立法院議案關係文書 (中華民國41年9月起編號)

院總第 1574 號 委員提案第 12885 號

案由:本院委員葉宜津等 26 人,為落實國民主權,使公民投票之行 使切實可行,並修正公民投票法於憲政、法理上之重大瑕疵 ,補正「鳥籠公投法」鎖住人民公民投票權利之缺憾,特提 出「公民投票法部分條文修正草案」,是否有當,敬請公決

提案人:葉宜津

連署人:潘孟安 陳其邁 蔡其昌 何欣純 魏明谷

李昆澤 邱志偉 林岱樺 陳明文 趙天麟

蕭美琴 吳宜臻 李俊俋 林淑芬 段宜康

陳歐珀 黃偉哲 鄭麗君 楊曜 吳秉叡

劉櫂豪 許智傑 尤美女 陳節如 高志鵬

公民投票法部分條文修正草案總說明

公民投票乃直接民主行使之方式,基於國民主權的理念,公民投票不但是普世價值,亦是天賦人權。我國做為一個主權獨立的民主國家,二千三百萬台灣人民自當享有公民投票的基本權利, 且此基本權利更非任何人或任何國家、政府、政黨能以任何理由來剝奪及限制。

歷經臺灣民主先進數十載努力,主權在民與公民投票的理念,終獲得全體人民的廣泛認同,即便過去曾以種種理由反對、阻礙或壓制實現直接民主的人士,也必須服膺主流民意,贊成公民投票的施行。民國九十二年十一月廿七日立法院終於三讀通過公民投票法,公民投票法之立法實為民主運動樹立重大之里程碑,亦是繼國會全面改選、總統直接民選及政黨輪替後,臺灣民主鞏固與民主深化之重大成果。

立法院雖三讀通過公民投票法,但在國民黨、親民黨於院會以壓倒性多數表決壓制下,通過了諸多未符憲政原理,甚至互相矛盾、疏漏之條文,外界批評為鎖住人民公投權利的「鳥籠公投法」,實為公民投票法立法之一大憾事,為使公民投票切實可行,修正公民投票法於憲政原理上之重大瑕疵,並補正立法過程之疏漏,特提出「公民投票法部分條文修正草案」。修正重點分述如下:一、刪除有關「公民投票審議委員會」(以下簡稱審議委員會)之規定:

- (一)有礙於主權在民原理之落實:公民投票乃為彌補立法機關專斷與失職,落實主權在民, 其議題之審議應避免由政黨壟斷與操縱。然公民投票法第三十五條規定,審議委員會委 員由各政黨按立法院各黨團席次比例推薦產生,等同立法院政黨生態之複製,可稱為「 代議士之代議士」,亦即將間接代議凌駕於直接民主之上,使其得否決主權者所提出之 議案,違反公民投票基本精神,有礙於主權在民原理之落實。
- (二)組織疊床架屋,權責不明:有關公民投票事務,由中央選舉委員會辦理,另設公民投票 審議委員會,形成組織疊床架屋,權責不明。

二、公民投票提案權之設計不當:

- (一)行政機關於實施某項政策前認有徵詢民意之需要,或其主張與立法機關爭執不下,政治 上爭議難決時,應可交付公民投票,由主權者一人民直接仲裁,以化解兩院衝突,作為 政治僵局之最終處理手段。
- (二)第十六條有關立法院提案就重大政策交付公民投票之規定逾越憲法所定立法權之分際: 按憲法第六十二條明定立法院代表人民行使立法權,政策釐訂本屬行政權限,不屬立法 權範圍,若立法院得片面將重大政策交付公民投票,不但嚴重侵奪行政權之空間,破壞 行政與立法之間的平衡,並使施政責任成敗歸屬不明,顯然違反權力分立制衡原理。
- (三)賦予國會少數法律案複決之公民投票提案權:立法院中之多數針對法律或政策之意見, 自可循立法或預算審議程序做成決議決定之,毋需賦予其公民投票之提案權;反之,如

