且無同法第 33 條就同一事項重行提出之情事，基於落實本院為全國性公投主管機關之職權及確保國民直接民權之行使，爰將駁回本件『以台灣名義加入聯合國』全國性公投案之處分撤銷，並予合於規定。」，遂推翻審議委員會第 5 次會議之決議；但第二屆審議委員會時，訴願會於 2010 年 2 月 24 日做成訴願決定書第 0990093079 號，認定依據審議委員會對於「蔡英文 ECFA」公投案決議之原處分合於規定，理由「本件公民投票提案無實體內容，欠缺明確性、可行性，無從為立法原則之創制。經濟合作架構協議尚在研擬過程中，並不清楚具體內容為何，在不清楚具體內容下，無法表達贊成或反對，亦不符合重大政策之創制或複決，…，本件公民投票提案內容不明確，業如前述，自難比附援引，所訴核不足採，原處分應予維持。」，遂駁回蔡英文之訴願，而後，訴願會又於 2010 年 9 月 29 日做成訴願決定書第 0990103987 號，認定依據審議委員會對於「黃昆輝 ECFA I」公投案決議之原處分合於規定，理由「提案主文未能看出公投提案之主要目的在於改變現狀之立場，訴願人在公投審議委員會公聽會尤陳述表示，其係提出政府有無權利簽約之議題，並未就 ECFA 實質內容持贊成或反對之立場。姑不論未為反對 ECFA 立場，不符公投制度之目的，況所陳以政府有無權利簽約之程序性議題，亦與提案主文為是否同意簽訂 ECFA 之實質性論述，未臻一致。本件非屬公投法第 2 條第 2 項第 3 款重大政策之複決，業經公投審議委員會第 13 次委員會議決議認定不合於規定，乃予以駁回，經核並無不妥，應予維持。」，亦駁回黃昆輝之訴願。

<sup>33</sup> 行政院訴願委員依據行政院訴願審議委員會組織規程第 4 條規定，訴願會置委員五人至十五人，其中一人為主任委員，由機關首長就本機關副首長或具法制專長之高級職員調派專任或兼任；其餘委員由機關首長就本機關高級職員調派專任或兼任，並遴聘社會公正人士、學者、專家擔任；訴願委員會等同於行政院之代言人。

<sup>34</sup> 請參考：〈入聯公投案由訴願會今處理，藍先嗆聲〉，自由電子報，2007 年 7 月 12 日，<http://www.libertytimes.com.tw/2007/new/jul/12/today-p6.htm>。

<sup>35</sup> 受理訴願機關認為訴願有理由時，依據訴願法第 81 條 1 項部分規定，得「撤銷原處分之全部或一部並另為處分」（陳敏，2011:1337），訴願委員會做為公投提案人提起訴願之受理訴願機關，認為訴願有理由自得依法為撤銷原處分並另為處分之訴願決定。

<sup>36</sup> 參照前後共四次與公投提案有關之訴願決定書，訴願人因公民投票提案認定事件，皆以「中選會函」為不服之訴願標的，且由中選會負責參與訴願程序，如提出訴願答辯書及必要相關文件、到場陳述及參加言詞辯論，而中選會尚得指派審議委員會委員參加言詞辯論，如第一屆審議委員會委員黃國鍾及葛永光參加做成院台訴字第 0960088753 號訴願決定審議之言詞辯論程序。

未有統一見解，尚有論者認為對於獨立機關處分應無須有「訴願前置」，而得逕行向行政法院提起行政訴訟（郭介恆，2009:），<sup>37</sup>因此，若訴願委員會逕行改變獨立機關處分內容，<sup>38</sup>恐於法理無憑據。

訴願委員會對於撤銷第一屆審議委員會兩次決議之訴願決定理由中，直接認定審議委員會對於公投提案之審查僅係「形式審查」而已，<sup>39</sup>因此審議委員會並無理由做出否決公投提案之決議，然而，訴願委員會審議兩次對於第二屆審議委員會決議之撤銷訴願時，認定訴願無理由之訴願決定理由中卻呈現與先前完全不同之審議氛圍，在第二屆審議委員會所經歷之兩次訴願中，訴願委員會皆表示對於審議委員會決議理由之認同，且謹守訴願決定限於訴願聲明範圍內之原則，並未重申審議委員會是否僅有公投提案之形式審查權。<sup>40</sup>

訴願委員會與審議委員會同樣對公投提案進行實質審查，但訴願委員會對於公投提案之審議權，係因提案人提起訴願始發動，而非絕對積極發動，只是，就過去訴願會對審議委員會決議做成之訴願決定，若屬「撤銷原處分」，審議委員會必然多有意見，但訴願會雖得依訴願法逕行「重為認定」，則不免產生訴願會與審議委員會對立的情勢，訴願會代替審議委員會認定公投提案，亦有「行政濫權」之疑慮，例如，在審議委員會第 3 次會議中，張瓊玲委員對於訴願會有「行政傲慢」之質疑，<sup>41</sup>又如在審議委員會第 6 次會議，葛永光委

<sup>37</sup> 學者黃錦堂認為獨立機關本身所為之個案裁決是否得由上級監督機關之訴願會掌理訴願，亦或由法律規定當事人直接向高等行政法院提出行政訴訟，仍然取決於該組織的設計目的、需要，一般而言，因此類機關的決定具有專業性且又經過合議的程序，為避免訴訟資源的浪費與有效保障當事人權，應以後說為妥（黃錦堂，2005:219），亦支持得逕提起行政訴訟之說法。

<sup>38</sup> 中選會屬於中央行政機關組織基準法規定相當於二級行政機關之獨立機關，因審議委員會作成之決議不能直接成為行政處分，而是要由中選會依據決議內容做成行政處分，因此，若訴願會逕為變更處分，可能於法無據。

<sup>39</sup> 參照院台訴字第 0950094170 號及院台訴字第 0960088753 號訴願決定理由。

<sup>40</sup> 參照院台訴字第 0990093079 號及院台訴字第 0990103987 號訴願決定理由；其中院台訴字第 0990093079 號中，訴願委員會對於有關公投提案訴願之後訴願決定是否依「行政自我拘束原則」受前訴願決定之內容拘束，認為應視個別之公投提案內容而定，因此前後次公投提案不同亦難比附援引，並無援用前訴願決定審議委員會僅有形式審查權之見解。

<sup>41</sup> 張瓊玲委員發言，認為參加訴願為整個公投會都受到莫名的冤屈，做為訴願言詞辯論的當事人，出席說明卻連會議紀錄都看不到，訴願會讓我感覺到有行政權傲慢（p.5），審議委員會受到訴願會極大的詆毀（p.6），蔡憲浩委員回應，認為若由審議委員會就第一案的訴願結果提起行政訴訟，法律面上就涉及兩個機關的對立（p.11）。

員代表審議委員會，呼籲訴願會不應行政濫權之公開聲明。<sup>42</sup>

訴願會必須重覆審查審議委員會之決議，外界對其卻較少有功能重複、組織重疊之質疑，然而審議委員會有其建制之特殊性，設計其監督機關時應多加考量，因「我國法制之公投爭訟雖能保障人民主觀之公權利，卻忽略公投提案人與一般人民之地位並不同」（吳志光，2003:167），進而除了從獨立機關處分之訴願角度檢視審議委員會與訴願委員會之關係，還應回歸公民投票所蘊含直接民主之公民參與，以及公投議題之公共性、時效性問題，吾人已知訴願結果對於公投事項影響極大，雖然提案人不服訴願決定仍得依法向高等行政法院提起行政訴訟，然而從效率的需求來看，學者湯德宗認為公投事前審查爭議甚多，因此，是否應經訴願程序，不無疑問，而為求迅速解決爭議避免妨礙人民創制複決權之行使，氏傾向否定訴願程序之必要性，氏亦舉出另一學者黃錦堂之相同意見，認為「公民投票過程產生之爭議，除有一立場公正、客觀及多元代表之『公民投票委員會』，尚須一有效機制，指更符合快速的需求，然向來訴願、行政訴訟程序未必符合」（湯德宗，2005:183-271,244），言下之意，似對訴願程序做為公投審議機制有所質疑。

### 三、公投審議委員會與中選會、訴願審議委員會之職能職權互動

從本文第三章實務研究結果發現，中選會始終扮演著協助審議委員會行使職權之角色，第一屆審議委員會中泛藍陣營多數委員對於中選會行政幕僚之法規見解較不信任，第二屆審議委員會則相對接受中選會行政幕僚之建議與解釋，並願意採納做為決議之參考，至於前後二屆審議委員會與訴願委員會互動關係之轉變則如前述，監督關係從嚴變寬，就訴願法第 95 條規定「訴願之決定確定後，就其事件，有拘束各關係機關之效力」，因此，即便原處分機關為中選會，審議委員會之決議亦受訴願決定效力所影響，但只在訴願管轄之行政監督範圍內，訴願委員會尚得就個別公投提案事件、對於個別公投提案之訴願做成訴願決定，個別公投訴願決定之效力並不及於其他公投訴願決定，亦不違背訴願制度之目的，如此，公投訴願決定似無審議之準則可循，但憑當次訴願委員會之判斷。

<sup>42</sup> 第 6 次會議葛永光所擬之聲明內容：一、本委員會就行政院訴願委員會在違憲、違法的情況下，侵犯本委員會法定職權並代為決定民進黨游錫堃所提之「以台灣名義加入聯合國」提案合於規定，本委員會特表抗議。二、本委員會應設法提出釋憲，就本委員會與行政院訴願委員會之法定地位和職權的爭議尋求解決之道。三、本委員會支持立法院國親黨團就此爭議所提行政訴訟，並聲請停止執行訴願委員會所做之決定（p.10）。

對於訴願決定不服，公投提案人尚得向高等行政法院提起行政訴訟以求公決；公投提案人黃昆輝不服院台訴字第 0990103987 號訴願決定，向高等行政法院提起行政訴訟，高等行政法院做成 99 年訴字第 2283 號判決，在判決理由中，高等行政法院從公投法立法過程之分析，對於審議委員會決議做出以下註解：

審議委員會之「認定」，應非單純至僅負責就公投法第 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。…本件有關公投提案之判斷，係經由公投審議會所作成，…，應認享有判斷餘地。在判斷餘地範圍內，行政法院祇能就行政機關判斷時，有無遵守法定秩序、有無基於錯誤之事實、有無遵守一般有效之價值判斷原則、有無夾雜與事件無關之考慮因素等事項審查，其餘有關行政機關之專業認定，行政法院應予尊重。

高等法院之見解認為審議委員會兼具審議公投提案之實質審查權及形式審查權，享有行政裁量之判斷餘地，間接推翻院台訴字第 0950094170 號及院台訴字第 0960088753 號決定之認定，顯然確立審議委員會審議公投提案之核心功能，然而，審議委員會之決議畢竟仍受訴願委員會管轄，99 年訴字第 2283 號判決提升了審議委員會之重要性，但是，最高行政法院 101 年判字第 514 號判決，認定「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」，但依據行政程序法第 109 條規定「不服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」，亦即，處分前依行政程序法舉行聽證「可免除訴願」，若審議委員會日後均依判決所指示，在做成決議之前依規定舉行聽證，則提案人對決議不服時，可不經訴願程序，直接向高等行政法院提起行政訴訟，反而去除訴願會做為行政上公投審議機制之功能，訴願會不再具有公投提案實質審查的重要性，如此，或能避免可能的「行政濫權」，且不至於發生訴願會與審議委員會（中選會）意見相左的問題，對提案人而言，免去訴願而直接進入行政訴訟程序，或能更快循求救濟，但是，少了讓原處分機關自省之機會，若司法裁判認定發回原處分機關重為處分，處分雖應受司法裁判拘束，但結果也不盡然會完全如提案人所想。

現階段唯有賦予中選會審查公投提案之職權較不受質疑，<sup>43</sup>然而，中選會受委任辦理公民投票業務僅公投法第 9 條及第 14 條之部分事項，且中選會對人

---

<sup>43</sup> 訴願委員會直屬於行政院，訴願制度但求審議之公平，避免固步因循之疑慮，並兼顧實際運作之可行性，因此有訴願審議委員專業、公正之訴求，而非基於所謂行政獨立性之特質，若審查具政治性之公投提案效力尚不足。

民公投提案向來未依第 14 條第 1 項第 4 款進行實質審查，<sup>44</sup>另外，因人民受行政上處分有損害即有救濟之法理，訴願程序反而不能受做為公民投票事前審查程序而有害效率訴求之質疑，而是應反過來說，因訴願程序有使處分機關自我檢討之功能，當訴願委員會認為提案人訴願有理由時，更能加速撤銷原處分後重為處分或直接改變原處分之進度，使公投提案能盡快交付人民公投，或是讓提案人更有效率的檢討改進提案內容。

從行政程序法制的宏觀視野解釋屬於公投審議機制之三個機關組織互動過程，其實就是一行政處分作成與處分相對人循求救濟之連續行政程序，然而，正因為三個機關組織皆為委員會的型態，且均備受獨立行使職權之期待，且負責審議的標的係為人民公投提案，種種特殊要件，公投審議機制三機關組織的互動顯得並不如行政機關組織一般尋常，我們也可以說，公投審議機制三機關組織之互動並無相似之案例可比擬，<sup>45</sup>公投審議機制之設計堪稱有相當的實驗性，自是有尚待檢討之處，<sup>46</sup>只是，審議委員會之建制，畢竟還是公投審議機制發揮功效之核心目的，在我國公投制度上路經驗尚且不足的情形下，以審議委員會為中心串連中選會與訴願委員會，成為一套事前審查完善的公投審議機制，或能適時防制人民可能誤解創制、複決權之運用。

如本章第二節第三項所論，在我國行政程序法架構下，審議委員會第 16 次會議決議有關「審議委員迴避」是否適用行政程序法迴避的規定，<sup>47</sup>便有依循之脈絡，分別如下釐清：

<sup>44</sup> 依據中央選舉委員會組織法第 3 條第 1 項規定，中選會委員設置 9 到 11 位，須掌理我國全國性至地方性選舉業務，還受行政院委任負責公投法第 9 條及第 14 條部分業務，中選會職務種類甚多，本來審議委員會之建置，係立法者為制衡中選會之目的，實務上，卻反而須由中選會與行政院做成施行細則以解決法規適用上職權重疊、模糊的問題，而非全然達到互相制衡的目的。

<sup>45</sup> 若解釋為多階段行政處分之救濟問題，又因中選會之獨立機關身分及審議委員會行政獨立性之要求，自難與其他行政機關做成之多階段行政處分相較。

<sup>46</sup> 做為院台訴字第 0990093079 號訴願決定中訴願代理人之黃帝穎律師，於訴願被駁回後投書報紙，表示「究竟是哪個行政機關『阻礙民主』，拒絕人民的公投提案，似乎沒有行政部門敢出面負責，...，中選會只是奉命作成『阻礙民主』的行政處分，實際上應由公審會負責，但公審會對此沒有回應，...，責任都賴給中選會」；請參考：黃帝穎，〈中選會不敢作主，那就人民作主〉，自由時報電子報，2009 年 11 月 10 號，<http://www.libertytimes.com.tw/2009/new/nov/10/today-o1.htm>。

<sup>47</sup> 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」，且提案人黃昆輝先生異議認為審議委員會應基於「利益衝突」而迴避審議本案。

## 1. 審議委員是否具有公務員之身分？

行政程序法第 32 條規定「公務員在行政程序中有下列各種情形，應自行迴避」，而第 33 條規定「公務員有下列各款情形之一者，當事人得申請迴避」，因此，須探討審議委員是否係行政程序法「公務員」之身分，始有討論適用之必要；行政程序法作為我國總體行政法制之總則依據，則行政程序法所稱之「公務員」，應認以「廣義的公務員」定義之，學理上係以國家賠償法及公務員服務法有關該法所稱公務員之定義為基準；<sup>48</sup>雖然行政程序法對於應迴避之公務員加以定義，但反觀行政程序法有關公務員迴避之規範，係為正當程序之一環，源自於英國「自然正義法則」（rule of natural justice），涵攝於「禁止偏頗法則」（rule against bias）之下，旨在於「為維護公眾對於決策程序的信賴」（湯德宗，2003:207），適用於我國行政程序法有關迴避規定「避免偏頗之虞，有損程序正當」之立法意旨，公務員之定義則非行政程序上迴避義務所問，因此，本文認應論以廣義之公務員始周全妥當；依據公投法第 35 條第 1 項之規定，審議委員係「由主管機關行政院提請總統任命」而產生，然根據審議委員會組織規程第 3 條第 1 項之規定，審議委員「均為無給職」，只能就最廣義的公務員定義來說，審議委員進行公投提案決議、行使行政職權，係執行「公務」，因此，審議委員應屬行政程序法中具備迴避義務之公務員身分。

