

「公民投票制度公聽會」會議紀錄

壹、時間：104年4月27日（星期一）上午9時30分

貳、地點：中央聯合辦公大樓(南棟)8樓簡報室(臺北市中正區徐州路5號)

參、主席：行政院蕭政務委員家淇
記錄：陳重廷、馬思剛、
吳泰倫、林若喬、
吳旻穎、游子熠、
朱家慧

肆、出（列）席單位及人員：（如後附簽到單）

伍、主持人致詞：（略）

陸、與會人員發言摘要：

一、謝政諭教授

（一）蕭政務委員，各位學者專家，各位在座的先進，公民投票我們普遍的認知認為它是強化民主政治，促進人民跟社會的整合，在民主化過程當中不斷演進的一個必要政策制度，但是如果說因為公民投票而無法達成整個社會的整合，反而因為這樣的議題而造成對立分離的話，可能是社會大眾要審慎思考的。

（二）我個人的幾個意見，第1個目前公民投票提案的門檻，似乎比起很多民主國家而言真的是略顯高一點，連署門檻也一樣，當然現在的理由是要維持公共政策的穩定性，但是公民投票就正是要補代議民主政治的一些不足。我舉幾個例子，美國沒有全國性的公投，但美國是聯邦制，所以州的公投相當程度可以作為參考，第一個就是它的連署，我們目前連署門檻是百分之五，美國有些州是州長選舉投票總數的百分之三，像麻薩諸塞州，它是一個老牌的民主地方，但是另外有些州又加上一個門檻，我覺得很有意思，連署人數要超過上次選舉各個區的眾議員投票數的百分

之八，就是說公民投票是普遍的意志，而不是某一些區域特別衝高，但其它很多區域都沒有這樣子的意願，我想這個制度可以作為我們重要的參考。也就是公民投票不可以隨便就提出，所以審查機制是必須要有的，包括公民投票最多的瑞士都有審查機制，而且審查機制是直接由聯邦政府裡的秘書處，類似我國的行政院，由這個秘書處在處理。以加州為例，提案人要繳交保證金，如果一個提案很鬆散，到最後公民投票數很低，保證金要被沒收，我想這都增加提案的審慎性，這是我的第2點意見。

- (三) 第3點，現在公民投票不管是中央或是地方性的，像是台灣各個縣市，都沒有地方議會過半以上可以提案的機制，這個部分我們現有的法令還沒有規定，是不是也可以考量經地方民意機關的半數以上通過可以提案，作為一個限制或必要門檻。
- (四) 有關公投審議委員會，我們目前也修法，組成人員任何一個政黨不可以超過二分之一，女性不得少於三分之一，除了這個之外，當然目前這些委員怎麼運作出來我們不得而知，可能也是各個黨團推薦。我們是不是可以參考法國的憲法委員會委員的產生方式，是避免總統或總理全部主導，由總統提名三分之一、總理提名三分之一、國民議會的議長提名三分之一，我的意思是它要能兼及現在有權力的人，而不要集中於某一個人，或集中於某一些政黨來完全決定，而要考量到民意機關的議長應該也能提議，這個從中央到地方我的意見皆然，也就是要尊重現有的民意機關提議人選的部分，才能充分由公民投票達到補代議機關之不足，代議機關平常是不是能夠盡到監督所有的法令案或預算案，我想這個部分大家可以審慎思考。
- (五) 另外有關國際條約協議、主權讓渡這個部分，目前似乎我

們的規範還不太嚴謹。以丹麥作為參考，凡是國會表決未達六分之五以上者必須要交由公民投票，這是一個非常嚴謹的門檻，那我們這裡能不能考量到有關國際條約，當然包括兩岸條例這些部分，如果在國會沒有辦法以三分之二或二分之一通過的話，那這個部分必須要再交付公民投票。我想台灣目前最為難的部分，就是所謂的國際空間或是兩岸空間，這個是不是也納入未來我們一併參考。

- (六) 還有一個地方政府議題的部分，目前是規範說有關預算、財政不得列入公投議題，我想這個部分其實在西方民主國家裡，許多的財政議題或者社會福利議題也都列入公投，在媒體上也可以看到許多地方政府的舉債太可怕，它的預算赤字每一年高達去年的或總預算的多少百分比，或者1倍以上，債留子孫的情形非常嚴重，一個地方政府年度預算可能80億，可是已經舉債500億了。我想這個部分必須再請財政部門或是主計部門再仔細計算一下，是不是這個地方政府濫編預算太高的話，也應該交給公民大家審議投票來決定，我們到底是建設重要還是要債留子孫，我想這個部分應該是未來在地方政府的議題。
- (七) 地方政府跟全國性公投的提案跟連署門檻不需要一致，這是我個人的淺見，就教大家，謝謝。
- (八) 在公民投票法的第21條，有提到捐贈經費部分的第2款，關於大陸地區人民、法人、團體或其他機構，或主要成員為大陸地區人民之法人、團體或其他機構，這部分立法密度不夠，在未來要舉行公投的議題可能會跟中國大陸的事務有很密切的關係，所以密度要更加細膩，也就是我們自己內部的問題由我們自己決定。再來是投票最後通過與否的門檻問題，在我們看民主國家的公投時，如果是強制性公投或比較屬於憲法結構性的問題，最後通過的門檻可能

必須比較嚴謹，如果是非強制性的公投就可以稍微放寬，也就是公投會分為強制性、非強制性和一般性的公民創制複決，我們看到瑞士也是這樣分，如果最後是強制性公投，設置的門檻比較嚴謹，通過的狀況也相對的高，這部分也值得我們參考。

(九) 最後是剛才有許多提到選舉、罷免、創制、複決是一般公民的權利，都應該被等同看待，我是持一點保留，要再細膩的討論，尤其是選舉把人選出來，不管是行政部門或立法部門都是常設機構，所以全民應該更慎重看待選舉權，當然選不好時有另外一個機制把它收回來的罷免權，所以西方早就講過選舉和罷免是門後的兩支槍，這兩支槍就是要徹底保護人民，但是創制和複決是門後的兩支巨棒，我想如同剛才許多人講到創制、複決是比較屬於補充性的，如果常態性的使用，我想這個國家會沒完沒了。我想當然人需要有理想，但是在國家目前的一個現實及經費、預算的前提下，審慎地考量我們選出的人有沒有辦法幫我們把權利照顧到，所以我認為選舉、罷免、創制、複決等權利沒辦法完全等同看待。

(十) 至於審議機構部分，我覺得可行性比理想性更重要，如果現有的機制令人懷疑，可能回歸到立法部門裏面組成，這個組成是有部分的現任民意代表，部分則是有辦法審度公投提案是否有違反國家法治精神的人，所以司法性的確是很高，但因公投提案也是相當多的，如果要大法官經常為之，我覺得跟現實性會不會有些差距。

二、吳威志教授

(一) 主席，各位長官、各位學者以及各位相關團體代表大家好。關於公投法的部分，我針對討論題綱的部分來發表自己的意見。首先第1個題綱，公投提案及連署門檻有無檢討的

必要，基本上要有一個前提或基本的觀念，其實公投法是在補代議政治的不足；當然我們期望公民能直接參與政治，但我們必須要瞭解目前代議政治還是有價值上的需要，所以我們也看到了非常多的國家，尤其是先進國家，並沒有規定直接全國性的公民投票；然而這個部分是我們國家非常進步的部分，值得嘉許。基本上應該是國會如果沒有辦法決定或正確提案的話，那公民投票法補代議政治就有非常高的價值。但是它又面臨了社會成本過高的問題，據我所知，每一次投票就有將近7億元的支出，這樣子過高的成本就必須要有所考量了。其次，我們也看到，連署百分之五的門檻會不會過高，我們看到連署的公民人數大概是86萬公民數，如果以德國的作法，它的連署門檻是百分之十，我們大概是它的一半左右，以公民社會來說這是可以的。

- (二) 另外我也非常贊成謝教授所提的，我們似乎遺漏地方的代議政治、議會的功能，所以我也同意如果有需要的話，加上議會如果過半數同意，仍然可以連署提案。
- (三) 第2個題綱，特別提到公投法通過門檻有無調整必要的相關問題，這個問題我必須要跟第4個題綱一起來看，就是全國性公投適用跟排除事項有無檢討必要的問題。其實我倒對公民投票法第2條第4款有不同的看法，第2條第4款上面特別寫「憲法修正案之複決」，可是我們看到第31條第4款的時候又講到，通過公民投票之後仍然要進行憲法修正的程序，所以這兩個程序相互比較的話，若非政府而是人民推動的複決公投，到最後還要再做一次憲法的程序，那憲法的程序還是同樣公民複決的效果。在這樣的情況有沒有排除的必要；我個人覺得憲法修正案之複決，理論上應該在公投法上專章來處理。否則就應由立法院修

