總統府公報

Presidential Office Gazette

本號公報內容於發行日同步登載總統府全球資訊網　網址： http://www.president.gov.tw/

中華民國97年9月3日（星期三）發行　第6820號



總統府第二局　編印

總統府公報

第 6820 號

中華民國 97 年 9 月 3 日（星期三）

目　　錄

壹、總統令

一、任免官員……2

二、授予勳章……6

貳、專載

一、97 年 8 月份總統府月會暨宣誓典禮……6

二、總統頒授墨西哥合眾國「太陽報」系集團董事長兼執行長瓦斯蓋茲先生勳章典禮……11

參、總統及副總統活動紀要

一、總統活動紀要……11

二、副總統活動紀要……13

肆、總統府新聞稿……15

伍、司法院令

公布大法官議決釋字第 645 號解釋……19

總　　統　　令

總統令　　中華民國 97 年 8 月 22 日

任命李永得為高雄市政府副市長。

總　　統　馬英九
行政院院長　劉兆玄

總統令　　中華民國 97 年 8 月 22 日

任命朱清義（Kolas‧Foting）為臺北縣政府原住民族行政局局長，王振軒為臺北縣政府研究發展考核委員會主任委員。

總　　統　馬英九
行政院院長　劉兆玄

總統令　　中華民國 97 年 8 月 26 日

令免程仁宏行政院消費者保護委員會委員職務。

特派謝天仁為行政院消費者保護委員會第 5 屆委員。

任期自中華民國 97 年 8 月 1 日起至 98 年 6 月 30 日止。

總　　統　馬英九
行政院院長　劉兆玄

總統令　　中華民國 97 年 8 月 26 日

任命王崇儀為行政院海岸巡防署副署長。

總　　統　馬英九
行政院院長　劉兆玄

總統令　　中華民國 97 年 8 月 26 日

任命蔡仲禮為總統府簡任第十三職等主任。

任命許慈美為財政部賦稅署簡任第十職等專門委員，鄭裕博為財政部臺北區支付處簡任第十二職等處長。

任命熊宗樺為教育部簡任第十一職等副司長，廖玉燕為教育部會計處簡任第十一職等副會計長。

任命黃惠敏、侯名皇、林錦村、慶啟人為臺灣臺北地方法院檢察署簡任第十二職等主任檢察官，宋國業為臺灣新竹地方法院檢察署簡任第十四職等檢察長，洪培根、蕭連森、王文和為臺灣臺中地方法院檢察署簡任第十二職等主任檢察官，郭棋湧為臺灣彰化地方法院檢察署簡任第十二職等主任檢察官，高碧霞為臺灣高雄地方法院檢察署簡任第十二職等主任檢察官，陳登燦為臺灣高雄地方法院檢察署簡任第十二職等檢察官，張文政為臺灣臺東地方法院檢察署簡任第十四職等檢察長，朱坤茂為臺灣澎湖地方法院檢察署簡任第十二職等檢察長，朱兆民為臺灣南投地方法院檢察署簡任第十三職等檢察長，陳宏達為福建金門地方法院檢察署簡任第十二職等檢察長。

任命陳怡鈴為經濟部簡任第十二職等參事，柳黛蘋為經濟部智慧財產局簡任第十職等副組長。

任命楊永盛為交通部觀光局簡任第十職等副組長，朱傳緯為交通部觀光局北海岸及觀音山國家風景區管理處簡任第十一職等處長。

派楊正君、陳慧君為交通部高速鐵路工程局簡派第十職等正工程

司，李水河為交通部高速鐵路工程局簡派第十職等專門委員，許俊逸為交通部鐵路改建工程局簡派第十三職等局長。

任命曲同光為行政院衛生署簡任第十一職等權理簡任第十二職等參事，朱日僑為行政院衛生署管制藥品管理局簡任第十職等技正。

任命蔡進滿為行政院國軍退除役官兵輔導委員會會計處簡任第十職等權理簡任第十一職等副會計長，曹三元為行政院國軍退除役官兵輔導委員會簡任第十二職等處長，鄭仰生為行政院國軍退除役官兵輔導委員會臺東農場簡任第十一職等場長，孫飛虹為行政院國軍退除役官兵輔導委員會桃園榮譽國民之家簡任第十職等副主任，徐隆生為行政院國軍退除役官兵輔導委員會佳里榮譽國民之家簡任第十職等副主任，何嘉益為行政院國軍退除役官兵輔導委員會臺中榮民總醫院簡任第十職等秘書。