## 2. 「決議」是否適用行政程序法之規定

審議委員會作為同為公投審議機制之中選會之「參與其作成行政處分之其他機關」，在處分作成之行政程序中，以中選會為處分機關，公投提案人為處分相對人，審議委員會雖係依法行使行政上審查職權，但審議委員會作成決議的本身，對於公投提案人恐僅屬於行政上「事實行為」，<sup>49</sup>公投提案人並不得單獨以其作為循求行政救濟之標的，<sup>50</sup>因此，審議委員會既非原處分之機關，審議委員亦非行政程序之當事人，但因行政程序法有關迴避之規定，係適用於「公務員在行政程序中」的情形，依據行政程序法第 2 條第 1 項之規定，<sup>51</sup>法

<sup>48</sup> 國家賠償法第 2 條第 1 項規定之公務員，係「依法令從事於公務之人員」，可謂最廣義之公務員定義；公務員服務法第 24 條規定之公務員，係「受有俸給之文武職公務員，及其他公營事業機關服務人員」，為次廣義之公務員定義。

<sup>49</sup> 事實行為為係行政主體不以產生特定法律效果，而係以事實效果為目的之行政行為形式，具有行政法學上「於法的灰色地帶」（rechtliche Grauzone）性質（陳春生，2006:4-5）。

<sup>50</sup> 公投法第 55 條第 1 項之對於公投領銜提案人之「通知」係以中選會之名義寄出，作為提案人提起行政救濟之標的。

<sup>51</sup> 行政程序法第 2 條第 1 項規定「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

雖未為「事實行為」加以規範，然而在行政程序法制的架構下，既然審議委員會被賦予行使行政上之職權，基於行政規範保護理論的觀點，便應類推適用之，因此，除非審議委員於本案之決議有行政程序法第 32 條應自行迴避之身分<sup>52</sup>或第 33 條經申請應迴避之情形，<sup>53</sup>始應迴避。

審議委員會決議「廢除審議委員會」公投案前，在公聽會上，中選會行政幕僚賴錦珖秘書發言表達主管機關之見解，認為依據行政程序法第 3 條第 1 項規定「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」，換言之，依據公投法之規定「作成公投提案決議」之程序係由審議委員會審議作成，所以賴錦珖秘書認為「行政程序法並沒有優先適用公投法的規定」，審議委員會就沒有依據行政程序法迴避的必要，況且，就本案公投提案人的訴求來看，所應迴避的當事人是「審議委員會」而不是個別的審議委員，如此，審議委員應無適用行政程序法迴避規定之必要，且參與公聽會之專家學者黃錦堂亦佐以大法官釋字 601 號解釋有關「大法官審議案件之迴避問題」之見解，認為「原則上應該迴避是個人的，而不是針對機關整體，尤其當機關整體是在行使憲法或法律所明定的職權，可是又沒有其他替代的機制時」，審議委員會作為公投審議機制之核心任務，在現制規定下，行政程序上確實無其他替代之機關組織，故綜合上述，雖然審議委員受行政程序法規範，而有遵守行政程序迴避規定之義務，但因所審議之「個別公投案件」之性質不同，適用上應依個案而有所區別，但若當事人有依據行政程序法第 33 條提出事證足認個別委員審議有偏頗之虞，則審議委員所屬之行政院應依法辦理之。<sup>54</sup>

情等行為之程序」。

<sup>52</sup> 審議委員有以下身分時始應迴避：1. 為當事人之本人或其配偶、前配偶、四親等內之血親或三親等內之姻親或曾有此關係者。2. 為與當事人有共同利益關係之本人或其配偶、前配偶。3. 現或曾為當事人之代理人或輔佐人。4. 曾為本案之證人或鑑定人。

<sup>53</sup> 當審議委員有第 32 條之身分而不自行迴避，或公投提案人有具體事實，足認審議委員執行職務有偏頗之虞，得向審議委員所屬機關行政院申請迴避。

<sup>54</sup> 在審議委員會第 16 次會議過程中，蕭高彥、趙梅君、陳媛英及隋杜卿，皆認為曾就此論點發言，認為提案人若有根據行政程序法第 33 條申請任何一位委員迴避，如依法舉出該委員行使本案審查權有所謂偏頗之虞時，得向所屬機關申請並裁定應該迴避，顯認同行政程序法迴避規定之適用性。請參考本文第三章第 16 次會議「會議討論之議題與發言」第 2-3 點。

### 第三節 公聽會的行政程序—等同於 行政程序法之「聽證」？

#### 一、審議委員會舉行「公聽會」與「聽證」之區別

公投法第 10 條第 3 項規定「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』」，「聽證權」(right of hearing) 是正當行政程序理論的核心概念，我國行政程序法就「聽證程序」<sup>55</sup>之辦理詳盡規範於第 54 條至第 66 條，且另於第 107 條規定行政機關舉行聽證之時機，包括「法規有明文規定應舉行聽證」時，及「行政機關審酌認為有舉行聽證之必要」時，依據公投法之規定，審議委員會作成公投提案之決議前「應」舉行聽證，若未依法舉行聽證則行政處分視為無效得撤銷，<sup>56</sup>可見聽證程序之必要性。然而，審議委員會決議之前卻從未依行政程序法規定舉行聽證程序，而是以「公聽會」(public hearing) 之程序替代辦理，實有討論的空間。

審議委員會第 1 次會議過程中即有委員就依法舉行聽證或應替代以公聽會表示疑問，<sup>57</sup>雖然中選會行政幕僚建議依法聽證程序應不可行，最後仍決定維持「名義上之聽證」，<sup>58</sup>只是，中選會對於相關程序卻比照公聽會之形式辦理，可說是「實質上之公聽會」，這種情形一直持續到第一屆審議委員會結束，第二屆審議委員會並無延用此慣例，而是直接以公聽會之名義舉辦公聽會，<sup>59</sup>自此便未見審議委員會就公投法文中舉行聽證有所討論，直至審議委員

<sup>55</sup> 聽證程序包含聽證及「陳述意見」(comment)，雖然同樣是行政機關在做成行政處分前讓處分相對人或利害關係人項處分機關表達意見，但陳述意見相較於聽證屬於非正式聽證程序，而公投法規定審議委員會應舉辦者為「聽證」，依據行政程序法第 102 條之規定則無必要再給予公投提案人陳述意見之機會，本文因此暫不討論之。

<sup>56</sup> 最高行政法院 101 判字 514 號判決即持此見解。

<sup>57</sup> 在審議委員會第 1 次決議過程中，各委員因公投法第 10 條及第 14 條適用之問題爭論不休，另外引發是否應依法文所定、決議前須依行政程序法之聽證程序舉行聽證之討論，請參考本文第三章第一次審議委員會會議。

<sup>58</sup> 審議委員會第 1 次會議中，依據行政程序法規定之聽證程序舉辦公投提案的聽證會，中選會代表鄧天佑執行秘書說明是很難在 10 天內完成的，只是，不分黨派，有多位委員都支持再做成審議前依法舉辦「聽證」，如張瓊玲 (p.3)、羅致政 (P.3)、朱新民 (p.5) 及葛永光 (p.18)，但難探究其是否指應循行政程序法上的聽證程序。請參考本文第三章第一次審議委員會會議。

<sup>59</sup> 審議委員會第 9 次會議、即第二屆審議委員會第一次正式開會的過程中，委員就依法舉行聽證與否進行討論，在中選會代表提出「以公投法施行細則第 12 條凍結公投



會第 15 次會議前公聽會上，再次有參與公聽會之學者陳英鈴質疑就應舉行聽證或公聽會，始被少數委員注意到。<sup>60</sup>

學理上，聽證與公聽會有相當程度之不同，根據學者蔡茂寅之論點，聽證程序主要適用於行政機關作成不利益決定（尤其是不利益處分或授益行政處分之撤銷）時，對處分之相對人或利害關係人所提供之陳述相關事實、主張或提出證據之機會，以言詞方式為之，甚至可以提供聽證者「交叉詢問」之機會，對於各種主張、證據之提出，進而發現真實，具有重要意義，行政決定之公正性、合理性及可依賴性有賴聽證者不少（蔡茂寅，1998:93）；而公聽會乃是行政機關於作成諸如行政命令、行政計畫或其他影響多數人權益之處分時，向相對人、專家學者或社會公正人士，甚至一般民眾在內之多數人廣泛蒐集意見，以資為參考的制度，與聽證相異之處在於「公聽會參加人較聽證廣泛」、<sup>61</sup>「公聽會聽取專業或公益之意見」及「公聽會須配合政府資訊公開」，公聽會舉行與否之權限與進行方式委諸行政機關裁量（蔡茂寅，1998:95）。

公聽會之規定在行政程序法公布施行之前已多見於其他特別行政法規中，<sup>62</sup>甚至，法律條文中聽證與公聽會實際上能互相通用，例如，行政程序法第 164 條規定「確定行政計畫之裁決，應經公開及聽證程序，並得有集中事權之效果」，但是都市計畫法第 19 條第 2 項規定「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」，<sup>63</sup>但整體來說，聽證與公聽會在學理上有所區別，兩者在目的性的設計上卻屬相通，只是，聽證之法律效力較公聽會強，聽證程序規定上較公聽會嚴格。

依據屬於總則性行政法之行政程序法規定，本應在行政計畫正式公告前進行之聽證程序，而在特別行政法中卻以稱作「公聽會」，似若行政程序法聽證程序之規定在其他特別行政法適用上並不被重視，實務上也確實較常見公聽會

---

法第 10 條第 2、3、4 項」之實務辦法後，委員即認同替代以公聽會程序之作法；請參考本文第三章第 9 次會議小結(3)。

<sup>60</sup> 郭林勇於第 15 次會議發言：公聽會上參與人教授陳英鈴有提供公聽會的意見書，其中引用最高法院 94 年判字第 1620 號判決，指出我們舉辦「公聽會」與「聽證」程序的差異 (p.3)。請參考本文第三章第 15 次會議 (六) 會議討論之議題與發言之 2. 其他問題討論。

<sup>61</sup> 依據行政程序法 55 條第 1 項規定，行政機關應通知參加聽證之人除當事人及其他已知利害關係人，第 57 條還規定，聽證之主持人必要時得由律師、相關專業人員或其他熟諳法令之人員在場協助，然而第 57 條規定之其他在場人員，並非聽證程序中陳述意見之主體。

<sup>62</sup> 例如環境影響評估法及立法院職權行使法有關公聽會舉行之規定。

<sup>63</sup> 另外如土地徵收法、大眾捷運法、文化資產保存法、貿易法、新市鎮開發條例及農村再生條例等法規中有關「應舉辦公聽會」之規定。

之舉行，然而，基於行政程序上聽證權之意旨，只能說我國在行政法規立法上並不拘泥於從學理區分聽證與公聽會，還有學者建議立法時應加註「其他法規中之公聽會準用聽證之規定」（林明鏘，2001:51）以避免行政程序法之聽證規定淪於形式，縱使如此，在沒有法定形式的限制下行政機關即得裁量由法規命令所定辦理公聽會，相較於行政程序法規定之聽證程序，顯然更有彈性也不正式。

公投法規定審議委員會應舉行聽證，立法意旨上是否等同公聽會不無疑問，只是，在最高行政法院 101 判字第 514 號判決做成以前，實務上均採舉行公聽會，且訴願會與高等行政法院均採相同見解，回歸公投法第 10 條之探討，會發現依法審議委員會應於「審核公投提案合於規定後」10 日內舉行聽證，此處所謂審核係指公投提案之提案人名冊及格式之形式審查，實務運作上由中選會負責，<sup>64</sup>至於在公投提案形式審查合於規定之後再舉行聽證之目的，從公投法第 10 條第 3 項之立法理由觀之，係因於「『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，以及日後可否執行之問題，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」，可見為確保交付人民公投之公投提案為有意義，聽證程序做為補充形式審查之不足之功能；然而立法意旨中強調必須邀集各界審酌公投提案，卻非僅依據行政程序法之聽證程序，由當事人或利害關係人陳述意見、言詞辯論，另外，立法意旨中僅就是否「影響公民投票之進行」以及「日後可否執行之問題」，須經由聽證程序加以審酌，至於其他提案內容的問題則非立法者所關心，甚或，立法意旨亦無明確指示聽證結果對於審議委員會決議具有拘束力。

照推論假設，在不論公投法本身規定決議期限的情形下，審議委員會決議前若依法舉行聽證與僅僅舉行公聽會將有何差異？分別從下列幾種情況觀察之：

### 1. 當審議委員會決議為對提案人不利益之決定時

審議委員會決議僅有認定公投提案「合於規定」與「不合於規定」兩種結果，學理上認為，聽證程序往往適用於行政機關做成不利益決定前，因此，若審議委員會決議認定公投提案合於規定，則事前的聽證程序便無絕對之必要，然而，未舉行聽證而做成處分，依據最高行政法院認定其效力卻為違法而得撤銷。

---

<sup>64</sup> 公投法第 10 條之實務運作與職權分配問題，詳述於本章第五節第一項，故在此不先討論。

## 2. 當提案人循求行政救濟時

行政程序法第 109 條規定，「不服依前條（經聽證程序）作成之行政處分者，其行政救濟程序免除訴願及其先行政程序」，因此，若審議委員會決議係斟酌聽證程序之結果作成，則提案人尋求行政救濟程序得不經向行政院訴願委員會提起訴願，而直接向管轄高等行政法院提起行政訴訟。<sup>65</sup>然而，就我國行政上公投審議機制之設計及實務運作，訴願程序一方面對於審議委員會決議之監督仍有一定份量，另一方面還可能作為審議委員會決議之背書，若捨去訴願機制，則可能間接削減公投結果行政上可行性。其實，依據中選會之實務作業，第一屆審議委員會採取「聽證形式，公聽會實質」的方式處理，即有意跳過訴願機制，對第一屆審議委員會多數委員來說，仍是「政黨對立」思維的理性選擇，在當時的訴願會卻也不理會行政程序法第 109 條之規定，逕予受理提案人之訴願。

## 3. 當待解決之公投議題具有時效上急迫性時

公投議題往往攸關公眾利益，不論是否經由政治力操作，公投議題都可能有其急迫性，例如審議委員會第 3 次會議決議之「討黨產公投案」及「反貪腐公投案」，皆係提案人為配合即將舉行之正副總統選舉同時進行公投而提出，強調時間之急迫性及選舉話題之時效性。又例如審議委員會第 12 次會議決議之「反美牛公投案」，提案人為及時表達人民反對行政機關逕以行政命令放行美國牛肉進口、恐有害國人健康及產業發展之訴求，具有維護公共利益與防堵政策執行之急迫性；雖然行政程序法之聽證程序並無期間之限制，但依據行政程序法舉行聽證，從聽證之公告至聽證終結止，恐難避免增加決議做成時間之長度，<sup>66</sup>進而延後交付人民公投之時間，而不利於解決具有時間急迫性之公投議題。

聽證與公聽會雖有本質上之不同，但是，既然公聽會廣泛蒐集意見，則現階段實務運作以公聽會替代聽證程序，反而較能體現公投議題之公共性質；惟應注意的是，中選會以公投法施行細則第 12 條之名義凍結公投法第 10 條第 3 項之運作，順理成章省略聽證程序之舉行，主管機關直接以法規命令或解釋規

---

<sup>65</sup> 若提案人仍向主管機關提起訴願，則訴願會應依據訴願法第 77 條第 1 項第 8 款「非訴願救濟範圍內之事項」，做成「不受理」之訴願決定。

<sup>66</sup> 行政程序法第 55 條第 3 項規定「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」，且第 56 條亦規定有正當理由下「行政機關得依職權或當事人之申請，變更聽證期日或場所」，更不論聽證程序尚有第 58 條規定之「預備聽證」、第 66 條規定之「再為聽證」之可能，恐影響決議做成之時間長度，主要是在於聽證終結前，期間變數極大之「不確定性」。

則宣告凍結法律明定之聽證程序而逕行改採公聽會，不甚合理之處仍有待修法解決；依據最高行政法院 101 判字第 154 號判決之見解，審議委員會做成決議，不得因公投法第 10 條第 3 項的規定已被施行細則暫時凍結，而不依行政程序法舉行聽證，否則決議應視為違法，理由如下：

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 條揭明之立法目的及司法院釋字第 645 號解釋理由書闡釋審議委員會係「參與行政處分作成之委員會」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，…因此，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。

另外要注意的是，公投法明文授權地方自治團體就「地方性公投」提案辦理「公聽會」，<sup>67</sup>雖然立法者有意區分，不應任意類推解釋全國性公投亦適用公聽會程序，只能推測，全國性公民投票提案採用較為慎重之聽證程序確認提案內容，係因立法者較為重視之緣故。<sup>68</sup>

## 二、聽證、公聽會與「直接民主」之連結

在以代議民主為憲制主軸的民主政體中，併行直接民主除了有制衡作用，還為補充代議民主不足之「公民直接參與過程」；直接民主源自於古希臘城邦，理論上所有成年男子都可以參加公民會議或市民大會（public assembly），對於公共議題都有發言權，最後並參與投票且以多數決來決定公共政策（高永