憲委員會舉辦公聽會的時候，來討論將憲法修正案的程序其中公民複決的部分，明訂交由公民投票法來取代，這樣的話公民投票法針對憲法修正案之複決，才有實質上的意義。

- (四) 在排除跟適用的範圍之內，我個人也認為事實上有很多事項是可以做為公民投票的議案，包含全國性的議題，所以這個部分我偏向於贊同。
- (五) 第3個題綱，是公民投票審議委員會組織及權限有無檢討必要，我們看到公投法第26條直接就寫著行政院認定，但是第37條裡面也可以看得出來制法者非常用心，期望把公民投票變成兩階段審議，所以有分地方公投組織跟全國性公投組織，而且在第38條特別規定，把是否屬地方公投的事項之疑義，必須要報由全國性公投組織來處理。除此，我們也看到第54條的部分有規定由司法院大法官解釋，所以事實上我個人也贊成把公民投票審議委員會歸為司法院大法官下設組織，也可以作為解決之道，所以公投審議委員會的存在是有必要。
- (六) 另外第7個題綱，有關投票年齡的問題，到底要不要下降到18歲，當然大家會認為這是跟著修憲的問題一併處理，但是這並非是必須與憲法投票年齡一致的範圍，所以不是修憲的重要規範。網路的意見通常是支持投票年齡下降至18歲，可是這幾個月我也做了一些觀察，年輕人並不一定贊成投票年齡往下降，所以這個部分我建議應該要進行更多量化的研究。
- (七) 最後我要說的是，目前公投的公佈管道，還是設定於無線電視臺，這個部分隨著科技的進步，在公民投票法第18條的部分可不可以再作比較廣泛的考量，包含知名的網站、有線電視臺等等，能在將來有機會宣傳公投法案的時候，

作為我們政府多一點宣傳機會的擴編，以上是我個人的意見，謝謝。

三、吳若予教授

- (一) 謝謝主席跟在座各位先進，今天吳教授特別多，我是第2位吳教授來自暨南大學。我說明一下我對這件事情的看法，對於公民投票的觀點我跟前兩位教授有不同之處，我認為公民投票是公民的防衛權，也就是在政府機關跟民意代表，包括國會都已經失去其功能的時候，它才是由公民來捍衛自己權利的時候所行使的最後工具。所以公民投票應該是一個例外的狀況，不應該是一個常態，你如果一天到晚對付政府，那乾脆就推翻政府算了。同時它也是一把兩面刃，國會如果要用公民投票來對付政府的話，那記得公民投票也是可以對付國會的。
- (二) 第2個題綱通過門檻的問題，由於公民投票所設計的制度變更，將影響到社會的重大福祉，所以西方社會之中我們使用的憲政修改基本原理，也就憲政修正延遲的這個概念，必須要用在公民投票這個概念裡頭，我認為這應該是沒有疑義的。主要的目的是為了冷卻人民在特殊事件之下的熱情，並且為了防範少數人被多數人的意志所侵害，使社會大眾最大的共識能在民主憲政之中得到彰顯，所以採取憲政的延遲，具體而言，也就是在議題的形成與通過的過程中，也許形成議題可以比較寬鬆，比方說像這次門檻下降為百分之一，這是比較寬鬆的，但是要通過，就必須要集思廣益並獲得社會最大的共識，剛剛吳威志教授也提到這個社會成本非常的高，所以內政部一向的立場認為二分之一、二分之一，所謂雙二一的這個制度，我認為是比較適當，甚至也許應該要拉得更高一點比較好。
- (三) 第4個題綱，公投審議委員會的問題，審議委員會的組成

結構剛剛有先進討論到，不過似乎還是有點往男性偏斜的現象，女性不得低於三分之一，為什麼是三分之一，為什麼不是二分之一？在人口比重之中男女各一半，為什麼不是男生女生各自二分之一，甚至於說現在有其他性別，為什麼我們不是男性三分之一、女性三分之一、其他性別三分之一？我們在討論這些問題的時候似乎帶有非常濃厚的沙文霸權觀點。

- (四) 第5個題綱題關於投票權行使年齡是否下降為18歲，我不太瞭解18歲到底是從何而來，我記得我念大一時是17歲，同班同學都18歲了，所以我在念大一時同班同學可以投票，但我不能投票，這是什麼道理？那我們參考一下現在整個法律體系，現在可以容許個人組成家庭，也就是發生性行為的下限是14歲，那為什麼我們不下降為14歲，他都能夠為家庭負責了，為什麼不能夠為其他的社會成員負責，所以我是建議這個地方直接往下延伸到14歲，14歲之後就可以參加公民投票。
- (五) 我要表達一點理論性的看法，我們用John Rawls的無知之幕，我們把所有的概念通通推翻之後，然後重新建立概念，這樣不是更好嗎？第二點，在法律上面我們常常用所謂的通說，或是各國的法律，或者是用各國的習慣，問題是法律、通說、習慣或是各國法律就代表自然正義嗎？自然正義是誰說了算呢？如果自然正義是多數人說了算，那蘇格拉底就該死，因為他正是在公民的法庭被判處死刑。我認為無視於少數人權益的民主是假的民主，談憲政權利卻不顧社會之中的多數人及少數人共同利益，而以多數人的意見為唯一的依歸，我認為這樣的民主是一種跛腳的民主，在理論上我覺得難以接受。

四、蘇彥圖研究員：

(一) 主席、在座各位先進大家好，由於公民投票法的問題還滿多的，我今天試著在有限的時間內，針對比較重要的部分提出我的意見。第1個，我想針對的是公民投票通過門檻設計的問題，特別是我們現行法律的投票率門檻，這部分我要提醒大家注意的是，這個設計的本身，我們可能要進一步去思考他的合憲性及合理性，怎麼說呢？我們一般初步常常會聽到的說法是，你要有過半數的通過門檻，才能夠確保說公民投票不是少數人在做決定的，但是問題是我們會發現說這樣子的說法，經不起理性的檢驗，它並不符合比例原則、適當性原則。我們事實上發現說，有投票率門檻的設計，它反而會降低投票率，這是我們在透過 formal model，其實不需要透過政治理論模型，只要透過我們現行的經驗，就可以知道。所以它違反適當性原則。事實上它也違反必要性原則，為什麼呢？如果說，我們希望確保公民投票的事項，能夠獲得這個社會上成員多數人的參與表示意見，一個比較適合的做法，是要求公民投票與全國性的大選合併舉行，透過合併選舉，就可以確保有足夠的公民出來投票，而不是說透過一個投票率門檻的設計。事實上，我們看到著名的 European Commission for Democracy Through Law，這是在歐洲評議會的一個非常著名的民主制度與法制的倡議團體，他們在 2006 年提出一個關於公民投票設計的具體建議的時候，他們非常非常明確的不贊成各國在設計公民投票時，有所謂投票率門檻或是通過門檻的設計。是不是符合比例性原則，我們還可以進一步來討論。但是有一個更重要的問題，它也有可能導致違反多數決原則，因為我們看到這個設計本身，它等於是說，你不出來投票就相當於你在投否決票，這樣子的設計就可能是使得事實上獲得多數人民支持的提案，反而

沒辦法通過公民投票，所以這個部分的設計，我會主張予以廢除。

- (二) 第 2 部分，我想提一個有關公民提案審議機制的調整。我們現在的公民投票審議委員會有一個很好的名詞，叫做「審議」，我們會希望說把「審議」的精神納入與直接民主做進一步的融合，確保公民投票這個直接民主的運作，還是有充分的民主審議機制及機會。但是我們會發現，可能現在的公民投票審議委員會並不是一個適合進行公投提案審議，確定它的提案內容的一個適當機制，因為委員會的組成及運作模式，可能會讓我們覺得它空有一個好的名字。這其實是滿可惜的。事實上，就算沒有公民投票審議委員會，我們其實可以透過一個比較嚴謹、公正的聽證程序的設計，以及司法審查，包括有些公民投票事項是否符合單一事項原則，這些限制其實可能都不適合由行政機關片面審查，事實上，它也不可能由行政部門單獨的做成決定，它最後還是會有一些法律問題，會被提交到法院，由司法做最後的仲裁。所以我們直接設計一個司法審查的機制，就可以解決相關的爭議，也是一個比較適當的作法。
- (三) 再來提到提案門檻的設計，我想要提醒大家的是，我們談論公投提案門檻的部分，不是只有比例，百分之幾，千分之幾，萬分之幾這樣的問題。其實有 3 個部分組成公投提案的連署制度，包括計算的基礎，是用全體的投票權人做為計算的基礎，還是用上一次有參與投票的人，這個基礎本身就會不一樣。第 2 個比例的問題，到底是百分之一或是千分之一，這樣比例大小的問題。第 3 個，還有一個更重要的就是連署時間的限制，如果說公投法規定了一個過短的連署時間，事實上就會提高了連署的困難。我們這邊在比較法上有一個比較重要的發現，雖然說我們一開始很

希望透過提案門檻的設計，去排除掉一些無謂的（frivolous）公投提案，但過高的提案門檻，反而限制了一般主動自主的公民，使得他們很難去完成提案，反而都是有錢有勢的人，或既有的政治勢力，才能操作公投的機制。我們應當審慎，盡可能去確保提案門檻設計的合理性。