任命施宗英為行政院研究發展考核委員會簡任第十二職等主任秘書。

任命林麗芳為行政院農業委員會簡任第十一職等技正，廖朝賢為行政院農業委員會簡任第十一職等副處長，鄭純彬為行政院農業委員會動植物防疫檢疫局簡任第十一職等組長，林中村為行政院農業委員會林務局簡任第十職等技正，楊宏志為行政院農業委員會林務局嘉義林區管理處簡任第十一職等處長，韓青梅為行政院農業委員會高雄區農業改良場簡任第十職等研究員。

任命陳善報為行政院文化建設委員會簡任第十二職等參事，王壽來為行政院文化建設委員會文化資產總管理處籌備處簡任第十三職等主任。

任命張素雲為行政院公平交易委員會會計室簡任第十一職等會計主任。

任命賴俊宏為行政院客家委員會簡任第十二職等參事，蔡明吟為行政院客家委員會簡任第十二職等處長。

任命湯文章為臺灣花蓮地方法院簡任第十二職等法官兼庭長。

任命賴恒宗為審計部臺灣省雲林縣審計室簡任第十一職等審計兼副主任，李錦常為審計部臺灣省苗栗縣審計室簡任第十一職等審計兼副主任。

任命張忠進為高雄市政府社會局簡任第十職等專門委員。

任命范春鑾為新竹市政府簡任第十職等秘書，程良村為新竹市政府簡任第十一職等參議。

任命劉坤林為薦任公務人員。

任命徐翔偉為薦任公務人員。

任命李立宏為薦任公務人員。

任命張豐富、黃政義為薦任公務人員。

任命王君展、邱鼎文為薦任公務人員。

任命王蕙鸞為薦任公務人員。

任命葉芝菁為薦任公務人員。

任命王興有為薦任公務人員。

任命黃錦燦為薦任公務人員。

任命江貞虹為薦任公務人員。

任命高文謙為薦任公務人員。

任命謝佳珊、張維翰為薦任公務人員。

任命劉品伶為薦任公務人員。

任命鍾肇興為薦任公務人員。

任命王阿保為薦任公務人員。

任命洪裕昇為薦任公務人員。

任命曾麗伶為薦任公務人員。

任命古木琴為薦任公務人員。

任命熊振旭、彭心怡、張仁鍵為薦任公務人員。

任命謝仲訓為薦任關務人員。

任命江東興、劉益州、倪志忠為薦任公務人員。

任命陳善煜為薦任關務人員。

總　　統　馬英九
行政院院長　劉兆玄

總統令

中華民國 97 年 8 月 26 日
華總二榮字第 09700156641 號

茲授予墨西哥合眾國太陽報系集團董事長兼執行長瓦斯蓋茲大綬景星勳章。

總　　統　馬英九
行政院院長　劉兆玄
外交部部長　歐鴻鍊

專　　載

97 年 8 月份總統府月會暨宣誓典禮

97 年 8 月份總統府月會暨新任監察院秘書長陳豐義、行政院國家通訊傳播委員會委員並為主任委員彭芸、行政院原子能委員會副主任委員謝得志、行政院環境保護署副署長邱文彥、行政院

金融監督管理委員會委員並為副主任委員吳當傑、行政院國家通訊傳播委員會委員並為副主任委員陳正倉及駐帛琉共和國特命全權大使田台清等 7 人宣誓典禮，於中華民國 97 年 8 月 25 日（星期一）上午 10 時在總統府大禮堂舉行， 總統主持並監誓，副總統、中央與地方高級文武官員及民意代表等近二百人與會，會中由「基督教宇宙光全人關懷機構」終身義工孫越專題報告：「公益人生－尊重生命」（全文如后），典禮至 11 時正結束。