<sup>67</sup> 公投法第 29 條規定，公民投票案（地方性）提案、連署應附具文件、查核程序及「公聽會」之舉辦，由直轄市、縣（市）以自治條例定之。

<sup>68</sup> 民進黨團版本公投法草案第 10 條，規定公投提案連署審核完成符合規定者，中選會「應於 10 日內舉行聽證，確定公民投票提案內容」，第 16 條規定「中選會應於公投日 28 日前於全國性無線電視頻道供正反意見者發表意見及辯論」；而國親黨團版本草案第 26 條規定「選委員（包刮中央與地方）應於公民投票案公告後，投票日前，舉辦公聽會」，並無確定公投提案內容之聽證或公聽會規定；公投法係當時立法院各黨團協商之產物，有關各版本草案中聽證及公聽會之用語散見於現行公投法條文中實屬必然之情況，只是，就現制「中央聽證、地方公聽」之規定，足見全國性公民投票仍然是政黨政治競逐的焦點，因其較受重視，所以決定提案內容係採用正式之聽證程序之結果。

光，2011:253），公民直接參與政治可說是直接民主的核心型態，又有稱作「參與式民主」（Participatory Democracy），現代民主普遍以公民投票作為直接民主之體現，強調國民有權利投票決定公共政策之制度設計，只是其中古希臘城邦之公民會議或市民大會等參與機制，因現代國家人口、領域等組成要素相對於城邦演變得更加龐大而難以實現，然而，公民會議或市民大會這種嘗試建構一個公共討論的場域，讓一般公民們，能夠了解政策議題，並在知情的條件下，經由理性溝通而形成共同的意見之公民參與政策討論的模式（林國明與陳東升，2003:64），則在近年來發展成「審議式民主」潮流。<sup>69</sup>

以制度化公民投票為前提，我國公投法第 2 條第 2 項規定，人民同時具有創制及複決權，依據參與式民主理論的論述，行使創制權或複決權是多種人民參與「決策過程」（高永光，2011:256）模式之一；實際上，人民如何能透過行使創制權或複決權達到政治參與之目的？在我國，人民得發動立法原則創制、重大政策創制、重大政策複決及法律複決之「任意性公投」，只是從已經舉行四次任意性發動之公投經驗來看，<sup>70</sup>經審議委員會認定合於規定之公投提案成案，並沒有刻意定位為任何創制或複決事項，即交付人民公投，甚至於，還有本來經審議委員會認定不屬於公投法第 2 條第 2 項各款創制或複決事項之公投提案，直接被訴願委員會撤銷認定後成案亦交付人民公投之情況，而且，四次公投結果皆因「領票率」低於法定門檻而被否決，我國人民「直接參與」之落實，似尚有待評估；<sup>71</sup>另以美國為例，在美國是以州為單位，其國內超過半數的州政府承認人民有「直接立法」之創制權，<sup>72</sup>根據 Butler 與 Ranney 的研究，直接立法機制讓人民在較少限制的情況下，從政策議程的設定開始，到包括宣傳、連署請願、參與支持或反對提案的選戰活動及出席投票等各層及廣泛

<sup>69</sup> 簡介審議式民主，即為以下三種公民參與為要素之民主模型（林國明，2007:194）：

1. 知情討論：參與的程序必須提供充分的資訊，讓參與者能夠明智地判斷各種論點。
2. 相互瞭解的溝通：參與者之間必須能夠進行對話，互相說理。
3. 形成結論：以書面陳述共識與差異、表決記錄或意見調查的方式，形成參與者對解決方案的集體意見。

<sup>70</sup> 即討黨產公投案、反貪腐公投案、入聯公投案及返聯公投案。

<sup>71</sup> 綜合比較各國民眾公投參與情形，可以發現公投的投票率和一般選舉投票率相較，公投投票率的變異情形極大，比如在最常舉行公投的瑞士，投票率通常低於 50% ' 有時候更遠少於 50% 的選舉人參與投票（林瓊珠與蔡佳泓，2010:49），已知有各種影響公民參與公投意願的因素，但若能提升公民對議題的認知程度，讓公民體認個人確實有藉由公投直接參與決策的機會，應能間接提升公民參與公票之意願。

<sup>72</sup> Butler 與 Ranney 引用美國各州之公投案例，將直接立法之公民創制與公民任意性複決概念加以區分，不若我國任意性公投實務經驗上並無界定。

的參與，然而，人民行使直接立法的創制權卻也免不了被某些政客用來謀求自利最大化，且可能對少數族群權益造成迫害，況且，太冗長的投票議案文宣還反而造成負面效果（Butler 與 Ranney, 2002:291-323），Butler 與 Ranney 認為絕大部分的州中人民參與的過程，可定義為「在創制公關公司穿引線的選戰中進行偏好投票，及選民與創制案背後資助之金主、財團進行互動之過程」（Butler 與 Ranney, 2002:318）。

回歸參與式民主理論，過去所仰賴以菁英為中心、藉由少數代表討論解決的模式，已經不再能夠被各「激化的族群團體」所信任，直接民主被認為比間接民主更能夠促進公眾對話、討論、溝通，也真正能夠給予參與其間的各個族群一個平等的對話地位，而直接民主在憲法上的實踐—讓所有公民有直接參與、作成重大根本決定的機會，因此被定位為是一個參與及討論的「平台」，其參與及討論的內容與過程，比參與及討論的結果更加重要（張文貞，2006:95），<sup>73</sup>如此，強制性修憲複決是否能落實直接民主，關鍵反而在於政府是否能提供一個「平台」，讓人民有充分了解議題並參與溝通、討論的機會，這種相似古希臘城邦公民會議或市民大會概念之平台建構，與近年來「審議式民主」潮流相呼應，<sup>74</sup>因此，擴大人民參與政策制定最理想的設定，是行政機關能在決策過程中，引導人民參與溝通平台上的政策議題討論，並提供必要之資訊，讓人民能對政策議題充分了解且知情，而在此本文必須假設，人民藉由公投行使創制或複決權，也應經過「平台」對公投相關議題進行充分討論，在確實難以避免由上而下操作公投議題的情況下，讓人民能由下而上的溝通、知情進而運用公投結果成就參與的影響力。

行政程序上，政府在作成行政處分、命令之前舉辦聽證、公聽會，即有引導人民參與政策的作用，尤其是聽證、公聽會所彰顯「辯論原則」的精神，目的礙於透過行政機關與一般大眾或利害關係人之間的直接互動程序，以辯論溝通方式取代片面操控的決策模式，乃是「審議式民主」在行政程序中的具體實踐（葉俊榮，1999:139），其中，行政程序法規定聽證程序以當事人公開之言詞辯論為之，更為貫徹當事人權利保障的作用，只是，公投議題之討論必須由全體公民參與，而非僅由公投提案人等當事人進行言詞辯論，相較之下，強調廣泛參與且規則彈性的「公聽會」似乎更適合做為人民審議公投相關議題的平

---

<sup>73</sup> 雖然實務上未必如此，但本文並非為探討審議式民主之理論及實踐，而是為建立在學說設想之「理想」狀態上，闡述討論平台之設定與民主參與之重要性。

<sup>74</sup> 審議式民主在理論的發展上仍有許多待開發之處，而此種民主模式的落實仍有待國家機關，特別是行政部門將其納入政策制定、執行及評估，以及日常業務管理活動（黃東益，2008:63），因此，若能由政府建構一個讓人民能溝通、討論的平台，則較有利於參與之落實。

台，尤其，在審議委員會就公投提案決議前辦理公聽會更具有時機的優勢。

審議委員會依法在決議公投提案之前舉行「公聽會」，藉由邀集包含公投提案的當事人、研究有關公投議題之學者專家以及負責有關議題政策之政府官員，輪流陳述意見，進行多方「對話」，引用為決議之參考，只是，在溝通、討論的過程中缺少公民參與，儘管主管機關會後會向人民主動公開公聽會之逐字稿紀錄，但公聽會與學理上的審議平台意義已大為不同，而是作為一個政策倡議的場域、說服審議委員會之管道；除了公聽會之可行性，公投法第 18 條規定，全國性公投提案成案後，應由中選會在投票前 28 日公告本次公投相關資訊，還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，前述辯論會至少應舉行 5 場，且受指定之電視臺不得拒絕，另外，憲法增修條文第 4 條第 5 項也規定立法院提出憲法修正案，並於「公告半年後」經中華民國自由地區選舉人投票複決，可見不論是任意性創制複決或強制修憲複決的公投案，在交付人民表決前依法都應經一定期間之「公告」，且在公告期間內應舉行至少 5 場辯論，依據中選會公布全國性公投意見發表會或辯論會實施辦法第 3 條規定「依據本法第 9 條提出之公民投票案，由領銜人代表正方，立法院或行政院代表反方」，也就是說雖然辯論會會透過全國性電視頻道轉播讓公民獲取資訊，但還是沒有讓多數公民參與討論之設定，且在強制性修憲複決的實務經驗缺乏下，論者對公投審議的期待，僅止於政府能在公告期間內操作公投審議的想像。

不可否認，就全國性公民投票而言，讓公民藉由一個平台（例如公聽會）進行公投審議的實現，有其在「辦理規模」上的絕對侷限性，我們難以想像邀集所有學者專家以至於所有公民，在公聽會場進行公投相關議題之討論、溝通，但也不能因噎廢食，捨棄公投審議提升公民認知的理性、互惠絕對可能，<sup>75</sup>況且，就公民審議補充行政決策「民主正當性」的功能而言，若公民的參與僅限於最終的投票可決，仍不足以證例正當程序原則的滿足，審議民主所主張的資訊提供、討論者的互惠性、包容性、自由、平等等要件，正是在補足公民決策或公民立法在參與程序上的空白，也可謂正當法律程序原則的落實（張兆恬，2006:84），基於上述重要性，政府勢必應積極實現公投審議，而非刻意忽視之。

就如論者所要闡明的觀念：審議式民主的焦點，正在於決策品質的提升

---

<sup>75</sup> 對於直接民主的辯論，向來有因懷疑「民智」而持反對論者，然而，近年來審議式民主理論的理論與實證發展，可確信透過說服、溝通與對於彼此互惠、供同認知基準，群眾的情緒透過愈多辯論，可增加理性考量（高永光，2011:258），且公共討論使參與者接觸、考量、反省各種不同的觀點與訊息，因而能夠提昇公民的知能（林國明與陳東升，2003:66）。

（張兆恬，2006:85），對於公投審議，若能達成提高人民參與程度的目的，是否實踐諸如公民會議之討論平台則無需加以強調，因此，審議委員會現階段主動公開公聽會討論資料的方式，即是讓人民有思辨公投議題的機會之作為。<sup>76</sup>



<sup>76</sup> 另舉愛爾蘭「審議平台」之制度案例，愛爾蘭在 1998 年設立了「公投委員會」（Referendum Commission），請參考官方網站 <http://www.refcom.ie/en/>；這種組織非常設性、根據每次公投案始成立的獨立機關，其主要的任務就是用簡單、有效率的「資訊活動」方式向民眾解釋該次公投議題的內涵，同時維護公平之公投過程並作為公投議題資訊流通的平台，雖然 2001 年以後公投委員會已取消其促進公投議題討論的任務，但是仍有透過大眾傳播媒體及製作、出版客觀獨立角度的公投資訊，提升公民認知及鼓勵人民踴躍投票的功能（王思為，2010:199-201）；愛爾蘭公投法設立的公投委員會，體現審議式民主所特有公民對議題充分認知的參與模式，儘管讓公民對全國性公投議題進行廣泛溝通、討論現實上難以實現，政府仍得透過公投委員會的機制提升公民對議題的瞭解程度，進而增加人民參與公投的意願、即反映在投票率的提升；雖然愛爾蘭公投委員會與審議委員會在設置目的及法定任務與並不相同，反而是在透過大眾傳媒向人民宣傳公投的面向上，與中選會類似，只是愛爾蘭之案例或可做為我國公投法制修正之參考，運用審議委員會與中選會之協力關係，打造符合我國民主參與之溝通平台，達到協助人民正當行使創制複決權之目的。



## 第四節 再論公投審議委員會之定位

### 一兼論「獨立性」

#### 一、論述審議委員會「獨立性」定位之必要

審議委員會擔負公投審議機制之核心職權，與一般行政內部單位之定位並不相同，其對於公投提案之決議雖非行政處分，<sup>77</sup>但仍屬「行政上作為或不作為」之行政行為，只是，這種審查之行政行為，如同「司法審查」需要面對「少數否決多數」或是「以無民意基礎否決有民意基礎」之質疑，<sup>78</sup>此即司法權的民主正當性問題，並非無解。

審議委員會看似就內涵上有違背公民投票理論之「直接民主」原則，或我國憲政制度之「主權在民」原則之可能性，<sup>79</sup>且公投審議機制考諸各國立法例及實務上本來就不一致，學界上學者專家亦各有立論（曹金增，2004:414-415），<sup>80</sup>影響及於我國立法，尚難比附援引，然而，審議委員會之決議要回溯到普遍國民主權之表現卻不無理論依據，此即行政權的民主正當性問題；我國

<sup>77</sup> 就實質效果而言，決議當然為行政處分，只是在程序上必須以主管機關（行政院），實務上已委任中選會的名義函知。

<sup>78</sup> 司法權在權力分立的憲政體制架構下，審查標的如係行政決定或是立法決定時，無法避免面對美國學者 Bickel 所提出的「抗多數困境」（counter-majoritarian difficulty）（黃昭元，2002:310），司法審查的民主正當性理論一直係學者探討和建構的問題，有論者認為，應主要透過法官判決時受法律之拘束性以及法官的人員選取程序，憲法賦予法官獨立審判之獨立性，法官的選取從權力分立的角度似乎應該禁止行政權之介入（程明修，2006:180），另有論者以美國司法審查制度為例，舉出美國法院法官由選舉產生，美國聯邦最高法院大法官雖然不是由選舉產生，但係由總統提名，參議院同意任命，並有彈劾權，具有間接之民意基礎，判決也傾向回應多數人民期待（陳文政，2003:102-104）。

<sup>79</sup> 現代民主國家，人民主權可藉由「公民投票」展現，公民投票係直接民主之表現，也是具體化之人民主權（李惠宗，2006:7），公投法第 1 條即規定「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」，然而，本文第二章已討論過直接民主並不完全等於我國憲政主權在民原則，因此本文將直接民主與主權在民視為分別之概念。

<sup>80</sup> 曹金增研究公民投票的司法審查：一、以法院介入公民投票案爭議的時點區分，分為「事前審查」及「事後審查」；二、以公民投票案爭訟事由區分，分為「實質無效」、「程序不合法」及「限制之事項」；但若同時適用上述兩種分類的審查模式，則許多公民投票制度發展較成熟的國家，例如：義大利、法國、德國、瑞士和美國，不僅各國立法和實務不完全一致，甚至國內各行政區域亦不完全一致，氏支持公投案是否「實質無效」應採取「事前審查」之論述。

憲政體制下，行政的民主原則核心在於憲法第 2 條高舉之國民主權原則，民主正當性主要還是源自於全體國民，可能是普遍的國民意志（直接）或是國民透過關係人（間接）參與，長期以來，行政的民主正當性其實主要透過「國會媒介」，即透過國會制定之「法律」以及「科層體制」層層指令節制的行政之執行，然而除了這兩者以外，還必須考慮行政的活動是否滿足其他的「正確性標準」，包括行政決定的可接受度、利害關係人之參與以及決策之公開透明等標準（程明修，2006:177-179），審議委員會決議公投提案，本屬合乎憲法及法律層層授權之行政行為，但因其所決議之標的係人民提出之公投案，因此，本章第三節所釐清「聽證、公聽會」舉行之必要，即補強審議委員會決議所展現之人民參與之民主正當性重要面向之一，另一面向，即強調審議委員會決議專業性之「獨立性」賦能；在釋字 645 號解釋並無直接宣告審議委員會之建制有違憲法主權在民原則的情形下，既然「聽證」之舉行已然規定於公投法中，<sup>81</sup>因此，審議委員會所謂「獨立性」亦實有再探討之必要，以鞏固審議委員會決議民主正當性之基礎。

## 二、審議委員會可否理解為我國行政法之「獨立機關」

在我國，法制上有「獨立機關」之設計，其定義規定於中央行政機關組織基準法第 3 條第 2 款，「獨立機關係指依據法律獨立行使職權，自主運作，除法律另有規定外，不受其他機關指揮監督之合議制機關」，同法第 32 條第 2 項規定，「獨立機關總數以 3 個為限」，且行政院組織法第 9 條更明訂「行政院下設相當中央二級獨立機關：1. 中央選舉委員會；2. 公平交易委員會；3. 國家通訊傳播委員會」，因此，審議委員會應非屬中央行政機關組織基準法所訂之「獨立機關」，已顯無疑義。