國會中多數壓制少數,強行通過某項法律案,且國會中少數確信其主張較為符合全民利益,為多數人民支持,應賦予其提案權,使其得將該法律案提交公民複決。

- (四)公民投票法提案及連署門檻過高,不利於直接民權之行使:依據總統副總統選舉罷免法 第廿三條之規定,依連署方式申請登記為總統、副總統候選人者,只須繳交連署保證金 新臺幣一百萬元,即可展開連署;且於規定期間內,連署人數達最近一次立法委員選舉 選舉人總數百分之一點五者,即為完成連署,成為總統、副總統選舉之候選人。但本法 卻規定全國性公民投票須達最近一次總統、副總統選舉選舉人總數千分之五以上提案、 百分之五以上連署,恐將阻礙人民行使公民投票權,不利於國民主權之落實,故修正為 提案人須達一百人以上,連署人須達最近一次總統、副總統選舉舉人總數百分之一點五 以上之連署即可交付公民投票。
- 三、第十條與第十四條重複規定公民投票提案之程序,且條文間互相牴觸,實為立法過程之疏漏:
 - (一)收件審核機關不同:第十條第二項規定審議委員會為收件及審核機關,但依第十四條規定,公民投票案之提出應向主管機關(行政院)為之,主管機關並為形式之審查,審議委員會則負責公民投票事項之認定,二者收件審核規定不同。
 - (二)受理審核程序與期間不同:第十條第二項規定審議委員會應於「十日內」完成審核,審核期間並請戶政機關於「七日內」查對提案人名冊,提案不合規定者,予以駁回;而第十四條第二項規定,經主管機關審查符合該條第一項規定者,應將提案送審議委員會認定,審議委員會應於「三十日內」將認定結果通知主管機關,並請戶政機關於「十五日內」查對提案人名冊,由主管機關據以准駁,二者發生扞格。
 - (三)相關機關提出意見書時間不一致:第十條第二項規定,審議委員會應依提案性質函請相關機關於收受函文後一個月內提出意見書,與第十四條第六項規定,立法機關為六個月、行政機關為三個月,時間不同。
 - (四)通知連署機關不同:第十條第三項規定應由「審議委員會」通知提案人之領銜人辦理連署事宜與第十四條規定,由「各該選舉委員會」通知辦理連署牴觸。

「公民投票法部分條文修正草案」條文對照表

修	正	條	文	現	行	條	文
第二條	本法所	f 稱公民控	没票,	第二條	本法所	「稱公民	2票,
包括全國性及地方性公民投			包括全國性及地方性公民投				
票。				票。			
2	全國性2	民投票通	歯用事	2	全國性公	\ 民投票通	適用事
項如下:		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。
- 五、領土變更案之複決。

地方性公民投票適用事 項如下:

- 一、地方自治條例之複決。
- 二、地方自治條例立法原則 之創制。
- 三、地方自治事項重大政策 之創制或複決。

人事事項不得作為公民 投票之提案。

- 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。 地方性公民投票適用事 項如下:
- 一、地方自治法規之複決。
- 二、地方自治法規立法原則 之創制。
- 三、地方自治事項重大政策 之創制或複決。

預算、租稅、投資、薪 俸及人事事項不得作為公民 投票之提案。

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。

- 一、配合憲法修正,增列領土 變更案之複決。
- 二、限制公民投票事項,恐剝 奪國家主人之人民發聲權利 , 故修正除人事外之公共事 務事項不應限制。
- 三、刪除第五項公民投票審議 委員會之規定。

第三條 全國性公民投票由中 央選舉委員會主管,並指揮 監督直轄市、縣(市)選舉 委員會辦理。

地方性公民投票由直轄 市、縣(市)選舉委員會主 管,並受中央選舉委員會之 監督。

各級選舉委員會於辦理 公民投票期間,得調用各級 政府職員辦理事務。受調用 者,無正當理由不得拒絕。

第三條 全國性公民投票之主 管機關為行政院; 地方性公 民投票之主管機關為直轄市 政府、縣(市)政府。

各級選舉委員會於辦理 公民投票期間,得調用各級 政府職員辦理事務。

- 一、現行條文對於主管機關與 辦理連署、投票機關二者業 務分工並不明確, 為資明確 , 並收事權統一之效, 爰將 公民投票事務統一由選舉委 員會主管,第一項及第二項 明定全國性公民投票由中央 選舉委員會主管,地方性公 民投票由直轄市、縣(市) 選舉委員會主管。
- 二、現行條文第二項移列為第 三項,並於後段增列辦理公 民投票期間各級政府職員之 調用,無正當理由不得拒絕 之相關規定。