公益人生－尊重生命

敬愛的 總統先生、副總統先生。

各位院長，各部會長官、各位女士先生早安！

我今天演講的主題是－**尊重生命【生命如時序，四季皆可展其美。】**

民國 38 年（1949）五月一日，我在「海宿輪」上，望著這陌生的基隆港，心中的願望是：最好今後不再有戰爭吾願足以！

民國 38 年（1949）由大陸撤退了許多軍隊到台灣，其中隨軍而來的軍中演藝人員眾多，當時我們是唱著從對日抗戰到國共戰爭的那首：「烽火滿天，血腥遍野，中華民族遭受著，空前地浩劫...」，「怒髮衝冠憑欄處」的「滿江紅」到台灣的，之後我們這些軍中的夥伴再唱的是「保衛大台灣，保衛大台灣...」，就以我們「海宿輪」那一船就有默片時代的大明星龔稼農前輩，葛香亭、葛小寶父子、曹健、錢璐、吉程弘、雷鳴、常楓、魏龍豪，還有一個大家的老朋友叫孫越的。

我們這些來自各軍種的演藝人員日後在早期的台澎金馬演出受到軍民熱烈的歡迎。

民國 47 年（1958）八二三金門砲戰一開始，我再次目睹了戰爭的

殘酷，在金防部水上餐廳三位副司令官吉星文、趙家驤、章傑三位將軍當場殉職，我也看到我們軍中的演藝人員們出生入死的英勇行為。

「生於舞台，死於舞台」是我早年所訂的座右銘。由軍中舞台劇開始，寓教於樂、軍民一家，從台灣本島，到金、馬前線，喚起全民、保衛台灣。而後離開軍職投入電影界、電視界數十年演藝生涯，自認應是個成功的藝人。

但是在一次偶然的機會，我參加了林治平教授，作家張曉風所發起的「送炭到泰北」行動，當時我是抱病（帶了兩根導尿管及一個半月的藥）參加的，我不斷對上帝禱告，既或有意外也情願死在中南半島。奇妙的是；我自以為是去關懷泰北難胞，結果經由一個難民村的幼兒病死於我們眼前，這讓我重新反省自己走過的歲月及經歷。我體認到：今後我要面對的不應只是看我演出的觀眾，而那些弱勢同胞的需要，更勝於觀眾所給我的掌聲。我要為那些我曾經忽略的弱勢，用心地做些他們真正需要的事！故此，我藉著我第二次獲得電影金馬獎的機會，就對社會宣佈：今後，每年我要以八個月時間投身公益、服務社會。以四個月時間拍兩部電影（當時我所遭遇之困難絕非外界所能解），心中祇抱一個信念，在上帝的愛裡沒有懼怕！

從民國 73 年（1984）起，每年的「宇宙光送炭」活動，如眾所週知的是，與「董氏基金會」創辦人嚴道先生共同推動，協助劉民和牧師建立台灣第一個「晨曦會戒毒村」。

我也邀請我的各界友人發起捐血運動「捐血一袋，救人一命」像張小燕、蔡琴、陶大偉、虞戡平導演、奧美廣告的創意總監王念慈、還有丁松筠丁神父。

先後與陳淑麗及當時的台北市市長吳伯雄先生，都成為「董氏基

金會」的終身義工，協助嚴道先生，發行「拒菸身分證」，推動「我 X 歲，我不吸菸」、「人人有權拒吸二手菸」運動；亦積極推動「尊重生命、器官捐贈」，協助創立「器官捐贈協會」；配合赴各公私營團體及學校宣導公益。這是我學習公益的開始。

六年後，有感於個人早已「心在公益」，不再戀棧於演藝事業。在下定決心並取得家人諒解後，於 1989 年 8 月 22 日藉「董氏基金會」召開「只見公益，不見孫越」記者會，宣告結束 40 年的演藝生涯，專心公益。

也曾協助李國鼎先生推動由第六倫而延伸之「群我倫理」運動，並商請台灣電視公司免費支持每晚以一分鐘時間主講「群我倫理」之重要。

多年來跟隨「世界展望會－飢餓 30」至各受助國探詢及關懷，再將我國之愛心物資送給受助國，發揮我台灣同胞的人溺己溺、愛心無國界的精神。

亦曾協助發起成立「中華民國社會聯合勸募協會」。

近二十年來的重點工作是每週隨基督教「更生團契」至全國（含金馬外島）監獄、看守所去從事教化工作。

因聽了台灣趙可式博士的一場「臨終關懷」演講，讓我重新思考每個人在生命結束前的需要，之後我讀了國內外一些這方面專家的書籍，讓我在每次的演講中都會從「死亡」談到生命關懷，後來我為【安寧照顧基金會】拍了『人生四季』、『人生賞味期』等教學影片。我在醫院腫瘤病房及愛滋病房做關懷爲那些病患及他們的家屬禱告，也是我能盡的一份心力。我常常應邀到軍中激勵士氣，是因為我是一名大家熟悉的公益推動人，一名老兵，我告訴大家尊重生命，不是我