從獨立機關之業務職掌來看，依據行政院 2005 年院臺規字第 0930092748 號函所載獨立機關建制原則，應兼顧權力分立及責任政治原則、審慎規劃設計，職掌範圍僅限於「決策及執行特別需要專業化、去政治化或必須充分顧及政治與社會多元價值之公共事務」，就法定要件來看，審議委員會屬以委員會為機關名稱之合議制行政機關，負責審議公投提案，職掌特色卻符合獨立機關建制之要求，

有關獨立機關之規定，再探中央行政機關組織基準法第 4 條第 1 項規定「下列機關之組織以法律定之，其餘機關之組織以命令定之：一、一級機關、二級機關及三級機關。二、獨立機關。」審議委員會雖依公民投票法建制，但

---

<sup>81</sup> 聽證之民主參與層面，表現在利害關係人的參與上。

其組織法並非以「法律」定之，而是屬於「行政命令」之「規程」<sup>82</sup>，名為「委員會」且其組織以法律定之之獨立機關，限「相當於二級機關之獨立機關」<sup>83</sup>，則審議委員會是否就依法被阻擋於獨立機關建制之外？在此，同法第 21 條第 1 項但書以及第 32 條之條文內容頗值得加以分析，第 21 條第 1 項但書規定「相當二級機關之獨立機關，其合議制成員中屬專任者，應先經立法院同意後任命之；其他獨立機關合議制成員由一級機關首長任命之」<sup>84</sup>，條文內容中除規定相當二級機關獨立機關成員之任命，亦規定有「其他獨立機關」，與中央行政機關組織法第 32 條之規定來看，<sup>85</sup>第 21 條第 3 項之規定顯然不限相當二級機關、也不限機關數目，如此，中央行政機關組織法第 21 條第 1 項但書和第 32 條，經過文義解釋將有共同的結論：獨立機關也可能是二級機關以外之下級機關；回頭檢驗同法第 6 條第 3 款「行政機關名稱定名如下…三、委員會：二級機關或獨立機關用之」，審議委員會以委員會為名，因此可能屬於二級機關或獨立機關，又審議委員會依組織法規之名稱顯非屬於二級機關，<sup>86</sup>則法理上卻也可能屬於獨立機關，如此解釋便能與同法第 32 條第 3 項之邏輯相通，依據釋字 645 號解釋認定為行政院內部「參與行政處分做成」之其他獨立機關，並非相當於中央二級行政機關之獨立機關，在此，僅有必要就審議委員會之「獨立性」特質進行討論。

然而，學說上對於審議委員會獨立性之機關層級定位並無定見，代表性者如下：

---

<sup>82</sup> 請參考：中央法規標準法第 3 條：各機關發布之命令，得依其性質，稱規程、規則、細則、辦法、綱要、標準或準則。審議委員會組織法全名係「行政院公民投票審議委員會組織規程」，屬於行政院發布之「命令」。

<sup>83</sup> 組織以「組織法」或「組織條例」定之相當於二級機關獨立機關，通說指向行政院金融監督管理委員會、中央選舉委員會、國家通訊傳播委員會以及行政院公平交易委員會。

<sup>84</sup> 請參考：中央行政機關組織基準法第 21 條第 1 項全文：獨立機關合議制之成員，均應明定其任職期限、任命程序、停職、免職之規定及程序。但相當二級機關之獨立機關，其合議制成員中屬專任者，應先經立法院同意後任命之；其他獨立機關合議制成員由一級機關首長任命之。

<sup>85</sup> 中央行政機關組織基準法第 32 條全文如下：第 1 項，相當二級機關之獨立機關組織規模建制標準如下：第 1 款，業務單位以四處至六處為原則。第 2 款，各處以三科至六科為原則；第 2 項，前項獨立機關總數以 3 個為限；第 3 項，第一項以外之獨立機關，其內部單位之設立，依機關掌理事務之繁簡定之。

<sup>86</sup> 審議委員會之組織法規全名「行政院公民投票審議委員會組織規程」，依據中央法規標準法第 3 條之規定係屬各機關發布之「命令」，故審議委員會並非中央行政機關組織基準法所稱相當於二級機關之獨立機關。請參考本章前註。

## 1. 法律層級（與相當於中央二級行政機關並列）

學者吳庚認為，行政機關分為四個類別，並將其中之「獨立機關」定義為「依據法律獨立行使職權，自主運作，除法律另有規定外，不受其他機關指揮監督之『合議制』機關，行使職權之獨立尤應予以尊重」，例如有中央選舉委員會、考試院保訓會、設立較晚之國家通訊傳播委員會以及依公民投票法設立之「公民投票審議委員會」，更提到，公投審議委員會「附設於行政院，非單獨成立之機關」（吳庚，2008:200）。

## 2. 命令層級

學者蘇永欽將審議委員會歸類於「由法律創設，但另以命令規定組織」之獨立機關（蘇永欽，2008:7-8）。

雖然學說有將審議委員會視為一獨立機關之見解，但就其行政層級，卻不能以中央行政機關組織基準法關於獨立機關之規定加以解釋；德國法上，獨立機關必須有法律為依據，以法規命令方式則非無爭議，獨立機關之職權不得被任意擴張，必須在其設立之組織法歸中明白且窮盡加以規定，如此，在出於強化公平審查的需要之餘，仍能兼顧國會監督之民主正當性（黃錦堂，2005:270），顯見雖然中央行政機關組織基準法第 32 條第 3 項並沒有限制相當於二級機關之獨立機關以外之「其他獨立機關」設立之數目，只須理解審議委員會可能是「其他獨立機關」即可，況且，雖透過公投法立法理由可得知立法者有將審議委員會與中選會相提並論之意思，但畢竟立法當時中選會組織法尚未頒布，在頒布後確立中選會為相當於二級機關之組織層級後，審議委員會並非中央行政機關組織基準法第 3 條第 2 款規定之獨立機關已不言可喻。

## 三、從釋字 645 號解釋分析審議委員會之「獨立性」

審議委員會並非相當於二級行政機關之獨立機關，但因仍可能為「其他獨立機關」之地位，尤其是審議委員不在依據立法院政黨席次比例產生以後，為求審議委員會決議之民主正當性，即使法無明文，審議委員於行使職權時還是應秉持「應超越黨派以外，依法獨立行使職權」的原則，基於此，仍有探討「獨立性」之必要；單就獨立性之立論來看，在獨立機關建制之初，若立法者期望該機關必須要在某層次上脫離原來行政科層體制的支配，則該機關組織法規上會出現「依法獨立行使職權」之字樣（胡博硯，2010:398），顯見法理上獨立機關一種被期待之「獨立性」價值；有論者認為獨立機關建制的官方理由，係依總統府政府改造委員會所提，係指「專業化、去政治化及確保多元價值」，而其目的就是要確保公共利益的實現即獲得人民的信賴，然而，此僅是

在民主競爭與政黨輪替的脈絡下去理解認知方式，雖然與我國現今的環境背景相吻合，但非建立制度的長久之計（陳淳文，2009:250-251）；另有論者黃錦堂認為獨立性應表現在二個面向的議題上：獨立機關成員保障的議題以及立法部門監督的議題，前者係指對於獨立機關委員身分之保障，並著眼於機關承辦之業務與所行使職權之性質，後者係指憲政之權力分立原則與立法權擴張的問題（黃錦堂，2005:217-218）；總結來說，學界對於評價何為獨立性時，大多先從我國現行法制之紋理拼湊，始能參考外國立法例，截長補短，本文欲探討審議委員會運作之獨立性概念，無非也需依循此種脈絡，而不是鑽研獨立機關設置之原理原則尋找答案，因此，本文認為參照公民投票法規定之審議流程，將審議委員會獨立性觀察著眼於「職權行使」所表現之「去政治化」以及「行政權獨立」上，隨著釋字 645 號解釋之公布，對於審議委員會這種展現獨立性方向之訴求也更加顯著。<sup>87</sup>

釋字 645 號解釋並未加以說明審議委員會具有之「獨立性」，但是，理由書中已明示「行政院對於審議委員會之決議並無審查權」；從「彭鳳至大法官釋字 645 號解釋不同意見書」中，理解到一些大法官在做成解釋的討論過程中，給予依據舊公投法第 35 條所組成之審議委員會違憲理由，係沿用釋字 613 號解釋對於「國家通訊傳播委員會（簡稱通傳會）」之認定；<sup>88</sup>彭大法官認為釋字 645 號解釋文草率引用釋字 613 號解釋之內容，而未給予相對之論述：

本件組織外觀上連「獨立機關」都談不上的行政院內「獨立性委員會」委員之任命問題時，邏輯上似乎更應適用釋字第 613 號解釋有關所謂責任政

<sup>87</sup> 獨立機關有別於一般行政機關，因其不受行政權層層節制之指揮監督，因此，獨立一義在專指沒有隸屬機關而言，其所要獨立之首要對象，正式行政權本身（陳淳文，前揭文:259）；釋字 645 號解釋雖然認為審議委員會屬於行政程序法第 114 條第 1 項第 4 款之「參與行政處分做成之委員會」，然而這種委員會與獨立機關之學理特質並不矛盾，學者蘇永欽認為，獨立機關也有可能是附屬機關或行政程序法第 114 條第 1 項第 4 款所稱應參與行政處分做成之委員會，只是，附屬機關委員會無自主運作的空間，保障只到職權獨立行使為止，而必要參與決定的組織既非機關，僅其參與決定的行為不受干擾（蘇永欽，2008:8-9），在獨立機關的基本屬性下，委員行使職權必須格外謹慎，以確保審議委員會合乎民主正當性的要求。

<sup>88</sup> 國家通訊傳播委員會是我國現制上相當於二級行政機關之獨立機關之一，與中選會並列；釋字 613 號解釋宣告通傳會委員任命方式違憲，解釋文提到「通傳會委員任滿提名及出缺提名之規定，實質上幾近完全剝奪行政院之人事決定權，逾越立法機關對行政院人事決定權制衡之界限，違反責任政治暨權力分立原則」，與釋字 645 號解釋就審議委員會委員任命違憲之理由相當，只是，釋字 613 號解釋係以通傳會設計為「獨立機關」之前題作成解釋，可見解釋文中提到「又上開規定等將剝奪自行政院之人事決定權，…，影響人民對通傳會應超越政治之公正性信賴，違背通傳會設計為獨立機關之建制目的，與憲法所保障通訊傳播自由之意旨亦有不符」。

治與行政一體原則之論述，事實上卻無隻字片語相及，…。

由此可知，大法官會議並非沒有考量過將審議委員會與獨立機關連結，否則亦不會運用釋字 613 號解釋有關通傳會委員任命方式之認定，然而，大法官們最後做成釋字 645 號解釋理由書中，說明審議委員會屬於「內部單位」一即為彭大法官部分不同意見書中所指涉之「獨立機關」相對之意義，至於立法所賦予「獨立性」之意義一何以借用釋字 613 號解釋的違憲理由、為何彭大法官會有「獨立性委員會」之說法，在釋字 645 號解釋中皆不得見；雖然審議委員會並非我國法制上的獨立機關，亦非能獨立運作之獨立行政機關，但與基於同樣違憲理由之通傳會相較，通傳會獨立性之建制誠然有為憲法所保障通訊傳播自由把關之用意，但審議委員會難道就沒有為憲法賦予人民之創制、複決權把關而建制其獨立性之必要嗎？顯然大法官是認同的，只可能因獨立性之探討非聲請釋憲事由而欠缺解釋。

釋字 645 號解釋認同審議委員會具有對公投提案之實質審查權，然而，對於審議委員會創設之「獨立性」特質卻沒有說明白，要知道既然審議委員會對於高度政治性之公投提案具有實質審查權，則審議委員會應有超然於政治立場外之獨立審議空間，即大法官在做成釋字 645 號解釋時，並沒有正面回應從公投法立法過程中即根植於審議委員會制度上的政治爭議，正所謂「司法避不開政治，大法官釋字更不用幻想能完全去政治化」（廖元豪，2005:49），然而，只要獨立性之爭議存在，即會影響審議委員會審議公投議題之合理審查界限、範圍。

#### 四、審議委員會之獨立性落實與否

實務上，審議委員會獨立性之展現可從兩個面向觀察：行政程序上及政治上；<sup>89</sup>如前述，行政程序上，審議委員會做成決議須與協力關係之中選會配合，並受訴願委員會之監督，且尚有職掌審議委員會人事任命權之法定主管機關行政院，只是，從實務經驗來看，審議委員會除曾與訴願委員會就訴願決定有過爭辯，中選會與行政院似未曾有過干涉審議委員會做成決議之案例，僅罕見的在審議委員會第 12 次會議時曾發生中選會在審議委員會開會前給予公投提案爭點之審查「建議」，<sup>90</sup>並無直接影響審議過程及決議，另外，審議委員會經過釋字 645 號解釋之宣告及台北高等行政法院 99 年訴字 2283 號裁判之裁定，具有公投提案實質審查權之地位已然確認，應有專業性之行政裁量餘地，

<sup>89</sup> 有關行政程序面向之獨立性解釋請參照本文第一章註 11。

<sup>90</sup> 請參考本文第三章第 12 次會議開會過程中，有關「一案一事項」問題胡祖慶委員之發言。

而最高行政法院 101 年判字第 514 號判決亦認定中選會依據第 14 條第 1 項所為審查，係為「形式審查」性質，但對於該條文第 4 款規定「提案內容相互矛盾致不了解提案真意」，卻是由審議委員會所認定，亦認同審議委員會具有相對於中選會職權之實質審查權；運作至 2011 年底為止，兩屆審議委員會已做成 8 件認定公投提案「不合於規定」、4 件認定「合於規定」之決議，審議委員會已確立其我國全國性公投「守門員」之角色地位，且就實務經驗而言，審議委員會亦逐漸走向釋字 645 號解釋所期許協助人民正當行使創制、複決權之「協助者」之角色地位，<sup>91</sup>審議委員會之決議已顯然展現其行政程序上之獨立性。

儘管本文研究認為審議委員會在行政權之獨立性已極為顯現，然而因公投提案本蘊涵政治性因素，審議委員會之決議得否全然「去政治化」、達到政治獨立性之目標，顯然尚存爭議；國民黨、親民黨版本公投法草案創設審議委員會，係欲藉由得與中選會相抗衡之另一獨立性委員會，做為對人民公投提案進行事前審查之「守門員」，然而，因為依據舊法規定導致審議委員會受立法院各黨團之「委託」審議公投提案而限縮於「小立法院」之框架，進而，依據新法，確立審議委員會僅是行政內部單位之組織階層卻要承擔全國性公投提案之政治關注，反而使審議委員會審議公投提案無法扭轉其「以低政治成本的委員會決議高政治成本的全國性公投議題」形象，不論是適用舊法或新法，審議委員會的決議都可能受到外在政治環境的挑戰，尤其是做成提案不合規定之決議時，如同大法官解釋難以完全去政治化一般，審議委員會決議甚至聚焦了公民投票的政治化特質。

從審議委員會內在審議委員個人的表決行為來看，審議委員行使表決公投提案之職權，對於公投議題之政治屬性往往認識最深，因審議委員表決公投提案，表示「認為合於規定」、「認為不合於規定」及「棄權」之選擇，代表一次「政治行動」，不同的政治行動有其不同的政治動機，或者基於利益、權力，或者出自對某種理念的執著（林佳龍、周永鴻與曾建元，2007:210），因公投提案攸關的公共性與政治力相對高張，與其說審議委員表決背後的個人動機，不如說審議委員所考量舉行公投之「政治後果」及「法律效果」，我們可以假設，依據政黨指派之審議委員，其在每一次會議中個人的決定，必有其考量之「政治後果」，而非經由政黨比例而指派之審議委員，除了決議時考量到「政治後果」，則更有可能考量到「法律效果」了，審議委員並非事務官，因又具有任期亦難認屬政務官，審議委員多出自於學術界、政治界或法律實務界之知名人士，且採取委員會之組織形式，審議委員之決議係經由委員表決產

<sup>91</sup> 所指為本文第三章論述審議委員會從第一屆到第二屆「成長」之角度，雖事實上仍受批評，但以第二屆審議委員會審查「反美牛」公投案之過程為例，審議委員會確實能扮演「協助者」之角色，做成有利於人民正當行使創制複決權之決議。

生，若針對審議委員個人之選擇進行批判，也無濟於決定公投提案得否交付人民投票，且在現實的政治情境下決定制度面貌的最重要因素，往往是政治行動的互抵或合力，而非理論的思辨詰難（林佳龍、周永鴻與曾建元，前揭文），<sup>92</sup>我們只能探討，在我國公投制度設計之下，審議委員會除了保有其委員會之形態外，其實已受到層層行政控制，作成之決議亦受有限度之司法監督，<sup>93</sup>審議委員若無法有其決議之考量，則獨立行使職權之立意應無價值，依據獨立機關建制之旨，退萬步言，制度上能確保審議委員會決議不受太多的政治干預即已足。