第十條 公民投票案提案人人 數,應達一百人以上。

行政院應於收到公民投 票提案後,十日內完成審核 , 提案不合規定者, 應予駁 口。

審核期間並應函請戶政 機關於七日內查對提案人名 冊,及依該提案性質分別函 請立法院及相關機關於收受 該函文後一個月內提出意見 書移送中央選舉委員會;逾 期未提出者,視為放棄。

前項提案經審核完成符 合規定者,中央選舉委員會 應於十日內舉行聽證,確定 公民投票案之提案內容。並 於確定後通知提案人之領銜 人於十日內向中央選舉委員 會領取連署人名冊格式,自 行印製,徵求連署;逾期未 領取者,視為放棄連署。

第十一條 公民投票案於中央 選舉委員會通知連署前,得 經提案人總數二分之一以上 同意,由提案人之領銜人以 書面撤回之。

第十二條 全國性公民投票連

署人數應達提案時最近一次

總統、副總統選舉選舉人總

,應由提案人之領銜人,於

領取連署人名冊格式之次日

起六個月內,向中央選舉委

員會提出;逾期未提出者,

視為放棄連署。

公民投票案連署人名册

數百分之一點五以上。

第十條 公民投票案提案人人 數,應達提案時最近一次總 統、副總統選舉選舉人總數 千分之五以上。

審議委員會應於收到公 民投票提案後,十日內完成 審核,提案不合規定者,應 予駁回。審核期間並應承請 戶政機關於七日內查對提案 人名冊,及依該提案性質分 別函請立法院及相關機關於 收受該函文後一個月內提出 意見書。

前項提案經審核完成符 合規定者,審議委員會應於 十日內舉行聽證,確定公民 投票案之提案內容。並於確 定後通知提案人之領銜人於 十日內向中央選舉委員會領 取連署人名冊格式,自行印 製,徵求連署;逾期未領取 者,視為放棄連署。

第十一條 公民投票案於中央 選舉委員會通知連署前,得 經提案人總數二分之一以上 同意,由提案人之領銜人以 書面撤回之。

前項撤回之提案,自撤 回之日起,原提案人於三年 內不得就同一事項重行提出

之。 第十二條 第二條第二項第一

公民投票案連署人名册 ,應由提案人之領銜人,於 領取連署人名冊格式之次日 起六個月內, 向中央選舉委 員會提出;逾期未提出者, 視為放棄連署。

- 一、為落實直接民權之行使, 並使公民投票切實可行,特 修正提案人數為一百人。
- 二、現行條文第十條及第十四 條規定重複且互相牴觸,如 收件審核機關、受理審核程 序與期間、相關機關提出意 見書時間、通知連署機關等 均重複規定且互相矛盾,顯 見為立法過程之重大瑕疵, 特提案修正如上。

刪除公民投票不得重提之規定 ,避免過於限制人民行使公民 投票提案之權利,爰修正如上

- 款、第二款、第三款之事項 , 連署人數應達提案時最近 一次總統、副總統選舉選舉 人總數百分之五以上。
- 一、為落實直接民權之行使, 並使公民投票切實可行,比 照總統副總統獨立參選之連 署人數,將全國性公民投票 連署人數修正為最近一次總 統、副總統選舉選舉人總數 百分之一點五以上。
- 二、刪除公民投票不得重提之 規定,避免過於限制人民行 使公民投票提案之權利,爰 修正如上。