- （四）我最後要去提一個台灣地方性公投的制度空間。除了剛提到投票年齡是否降低，是不是在連署成案的方面，一些門檻的設計可否有些不同的安排以外，另外一個可能性就是說，我們是不是願意容許讓有居住權，但沒有國籍的外國人參與地方性事務的公投。我的意思是，在現行法的規定，給予地方性的公民投票制度設計空間太少，太有限的空間，以致於地方自治團體沒辦法去發展、去嘗試更進步的公投設計制度。所以，我們在公民投票法，就地方性公投的部分，應只做準則性、最基本的規定，讓地方自治團體能更依據團體的需求去做他們的制度選擇。
- （五）我們講公民投票審議，往往聚焦於正式的審議機制的設計問題，例如到底是要有一個專業的行政委員會，或是由立法或司法部門處理。我要提醒大家，最重要的審議主體應該是在公民，因為公民投票就像吳重禮老師講的，是一個很強的多數型民主的決策機制，那我們會希望這個決策不是只有反映多數人一個沒有經過思考的偏好，所以你會希望真的提案審議是讓公民能夠進一步思考要不要贊成提案，在政策上是投贊成票或反對票，更重要的審議是提供充分的資訊，讓公投提案的正反雙方有一個充分的論辯，讓選民有足夠的資訊進行判斷。我們聚焦於思考說提案的形式審查、合法性程序審查、實質合法性審查要怎麼樣進行，我覺得我們某種程度已偏離了一個重點。
- （六）其實在檢討行政程序或司法程序設計的時候，我們確實需

要進一步思考到底要審查什麼，而這就涉及對公投事項的限制。對現行法第 2 條第 4 項所定的事項限制，包括排除租稅、預算、投資、薪俸、人事事項之公投等限制，我要提出一些不同的想法。我們現在規定的個別事項限制只有 2 個字，2 個字就概略性的把某些事項排除在公民投票之外。但是什麼是「投資」，經濟部的代表有提出他們的想法，但是我們有很多重大的公共建設也是投資，我們可不可以公投？又例如說之前 ECFA 公投提案的經驗，有人就說 ECFA 涉及到投資與租稅事項，所以不能夠公投。這些事項的限制是不是合理？是不是代替人民做父權的決定，說人民的知識不夠，所以不能讓你投？會不會有這種反民主的現象？都有可能需要做進一步的檢討。即使國外的立法例有所謂的 single subject rule 單一事項原則，是對公投議題最主要的限制，因為就是要符合吳老師講的要確保多數型的政治決策，但是即便是這樣的事項限制，在事實上認定都是相當困難。現在的公民投票委員有累積相當的運作經驗，但是這個運作經驗好不好，我們需要做一個檢討。

五、吳重禮教授：

- (一) 以下的發言基本上是基于人個人重要的想法，第 1 個想法是，當我們提到民主政治的時候，我們會知道它有幾個重要的原則，像是人民主權、責任政治、多數統治、尊重少數，當然這個大家如果從教科書來看一點都不困難，但是事實上，在實際的政治運作裡，政治學最難的部分，我們今天坐在這邊最難的部分，你怎麼能在多數統治下還能尊重少數，大家可以仔細想一下，如果我們真的要實行多數統治，尊重少數怎麼可能？或者反過來說，如果每一件事我們都要尊重少數，那多數統治怎麼可能讓它實際運作呢？這是個兩難，你在這個天秤上，你縱使多數統治就一定會

犧牲少數，問題是多數未必對，少數未必錯，一個時期裡面多數的意見未必是一定就是正確的，少數未必是錯的，所以如果一定要我選擇，我寧願多擺一點聲音，多放一點心思在尊重少數上面，所以現在很多西方國家的政治制度設計，基本上儘量減少採取簡單多數決制，因為簡單多數決制只要有超過百分之五十加一人，基本上少數的聲音就很容易被忽略掉，所以簡單來說，我覺得基本上在多數統治及尊重少數上面我寧可多放一點心思在尊重少數上面，這是第 1 個原則。

(二) 第 2 個，所有的政治學裡面都知道在民主政治裡面的兩種方式一種是直接民主，一種是間接民主，除非在政治學裡另外一種叫作說服夠理論，簡單來說基本上直接民主，就是因為我們沒有那麼多時間可以參與公共事務，所以它是一個備而不用權力。剛才有人提到除非我們要放棄間接民主代議政治，但是事實上這是不可能的，所以整體來說，我認為還是在整個政治運作的實際可能的面向上面，必須要以間接民主為主，直接民主為輔。

(三) 第 3 點，我認為任何制度的設計，我們必須要像 John Rawls 所說，我們必須躲在一個無知之幕底下，也就是說任何一個政治制度設計，它不是被個人的政治立場的影響。如果你支持集會結社的權力，所以你支持太陽花，於此同時你也應該支持紅衫軍；如果你認為你是反貪腐的，你認為李朝卿、林益世、賴素如是貪腐的，同樣的邏輯，張花冠、蘇治芬，同時也是貪污，直接涉及貪污的案件；如果你認為政媒兩棲是不對的，所以當我們在批評鄭麗文及陳文茜的時候，彭文正同時也應該受到批評的呀！這是我的立場，如果你認為尊重言論自由是很重要的，當你在批評郭冠英的時候，如果你認為非常光碟是符合言論自由的標準，那

我們也必須接受郭冠英提出台巴子，那也是他的言論自由，大家聽得懂我的邏輯嗎？當你對任何制度的設計，你必須要拋開個人的政治意識型態，躲在一個無知之幕裡頭。接下來我才要提到我的看法。

(四) 台灣的公民投票法，目前我們總共實施了 6 次，實際的實行，事實上它有非常強的工具性，有 2 次是在 2004 年的 3 月，有 2 次是 2008 年的 1 月、2008 年的 3 月分別是強化國防案，兩岸對等談判案，第 3 是追討黨產案，第 4 是反貪腐案，第 5 個是加入聯合國案，最後 1 個是申請重返聯合國案，大家都知道這個東西它完全都是在做政治動員的，難道反貪腐案不通過我們就不反貪腐嗎？同樣的我們加入聯合國案，難道我們通過要加入聯合國，我們台灣就能加入嗎？大家都知道它的工具性太強了，真正有意義的，我認為反而是 2009 年反對美牛案進口的公投，但是事實上這個案子是沒有辦法成案的。

(五) 我直接講我的看法，從上面直接推論下來，第 1 個我覺得提案的門檻跟連署的門檻應該下降，以目前實際的從這個百分比大概是 9 萬人跟 90 萬人，我認為應該要減少到一半，應該是合理的，原因在於還是一樣，我們減少人的門檻，基本上比較能夠聽到少數的聲音，這是第 1 點。

(六) 關於公投審議委員會，我查了相關的資料，目前正是因為行政部門、立法部門、司法部門三個權力的制衡是民主政治運作的核心，台灣目前的公投審議委員會是放在行政機關裡頭，基本上，我認為放在行政機關的例子比較少，放在議會裡頭，像是瑞士跟英國，像是放在司法機關裡頭反而比較多，像是義大利、法國跟荷蘭，韓國跟日本基本上沒有任何審議委員會，他們所進行的是有關於修憲的複決，他們只有幫行政區重建的時候，才會進行公投，簡單來說，

我認為公投審議委員會還是有存在的必要，除非我們讓所有的公投都沒有任何的限制，我們是不贊成把它放在行政機關裡面，我個人認為可能把它放在司法機關裡頭，或者由大法官會議來進行審議，這是個比較好的選擇，謝謝！

六、吳志光教授：

(一) 我想因為時間有限，我就直接就目前討論題綱的問題簡單表示意見，第 1 個就是公投提案、連署門檻有無檢討修正必要？就實證經驗台灣的例子來講，當然理由很簡單，除了政黨透過政治動員大概可能達到這個門檻以外，民間社會公民團體要達到有很大的困難，我們以一個著名的例子來說，像我曾經擔任諮詢幫忙精算提案、連署大概要花多少錢，大約在 10 年前公投法制定後，人本教育基金會本來想推動全國性的公投，議題是恢復軍教人員課稅，他們算了門檻的基本花費，再精算每一個提案及連署的必要花費，提案也許還好就 8、9 萬，連署門檻是百分之五，其實已經達到無黨籍參選總統的門檻，估計至少要募 4 百萬到 6 百萬的經費，先募款才有可能推動連署，一想到 6 個月的連署期間其實大家就頭大，不太可能達成，所以我個人認為這應該要合理調降。然後還有一點配套就是，假如說連署有它制度上的必要性，期間 6 個月是不是應該放寬，甚至在瑞士有的地方根本沒有連署期間，其實要有一些配套措施，否則像美牛案就有點可惜，一個公共政策論辯，提案過了，但連署期間 6 個月卻沒有辦法達到百分之五，這是第 1 個部分。

(二) 但是我補充一點，如果降低門檻之後，馬上會想到整個社會成本的問題，公投可能要花幾億，提案、連署門檻降了之後，公投成案機率提高，我講一個經驗跟各位分享，這其實是代議政治裡面一個競合或緊張的關係，如果就這一

點去結合的話，我們可以在制度設計上面處理，因為現在公民投票大家集中熱門討論的是創制的部分，舉德國、奧地利為例，提案後是誰來審查決定？是大家都不會想到的立法部門，為什麼是立法部門，很簡單，議會審完了之後，覺得公投提案不錯，不用公投就直接就立法，把公投提案當作立法原則採納，議會如有不同意見，可提出對案，有A、B兩案，A案是公民投票，B案就是議會的意見，譬如說人民提案要非核家園議會覺得不行，可能還是要保留核能發電或交付公投，也就是說議會既作一個公投的審查也同時可提案，二方面來說如要節省社會成本的話，可能就不用再去連署，議會就從善如流，其實這只是一個制度上設計有意思的地方，就是讓議會直接去面對民意，這個在制度上要作很大的調整，我只是拋磚引玉提出這個概念。