審議委員會曾有二次出席委員全數通過公投提案認定合於規定之經驗，即第一屆審議委員會第 8 次會議之「兩岸直航」公投案，及第二屆審議委員會第 12 次會議之「反美牛」公投案；第 8 次會議時，代表民進黨之審議委員已全數請辭，代表台聯之審議委員則未出席會議，由代表國民黨、親民黨及無黨聯盟之審議委員，全數通過江丙坤為領銜提案人提出之「兩岸直航」公投案，因江丙坤所提出之公投提案係國民黨中央授意，<sup>94</sup>故由同屬泛藍陣營代表之審議委員表決通過之，雖然執政之民進黨向來積極推動公民投票，然而本次公投提案卻可能與中央政府之政策立場對立，民進黨亦不推舉審議委員參與表決，似乎可見民進黨也不見得無條件支持公民投票，恐怕還是要看公投議題為何。<sup>95</sup>

至第 12 次會議時，即便本次由民間團體提出之「反美牛」公投案與行政院之政策立場相對立，審議委員會仍以提案內容不違背法令及訴諸落實直接民權之信念，由當次出席之審議委員全數認定合於規定；<sup>96</sup>雖然第 8 次會議及第 12

---

<sup>92</sup> 以審議委員會第 3 次會議決議之「討黨產公投案」為例，提案人游錫堃先生與所屬之民進黨團為何決心於審議委員會作成本案決議之前，就依審議委員會所訂「決議日期」提起行政訴願？除了預期會遭到公投審議委員否決的結果，而決定先發制人的策略性考量外，同時，行政院訴願會是由行政院主導組成，訴願結果或較能符合民進黨（即當實之執政黨）的主觀期待，更可藉此凸顯公投法施行，顯然是一種符合理性選擇理論的決定，也顯然也都是政治性的操作，而非法治層面的運行結果之爭議問題。

<sup>93</sup> 即 99 年訴字 2283 號裁判所認定之審議委員會裁量餘地外之司法審查範圍。

<sup>94</sup> 請參考本文第三章第 8 次會議（五）開會議題背景之簡述。

<sup>95</sup> 以高雄市「小班小校」地方性公投案為例，2008 年 1 月，高雄市教師會提出公投提案連署，並呼籲高雄市政府選舉委員會加速審查，以期能和當年 3 月總統大選合併舉行，但高雄市政府對地方性公投和總統大選合併表示疑慮，並認為應由高雄市選舉委員會決定，顯見民進黨政府也不盡然盡快通過人民公投提案。請參考〈人數過門檻，小班公投連署書送審〉，中國時報，C2 版，2008 年 1 月 5 號。

<sup>96</sup> 請參照本文第三章審議委員會第 12 次會議過程；另審議委員會第 11 次決議，審議委員會也未依據行政院就該案宜蘭縣地方性公投提案函請認定之方向進行審查，經出席委員全體認為該案並無公投法第 38 條規定之疑慮，在本次決議過程中審議委員



次會議通過之公投提案皆因未再進行連署及連署人數不足，未交付人民投票，兩相比較足見審議委員會確有往跳脫政治意識、遠離行政與立法之紛爭，以展現其「獨立性」的可能存在。

換言之，只要審議委員會秉持「依法行使職權」信念來審查公投提案，無據行政干預，無視政治壓力，才有機會成就其專業性之「獨立性」特質。<sup>97</sup>



---

會展現出的是「行政獨立性」。

<sup>97</sup> 審議委員會目前所認定 7 件不合於規定之公投提案理由皆係該提案不屬於公投法第 2 條第 2 項之事項及第 14 條第 1 項第 4 款之「提案內容顯有矛盾錯誤」等因素，但審議委員會認定 4 件合於規定之公投提案卻因無須做成決議理由而較無標準可言，如第 8 次會議決議，只因沒有代表泛綠之審議委員出席之情況下即全數認為合於規定，則審議委員會雖仍夠能依法行使職權，但其建制之正當性卻因此弱化，審議委員會之建制並非專為否定人民公投提案，而係有篩選公投提案之功能，若能如第 12 次會議決議，無視行政主管機關之壓力，以及外在政治輿論，則審議委員會能藉由通過之理由彰顯審議委員會作為人民行使創制、複決權「協助者」之功能，建立獨立性之形象。

## 第五節 其他爭議之探討

### 一、全國性公投程序規定「矛盾」的問題

論者所謂本法公民投票程序規定的「矛盾」之處，多針對第 10 條與第 14 條如何配合、適用，<sup>98</sup>而這個法條適用的實作爭議，在第一屆審議委員會舉行第 1 次正式會議時就是審議委員關注的問題，<sup>99</sup>且此爭議問題之討論持續至第二屆審議委員會時。<sup>100</sup>

審議委員會依據本法第 10 條及第 14 條的規定行使職權，在公投法制定之初，立法者設想之行政程序，如下列圖示（圖 4-1、圖 4-2）：



<sup>98</sup> 請參考本文第一章註 13。

<sup>99</sup> 在第一次審議委員會議決議過程中，委員對於本法第 10 條與第 14 條是否有適用矛盾的問題達成共識，大至上贊同應以本法第 14 條規定之審查期限 30 日為標準，然而，對於起算時日的認定有所爭議，提案人依據訴願法第 2 條「人民因中央或地方機關對其依法申請之案件，於法定期間內應作為而不為，認為損害其權利或利益者，亦得提起訴願」之規定提起訴願，受理訴願之行政院訴願委員會直接認定「30 日期間之計算，依本法第 6 條規定準用公職人員選舉罷免法第 4 條第 2 項及第 5 條之規定，屬法定不變期間」，與中選會行政幕僚適用「公投法施行細則第 12 條」之解釋並不相同。

<sup>100</sup> 在第二屆審議委員會舉行第一次正式會議、即第 9 次審議委員會會議時，委員對於本法第 10 條與第 14 條如何適用亦多有疑問，在中選會行政幕僚解釋應以公投法施行細則第 12 條之規定為準後，第二屆審議委員會始認同應於審查期限內舉辦公投提案之公聽會。

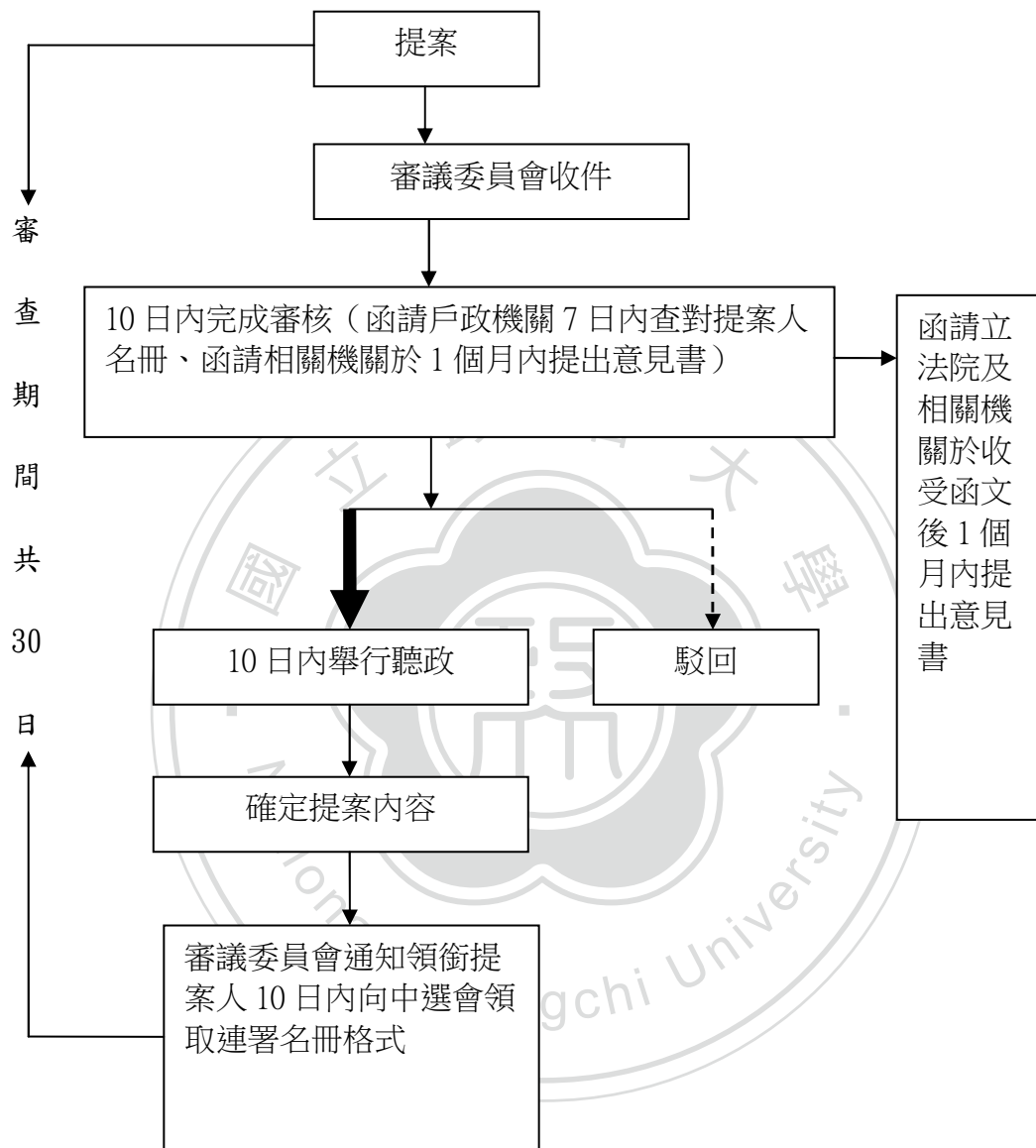


圖 4-1 公民投票法第 10 條運作程序

(引自內政部編訂，2003:158)

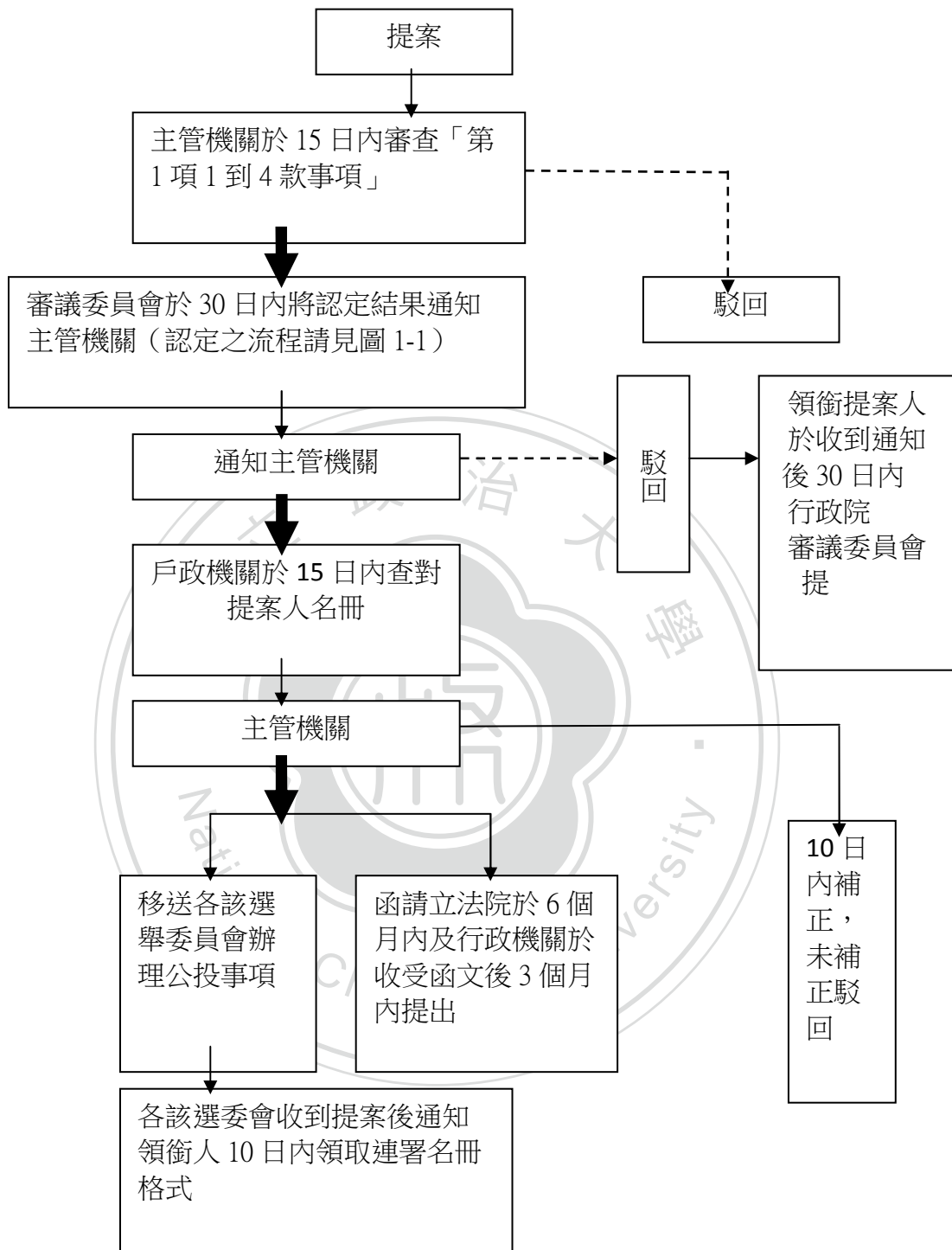


圖 4-2 公民投票法第 14 條運作程序  
 (引自內政部編訂，2003:158)

圖 4-1 及圖 4-2 中，虛線箭頭代表「審查不合於規定」，粗箭頭代表「審查合於規定」，其中圖 1-1 所呈現之流程，即圖 1-2「審議委員會於 30 日內認定」程序之詳細流程，部分學說質疑的「矛盾」，<sup>101</sup>似未影響實務運作，然而，從圖 4-1 中可得知審議委員會於收件後應於 10 日內審查，其中包含應函請戶政機關於 7 日內查對提案人名冊之期間，<sup>102</sup>只是於圖 4-2 中，還可見經審議委會認定提案合於規定後主管機關應「函請戶政機關於 15 日內查對提案人名冊」之規定，究竟戶政機關應於什麼時點查對提案人、又該由何機關函請其查對？就圖示難謂得出定論；參考本法施行細則第 12 條所定「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 9 條第 1 項及第 14 條規定辦理」，及本法第 9 條第 1 項所定「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」，可見提案人名冊係向主管機關而非直接向審議委員會提出，且審議委員會依據本法第 34 條所定之職權仍應以提案內容之實質審查為主，因此本法施行細則第 12 條中所列出之相關程序係指主管機關職責，而非審議委員會法定職權，本法第 10 條有關審議委員會於收件後應函請戶政機關於 7 日內查對提案人名冊之規定，因行政主管機關未由所發布之施行細則補充說明，故其規定之事項於實務運作上徒具形式，因此，所謂「矛盾」其實指法規而非實務運作。<sup>103</sup>

有關公投法第 10 條與第 14 條適用爭議，兩屆審議委員會之認定有所不同，<sup>104</sup>未能消弭外界對中選會與審議委員會組織「疊床架屋」之疑慮，至最高法院 101 年 514 號判決，終有司法實務論點，最高法院認為：

從公投法第 10 條（全文共 3 項）第 2 項、第 3 項與同法第 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：1. 收件審核機關不同；2. 受理審核程序與期間不同；3. 相關機關提出意見書時間不同；4. 通知連署機關不同。…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、

<sup>101</sup> 請參考本文第一章註 23。

<sup>102</sup> 另有審議委員會應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「1 個月內」提出意見書之規定，因其不受條文中審議委員會應於收件後 10 日內完成審核之限制，故在此先不予討論。

<sup>103</sup> 本文圖 4-1 及 4-2 係參考民國 92 年 12 月 19 日立法院全院委員審查行政院於同月份 10 日提出之公民投票法覆議案後，回應相關覆議問題之說明，因當時本法尚未公布施行，審議委員會尚未開始運作，故立法院預設依本法運作之程序與審議委員會在實務上採取之模式稍有扞格。

<sup>104</sup> 詳見本文第三章第四節第一項 2-1 點所歸納。

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。…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。

最高法院明確判別中選會與審議委員會應適用公投法第 14 條何項、何款，且認定因第 14 條有關「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」之規定較第 10 條更為明確，除第 10 條另有「聽證」之規定，適用第 14 條即包含適用第 10 條之意思，間接認同公投法施行細則第 12 之規定，此外，最高法院更進一步確定公投法第 14 條第 1 項第 4 款係為審議委員會應認定公投提案之事項，如此一來，審議委員會以該條文做為認定公投提案不合於規定之理由，應再無爭議。