公民投票案依前項或第 十條第三項規定視為放棄連 署者,自視為放棄連署之日 起,原提案人於三年內不得 就同一事項重行提出之。

第十三條 行政院對於第二條 第二項第一款至第三款之事 項,認有進行公民投票之必 要者,得附具主文、理由書 ,經立法院同意,交由中央 選舉委員會辦理公民投票。

行政院向立法院提出公 民投票之提案後,立法院應 在十五日內議決;於休會期 間提出者,立法院應於十五 日內自行集會,三十日內議 決。

立法院未於前項所定期限內議決者,視為同意。

行政院之提案經立法院 否決者,自該否決之日起三 年內,不得就該事項重行提 出。 第十三條 除依本法規定外, 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,行政機關對 此亦不得動用任何經費及調 用各級政府職員。

- 一、在實施公民投票的歐洲國家經驗中,公民投票發動權多由政府經國會多數同意而發動,以解決政黨間之僵局,此亦為民主先進國家之常態。
- 二、行政院提出公民投票提案 ,經立法院同意後,始得交 付公民投票。換言之,是否 交付公民投票,乃行政、立 法兩院共同決定,亦即在兩 院共識下,將政治上之爭議 交由作為主權者的人民來仲 裁,以化解兩院衝突,作為 政治僵局之最終處理手段。

第十四條 (刪除)

- 第十四條 主管機關於收到公 民投票提案,經審查有下列 情事之一者,應於十五日內 予以駁回:
 - 一、提案不合第九條規定者
 - 二、提案人有第十一條第二 項規定之情事或未簽名、 蓋章,經刪除後致提案人 數不足者。
 - 三、提案有第三十三條規定 之情事者。
 - 四、提案內容相互矛盾或顯 有錯誤,致不能瞭解其提 案真意者。

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 現行條文第十條及第十四條規 定重複且互相牴觸,如收件審 核機關、受理審核程序與期間 、相關機關提出意見書時間、 通知連署機關等均重複規定且 互相矛盾,顯見為立法過程之 重大瑕疵,故刪除本條。 三十日內將認定結果通知主 管機關。

公民投票案經前項審議 委員會認定不合規定者,主 管機關應予駁回;合於規定 者應函請戶政機關於十五日 內查對提案人。

戶政機關應依據戶籍登 記資料查對提案人名冊,有 下列情事之一者,應予刪除 .

- 一、提案人不合第八條規定 資格者。
- 二、提案人姓名、戶籍地址 書寫錯誤或不明者。
- 三、提案人未填具本人國民 身分證統一編號或有錯誤 、不明者。
- 四、提案人提案,有偽造情 事者。

提案人名冊經查對後, 其提案人數不足第十條規定 時,主管機關應通知提案人 之領銜人於十日內補提,補 提後仍不足規定人數或逾期 不補提者,該提案應予駁回

提案合於本法規定者, 主管機關應依該提案性質分 別函請相關立法機關於收受 該函文後六個月及行政機關 於收受該函文後三個月內提 出意見書;逾期未提出者, 視為放棄。意見書以三千字 為限,超過字數者,其超過 部分,不予公告及刊登公報 。主管機關彙集相關機關意 見書後,應即移送各該選舉 委員會。