(三) 至於通過門檻的問題，以目前的百分之五十投票率門檻，縱使是搭配全國性選舉，但如果是政治性公投也通不過，更何況一定要強制搭配全國性選舉的話，其實可能會無形限制公投提案時間，所以我覺得不管怎麼樣，從哪一個觀點來看，合理調降是可以討論的，是不是要調降到沒有投票率門檻的簡單多數決，還是要調降到投票率門檻百分之三十、四十，我覺得是可以討論的。

(四) 我覺得地方性公投的提案、連署及通過門檻，可以與全國性公投門檻脫勾，也許全國性門檻的比較慎重，但是地方性公投門檻，我不覺得一定要跟全國性公投綁在一起，我們其實在特別法裡對地方性公投已經完全放棄門檻的想法，譬如說博奕公投條款，中央跟地方可說是脫勾處理，只是在通過門檻這個問題上，還是回到我剛剛所說的，基本上一旦進行調降的時候，是不是在客觀上看連署、提案、通過門檻，公投類型其實要作一個區隔，大家幾乎忘了我

們還有所謂的複決，我們公投提案有創制及公共政策，但在複決的部分，一個法律案已經通過後，要在短時間內交付公投，其實它的提案、連署或通過門檻應該要更低才對，因為有時間上的急迫性。

(五) 接下來談公民投票審議委員會，只要公投限制事項存在一天，這個審議機制就無法避免，至於是公投審議委員會還是中選會審議，其實我並不是非常在意，重點是要跟第 4 個議題（公投適用及排除事項有無檢討必要）搭配，因為最主要是形式上的問題，也許是技術性的問題，但實質上預算、租稅、人事等事項不得提案，應該要由誰來認定？如果是在行政權之下的話，是特設一個委員會還是一般的選舉機關審查，我沒有特定看法，不過補充一下前面幾位先進發言內容所提到的，如果不在行政部門審查的話，司法權因為是不告不理，我覺得審查有一定的困難。德、奧的經驗是由議會審查，德國各邦議會審查後，從善如流的話那沒有問題，如果拒絕提案，接下來就馬上進行違憲審查，可以向憲法法院提起訴訟，它是整個制度配套在一起的，我們這邊其實只要有限制事項，這個公民投票審議的機制就跑不掉，至於說委員會怎麼組成還有誰來審查，是其他技術性的問題。

(六) 最後談公投投票權年齡調降 18 歲的問題，我們希望修憲，但現在看來不太可能，兩黨各有計算，應該要跟整個公民權利一併考量，我贊成都一致調降為 18 歲。如果憲法修正沒有通過的話，一個公民權行使割裂，公投是 18 歲，選舉是 20 歲，這也有點奇怪。最後補充一點，我們就現行法律裡面，幾乎大部分法律 18 歲就算成年，行政法規裡面 18 歲可以考駕照，兒少法 18 歲就算成年，更重要的是現在為了配合 CEDAW 公約，原本男性未滿 18 歲，女性

未滿 16 不得結婚，現在民法修正也要都調整為 18 歲，所以 18 歲應該是國內立法的潮流，我覺得是妥適的，只是我們很希望連選舉一併考量。

- (七) 我想講一個非常重要的基本概念議題，公民投票在定位上面，不該只是定位人民在憲法第 17 條規定的人民有創制、複決的基本權利，它其實不僅是人民的基本權利，本質更是權力，是國民主權的展現，所以當人民參加公投的時候，不是像一般的基本權利一樣，對國家行使防禦權，或要求國家應該要求給予給付等，其實是跟選舉一樣在做國家政策的決定，是國民主權的行使，是國家權力部門，只是這種權力部門不是常設性的，不像代議政治一樣有個議會組織，每天做國家政策的決定及審議，它是被召集的，不管是主動召集或被動召集，我很早以前就倡議說對公民投票權利限制的觀點不該從憲法第 23 條所謂對人民基本權利的限制要符合法律保留及比例原則去看，而是權力分立的問題，就是我們究竟對公民哪些權力應該保留給公民最後做決定，例如憲法修正的複決，還是說哪些權力是可以開放給公民，只要主動符合條件門檻，也可以取代或制衡立法權，這其實跟一般基本權 (right) 的限制，如防止妨害他人權利、維護公共秩序是不一樣的概念，就這點而言，排除事項毋寧是有合理討論的空間，也就是說難道公民不適合決定對於涉及預算、租稅事項，一定會自利、自肥？其實以各國經驗來講，我覺得很難說想當然爾，無限制事項的國家有時候我們也可以做個比較，像瑞士大部分的邦沒有，也沒有發現公民投票顯然對投資、租稅、預算等事項造成妨害經濟的成長，如果需要配套，像預算如果是屬於今年義務性支出，那也許不能公投，但是特別預算案我覺得沒有辦法說不能公投，財稅也是一樣，立法委員都不

被人信任，在主張減稅時都不尋找替代財源時，那我們對公民也抱持同樣的偏見態度，認為公民不能負責任地提出公投嗎？我覺得這個都是假設議題。

- (八) 最後我提出兩點，就司法審查而言，美國司法審查是不採事前的，只能事後放馬後炮，但是在台灣我們的設計是可以採事前預防的，基本上不是投票之後才去做司法審查，尤其是全國性事項，如果你提案沒有過而是涉及憲法議題的時候，可以特別去立法說構成大法官釋憲發動的事由，以避免將來違憲或是妨礙權限分配的法案，這個事實上可以去討論。最後談到地方的，剛才有地方政府提供意見，我們可以去思考中央跟地方溝通，也就是說地方的事項由地方作主，中央只立法做原則性規範，譬如說哪些事項要排除，或是公民投票審議事項要放在什麼部門，至於門檻可以因地制宜，地方要高門檻或低門檻，由地方自行決定，地方本來制定自治條例就規範了，我覺得不見得有全國地方一致之必要性。

七、楊泰順教授：

- (一) 剛剛前面幾位先進提到，公民投票是要補代議政治不足，我認為我們在考量公民投票法的修正，應該本著這個原則來思考，就是怎麼樣來彌補代議政治不足。剛剛吳志光教授也提到，我們在討論公民投票問題的時候，我們並沒有把創制、複決切割開來看，實際上從各個國家實施公民投票的案例來看，也只有義大利及瑞士有實施創制權，大部分的國家都是把公民投票視為複決程序的一部分。所以我認為不管是修正連署或通過門檻，應該要跟複決權，也就是議會提案權合起來看，我是主張應該要加強議會的公民投票提案權，讓它在一定程序上可以提案，這個提案一定是複決，不能提出一個像反對廢止核能案這類奇怪的提案，

議會必須要通過一個提案，再交付公民複決。民主國家最明顯的例子是丹麥，剛剛謝政諭教授也提到丹麥，國際條約如果沒有達到六分之五同意，就必須強制交付複決。

- (二) 另外在丹麥如果少數黨經過一定的程序，如果沒記錯的話是三分之一連署可提出公民投票，就使得他們在國會挫敗的法案，能夠交給公民公決。剛剛提到的美牛案，如果民進黨覺得它在國會內受到國民黨的多數暴力，它一定會提出一個公民投票案，這樣就會使得公民創制的必要性，在相當程度上降低。放寬議會公投提案權，便自然降低公民聯署提案的必要性，故而連署門檻我認為就沒有調整的必要。
- (三) 可是通過的門檻是不是有調整的必要，這又必須跟另外一個程序合起來看，就是我們的審議程序，也就是剛剛大家提到公投審議委員會要不要廢除的問題。如果審議程序夠嚴謹的話，最後的表決門檻可以放鬆一點沒關係，因為再怎麼樣放鬆，已經經過一定的嚴謹審核，這個議案通不過，大概也不會造成國家政治經濟太大的為難，所以我主張在審議的程序上要作調整。我們在討論憲法功能的時候，大家都強調它是人民權利的保障書，如果沒有憲法的允許，國家不能通過那些侵害人民自由權利的法令，所以我們都把憲法看成是一個消極負面對政府功能的限制。可是我們不要忽略了，在憲政理論的討論上，憲法除了對政府功能的限制，另外一個憲法很重要的設計，也是對人民干預政府事務的限制，人民不應對專屬於政府的事項，經常指三道四，如果這樣，我們建立專家政治、行政中立就變得沒有意義。
- (四) 所以我認為任何的公民投票的議題，都是一個牽涉憲法相關權限的事項。為什麼呢？因為這是代表這個事項，人民

到底可不可以幫政府做決策。既然是一個與憲法相關的議題，所以我認為應該由大法官會議來做審核比較適當。剛剛也有先進提到，我們的司法體系其實是不告不理，可是我們大法官會議其實跟美國最高法院不一樣，我們大法官會議允許行政機關在提出法律案之前，可以事先諮詢大法官會議的意見，既然我們在行政體系提出立法的這個議題上可以事先諮詢大法官會議的意見，那當然在公投的議題上，我們也可以來諮詢大法官的意見。如果大家都還不相信大法官會議的獨立性，中華民國大概就沒有什麼所謂的獨立機關，更遑論是公投審議委員會。