中選會於 2009 年 12 月改為適用新法「中選會組織法」及「中選會處務規程」，新法皆有明確規定中選會負責辦理之公民投票事務，<sup>105</sup>新法將中選會「主管機關」之定位明確化，且既然中選會與審議委員會就公投法第 10 條及第 14 條之適用已無爭議，應可消除外界對於「組織疊床架屋」之疑慮。

## 二、審議委員會審查地方自治事項的界限

審議委員會第 11 次會議決議標的為行政院函送之宜蘭縣政府公民投票提案「您是否同意，宜蘭縣政府應自中華民國 99 年起，恢復每年 7 月在冬山河親水公園等場地，主辦宜蘭國際童玩藝術節」，本案經宜蘭縣審議委員會認定雖屬地方自治事項之議題，但不合於公投法規定之「『重大政策』創制複決事項」，行政院就是否為重大政策之疑義函送審議委員會審議之；本案係審議委員會第一次執行公投法第 38 條職務之經驗，也是現階段行政院公民投票審議委員會與地方性公民投票審議委員會協力審查公投提案之唯一案例，<sup>106</sup>然而，根據本法第 38 條之規定，主管機關行政院只有在收到地方審議委員會送請認定之公投提案決議，對該案有「是否屬地方性公民投票事項」之疑義時，始有送審

<sup>105</sup> 中選會組織條例第 1 條即規定「中選會統籌辦理公職人員選舉罷免及公民投票事務」，第 6 條第 2 款亦明定「公民投票公告事項之審議，應經中選會委員會會議決議」；處務規程第 5 條第 3 款規定「全國性公民投票提案、連署之受理與查核及意見書之彙整、公報之編製」，第 7 條第 6 款亦規定「行政院公民投票審議委員會相關事務之協處，屬中選會法政處掌理事項」；中選會做為本法第 14 條之「主管機關」地位更加明確，但為有別於本法第 3 條所稱「主管機關」，在概念上仍應加以區別。

<sup>106</sup> 請參考本文第一章研究目的第二點之論述。

議委員會認定之必要，本案經宜蘭縣審議委員會認定為「非屬重大政策創制複決事項之地方自治事務」，行政院函請審議委員會再為認定之爭點，在於本案是否真如宜蘭縣審議委員會所認定的非屬於地方「重大政策」創制複決，在第 11 次會議過程中，多數委員都認同全國性審議委員會有權限審查地方性審議委員會作成之公投提案決議，而所依據之法律，解釋上都應採「目的性限縮解釋」，限縮中央審查地方自治團體決定之職權，<sup>107</sup>給予地方自治高度尊重，因此，審議委員會並無對本案公投主文及宜蘭縣審議委員會之決議內容進行實質審查，亦未就本法第 2 條第 3 項各款之地方性公投事項進行條文解釋。

有論者從地方性公投制度之視角，認為地方性與中央就公投制度上的互動性，在中央地方垂直權力分立下，地方自治團體對地方自治事項之決定原本就具有牽制中央決定的思維，尤其表現在當地方公投與全國公投結果相衝突時，兩者在司法審查過程中的對立，地方公投亦會對於全國公投結果具有補充、挑戰、牽制的功能（陳俊榮，2008:118），反過來說，根據本法之規定，制度設計上中央對於地方性公投亦有「監督的功能」，只是，倘若審議委員會認為地方審議委員會之決議有重大明顯的違法情形，而對其重新為實質審查並重新決議，在我國憲政制度下是否於法有據？

已知審議委員會決議屬於行政上的「事實行為」，即便審議委員會就本案重為決議，對於原來地方性審議委員會之決議並不直接產生「第二次裁決」之法律效果，其實是「出於對機關權限分配秩序之尊重」（許宗力，2006:518），地方政府對於地方性公投提案之認定，中央政府仍應於以尊重，就如前舉論者之見解，尤其地方性公投提案係人民就地方自治事務相關議題所提出，是不同於對全國性公投議題之政策參與形態，由中央來評斷顯不合乎我國憲制垂直分權之理論，因此，審議委員會在依本法第 38 條行使認定職權時，審查之核心應為該案是否有重大明顯違法之「形式審查」上，在審議委員會第 11 次會議過程中，賴浩敏委員認為本法第 38 條之立法精神，在於當行政院在對提案「是否屬地方性」有疑義時，<sup>108</sup>始需送請審議委員會審議，應可作為審

<sup>107</sup> 廖元豪委員引用大法官釋字 553 號解釋論述，認為「地方自治團體的自治事項，中央只能審查適法性，即『合法性審查』，而且除非這個判斷有恣意濫用及其他為情事，不然上級的監督機關也不可以任意撤銷或變更」，因此，審議委員會就本案之審查應僅止於宜蘭縣審議委員會作成之決議是否有重大明顯違法的問題。

<sup>108</sup> 欲判斷公投提案究竟屬全國性或地方性事項，仍無法避免對提案內容進行「實質審查」，然而，公投法第 38 條之意旨，係在審議委員會判斷公投提案之事項屬於全國性或地方性，而非適用如公投法第 14 條第 1 項第 4 款之標準，審查提案內容是否有「矛盾」，亦即，審議委員會做成之決議，僅止於本案屬於全國性公投事項抑或地方性公投事項之認定，若本案提案人誤「全國性公投事項為地方性公投事項」，則可歸於「形式上具重大法律瑕疵」，不超出中央對地方自治事項合理之審查範圍。

議委員會就地方性公投提案審查範圍之註解。

### 三、公投提案主文陳述方式的探討

審議委員會有對人民發動之公投提案進行「實質審查」之職權，已經由大法官會議解釋以及司法裁判加以確認，但因法規並無確切規範審議委員會實質審查公投提案的程度及範圍，因此，先從歷次審議委員會決議過程來加以了解，審議委員會對於公投提案所提出幾項實質審查的原則：

1. 公投主文之內容是否符合公投法第 2 條第 2 項各款公投事項之規定，但若符合第 4 款「憲法修正案之複決」事項，則應直接予以認定不合於規定。<sup>109</sup>
2. 公投主文是否「明顯」<sup>110</sup>涉及預算、租稅、投資、薪俸及人事事項。
3. 公投主文與理由（提案內容）之陳述是否有公投法第 14 條第 1 項第 4 款<sup>111</sup>「相互矛盾或顯有錯誤，致不能瞭解其提案真意者」之情形。

<sup>109</sup> 審查公投主文是否符合本法第 2 條第 2 項各款事項本為審議委員會主要職責所在，然而，因審議委員會第 5 次決議有以「本案涉及變更國號，為憲法修正案之議題，需循其他程序提出，非屬公民投票法第 2 條第 2 項所列各款事項」為認定公投提案不何於規定之事由之一，故本法第 2 條第 2 項第 4 款應可適用作為公投提案實質審查之排除事項。

<sup>110</sup> 審議委員會第 10 次會議過程中，曾有就本案議題之「兩岸經濟合作架構協議（ECFA）」政策是否涉及租稅、預算之可能進行討論，廖元豪委員發言「是否涉及投資租稅之問題，應嚴格限縮解釋，除非案子明文有預算投資文字，否則政策提案大都與預算有關」，另審議委員會第 13 次會議過程中，陳妙芬委員亦有以「舉重以明輕法理原則」闡述意見，認為「假設 ECFA 因為這些原因而不能交付公投，那應更不能成為簽署協議的標的內容」，故審議委員會必須有限度的適用本法第 2 條第 4 項規定公投排除事項之餘地，即勢必在公投提案明顯以預算、租稅、投資、薪俸及人事事項為命題的情況下始得適用，否則不得任意以排除條款認定公投提案不合於規定。

<sup>111</sup> 審議委員會第 5 次會議過程中，楊泰順委員引用本法第 14 條第 1 項第 4 款說明本案「主文」與「理由說明」有所矛盾，第 5 次會議決議中亦以本案主文有「矛盾且意義不明之問題」為認定本案不合於規定之事由之一，但未加以討論是否本條文可作為以後審議委員會審查公投提案之標準。第 7 次會議中，楊泰順委員認為有必要討論本條文的問題，以釐清審議委員會審查公投提案的程序與事項，錢林慧君委員與葛永光委員則認為審議委員會若有依本條文認定之職權，代表審議委員會有實質審查公投提案之職權，顯然審議委員會已有適用本條文審議之默契，至審議委員會第 13 次會議以後，本條文已被用來界定公投提案主文之「表述方式」與提案理由說明是否有矛盾導致不能探究提案人真意之程度，然而，訴願會於 2010 年 9 月 29 日根據審議委員會第 13 次會議決議做成訴願決定院臺訴字第 0990103987 號，認為「公



4. 公投主文之內容是否有違背公投法第 33 條第 2 項「提案之基礎事實類似、擴張或減縮應受判斷事項」之「同一事項」<sup>112</sup>規定，以及是否違反公投法第 9 條第 4 項規定之「一案一事項」。<sup>113</sup>
5. 人民提案之公投主文，陳述是否應為與政府重大政策立場相反之「反面陳述」。<sup>114</sup>

從上舉審議委員會對於公投提案進行實質審查的原則看來，任意性發動之公投提案被認定合於規定，須強調其公投主文之文字表述方法，尤其在公投法規定人民公投結果通過之高門檻前提下，<sup>115</sup>為「確保有意義之公投結果」，審議委員會實應扮演「守門員」之角色，從提案人之真意探究開始，慎思審辨每次公投提案主文之敘述方式是否合理或涉及應排除事項。

第二屆審議委員會第 13 次會議開始，審議委員注意到公投提案之主文除了應避免涉及法規定應排除之事項，還必須從主文敘述語意之最根本邏輯性開始進行「文義解釋」，作為公投提案，在投票率超過法定門檻的前提下，是否能產生有效之公投結果？以第 13 次會議決議之「黃昆輝 ECFA I」公投案主文為例，蕭高彥委員認為在我國公投法規定之架構下，公民投票會發生三種結果：1.

---

公投法第 14 條第 1 項第 4 款僅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，並未規定主文與理由相互矛盾之情形，…，認事用法顯有違誤」，而後，中選會代表在第 15 次會議前舉行之公聽會上，認為「就整體法秩序觀之，審議委員會適用本條文係屬其職權範圍」，雖然「審議委員會並無採用本條文審議之必要」，但可見得中選會實已授意審議委員會採納本條文作為審議公投提案標準，最高行政法院 101 判字第 514 號判決亦認同本條文係審議委員會應認定之事項。

<sup>112</sup> 在審議委員會第 10、13、14 及第 15 次會議決議所審查之公投提案皆為兩岸經貿合作協議為議題主軸，然而，審議委員會還沒有作成以「屬於同一事項」而認定不合於規定之案例。

<sup>113</sup> 審議委員會第 9 次會議及第 12 次會議皆有針對公投提案主文討論是否符合「一案一事項」之要件，一案一事項的爭議來源有提案之公投主文前後段是否分別為解決實質性及程序性問題、以及公投主文前後段所指議題是否有「因果關連性」，雖然審議委員會並未作成一案一事項解釋性的規則，但顯然認同應採寬鬆認定。

<sup>114</sup> 審議委員會自第 13 次會議開始有公投主文陳述方式之問題討論緣起於在第 13 次會議召開之前陳長文律師提出之公開信「給公投審議委員的一封信」內容，就公投；界定公投提案主文是否為「反面陳述」，以第 12 次會議決議之「反美牛公投案」提案主文之表述方式為標準，即提案主文應以「反對政府政策」為立場，詢問公民是否「反對」政府特定法案或政策議題。

<sup>115</sup> 所謂高門檻，通常是指我國公投法對於「人民發動創制複決案」之規定亦常嚴苛，且行政機關不能發動公投，故被譏為「鳥籠公投法」（黃偉峰，2004:75），然而，公投法第 30 條第 1 項規定公投通過必須「投票人數達全國、直轄市、縣（市）投票權人總人數二分之一以上且有效投票數超過二分之一同意者」，卻也是直接影響公投通過與否之一項門檻，尤其是公投投票率普遍不高之情況。

當公投票數過了法定門檻且同意過半時；2. 當公投票數過了法定門檻且反對過半時；3. 當公投票數未過法定門檻而本案不成立時；<sup>116</sup>設想若以本案主文非「反面表述」之敘述方式—即以「你是否『反對』…？」之問句詢問投票人，本案交付人民公投後會發生以下三種投票結果皆為「本次公投無意義」之情況：

### 1. 當公投票數過了法定門檻且同意過半時

公投「通過」的意涵為「同意簽訂」之結果，與政府積極推行兩岸經濟協議之政策方向相同，只有強化政府作為正當性的效果，實無須以公投之方式加以確認。

### 2. 當公投票數過了法定門檻且反對過半時

公投「否決」的意涵為「不同意簽訂」，但依據本法第 31 條第 1 項觀察之文義解釋，惟有公投案經「通過」者，方有本法第 31 條第 3 款「權責機關為必要處置」之法律效果，因此，舉行公投之結果既為「否決」，政策是否繼續推動仍取決於政府之作為或不作為。

### 3. 當公投票數未過法定門檻而本案不成立時

此種依法為公投「否決」之意涵，既非「同意簽訂」亦非「不同意簽訂」，等同於公投案不成立，公投提案不成立固然可以解讀成政府推動特定政策的正當性不足，但公投結果對於該政策之推動或遏止，仍然不具任何強制之法律效力。

在會議過程中，對於是否公投主文命題是否必須與政府政策立場相反之「反面表述」形式，委員就上述假設之情況激辯，審議委員會最後作成如下認定本案不合於規定理由：

人民提起之公投提案應持「改變現狀」之立場，…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，…。

---

<sup>116</sup>三種結果的法律依據分別為：1. 按照公投法第 30 條第 1 項規定公投結果「投票人數達全國、直轄市、縣（市）投票權人總人數二分之一以上且有效投票數超過二分之一同意者」屬於「通過」之結果；2. 按照公投法第 30 條第 2 項後段規定公投結果「未有有效投票數超過二分之一同意者」屬「否決」之結果；3. 按照公投法第 30 條第 2 項前段規定段公投結果「投票人數不足全國、直轄市、縣（市）投票權人總人數二分之一以上」屬「否決」之結果。

上舉第二種情形「當公投票數過了法定門檻且反對過半時」的公投結果，因為相關公投法法文之規定較為含糊，成為爭議之核心，對外引發對於公投主文是否應採「反面表述」的廣泛的迴響，論者認為審議委員會不可因認定公投提案為重大政策的創制複決，就依據公投法第 31 條第 3 款去預設「唯有『同意過半』的公投結果，才能促使政策改變」的立場（黃舒芃，2010:18），認為，本法第 30 到 32 條之所以區分「同意過半」與「不同意過半」的情形，並不是因為公投法只保障「同意過半」的民意，而恐怕是因為公投法在此忽略了：「不同意過半」的公投結果，也有可能是多數民意希望「改變」既存政策的表現（黃舒芃，前揭頁 19），因此審議委員會在無法預測公投結果的情況下不能自始一味禁止「不同意過半」之公投結果（黃舒芃，前揭頁 18），對此，就人民發動之公投提案，自應以探求提案人之「真意」為重，本案主文問的是「是否同意」政府與中國簽訂 ECFA，答案只有兩種，同意或不同意，恰恰與公投票上「同意」與「不同意」的選項相對應。題旨再清楚不過，凡識字曉文者，皆懂其意（李建良，2010:15），因此，為保障人民行使創制、複決之權，對於公投主文自不得以是否係「反面表述」作為否定之理由。

因為反面表述的爭議，進而讓公投法之立法漏缺又再度被正視，<sup>117</sup>尤其是公投法第 1 條首揭「為確保國民直接民權之行使」之立法意旨，確實因立法設定通過之高門檻而有難以落實的問題。只是，為了使人民得透過公投行使創制、複決權，是否就可「只論過程，不問結果」、對於「沒有爭議的公投主文」與「有效力的公投結果」之間的因果關連性認定過於寬鬆？公投提案無法避免政治或利益團體操作的情境，尤其是我國全國性公投尚未有通過投票門檻票數之先驗情形下，更應注意「遭少數操縱而產生的謬誤多數」（a false majority）之可能，<sup>118</sup>甚或，更應關切公投結果遭到誇大扭曲的現象（Butler & Ranney, 2002:185），因此，從審議委員會所被賦予的行政職權視角觀之，作為

<sup>117</sup> 在第 16 次會議過程中，吳永乾委員以第 16 次會議決議之公投提案「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」為例，舉出公投法第 30 條到第 32 條規定有矛盾之處，認為就本案係「法律之複決」事項，但若以本案主文之意旨，若交付人民公投結果為「同意通過」，則依據本法第 30 條規定「公民投票案投票結果，投票人數達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」，再適用第 31 條第 2 款規定之通過效果為「有關法律、自治條例之複決案，原法律或自治條例...，失其效力」，亦即，本案之法律複決案若有半數投票者同意，所複決之法律應失效，但因本案係問投票者「你是否同意審議委員會應繼續存在」，若人民投同意票應代表「同意審議委員會繼續存在」，通過結果卻會因本法法文之規定發生與人民期望之結果矛盾的問題。