主管機關除依前項規定 分函相關機關外,應將提案 移送各該選舉委員會辦理公

	民投票事項。 選舉委員會收到提案後 ,應通知提案人之領銜人於	
	十日內向各該選舉委員會領取連署人名冊格式,自行印製,徵求連署;逾期未領取者,視為放棄連署。	
第十六條 立法院通過之法律 案,於通過該次法律案之下 次會議散會前,經全體立法 委員四分之一以上提案,認 有進行公民投票之必要者, 得附具主文、理由書,交由 中央選舉委員會辦理公民投票。 前項提案優先於立法院 其他議案之處理。	第十六條 立法院對於第二條 第二項第三款之事項,認有 進行公民投票之必要者,得 附具主文、理由書,經立法 院院會通過後,交由中央選 舉委員會辦理公民投票。 立法院之提案經否決者 ,自該否決之日起三年內, 不得就該事項重行提出。	國會中多數針對法律或政策之意見,自可循立法或預算審議程序做成決議決定之,毋需賦予其公民投票之提案權;反之,如國會中多數壓制少數,強行通過某項法律案,且國會中少數確信其主張較為符合全民利益,為多數人民支持,應賦予其提案權,使其得將該法律案提交由公民投票。
第十九條 中央選舉委員會應 彙集前條公告事項及其他投票有關規定,編印公民投票 公報,於投票日 <u>七</u> 日前送達 公民投票案投票區內各戶, 並分別張貼適當地點。	第十九條 中央選舉委員會應 彙集前條公告事項及其他投票有關規定,編印公民投票 公報,於投票日二日前送達 公民投票案投票區內各戶, 並分別張貼適當地點。	為使人民行使公民投票權前, 詳知各項公告事項及投票之有 關規定,公民投票公報應提前 於投票日七日前送達。
第二十條 公民投票提案為法 律之創制或複決案者,於公 民投票案成立公告前,如經 立法機關實現公民投票提案 之目的通知中央選舉委員會 者,中央選舉委員會應即停 止公民投票程序之進行,並 函知提案人之領銜人。	第二十條 創制案或法律、 <u>自</u> 治條例之複決案於公告前, 如經立法機關實現創制、複 決之目的,通知選舉委員會 者,選舉委員會應即停止公 民投票程序之進行,並函知 提案人之領銜人。	本節為全國性公民投票,卻規 定屬地方自治法規之「自治條 例」複決案處理,顯為立法疏 漏,故修正如上。
第三十條 公民投票案投票結果,有效投票數中同意票多於不同意票數,且同意票數達投票權人總數四分之一以上,即為通過。 有效投票數中不同意票數多於同意票數或同意票數不足前項規定數額者,均為否決。	第三十條 公民投票案投票結果,投票人數達全國、直轄市、縣(市)投票權人總數二分之一以上,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。	沈默或默許亦為民主政治意思 表示方式之一,故將公民投票 結果改為同意票數多於不同意 票數,且同意票數達投票權人 總數四分之一以上為通過;反 之為否決。

- 第三十一條 公民投票案經通 過者,各該選舉委員會應於 投票完畢七日內公告公民投 票結果,並依下列方式處理 :
 - 一、有關法律、自治條例立 法原則之創制案,行政院 、直轄市政府、縣(市) 政府應於三個月內研擬相 關之法律、自治條例提案 ,並送立法院、直轄市議 會、縣(市)議會審議。 立法院、直轄市議會、縣 (市)議會應於下一會期 休會前完成審議程序。
 - 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。
 - 三、有關重大政策者,應由 權責機關為實現該公民投 票案內容之必要處置。
 - 四、有關憲法修正案之公民 投票,應依憲法修正程序 為之。

立法院審議前項第一款 之議案,不受立法院職權行 使法第十三條規定之限制。

- 第三十一條 公民投票案經通 過者,各該選舉委員會應於 投票完畢七日內公告公民投 票結果,並依下列方式處理 :
 - 一、有關法律、自治條例立 法原則之創制案,行政院 、直轄市政府、縣(市) 政府應於三個月內研擬相 關之法律、自治條例提案 ,並送立法院、直轄市議 會、縣(市)議會審議。 立法院、直轄市議會、縣 (市)議會應於下一會期 休會前完成審議程序。
 - 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。
 - 三、有關重大政策者,應由 權責機關為實現該公民投 票案內容之必要處置。
 - 四、有關憲法修正案之公民 投票,應依憲法修正程序 為之。

依立法院職權行使法第十三條 規定,政府機關提出之議案, 每屆立法委員任期屆滿時,尚 未完成委員會審議者,下屆不 予繼續審議,為杜爭議,爰作 第二項規定。

第三十三條 (刪除)

第三十三條 公民投票案之提 案經通過或否決者,自各該 選舉委員會公告該投票結果 之日起三年內,不得就同一 事項重行提出。但有關公共 設施之重大政策複決案經否 決者,自投票結果公告之日 起至該設施完工啟用後八年 內,不得重行提出。