- (五) 一個公民創制案的提出，要經過將近 9 萬人的連署，有這麼多的公民參與，由大法官會議來審核，我們相信更能呈現慎重性。這跟公投審議委員會審核比較，顯然意義上不一樣，因為公投審議委員會就是單一目的，只審核公民投票案，所以當總統在提名這些公民投票審議委員的時候，很自然就會有黨派考量，或者以排除施政障礙的心態來做為他提名的準則。如果大法官會議就不一樣，提名要考量司法的背景，大法官法學素養會比較高一點，如果能做到這一步，我認為連地方的一些公民投票案，也應該要交由大法官會議來做審核，因為台灣畢竟是一個小地方，地方的公投事項也會牽連到中央政策，譬如新北市通過反對核四建廠，可能有影響全國經濟的一些考量，是不是應該由大法官會議來審查會比較慎重。如果說大法官會議能擔負起這樣一個責任，我們另外一個討論議題，是不是要列舉排除事項。由大法官審核就可以考量把排除事項減少或刪除，因為有大法官會議在做把關。不過我這邊要特別提醒一下，像義大利是由憲法法庭來做審查，但依然明文規定牽涉到賦稅事項，賦稅事項、人事事項在義大利也是不能

公投。

- (六) 再提到 18 歲的投票問題，剛剛幾位先進也都提到他們的一些看法，我在這裡只提出一個事實，當初美國投票年齡從 21 歲降到 18 歲，主要是艾森豪在二次大戰的時候，他看到這麼多 18 歲的美國青年為了國家的目標赴死疆場，但他們卻不能決定國家的人事跟政策，他覺得有點不對。那時候就提出降低投票年齡到 18 歲，18 歲這個議案的提出跟行為能力當然有關係，但不是絕對的關係，而是因為到 18 歲就必須服兵役，為國家效死沙場，假如加上兩岸關係緊張，上前線打仗的就是這些 18 歲的年輕人，怎麼可以排除他們參與國家政策及人事的決定，我們先排除修憲的可能性不談，我是贊成把公民投票的年齡降低到 18 歲。
- (七) 現在公民投票法會有問題，我想是無庸置疑的，因為沒有一個法律是完美的。可是在修法之前是不是要先問其他的改革途徑是否都已經嘗試過了，如果都已經嘗試過，而如果不修這個法民意就無法充分的彰顯，當然就要來修這個法。可是如果今天問題的根源不是在這個法，不是在憲政體制裡面產生的問題，那是不是應該先追本溯源去修改其他發生的問題。
- (八) 今天大家對公民投票的期望會那麼高，我想就是因為我們的立法院表現不彰，人民對代議制度的不滿，但立法院的改革是不是該作的都做完了？我想在座的專家學者都不會同意的。如果我們的立法院無法充分的反應人民的需求，無法作選民的代言人，那我們是不是考慮把立法院改成比例代表制，或者是立法委員的人數必須作個調整，我想我們應該從這些角度來作思考。而不是說立法院做的不好就直接跳過，而直接訴諸公民投票，這樣會治絲益棼，製造

出更多的問題。所以我要在提醒大家，公民投票是代議制度的補充，不是替代；公民投票是個備胎，公民投票是要威嚇國會必須認真執行職責的一個武器，不能說立法院的改革置之不顧，然後直接跳到公民投票。

(九) 以美國為例，這幾年有關美國利益團體的研究裡面很多學者發現，在美國地方性的公民投票可以說是相當普遍，很多地方性議題都會提出來，但經過學者分析判斷，很多的公民投票案背後都有利益團體的影子，利益團體就是利用法制上的可能性去謀取利益的極大化。所以一昧的要補足代議制的不足，去鼓吹、去提倡公民參與，結果可能是開了一扇門給利益團體來影響政府政策的可能性，這點是我們不能不去思考的。

(十) 有人說公民投票法是個鳥籠公投，加了太多的限制，在過去幾年的裡有 6 個公民投票案提出，但這 6 個公民投票案是不是都符合公民水準的公民投票案，我想也不是大家都認同的，有些放到法制精神上去解釋，都是非常荒謬的，就像有先進提到其實都是有目的性的，只是政黨操作的武器。那我再問今天台灣的政黨惡鬥有比較好一點嗎？如果今天政黨對質的狀況、意識形態的對立及問政的議員都沒有比較好或是理性，那今天就算把公民投票案的提案、連署及通過門檻通通降低，以符合公民團體的需求，但能保證這些政黨就沒有更大的運作空間嗎？那如果不能除掉一方之弊，而去興一方之利，恐怕到後來會發現弊多於利，如果在法制上作了那麼大的修正之後，要再挽回來，恐怕又事倍功半，這點我個人的呼籲與其動手修改公投法，不如先把注意力放在立法院的改革上。

八、中國地方自治學會紀俊臣秘書長：

(一) 公民投票這種機制，剛才也都提到它是一個例外，不是常

態，大家在這 11 年來之後再來討論這個問題，我個人覺得可能有幾個先決條件要注意。第 1 個是我們是否有雙軌制的可行性與必要性？例如中央與地方的機制是否要一樣？甚至於剛才提出的創制與複決的程序是否可以不同？第 2 個是設限的議題是否應該分開？涉及憲法修正的複決，應該與一般的複決不一樣。中央的議題與地方的議題是否應該有所區隔？像有的地方人口那麼少，如果把連署門檻降到所謂萬分之一的話，那根本就沒有人了嘛。烏坵只有幾百個人，萬分之一是一個人也沒有，這就沒有考慮到現實的問題。我建議公投門檻是可以降低，但是降到萬分之一可能不是很適當，如果千分之五太高，降為千分之一還比較有可行性，如果萬分之一的話，1,809 個人就可以提案，我想台灣沒事幹的人很多，他就會常常來提案。

- (二) 再來就是連署的門檻百分之五太高，我們可以降低，但是否要降低到百分之一，這個應該再作斟酌，尤其是地方性部分，雖然立法院內政委員會是希望由地方自訂自治條例去規範，但我覺得以門檻這種問題，最好法律規範比較好，因為由地方來訂的話，又有黨派的考量，會出現有高有低，爭議不休，建議這方面由公民投票法授權地方來訂定，可能就不太適當。至於剛剛提到投票人數需要總人數二分之一以上的問題，我想現在陳為廷他們有提 1 個公投案，公民投票審議委員會也同意他們去連署，時間上是否可以再考慮，那如果改了之後是否還要再公投？既然大家都關心這個問題，我倒覺得剛剛提到修憲議題通過的門檻一定要高，因為公民投票法第 2 條第 1 項第 4 款憲法修正案的複決門檻一定要高，一般議題的門檻，例如離島建設條例的門檻就降低，就有一個差異的考量，我覺得這樣的設計會比較平和一點，希望未來的實施可能比較平和，而不是動

邊。

- (三) 至於剛剛提到行政院公民投票審議委員會要不要廢掉的問題，坦白講，公民投票審議委員會最早提出來就是我提的，當時為何要提這個觀念，就是考慮到有爭議時怎麼辦？誰來解決？剛剛有部分教授主張由大法官會議來決定，各位要了解，大法官會議萬一它不受理怎麼辦，它可以不受理啊，因為它不是憲法事項可以不受理，所以不是法律上規定它就要受理，而是憲法有規定的事項它才受理。我覺得公民投票審議委員會設在哪裡是一回事，但一定要有這個制度。因為台灣這種爭論不休狀態還是存在，過去有人批評公投審議委員會都是駁回，但這次就通過啊，哪有駁回？所以我們要考慮常態的需要，全國性、地方性公投事項由誰來決定，也許有人說它是全國性公投，也有人說它是地方性公投，這個機制設在哪裡是一回事，但一定要有這個機制，由大法官來解釋緩不濟急，因為它有時間上的考量，大法官不可能說一天、三天給解釋，我覺得這是一個問題，特別提出來供大家參考。

九、財團法人島國前進基金會代表黃國昌研究員：

- (一) 因為時間的關係，有關公民投票制度的改革，前後已經發表不少的作品，等下我會直接呈送給主辦單位做意見內容，因為5分鐘不可能詳述裡面的內容。不過一開始我必須要呼應吳重禮老師所說的，我非常喜歡他講的 John Rawls 「無知之幕」的概念，為什麼我今天要特別呼應吳老師這樣的看法，那就是內政部在辦這場所謂公聽會之前，在立法院通過初審之後，行政院再發出新聞稿繼續反對調降連署的門檻，繼續堅持百分之五十的投票率門檻，如果這是行政院既定的立場，那我們今天開這場公聽會的目的何在？是開真的還是開假的？如果今天這場公聽會是開真的，我

們姑且不討論審議的密度跟深度是否足夠，姑且從剛剛很多學者第一輪發言當中，我也仔細聆聽，對於要調降提案與連署的門檻，可以說是多數的意見；公投審議機制不應該放在行政權，應該放在司法審查機關，也是多數的意見；針對百分之五十投票率門檻，我似乎只有聽到一位堅持，甚至是希望提高，雖然具體的論證，不論是從國民主權，還是民主原則，這個論證從何而來，到目前還沒有聽到。我要呼應一位吳委員提到說，行政院針對公投那麼重要，就應該在電視上多宣傳，這我百分之百支持，我甚至認為有必要，行政院如果還是像簡太郎秘書長在立法院裡面所講那些話一樣的話，我認為他有嚴重引導國人對民主政治的問題，因此我也會建議行政院看是否要跟公共電視商談一下，如果行政院還是堅持繼續這樣看法的話，看由行政院委派那些代表出來舉行一場電視辯論，我們點對點深入地來加以討論，這樣事情可以談得比較清楚一點。過去因為我數次聆聽簡太郎秘書長以及內政部部長陳威仁先生在國會殿堂當中發表許多似是而非的言論，今天沒有辦法在這邊一一予以駁斥，不過針對德國法的部份，剩下的時間我交給輔仁大學法律系鍾芳樺老師，他對德國公民投票制度有更深一層的研究，第一輪發言剩下的時間就交給鍾老師繼續。