<sup>118</sup> 根據 Butler 與 Ranney 的說法，即指當公投提案交付公民投票作最後裁決時，當所有民眾皆出席投票，其結果便會逆轉當特殊利益團體利用選民政治冷漠、拒絕去投票，而動員投票部隊前往投票之少數擊敗多數的現象。

公投審議機制，得實質審查人民所發動之公投提案，為了達成行政機關對外作成處分之任務、盡量協助人民作成「對的決定」，<sup>119</sup>審議委員會自非出於特定公投結果或刻意預設公投提案人「真意」之立場，來對公投提案使用的語意、表述方式應加以審視、解讀；其實，審議委員會依法無需為公投提案之第二階段連署或交付人民公投之投票結果負責，但為依法行政，審查提案本來就應該注意這些問題，例如，審議委員會探求提案人真意，認為公投提案涉及修憲或領土變更而屬於公投法第 2 條第 2 項第 4 款之「憲法修正案之複決」事項，卻仍予以通過，則假若本案通過人民第二階段連署，進而交付人民公投達到「通過」的結果，在公投程序違憲的情況下，不能產生修憲或變更領土之法律效力，因此，審議委員會雖不能去假設公投提案第二階段連署是否能通過，或是去猜測公投結果通過之機率，但仍可以藉由對公投提案之實質審查，確保人民所參與的係為有效之公投，如此亦符合其行政職能。

回到公投主文是否應為「反面表述」的問題，參考國外立法例，因美國許多的州政府都承認人民直接立法創制權，因此，會在修法或修憲的公投主文附上簡短的摘要說明，多數州會針對相關提案賦予簡潔的標題，雖然部分州規定提案人得自附說明，但幾乎還是交由負責選舉事務的政府單位處理（Butler 與 Ranney, 2002:296），至於採強制複決事務之法國，亦規定公投主文必須公正、清楚，且在文義解釋上沒有模糊的空間，法國憲法委員會曾對兩次法國地方性公投提案裁定認為「公投提案主文設計不應模稜兩可，且必須滿足公投本身所必須具備的清晰與合憲性」（王思為，2011:108）；雖然上開案例並未為反面表述之規定提供參考之範例，但卻皆說明了公投提案主文必須具備清晰、明確的意旨，讓人民能僅透過圈選同意或不同意傳達個人對於公投議題之傾向，以我國公投法存有爭議且公投經驗尚不成熟的條件，若能有明確且統一之公投提案格式，減少人民公投提案之審查爭議，進而增加公投提案交付人民投票的機會，是否會因而讓人民較相信公民投票所蘊含之民主參與本質？<sup>120</sup>

---

<sup>119</sup> 在此即指審議委員會應作成「避免人民藉由公投行使創制、複決權卻發生錯誤公投結果」之決議。

<sup>120</sup> 我國公投法參諸他國公投立法甚多，尤其以民主政治文化都相對成熟之西歐民主國家為主，然而，各國憲法規定人民行使創制複決權之民主參與意義卻大不相同，如瑞士之公投制度被作為政治過程之最後決定，是一種經由協商化解利益衝突問題的「比例民主」，而法國則將公投制度用以強化政策正當性，另德國憲法沒有全國性公投之規定，以聯邦為單位、基於法律與政治的適應與恢復採取行使自主權之地方性公民投票（郭秋慶，1998:155-157），反思我國之公投法制對於人民創制複決權之公投事項規定與憲法所賦予人民直接參與的基本權力，意義上的連結並不明確，若非得透過解釋發揮其落實之效果，則除司法違憲審查，審議委員會之「事前審查」責任便相當重要。

從審議委員會第 14 次會議過程來看，委員對於本案公投主文應採用反面表述的命題已成為多數共識，甚至討論到是否應給本案提案人「彈性修改主文的空間」；<sup>121</sup>訴願會院 2010 年臺訴字第 0990103987 號決定認為「提案主文未能看出公投提案之主要目的在於改變現狀之立場，…訴願人在公投審議委員會公聽會尤陳述表示，其係提出政府有無權利簽約之議題，並未就 ECFA 實質內容持贊成或反對之立場，姑不論未為反對 ECFA 立場不符公投制度之目的，況所陳以政府有無權利簽約之程序性議題，亦與提案主文為是否同意簽訂 ECFA 之實質性論述，未臻一致」，訴願會並未直接認同審議委員會「應為反面表述」之論點，但顯間接贊成審議委員會「公投應改變現狀」之見解，而高等行政法院 99 年訴字 2283 號裁判則認為「公投審議會之『認定』，應非單純至僅負責就公投法第 2 條所定之公投事項『認明確定』而已」，且「本件有關公投提案之判斷，…，應認享有判斷餘地」，應認審議委員會作成「應為反面表述」之決議，係屬其實質認定職權範圍內享有之判斷餘地，並非不可，且高等行政法院對於認同人民公投提案應採「反面表述」之論點，做出如下解釋：

創制乃「由無變有」之概念，複決則是對現已存在之法律或重大政策，認為有不應存在之處欲加以否決，即「由有變無」之概念，…，此亦可由公投法第 31 條第 1 項規定各相關機關須按公投通過之結果，為一定之作為得知。…如有效票「不同意」者超過 2 分之 1 時，亦因現行公投法第 30 條第 1 項規定，因不合於「通過」之要件，亦無法適用上開第 31 條第 1 項第 3 款規定之法律效果，故其提案主文即須採取「反面表述」方式，方能與其提案理由相互一致。…因此，對於國家重大政策複決之公投提案，提案主文須與其提案理由一致，並依其提案理由而表述其提案主文。

在反面表述之要件尚未成為人民與公投審查機制之共識前，審議委員會仍要注意是否得僅以提案並非「反面表述」為駁回提案之理由，或提案並非「反面表述」是否可為提案人補正之事由等問題；「黃昆輝 ECFA I」公投案領銜提案人不服高等行政法院 99 年訴字 2283 號裁判，上訴最高行政法院，近期最高行政法院做出 101 年判字 514 號判決，而有以下認定：

依據本法第 31 條第 3 款，…。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

<sup>121</sup> 在第 14 次會議過程中，吳永乾委員認為「公投提案的特殊性在於需經過一定的人民連署門檻，因此沒有人有權可以隨便修改它的內容」，而審議委員會不應彈性給予提案人修改公投主文的機會，然而，是否給予提案人修改公投主文之空間，甚或由審議委員會已決議直接修改之，審議委員就相關爭點之討論至第 16 次會議時仍持續進行。

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。

最高行政法院以公投法並未明文規定重大政策之複決，提案主文應採「反面表述」，進而否決審議委員會之決議，然而，最高行政法院尚有但書，認除非有「本法第 14 條第 1 項各款」之情形時，審議委員會不得以提案內容「未持改變現狀之立場」駁回該提案，因此，最高行政法院雖認為審議委員會第 13 次會議決議，以提案非與政府立場相反之「反面表述」為理由駁回「黃昆輝 ECFA I」公投案，應無理由，但並非審議委員會一律不能以提案非「反面表述」認定不合於規定，而是應視是否有公投法第 14 條第 1 項各款之情形始能加以判斷。<sup>122</sup>

惟要注意的是，一旦公投出現「否決」之結果，而引發提案人主張以「反面解釋」來反轉公投案的法律效果，恐更生爭議，若審議委員會不考量公投主文是否為「反面表述」之結果，反而顯與釋字 645 號解釋所言「具有協助人民『正當』行使創制、複決權」之功能有所抵觸了。

---

<sup>122</sup> 審議委員會第 17 次會議結果亦持相同見解做為決議理由，

# 第五章 結論

## 第一節 研究之發現

雖然我國憲法早已將創制權及複決權歸於人民基本權之列，但將其制度化—公民投票法卻是遲來之落實，在經歷 4 次全國性公民投票實務經驗來看，在我國憲政制度架構下，本法整體之落實顯得難行，欲與既有行政法制運作配合，仍存有諸多立法缺漏；雖然本法的制定使原本存有憲法規範（constitution on paper）與實際憲政（constitution in action）的落差獲得填補，但從我國之憲政時空之歷史制度脈絡來看，直接民主之制度化究竟是遲來抑或早熟，尚難概以定論，只是，我國經過第七次修憲後，則因有「公投入憲」，預期制度化公民投票展現「憲法成長」之成果。

本文研究審議委員會之運作，發現審議委員會有降低我國直接民主實驗風險的功能；固有論者以審議委員會「有違直接民主、侵害憲法基本權」作為反審議委員會之理由應屬太過，審議委員會或許受釋字 645 號解釋修正之前有侵犯行政任命人事權之情形，但是，實務上，審議委員會雖有與訴願會及最高法院意見相左之經驗，但是，卻始終未出現確定其行政行為「有違直接民主、侵害憲法基本權」之相關司法解釋或裁判；學理上，直接民主向來就有懷疑或反對論者，而實行直接民主之目的係為補足代議民主之缺失，我國雖併行直接民主制度與代議民主制度，但如釋字 645 號解釋理由書所明示，我國仍舊以代議民主制度為主，並不可視直接民主為最好的解決問題的方法；我國人民已有創制複決案的發動權，但以 2006 年以來多次公民投票的提案而言，卻往往多屬政治操作的籌碼，在法制規範僅有列舉出應排除之公投議題的情形下，屬於行政權之公投審議機制，尚可成為立法權及司法權以外，政府面對人民發動公投提案之第一線窗口。

行政權公投審議機制最基本的功能，除進行提案「形式審查」是否有合乎依法規之形式要件，對於公投提案之主文及理由亦進行「實質審查」，探求提案人之真意並加以確認其屬於何種法定公投事項，避免人民濫用或誤用直接民主制度，導致代議民主制度架空，或造成過度信賴直接民主為解決問題的萬靈丹的假象。

審議委員會創設至今，尚能盡其作為公投審議機制之基本功能，亦即，審議委員會有為審查公投提案建立之「透明度」，及審議委員會確認行使職權之「獨立性」；如審議委員會第 5 次會議決議認為「加入聯合國」公投案涉及變更國號而屬憲法修正案之議題，需循「其他程序」提出，亦即應經由所屬於立法權之程

序提出，又如第 10 次會議決議認為「蔡英文 ECFA」公投案未提出具體之立法原則，且係就未發生之事時提請進行公投，亦即有委員所認為的「本案欲通過之重要攻防其實是在國會中」；<sup>1</sup>簡言之，審議委員會具有從事前審查過濾公投提案之「守門」功能，應不能否定，本文就此研究發現，定調審議委員會在我國公投制度上是應繼續存在的。



---

<sup>1</sup> 請參考本文第三章審議委員會第 10 次會議(六)會議討論之議題與發言 1. 對於本次公投提案討論(1)認為本案不合於規定中李佩珊委員之發言。



## 第二節 研究之建議

回歸本文研究之核心—審議委員會運作的問題，本文發現，審議委員會雖依據本法創設，但因本法法律條文係立法院內政黨黨團協商競逐，尤其審議委員會章節更是一個公投制度上創新的設計，立法者若未考量憲政制度或整體行政法制，審議委員會之運作會發生制度及組織上的困境，事實上，審議委員會以至於個別委員，受運作之困境影響，即便依法行使職權作成公投提案之決議，亦無法平息外界對於審議委員會決議具有「獨立性」之質疑，審議委員會始終無法擺脫政治色彩之刻板印象。

回應審議委員會究竟應繼續存在或廢除的爭議，本文認為不論是在公投法制或直接民主理論實現的面向上，合於我國現行之憲制規範條件，則審議委員會有其應繼續存在之價值，正如本文第一章所回顧之「審議個案研究」之文獻所論，於此，本文作成研究建議如下：

### 一、作為公投法制修正之放大鏡

審議委員會為何會從「守門員」的角色轉變到「協助者」，除因大法官釋字 645 號解釋所認定，最主要的，是因為審議委員會的運作能有助於找尋出公投法應如何修正之方向；人民創制複決權的法制化多參考國外立法例，且法制化的過程倉促且有許多政治爭議，故我國立法者最初所設計之公投制度，可以說只是一種「妥協的結果」，為了確實保障人民創制複決權之目的，施行之後，仍有待依據實踐經驗加以修正。

審議委員會第 16 次會議決議過程中，多位委員均表示審議委員會應以審查公投提案之經驗作出公投法制的修正建議，<sup>2</sup>並由中選會轉交給行政院，然而，據中選會行政幕僚回應「公投法的修法機關是行政院，幕僚、業務是由內政部處理，...怎麼修因為涉及太敏感，我們請內政部以及行政院參酌」，<sup>3</sup>顯然審議委員會即便能、且欲建議修法，對於實際產生影響卻還是力不從心；本文對於審議委員會運作所研究，發現因實務經驗累積，找出建議修法之方向，確實較能不問政治敏感性，亦即，本文研究審議委員會運作所能建議的修法方向與政黨版本的公投法修正草案著重的並不相同，<sup>4</sup>亦即，審議委員會應以「制度性保障」為基

<sup>2</sup> 請參考本文第三章第 16 次會議（六）會議討論之議題與發言 3. 建議修改主文或建議修法 3-1. 建議修法之部分。

<sup>3</sup> 請參考前註（六）會議討論之議題與發言 4. 小結中鄧天祐之回應。

<sup>4</sup> 最大的不同在於政黨版本的修正草案往往基於降低公投門檻的立意而建議將審議委

礎、以協助人民能更合理行使創制複決權為目的；修法方向之建議整理如下：

### 1. 公投法第 2 條第 2 項規定之公投事項

公投法第 2 條第 2 項規定之各款公投事項應與我國憲法宣示之人民創制、複決權之「直接參與」立意連結更為緊密，尤其是「重大政策創制」與「立法原則之創制」，或是「重大政策之複決」與「法律之複決」，就「重大政策」應如何建立於憲政架構之下的認定，尤為重要。

### 2. 公投法第 10 條第 3 項前段之聽證規定

條文規定之聽證其實等同於特別行政法上常見之公聽會，但公投法條文既然規定「聽證」，則審議委員會應加以遵守，或藉由修法將條文之「聽證」直接改為「公聽會」，以避免有違規定進而影響審議委員會決議之效力。

### 3. 公投法第 10 條及第 14 條規定之行政程序

實務上，行政機關已依據公投法施行細則第 12 條運作公投提案審議程序，即以公投法第 9 條第 1 項之辦法以及第 14 條之流程取代第 10 條，然而，公投提案審議攸關公眾利益，僅由行政命令主導而非依據法律實行，且審議委員會得適用公投法第 14 條第 1 項第 4 款審議公投提案，亦僅依據主管機關之認可，顯有違行政法上規範保護理論之虞，還可能侵害授權明確性原則，應可將第 10 條之程序規定併於第 14 條中，抑或直接廢止第 10 條之規範，並將主管機關依據公投法第 14 條第 1 項第 4 款審議之實質審查權明確賦予審議委員會。

### 4. 公投法第 30 條到第 32 條規定之公投效果

從公投提案主文是否應為反面表述之辯論來看，其爭議來源卻係公投法第 30 條到第 32 條之文義表達有矛盾之處，而應加以調整，否則為確保公投之效果，人民發動之複決案必須為與政府政策立場或法律規定相反之反面表述為是。

### 5. 公投法第 38 條規定之地方性公投事項疑義認定

公投法第 38 條規定應強調「是否屬於地方性公投事項」之認定，且應對「地方性」與「全國性」之範圍有所解釋。

除上列修法建議，本文從行政權公投審議機制的整體架構來看，審議委員會、中選會及訴願會在行政行為的關係相當密切，但公投法制上的連結卻相對薄弱，配套制度實應重加設計，否則審議委員會與中選會權責不分、訴願機關行政濫權之問題便難以預防，且恐反而干擾人民行使創制與複決權，導致公民投票法條文