前項之同一事項,包括 提案之基礎事實類似、擴張 或減縮應受判斷事項者。

前項之認定由審議委員 會為之。

		提交公投之權利。 二、刪除公民投票審議委員會 之相關規定。
第五章 (刪除)	第五章 公民投票審議 委員會	刪除公民投票審議委員會之相 關規定。
第三十四條 (刪除)	第三十四條 行政院應設全國 性公民投票審議委員會,審 議下列事項: 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	刪除公民投票審議委員會之相 關規定。
第三十五條 (刪除)	第三十五條 行政院公民投票 審議委員會,置委員二十一 人,任期三年,由各政黨依 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。 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 。	刪除公民投票審議委員會之相 關規定。
第三十六條 (刪除)	第三十六條 前條委員會議, 由主任委員召集之。 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。	刪除公民投票審議委員會之相 關規定。
第三十七條 (刪除)	第三十七條 直轄市政府、縣 (市)政府應設地方性公民 投票審議委員會,審議下列 事項: 一、地方性公民投票事項之 認定。 二、第三十三條公民投票提 案是否為同一事項之認定 。 前項委員會委員,應包 括學者專家及當地各級民意	刪除公民投票審議委員會之相 關規定。

第三十八條 (刪除)	代表,其組織及審議程序, 由直轄市政府、縣(市)政府擬訂,送議會備查。 第三十八條 直轄市、縣(市)公民投票審議委員會之決定,應函送行政院核定。行政院對該事項是否屬地方性公民投票事項有疑義時,應提經行政院公民投票審議委員會認定之。	刪除公民投票審議委員會之相 關規定。
第五十二條 (刪除)	第五十二條 行政機關首長或 相關人員違反本法第十三條 規定者,處六個月以上、三 年以下有期徒刑;並得就行 政機關所支之費用,予以追 償。	配合第十三條之修正,本條刪除。
第五十四條 公民投票之多 ,依行政爭程序解決之。 公民投票訴訟之管轄法 院,依下列之規定: 一、第一審公民投票訴訟該 一、第一審公民投票訴訟該 一、第一審公民投票訴訟 一、第一審投票, 一、第一等 一、第一等 一、第一等 一、第一等 一、第一等 一、数 一、数 高等 行政 法院 管轄 區域 均有 管辖 一、 不 表 数 高 等 行政 法院 等 行政 法院 等 行政 法院 等 行政 法院 等 行政 法院 等 行政 法院 等 行政 法院 等 行政 法院 等 行政 法院 等 行政 法院 等 行政 法 、 五 五 、 五 、 五 、 五 、 五 、 五 、 五 、 五 、 五	第五十四條 公民投票若涉法律,公民投票若涉法律,好與地方職權劃分爭議之。 医我们是不是是是一个人,不是是是一个人,不是是是一个人,不是是是是一个人,不是是是是一个人,不是是是一个人,不是是是一个人,是一个人,是一个人,是一个人,是一个人,是一个人,是一个人,是一个	第一項規定公民投票爭議,應 依大法官釋憲或依行政爭訟程 序解決,但大法官解釋乃爭訟 程序之最終手段;本條卻將「 大法官釋憲」與「行政爭訟程 序」並列為救濟途逕之一,實 為立法上之瑕疵,爰修正如上。
第五十五條 (刪除)	第五十五條 全國性或地方性 公民投票案經審議委員會否 決者,領銜提案人於收到通 知後三十日內,得依行政爭 訟程序提起救濟。 前項案件經審議委員會 核定,屬全國性者,立法委	一、刪除公民投票審議委員會 之相關規定。 二、第二項至第四項應屬立法 疏漏,救濟提出之標的及提 出人不明。

員現有總額三分之一以上, 屬地方性者,各該直轄市、 縣(市)議會議員現有總額 二分之一以上,認有違憲或 違法之情事,於決定作成後 六十日內,得依行政爭訟程 序提起救濟。

有關公共設施重大政策 之公民投票案,該設施之設 置或管理機構亦得提起前項 救濟。

受理訴願之機關或行政 法院得依職權或聲請為暫時 停止舉辦投票之裁決。