- (二) 剛剛沒談到的還有幾點補充，我會提供給貴部 1 份資料，事實上也是行政院的委託研究，上一次在立法院看到委員質詢後，才發現原來這個研究行政院雖然委託了，但研究報告並沒有公告出來，我擔心連內政部也找不到這份報告，所以我把這份報告提供給今天的主席跟行政院，事實上唯一比較遺憾的是參與這份研究報告，針對其他國家公民投票制度有研究的學者都沒有受邀，既然如此的話，就把這

份研究報告提供給貴部參考。

- (三) 除此之外，建議行政院可以去看今天也有出席的吳志光老師，他在憲政時代第 30 卷第 4 期，有發表公民投票跟權力分立的原則，這篇文章的論述非常深入，所謂非常深入是指從公民投票兼具的基本權利的保護跟國民主權的行使的兩面性探討，更重要的是說，他避免去犯的 1 個錯誤，就是避免去進行所謂國籍不明的比較法研究，也就是說，他從我國憲法文本針對創制、複決明文保障的規定跟德國基本法裡面，沒有去做這樣的規定，在比較法上細緻的去爬梳，在有這樣寫跟沒有這樣寫，在整個解釋論的開展跟整個立法原則的創制上，到底有什麼不同，兼具包括了國際人權公約以及我國已經國內法化的 ICCPR 裡面針對公民投票到底是甚麼樣的權力，進行了全方面的論述。我個人看了這篇文章之後是獲益良多，建議行政院或是相關研擬政策的官員可以好好拜讀吳老師的這篇文章。
- (四) 剛有先進提到說，修憲的公民投票門檻跟一般公民投票的門檻，在整個層次上面是不同的，我必須要說是沒有錯的，在修憲的層次上部分國家是有對投票率門檻去作限制的，但這是不是多數，這是 question mark，像一般法律性，不涉及修憲的公民投票，基本上是沒有在設投票率門檻。特別提到瑞士的部分，瑞士聯邦憲法第 138 條及第 139 條，針對憲法修正案不管是全面修正還是部分修正的創制案，提出的人數是 10 萬人，10 萬人在瑞士有登記投票權的 520 萬人當中占百分之幾，大家可以算算看，在有投票權人就是達到投票年齡，18 歲以上的是 620 萬左右，占百分之幾，大家也可以去算算。但重點是後面，瑞士在修憲公投並沒有設投票率門檻，這在聯邦憲法當中寫的清清楚楚的，相同的在法國，針對修憲的公投也沒有設投票率門檻，不

過我想要針對修憲部分的公投要設門檻，應該要設什麼樣的門檻，或許我們到修憲的公聽會再來作處理。

(五) 今天聽到了行政院其他的官員報告，我就深感困惑。有關陸委會的代表說政治性的協議要事前公投的這件事情，從陸委會的立場來講，不管政治性的協議要如何定義，甚至有些權限應該是屬於行政權，要經過公投這件事情，表示不一樣的看法。不過我要提醒陸委會一件事情，在 2011 年 10 月的時候，我們的總統馬英九先生，曾經宣誓過如果要跟對岸簽署，像和平協議的政治協議，一定會在簽署以前先交付公民投票，那我現在不太確定我們政府目前的立場，是不是說陸委會的看法跟我們總統的看法是有不一樣的地方，如果有不一樣的地方，我會建議行政院要鄭重的發一個新聞稿，因為這牽涉到國家非常重要的事項，因為行政院在這件事情的立場已經跟總統在 2011 年時，對外媒所做的宣誓出現了重大的不同，贊成不贊成要怎麼樣評價，當然是另外一回事，不過我想國人有知道的權利，因為這件事情要定調的非常清楚，也就是說目前整個執政的政府，採行的立場到底是什麼。

(六) 有關中選會代表原先提到百分之五十的投票率門檻的設計制度問題可以討論，但經一番論述後又認為折衷的作法是百分之五十的投票率門檻應該要維持，但這樣的論述是不是可以站的住腳，我們可以再討論。不過中選會主委劉義周先生，在國會接受答詢時說，百分之五十的投票率門檻應該要調降，當然他沒有提說要採簡單多數決，他個人或許覺得百分之四十是可以考慮的，當然他的百分之四十是怎麼來的，是把我們的投票率訂為百分之八十然後折半變成百分之四十，這是不是個合理的方法，在其他的投票行為相關的理論跟實證研究是不是可以支撐他的論述，這是

個問題。不過我今天聽到中選會的代表跟主委劉義周先生在國會答詢的立場又不太一樣，那中選會的立場到底是什麼，基本上他的論述的依據又是什麼，我想為促進下一個階段更健康的審議跟辯論，是不是先一致會比較好。

十、財團法人島國前進基金會代表鍾芳樺教授：

(一) 首先就德國法部分，涉及到很多人提到德國沒有聯邦層級公投，但如剛才吳重禮老師所講到，其實德國是有聯邦層次的公投，也就是邦行政區域劃分、解散或成立，是需要經過人民的複決。德國是沒有聯邦層次的創制公投，是因為德國是把立法權專屬於議會，這就跟台灣完全不一樣，因為台灣有人民的創制公投，立法權並沒有專屬於議會，事實上人民也有立法權，這部分我會覺得跟在座先進不太一樣，有關直接民主是間接民主的補充，這是不同事項的討論，如果我們可以把普選分成人的普選與事的普選，對人的普選就是我們選出議員或總統幫我們處理某些事情，對事的普選就是對某些事情的意見，我們可能由人民自己出來主張，表示他們自己的看法，因為對人的普選在過程當中，並沒有完完全全決定到底這個人做什麼事情，我們沒有辦法完全控制，所以需要有事普選。所以這個地方來講，我倒是不會覺得說直接民主完全是補充性，它是針對人民享有的主權針對不同事項，不同做法而已。從這個層次來講，我是覺得事實上沒有什麼特別必要去限制人民提案內容等等，因為如果我們相信人民可以選出好的人，為什麼不能相信人民針對一些事情做出好的決定，我是感覺滿奇怪的。

(二) 最後是關於門檻的問題，在德國分為參加者門檻跟同意門檻這兩種，參加的門檻就是投票率要達到百分之多少，這部分在邦層次來講，德國已經慢慢廢除參加者門檻，理由

其實就像在台灣所看到的經驗，他們發現到這種參加者門檻，要求投票率要達到百分之幾，常常造成少數者藉由不參加來杯葛公投結果，這對多數決原則是不利的，所以他們只保留同意門檻，也就是只要求贊成票必須達到總投票人口的百分之幾，如果我們要保證某些重要的議題一定要由百分之多少的民意來展現的話，我個人覺得這是不錯的選擇，因為這樣是促進投票率的增加，讓所有贊成或反對者出來表示他們贊成或反對的意見，這樣才能真正對人民意見探知及表現。

(三) 最後面一個簡單結論：既然憲法都賦予人民有創制、複決的權利，這種情形之下，法律的目的應該是要保障它的實現，而不是想盡辦法阻止它。

十一、新中華兒女學會廖昱軒理事：

我只有短短幾句話想說，現在因為公投問題，門檻、主管機關、投票年齡等等，撕裂我們臺灣社會太深了，不妨這樣，藉著下次立法委員選舉，各個政黨乾脆提出不設限的公投修正草案，就一切讓選民做決定。

十二、新黨代表青年委員會王炳忠委員：

(一) 首先，今天很重要一點就是，因為我們反對黑箱，反對公投法的修正案所有內容被特定學者、團體或財團法人所把持，所以我們今天來參加這樣的公聽會。我也拜讀黃國昌老師在臉書上與剛剛的發言，提到說既然有既定立場，那這個公聽會是不是玩假的，我認為很好，今天我在這裡就建議，既然大家認為這是假的假聽會，以後也不必再開公投法修正的公聽會。但是，我們不開會，總要做出個結論，不能永遠都是莫衷一是，一直繼續吵下去。如果要有結論，我建議乾脆能不要門檻就不要門檻，能不要就不要，審議委員會也好，大法官來審查也好，通通都不要，都不要限

制我們。但我們說的並不算數，特定團體、學者或財團法人說的不能算數，那怎麼辦呢？就如黃老師在臉書也提到，如果都是有既定立場，乾脆由人民選出新的國會，然後把現在的立法委員換掉，這個也不用黃老師建議，本來還剩下半年的時間就要選舉。那不只是國會有新國會，政府也有新政府，所以我們就做出建議，都給下屆政府與國會參考，那就是我們乾脆通通都不要設限的修正法案。