---

員會之篇章刪除，並著重於修改連署人數及公投案通過之投票率、有效票數的部分，以增加公投成功率。

流於形式化；可以確定，審議委員會能擔任之「協助者」角色，行政主管機關實應加以正視，始能滿足人民對於落實公投民主之期望。

## 二、更加強調立法意旨之獨立性

回應審議委員會究應存廢之爭議，本文認為，即便審議委員會難免會受到若干程度的政治干預，但審議委員會之運作其實能表現出行政獨立性；因審議委員會係就「個案」進行審查，審議委員會決議、解釋公投事項之認定，本屬針對個案而作成行政裁量，基於合議制組織型態之設計目的，必須有更為彈性之獨立審議空間；現行法制審議委員會在行政組織架構下的階層甚低，非如國家通訊傳播委員會等「獨立機關」得明確授權訂定行政命令或解釋性規則，如此，若有公投法第 14 條第 1 項第 4 款、人民提出複決案應以「反面表述」或其他規範公投提案條件之實質法規，反而會更有利於人民公投提案通過審核，只是，審議委員會之職責範圍若非由公投法給予總則性的規範，而是規範以詳細明確之命令、行政規則，則反而會侷限審議委員會的裁量空間，無法展現其行政獨立性；因此，為強調審議委員會之獨立性，有關公投法修法之建議，還應強調選任委員所具有之專家身分，正如訴願法第 52 條第 1、2 項所規定訴願會委員選任之條件，並維持由主管機關訂定組織規程與議事規則，其他如有利於人民公投提案通過審核之要件，應建立在審議委員會決議之慣例上，隨著實務經驗的累積，使人民在公投提案能確保有效力之結果為前提上，有依循之標準，如此，審議委員會能保有議事的獨立空間，同時有助於審議委員會發揮「協助者」之作用。

以獨立性為前提之「協助者」角色，恐怕仍須受到少數菁英面對多數公民概念上的檢驗，尤其是當審議委員會決議人民提案不合於規定的時候；審議委員會即便認其決議係為協助人民「正當」行使創制、複決權，相對的，人民也總是會以能否行使創制、複決權，衡量審議委員會決策之正當性，這是向來存在的政治菁英與公眾對於決策認知落差問題，其中，還包括如何循求公眾治理與社會成本間平衡點的「抵換(trade off)」概念，如此，審議委員會之協助者角色便成為相對性的特性，而非絕對了。

從立法意旨及大法官解釋所賦予之獨立性特質來看，雖然審議委員會之行政組織層級，不至於有依據立法意旨提升至獨立機關層級的必要，但也可以就「鞏固行政權公投審議機制架構」之目標，將審議委員會編入依據新修中選會組織法規範之中選會內，審議委員會與中選會的分工關係，並不影響公投決議之獨立性和公正性，因此，若能編入中選會獲得更多行政支援，則設想審議委員會與中選會發展公民參與平台的可能性大為增加，除擴大審議委員會職能，尚能藉由公民參與強化審議委員會協助者角色的正當性，減少人民與審議委員會對於協助者功

能認知的落差。



### 第三節 結語

法國憲法委員會作為審查公投案之機關，曾被法國政界戲謔稱作「行政權的看門狗」及「制衡國會亂象的武器」（王思為，2011:113），反觀我國，審議委員會亦有承受相似之輿論壓力；我國人民公投提案若非政黨挹注資源，成案並不易，且公投通過之門檻規定也已相當高，相對的，公投審議機制之行政行為僅從事前審查過濾人民公投提案，使提案能依法順利完成後續程序，交付人民公投，審議委員會所做之「實質審查」，就「協助」人民確實藉由公投直接參與政策之功能上，實應更受關注。

期望本文能藉由審議委員會運作之初探，提供更合乎我國公投法制合理運作之修正建議，促進全國性公民投票在我國憲法規範之制度理想下深耕、落實，取得代議民主與直接民主實作上的平衡。



## 參考文獻

### (1)專書

Butler, David E. and Ranney, Austin. 1994. eds. *Referendum around the World: The Growing Use of Direct Democracy*. Washington.D.C.: American Enterprise Institute.

石之瑜，1991，《政治學的知識脈絡》，台北市：五南圖書出版有限公司。

曲兆祥，2004，《公民投票理論與台灣的實踐》，台北市：揚智文化事業股份有限公司。

吳庚，2008，《行政法之理論與實用》，台北：三民書局。

林鍾沂，2004，《行政學》，台北市：三民書局股份有限公司。

邱昌泰，2005，《公共政策基礎篇》，台北：巨流圖書有限公司。

法治斌，2003，《資訊公開與司法審查-行政法專論》，正典文化出版。

李惠宗，2006，《憲法要義》，台北市：元照出版有限公司。

李震山 2003《行政法導論》台北市三民書局股份有限公司。

曹金增，2004，《解析公民投票》，台北市：五南圖書出版股份有限公司。

陳敏，2003，《行政法總論》，台北市：陳敏發行：神州圖書經銷。

陳慈陽，2007，《憲政體制與法治國家》，台北市：翰蘆圖書出版公司。

程明修，2006，《國家法講義（一）憲法基礎理論與國家組織》，台北市：新學林出版股份有限公司。

湯德宗，2003，《行政程序法論》，台北市：元照出版社。

湯德宗，2005，《權力分立新論卷一》，台北市：元照出版社。

黃錦堂，2005，《行政組織法論》，台北市：翰蘆圖書出版有限公司。

蔡文輝，2006，《社會學理論》，台北市：三民書局股份有限公司。

謝復生、張台麟、韋洪武. 1997，《公民投票（創制複決）比較研究》，台北：行政院研考會。

蘇永欽，《走入新世紀的憲政主義》，台北：元照，2002。

### (2)專書中的論文

王思為，2010，〈愛爾蘭全國性公投簡介〉，收錄於陳隆志、陳文賢主編《國際

重要公民投票案例解析》，台北市：財團法人新世紀文教基金會。

吳志光，〈論公民投票訴訟之基本問題－以行政爭訟程序為核心〉，收錄於氏著《比較違憲審查制度》，台北：神州，2003年，頁183-214。

林佳龍，2009，〈公投議題與選舉競爭〉，收錄於氏主編（二）《公投與民主－台灣與世界對話》，台北市：財團法人台灣智庫，頁123-149。

林佳龍、周永鴻及曾建元，2007，〈台灣人民眼中的公民投票－2004年和平公投的實證分析〉，收錄於林佳龍主編（一）《民主到底－公投民主在台灣》，台北市：財團法人台灣智庫，頁207-225。

卓中宏，2010，〈西班牙巴斯克自治區公民投票案例研究與解析〉，收錄於陳隆志、陳文賢主編《國際重要公民投票案例解析》，台北市：財團法人新世紀文教基金會。

高永光，2011，〈直接民主的嘗試與困境〉，《台灣民主化的經驗與意涵》頁251-270，台北：五南圖書出版有限公司

徐永明，2007，〈公投民主與代議民主的關係：以台灣經驗為例〉，收錄於林佳龍主編（一）《民主到底－公投民主在台灣》，台北市：財團法人台灣智庫，頁51-70。

許宗力，2006，〈行政處分〉，收錄於翁岳生編《行政法（上）》，台北市：元照出版公司，頁475-558。

陳英鈴，2007，〈我國公民投票法的制度分析〉，收錄於林佳龍主編（一）《民主到底－公投民主在台灣》，台北市：財團法人台灣智庫，頁127-143。

黃昭元，2002，〈抗多數困境與司法審查正當性---評 Bickel 教授的司法審理理論〉，收錄於李鴻禧等《台灣憲法之縱剖橫切》，台北市：元照出版，頁301-342。

黃錦堂，2006，〈行政組織法之基本問題〉，收錄於翁岳生編《行政法（上）》，台北市：元照出版公司，頁241-298。

張福昌，2010，〈公投與國際參與－以芬蘭加入歐盟為例〉，收錄於陳隆志、陳文賢主編《國際重要公民投票案例解析》，台北市：財團法人新世紀文教基金會。

隋杜卿，2010，〈公民投票審議委員會存廢之研究〉，收錄於蔡政文主編《2010年台灣展望》，台北市：財團法人國家政策研究基金會，頁133-138。

### (3)期刊論文

Bowler, Shaun., and Todd Donovan, 2001, " Popular Control of Referendum Agendas: Implications for Democratic Outcomes and Minority Rights." in M. Mendelsohn and A. Parkin. eds. *Referendum Democracy: Citizens, Elites and Deliberation in Referendum Campaigns*. NY: Palgrave, pp. 125-146.

王思為，2011，〈法國公投制度的設計與運作〉，《歐洲國際評論》，第七期，頁 99-120。

石世豪，2009，〈獨立機關行政處分之違法審查程序--綜評台北高等行政法院 96 年度訴字第 307 號等裁判〉，《法令月刊》，第 60 卷，第 7 期。

吳志光，2005，〈公民投票與權力分立原則—由公民投票的事項限制談起〉，《憲政時代》，第 30 卷，第 4 期，頁 483-514。

吳志光，2008，〈誰有權召喚公民投票？—評司法院釋字第 645 號解釋〉，《月旦法學雜誌》，第 161 期，頁 285—296。

吳東欽，2008，〈從議事阻撓觀點探討我國中央分立政府運作之影響〉，《臺灣民主季刊》，第 5 卷，第 3 期，頁 71-120。

吳重禮，2002，〈美國「分立政府」運作的爭議：以公共行政與政策為例〉，《歐美研究》，第三十二卷，第二期，頁 271-316。

林水吉，2005，〈從政治參與觀點探討公民投票的立法建制〉，《通識研究集刊》，第 8 期，頁 107-148。

林水波，2005，〈公投評估、罅隙認定及控管〉，《政策研究學報》，第 5 期，頁 1-28。

林明鏘，〈建築管理法制基本問題之研究—中德比較法制研究〉，收於《國立臺灣大學法學論叢》，第 30 卷，第 2 期，2001 年 3 月，頁 29-76。

林國明、陳東升(2003)，〈公民會議與審議民主：全民健保的公民參與經驗〉，《台灣社會學》。第 6 期。頁 61-118。

林國明，2007，〈審議民主實踐的多元模式〉，《臺灣民主季刊》第四卷，第三期：頁 191-195。

林瓊珠、蔡佳泓，2010，〈從成案到投票：2008 年討黨產與入聯公投的公投意向與參與行為〉，《台灣民主季刊》(Taiwan Democracy Quarterly)，7(3)：45-85。

李俊增，2005，〈從 Schmitt 之民主理論論台灣三二〇公投〉，《政治科學論叢》，(26):1-36。

李建良，2011，〈論多階段行政處分與多階段行政程序之區辨—兼評最高行政法院 96 年度判字第 1603 號判決〉，《中研院法學期刊》，第 9 期，頁 271-332。

周志宏，2004，〈公民投票法與憲法的相關問題〉，《全國律師》，1 月號，頁 15-28。

周宗憲，2004，〈國民主權、參與全與公民投票—公民投票法的檢討〉，《全國律師》，1 月號，頁 4-14。



- 郭介恆，2009，〈獨立機關與訴願管轄——最高行政法院二〇〇八年十二月十六日庭長法官聯席會決議評析〉，《月旦法學雜誌》，7月第170期。頁236-247。
- 郭秋慶，1998，〈西歐公民投票的執行及其功能之分析〉，《空大行政學報》，第八期，頁151-168。
- 胡博硯，2010，〈從行政機關的獨立性論獨立行政機關存在空間〉，《東吳公法論叢》，第3卷，頁395-432。
- 盛杏媛，2003，〈立法機關與行政機關在立法過程中的影響力：一致政府與分立政府的比較〉，《台灣政治學刊》，7（2）：51-105。
- 張文貞，〈公民複決修憲在當代憲政主義上的意涵〉台灣民主季刊，3卷2期，2006年6月，頁87-118
- 曾建元，2009，〈入聯與返聯公投案中的法律爭議〉，《中華行政學報》，第6期，頁95-104。
- 曾建元與黃綉婷，2007，〈公民投票立法的過程及其結果〉，《中華行政學報》，第4期，頁133-155。
- 陳文政，2003，〈多數統治與少數權利之調和：美國聯邦最高法院司法審查權之民主基礎〉，南華大學《政策研究學報》，3期，頁95-116。
- 陳東升，2006，〈審議民主的限制—台灣公民會議的經驗〉，《臺灣民主季刊》第三卷·第一期：77-104。
- 陳淳文，2009，〈從法國法論獨立行政機關的設置緣由與組成爭議：兼評司法院釋字第613號解釋〉，《台大法學論叢》，第38卷，第2期，頁235-292。
- 彭堅汶，2000，〈公民投票與台灣地區的憲政發展〉，《中山人文社會科學期刊》，第8卷，第1期，頁1-34。
- 黃昭元，2003，〈司法違憲審查的制度選擇與司法院定位〉，《台大法學論叢》，第32卷，第5期，頁55-118。
- 黃偉峰，2004，〈從選票區位結構試探影響2004年「和平公投」之相關因素〉，《台灣民主季刊》，第一卷第三期，頁73-98。
- 黃東益，2008，〈審議過後--從行政部門觀點探討公民會議的政策連結〉，《東吳政治學報》，26卷4期，頁59-96。
- 廖元豪，2005，〈「畫虎不成」加「歪打正著」--從美國經驗評真調會與釋字第五八五號解釋〉，《(臺灣本土法學雜誌)，第71期，頁33-50。
- 湯德宗，2003，〈論行政程序中的迴避義務-- 行政法院判決三則評釋〉，《月旦法

學雜誌》，第 99 期，頁 199-222。

蘇永欽，2008，〈我國憲政體制下的行政機關（上）〉，《法令月刊》，第 59 卷，第 1 期，頁 4-29。

#### (4)研討會論文

周志宏著，2006 年 12 月，〈我國獨立機關建置問題之研究〉，收錄於國立台北大學公共行政及政策學系主辦，「第一屆公共行政與公法學術研討會暨吳英銓教授百歲誕辰紀念論文集」，頁 1-33。

李昌麟，〈「公投入憲」案例之探討，「台灣民主的興起與變遷學術研討會」〉，國立政治大學歷史學研究所、國立台灣師範大學政治學研究所共同舉辦，研討會論文集：20p，研討會地點：國立台灣大學法學院，2007年11月26日。

李建良，2010，〈試析反公民投票的反法治詭論—以「反對台聯 ECFA 公投的謬論」〉，發表於「公民投票制度之實踐與檢討」研討會，2010 年 9 月台大社科院。

黃舒芃，2010 年 9 月，〈抗拒直接民主的公民投票法？從憲法觀點檢視公民投票審議委員會對台聯 ECFA 公投提案之認定〉，發表於「公民投票制度之實踐與檢討」研討會，台大社科院。

葉俊榮，1998 年 12 月，〈行政程序法通過後各機關之因應與調整〉，收錄於臺灣大學法律學系主辦、法務部及中華民國行政法學會協辦，「行政程序法草案研討會論文集」，頁 127-155。

蔡茂寅，1998 年 12 月，〈行政程序法草案之重要內容（三）重要之程序規定〉，收錄於臺灣大學法律學系主辦、法務部及中華民國行政法學會協辦，「行政程序法草案研討會論文集」，頁 83-104。

#### (5)碩博士論文

林昱奇，2006，〈公民投票與權力制衡〉，台北市：國立政治大學法律學系碩士論文。

邱柏翰，2007，〈我國公民投票法主要爭議之研究—兼論行政院公民投票法修正案〉，台北市：國立台灣師範大學政治學研究所碩士學位論文。

吳奕綸，2008，《論我國憲法體制下之公民投票發動權》，臺灣大學國家發展研究所碩士論文。

周靜苓，2008，公民投票的理論侷限與實踐節制之研究，國立政治大學中山人文社會科學研究所碩士論文。

張兆恬，2006，《從審議民主觀點試論公民投票之程序改革》，台灣大學法律研究

所碩士論文。

陳俊榮，2008，〈論地方性公民投票問題〉，台北市：國立台灣大學政治學系碩士學位論文。

謝美玲，2006，〈我國公民投票制度之研究—以二〇〇四年公民投票法之檢討為中心〉，台北市：國立政治大學公共行政學系碩士學位論文。

蔡明瑩，2004，〈瑞士中立外交政策轉變之研究—以瑞士加入聯合國為例〉，嘉義縣：南華大學歐洲研究所碩士論文。

藍健誠，2001，〈合議制行政組織類型與成員建制之研究—以高雄市政府為例〉，高雄：國立中山大學政治學術研究所碩士學位論文。

#### (6)翻譯資料

Butler, D. & Ranney, A. 編著；吳宜容譯，2002，〈《公民投票的實踐與理論》〉，台北：韋伯文化事業出版社。

Layder, Derek 原著；簡守邦譯，2003，〈《最新社會科學研究的理論與方法》〉，台北：韋伯文化國際出版有限公司。

Marsh, D. & Stoker, G. 編著；陳義彥、陳景堯、林好虹、吳宜璇、何景榮及任雲楠合譯，2007，〈《政治學的方法論與途徑》〉，台北：韋伯文化國際出版有限公司。

Peters, Guy 原著；陳永芳譯（2003），〈《比較政治的理論與方法》〉，台北：韋伯文化國際出版有限公司。

Setala, Maija 原著，廖揆祥、陳永芳、鄧若玲譯，2003，〈《公民投票與民主政府》〉，台北：韋伯出版社。

Sartori, Giovanni 原著；雷飛龍譯（1998），〈《比較憲政工程》〉，台北：國立編譯館。

#### (七) 政府出版品

內政部編印，2004，〈《公民投票法研訂實錄》〉。