(二) 為什麼我這樣建議，因為剛剛很多專家學者都有提到，我們要避免對立，那我認為避免對立，避免浪費社會資源，就要畢其功於一役，不要吵了又吵、修了又修，比如說之前看到林義雄先生提到國會減半，國會減半實施之後，到今天大家還是吵，認為國會制度還是有問題，所以現在有人又說要修憲，包括公投護台灣聯盟蔡丁貴教授認為公投就是要法理台獨，既然如此，我們要避免對立，但也不能迴避這些對立，要吵就吵一次，尤其台灣最有爭端就是統獨問題，統獨問題也不能迴避，統統加入公投法的修正案，但是要加入不能只有獨立公投，統一公投也要加入。也有朋友會講，這樣公投法會涉及修憲，因為碰到統獨必須涉及憲法，我們也請兩大黨告訴我們，現在不是要修憲嗎，兩大黨是否同意修憲也將統一公投與獨立公投納入憲法修正案，如此一來，我們就能做出吵一次的東西，修法草案我們通通把這些設限拿掉，直接交給下屆的國會與政府，大家負責任地告訴人民，人民就可以在半年以後的選舉就來決定，就吵一次，包括修憲案也是，如果說公投法的修法不能解決統一公投、獨立公投，台灣還是沒完沒了，要吵就吵一次，避免對立，先修憲再修法，同樣修憲案要請兩大黨先在選舉之前就告訴人民，今天我們在這邊能做的就是這樣的建議，交給兩大黨跟下屆政府、國會去參考，

然後從此以後我們就不要再吵了，在新政府上任以前，先把弱勢法案、其他重要的民生法案先清倉，公投法交由下屆政府、國會去決定，免得大家在這邊浪費社會資源，避免對立但必須面對對立，畢其功於一役，要吵就吵一次。

十三、行政院綜合業務處嚴哲苓處長：

公民投票法自 92 年公布施行後，歷經數次小幅度修正，但社會所關注的議題，如公投案的門檻調整、審議機制及行使年齡等，仍維持當初的立法版本。因此，本院希望藉由今日的公聽會聽取社會各界意見，作為後續制度檢討修正之參考。另外，公投制度的修正，應該兼顧民眾公投權益及社會成本，不宜偏廢。

十四、經濟部王錫祥專門委員：

- (一) 針對今日討論議題中有關應否保留公民投票排除事項之問題，考量降低社會成本為出發點，本部認應予保留。尤其是公民投票法第 2 條第 3 項有關投資是否列為公民投票之排除事項，本部認為：投資係涉及人民私經濟行為，非屬公民投票之範圍，否則將造成甲方前來投資時，被訴諸公投被否准；乙方前來投資卻因無人提案而毋庸公投，造成甲方因公投結果而不能投資，但乙方之投資行為卻自始至終因未經公投程序而可以投資，兩者皆是投資行為，惟結果是不對等的。本部認為，公民投票的標的，應以公共政策為主要，投資是涉及個人財產權之使用、處分問題，不適合作為公民投票之標的，故仍建議維持原條文。
- (二) 另有關修法制度面之部分，有關公投之否決效力，是否應將未達公投法第 30 條規定「投票權人總數二分之一以上」之決議門檻，與已達決議門檻但有效投票數未達二分之一之否決，作更細緻之區別？例如我國辦理公投已有數次，公投結果都未通過門檻，依現行規定而認為否決案，但政

府後續應是否有依公民投票法第 33 規定精神運作?例如軍購公投，當軍購公投案未達決議門檻，政府是否應因否決案而不應進行軍購?抑或政府得無視於該否決案而進行軍購?政府與人民對其解讀似有不同的看法。在公共事務日益繁雜且為及時因應社會所需，以及公投主文得為肯定或否定敘述等諸多因素下，立法制度上是否應考量對未達決議門檻之否決，與已達決議門檻之否決，賦予不同之法律效果。

十五、法務部繆卓然參事：

- (一) 關於公民投票法的修正方向，本部尊重行政院決議，在立法院日前審議公民投票法時，行政院也已充分說明。
- (二) 有關公民投票組織審議委員會是否應設置，部分學者專家建議將前開組織改歸屬司法院大法官解釋會議來處理，依司法院組織法及司法院大法官審理案件法之規定，大法官係負責釋憲及統一解釋法令，須當適用憲法發生疑義時，或法律、命令或地方自治法規發生抵觸憲法疑義時，才由司法院大法官解釋處理，因此，如將公民投票組織審議委員會的功能移轉由司法院大法官解釋會議處理，依現行法制恐無法執行，惟此屬司法院權責，建議貴部詢問該院意見。
- (三) 另關於公投投票權行使年齡是否調降至 18 歲之議題，因憲法第 130 條有關對人之投票年齡之規定：「中華民國國民年滿二十歲者，有依法選舉之權……」，為避免外界認為我國對人與對事之投票年齡不一致，建請應配套修正，似較為妥適。

十六、行政院大陸委員會顏和慶科長：

- (一) 有關全國性公民投票適用及排除事項有無須檢討修正，經本會調查，目前有立法院相關黨團提案將條約、協議事項

納入公民投票中，以及另有立法委員曾提案，有關中華民國與中華人民共和國之政治協商，總統應經行政院院會決議，就協商前之授權及協商後簽訂條約或協議之同意，交由中央選舉委員會辦理公民投票等。本會意見如后：有關將條約協議列入公民投票之事項部分，此規定如非限制所有的條約、協議皆須進行公民投票程序，本會原則無意見。另有關提案將中華民國與中華人民共和國等文字表述，因涉及憲政定位問題，且政治協商的定義不明確。再者，協議協商之簽署屬行政權範圍，如要求事前須交付公民投票，才能協商、簽署，將涉及憲法有關行政權及立法權之權限爭議，必須釐清。本會認為該提案有窒礙難行之處，在憲政上亦有諸多疑慮，本會持保留態度。

- (二) 就剛剛黃國昌老師提的意見作個補充說明，有關馬總統承諾說要交付公投這件事情，是馬總統的政治承諾，行政部門未來會根據總統的指示作後續的處理。至於陸委會要表達的立場是說，在公民投票法草案裡，將兩岸協議的協商跟簽署等事項都要求要事先經過公民投票，然後才能進行，這可能涉及到憲政上權力分立的權限爭議，必須要去釐清。

十七、中央選舉委員會賴錦琬處長：

- (一) 本會意見以彙送貴部之書面意見為準，以下係作補充說明。內政部係於 82 年提出創制複決法草案，當時參酌各國法例發現尚無一致性門檻理論或制度可循，故當時的版本係以選罷法罷免提議門檻之規定，訂定創複提案應達選舉人總數的百分之二。其後立法委員趙永清亦自行提出創複法草案，其擬議的提案人數為選舉人總數的千分之一。其餘另有立法委員蔡同榮、林濁水、黃爾璇等各自提出公民投票法草案版本，則均未規定提案及連署門檻。立法院於 87 年又有所謂朝野協商版公投法草案，則係以蔡同榮的版本

為主，條文僅十餘條，該版本略去提案階段，直接連署成案後，即行公投。嗣內政部於 88 年重擬創複法草案（將鄉、鎮、市亦納入為公投行使區域），其提案人數改以定額方式為之，分全國性；直轄市、縣市；鄉鎮市三級，其人數分別為 5 千、1 千及 1 百人以上即可。惟不久又因各鄉鎮市人口多寡懸殊，改以比例方式設限，分別改為選舉人總數之千分之一、百分之一及百分之二。惟皆因立法院審議未果而告終。

（二）迄 90 年政黨輪替，內政部揚棄創複法，改提公投法草案，惟旋即撤回於 91 年自行重提新版草案，經立法院黨政協商會議協商後，依協商結論，於 92 再度擬具草案送立法院審議，而成為現今之公投法，易言之，現行公投法之門檻規定是彼時朝野政黨協商所獲共識。彼時之共識，由今視之，與各國有拘束力的公投相較，差距不大。但僅就各國門檻額度高低作比較，而未就門檻規定之內涵作整體瞭解，亦有失真之虞。例如：就投票門檻而言，有的國家其公投制度，是採反表決的制度設計，亦即法案經國會通過原則上已生效，付諸公投的意思是，除非有過半數的人投不同意票，反對該法案生效，該法案才會被否決。又例如：在德國各邦雖亦有連署規定，但其連署書係由民政部門發交於村里辦公處，供人民自行前往連署，有公辦連署之性質，因之連署門檻高低，其實質內涵可能各異，仍應就各國制度作整體瞭解。

（三）於我國舉辦一次全國性公投需耗費 7-8 億的經費，是以現制公投之成案分成提案及連署二階段，有其道理，蓋如公投案本身有爭議，公投會於提案階段即予以駁回，提案人自可循司法途徑予以救濟，而無須俟連署成案後甚或投票後，始經司法事後審查，而成為無效之公投，故學者有謂

公投案全部付諸司法審查而無庸由公投會事前審查，固不失為制度選項之一，例如：美國加州在 2008 年意外地通過了否決「同性婚姻合法性」之公投，同性戀及人權團體隨即向法院提起 3 項訴訟，由法院進行公投結果合法性之審查。我國當然也可採行此一能事後審查的制度，只是所耗費的社會成本相對龐大。

- (四) 至於公投案投票門檻，立法院立法委員目前質疑的問題有二，其一，為何總統選舉不須有有效票過半數始行當選，難道總統當選人不及公投議題來得重要？實則總統選舉多為複數候選人參選，本就難以有效票過半數當選，如欲提高總統當選人之代表性，固亦可採行法國總統選舉兩輪投票制，以保證總統當選人必獲一定額數之票數，但一般國家並不認為有緊密舉辦二次大選之必要。目前我國選罷法亦僅規定總統等公職選舉，該選舉區候選人僅一組或一人時，須得票達選舉人總數百分之二十以上，始為當選，亦有門檻規定之設計。其二，則為質疑現行門檻制度規定未達選舉人二分之一以上的人參與投票，則公投案即為否決，因此不前往投票者，會被自動計列為投不同意票者，因而不利公投案之通過。此一說法，有待商榷，蓋不來投票者係因種種事由，不來投票，我們不能事前確認不來投票的人，必是同意公投案或不同意公投案；例如：現行憲法增修條文規定的修憲公投，須有全國選舉人總額過半數以上投同意票始為通過，此種計算方式明定一半的人同意即可作成決定，本無須考量不來投票的人其意旨為何。如果制度設計事前即先將不來投票的人設定是投反對票的人，恐大有問題，例如：核廢料場址的擇定須經公投程序。我們亦當不能設定反對該公投案的人，不須前往投票，即可達到否決該案之目的。公投命題的設定其實才是要不要

前往投票之因素，現行公投法之制度設計並無以公投手段來封殺公投案之目的。現制規定要有二分之一以上參與投票的門檻，有其合理性，廢除了此一門檻規定，則公投案在極端的情況下，祇要一票即行通過，當然也有可能全數通過，但是一票通過或全數通過，其間的意涵完全不同，故現行規定要有二分之一以上參與投票的門檻規定有其必要。

- (五) 剛才與會人員提及瑞士修憲公投僅須選民過半數同意即可，可是依本會蒐集所得之資料顯示，該國之公投須經參與投票選民過半數之同意外，尚須過半數之邦通過始得生效，所以還是等於是雙重門檻，當然也可能我們蒐集資料不完整，但已有的資料中，如係修憲之公投或領土變更之公投，幾乎都是須要選舉人總額過半數之通過才算數，都是高門檻的制度設計。
- (六) 另外學者專家提及公投獻金的問題，其實公投法係在政治獻金法制定前即已制定，公投獻金的規定，本來即應在政治獻金法制定後，配合該法之規定進行修刪，此部分係應調整而未調整。
- (七) 為免剛才意思表達不甚清楚，於此再加補充，本會是贊成行政院有關門檻規定之意見，現制公投投票分為「參與門檻」及「可決門檻」，是採行中立的立場，並未就不來投票的人，事前即予評斷其係為投否決票的人，如果達二分之一的人不來投票，係全案打消之意；如果達二分之一，其中二分之一的有效同意票，或二分之一有效不同意票，才能作成人民的確對該公投案實質上「同意」該公投案內容或「不同意」該公投案內容的評斷。至於公民是否前來參與投票？依低放射性廢棄物最終處置設施場址設置條例之例，應屬公投議題設定問題。現行二分之一以上參與門

檻的規定，有其合理性。

十八、中央選舉委員會陳怡芬科長：

有關建立電子提案及連署系統及其配套措施部分，建立公民投票電子提案及連署系統有助於降低民眾提案及連署之難度，具便利性與減低成本之優點，惟執行上建議有相關之配套措施，方能執行，主要考量包括：

- (一) 身分認證問題：電子提案及連署應以自然人憑證為身分驗證並產製電子簽章，以符電子簽章之效力，並須結合戶政系統查對是否具提案或連署資格。
- (二) 系統安全問題：對於系統之機密性、完整性及可用性之維護，需有完善之規劃，以獲取民眾對此系統之信任；另亦需考量系統因意外事故造成服務中斷（如遭受駭客攻擊、網路中斷、設備故障等），對連署期間、連署資料完整性等之影響及其相關因應措施。
- (三) 電子名冊之管理及儲存：電子系統由主管機關建置，提案人及連署人名冊之管理權責究屬提案領銜人或主管機關，以及該等資料於電子系統之保存期間等，宜有明確之規範。
- (四) 雙軌並行：電子系統之使用須考量網路普及率及使用率問題，以及接受度與信任度，因此紙本之提案及連署仍有其必要性，採取雙軌並行較為可行。

十九、臺北市政府鄭朝元科長：

今天不管公投門檻怎麼調整，建議中央能夠把各縣市政府實際調整完之後，需要多少人連署或多少人提案的數字試算出來，因為有些地方人口數不多，這樣調整之後的實際人數會不會影響地方的法安定性或對立增加，這部分再麻煩中央幫忙考慮，謝謝！

二十、高雄市政府陳俊廷秘書：

- (一) 剛才聽到很多專家學者提出，憲法賦予人民公投的權益，

我想讓人民多加參與這是一個重點，但是以地方政府來講，實施公投這種政策和制度的成本非常高，如果完全沒有限制，恐怕對於地方政府執行會有一些困難，特別是地方性的公投，這部分成案門檻應作限制，但是限制不宜過高，至於立法院所提出來的版本，不清楚是如何訂出調降標準，當然各位專家學者有提出一些各國的作法是很好的，是不是可以整理出各國目前實施的概況，到底公投的連署、提案或是通過的門檻是如何，也可以作為未來立法政策的考量。

- (二) 至於公投審議委員會組織如果廢除，剛才很多專家學者有提出，我想因為現在公投法有賦予公投審議委員會審議的事項，如果說把它廢除，這個審議事項如果是由行政機關自己做決定，恐怕也有困難，會造成地方政府的一些困境，所以建議把它保留，至於要用怎麼樣的形式，這是可以討論。

柒、主席結語：

感謝今天與會貴賓提供各項寶貴意見，所有意見我們都會非常重視並列入紀錄，交給行政院及內政部審慎研議，作為檢討公民投票制度的重要參據。之後公聽會與會貴賓的發言內容，會登載在內政部網站，提供各界查詢參考，再次感謝大家的參與，今天的公聽會到此結束，謝謝各位。

捌、散會（中午 11 時 40 分）

附件

壹、中央選舉委員會書面意見

一、公投提案、連署門檻有無檢討修正必要？

現行全國性公投案之提案門檻，需達到最近一次總統、副總統選舉選舉人總數千分之五；全國性公投案之連署門檻，需達到最近一次總統、副總統選舉選舉人總數百分之五。基於公民投票固為直接民主，惟辦理全國性公民投票需耗費相當人力、物力，以其係動用社會之資源，連署及提案之人數應達到一定之代表性，以免公投提案及連署門檻過低而遭濫用，以確保公民投票制度之正當性。惟目前規定是否過高或宜維持現狀，本會尊重主管機關行政院政策決定。

二、公投通過門檻有無調整必要？

現行全國性公投案之通過門檻，須投票人數達全國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，方為通過。現行公投法通過門檻可使通過之公投案具有一定正當性及代表性，建議予以維持現行規定。

三、公民投票審議委員會組織及職權有無檢討必要？

(一) 行政院公民投票審議委員會與主管機關職權之分際未盡明確，如主管機關依第 14 條規定審查第 1 項所列事項結果，認合於規定，行政院公民投票審議委員會得否再行審查，即有疑義。為免發生無謂訴訟，建議於公民投票法中對行政院、行政院公民投票審議委員會與本會之權責予以釐清並作明確規範。

(二) 公民投票法第 10 條、第 14 條部分規定重複，且內容矛盾牴觸，適用上有所疑義。另施行細則第 12 條就提案之收件、審核、相關機關意見書之提出及通知連署之程序規範，亦建議釐清並明確規範於本法中。

(三) 歷年來全國性公民投票共計 16 案，經行政院公民投票審

議委員會與本會間依公民投票法所定職權分工規定作為處理，執行上尚無窒礙之處，建議維持現行公民投票審議委員會制度。

四、全國性公民投票適用及排除事項有無檢討必要？

公民投票法第 2 條所定「創制」、「複決」宜作立法性解釋。歷來審查公民投票提案時，仍有究為創制或複決爭議之情事，亦有以提案為程序性公民投票或複決案未持反對立場等為由，受認定不合於規定之處分，如能立法釐清，自可減少爭議。

五、全國性及地方性公投提案、連署門檻是否須採一致標準？

地方性公投的提案、連署與通過門檻部分，基於尊重地方自治精神，地方性公投的提案、連署與通過門檻宜由地方自治團體自行規範。

六、公投投票權行使年齡是否調降為 18 歲？

公民投票法第 7 條規定，中華民國國民，年滿 20 歲，除受監護宣告尚未撤銷者外，有公民投票權。投票權年齡如下修為 18 歲，可擴大人民政治參與，且世界多數國家之選舉權年齡亦為 18 歲。惟現行選舉權人年齡為 20 歲，選舉罷免與公民投票均屬制度性保障之一環，是以公民投票權人年齡由 20 歲下修為 18 歲一節，似宜俟修憲修正選舉權人年齡後，併予修正公民投票權人年齡，俾期制度及法律有其一致性。

貳、財團法人島國前進基金會代表黃國昌研究員提供書面參考資料：（內容詳參其他附件檔案）

一、「公投民主在台灣的實踐困境與展望——一個立基於憲法價值的考察視野」，黃國昌著，台灣法學雜誌第 182 期。

二、EUROPEAN COMMISSION FOR DEMOCRACY THROUGH LAW (VENICE COMMISSION), CODE OF GOOD PRACTICE ON REFERENDUMS, adopted by the Council for Democratic Elections at

its 19th meeting.

三、「公民投票案提案審核機制與門檻之研究－以瑞士、美國、義大利、日本、法國法制與運作情形為比較研究」，政治大學選舉研究中心著，中央選舉委員會 102 年 4 月委託研究。（節錄第 4 章「結論與政策建議」部分，全文下載網址：http://web.cec.gov.tw/ezfiles/0/1000/attach/88/pta_23768_561752_80879.pdf）