們怕死，而是讓自己的生命能活出他的意義來。

同時對「台灣的老人關懷」也是這些年我與大好工作室王念慈一直想做的一見事，經由「台北富邦銀行基金會」贊助，公共電視播出了 13 集【銀髮熟年】這個節目。提醒可以藉著這些銀髮族的前輩，如何調整自己的心態及腳步。

我是一個吸菸的人，香菸終於在拍【老莫的第二個春天】時想到「我抽菸對人家有害」這個問題，而戒了 37 年的香菸。

去（2007）年一月董氏基金會邀請了楊泮池教授、長庚醫院副院長，我現身見證，長期吸菸會罹患「慢性肺阻塞」，而發現自己竟是 94 歲以上的肺功能，同時也提早發現罹患了「肺腺癌」由李元麒開刀拿掉右上肺。

手術後的病床上讓我想到生命是有時限的，若自己的體力所及，我想持續地推動公益，所以出院休養三個月後，馬上加入董氏基金會行列持續推動了「戒菸及早、生命美好」的呼籲及「菸害防制法」的宣導。

目前我仍以敬天、愛人、惜物及愛己四個面向推動【尊重生命】，並繼續的在基督教救助協會做【1919】募款，幫助急難家庭的救助宣導。

這一生令我敬佩的人太多了，從各鄉鎮、縣市，我看到了台灣同胞的愛心。從台灣的 921 大地震到今年大四川的地震，她們發揮了人溺己溺的無私精神，這些同胞不分宗教，不分色彩，更不分貧富，從企業到貧病的升斗小民，還有那在各個縣市「榮民之家」的老兵，我的那些老戰友們，他們的愛心決不落於任何人之後這是台灣的精神。

就一個 19 年次 1930 出生的老人而言，我能盡心所做的其實有限，所能學習的榜樣卻真的很多。像談「品格教育」的黃崑巖教授、還有罹患了癌症還要為醫師、病患及家屬寫四本書的成大教授趙可式博士及天主教的單國璽樞機主教，醫師告訴單樞機罹患了癌症，到了末期，只剩半年的生命，而他竟能不顧自己的健康，跑到各地去做【生命告別演講】。他比醫師預估的生存時間，活的多了許多倍，而且現在還在持續的工作。

他們之所以成為我的學習榜樣是因為他們懂得愛人、愛己，他們真地活出生命的色彩來！

總統頒授墨西哥合眾國「太陽報」系集團董事長兼執行長瓦斯蓋茲先生勳章典禮

總統於中華民國 97 年 8 月 26 日下午 14 時在總統府 3 樓臺灣晴廳頒授墨西哥合眾國「太陽報」系集團董事長兼執行長瓦斯蓋茲先生「大綬景星勳章」乙座，以表彰瓦斯蓋茲董事長畢生致力於新聞及體育事業所作之貢獻，並多次發表專文為我仗義執言，協助開拓墨、我兩國關係。授勳時，國家安全會議秘書長蘇起、外交部次長侯清山、總統府第三局局長涂其梅、公共事務室主任蔡仲禮、國際奧委會委員吳經國、外交部中南美司司長柯吉生及瓦斯蓋茲董事長夫人暨隨行人員等在場觀禮。

總統活動紀要

記事期間：

97 年 8 月 22 日至 97 年 8 月 28 日

8 月 22 日（星期五）

- 接見美國國會美中經濟暨安全檢討委員會成員

8 月 23 日（星期六）

- 無公開行程

8 月 24 日（星期日）

- 蒞臨「823戰役50週年紀念大會」致詞（金門縣金防部）
- 前往金門縣明德公園古戰場憑弔殉職副司令官吉星文、趙家驤及章傑三位將軍（金門縣明德公園）
- 主持823戰役國軍陣亡將士公祭暨獻花典禮（金門縣太武山公墓）
- 前往金門縣海印寺祈福（金門縣海印寺）
- 蒞臨「823戰役50週年紀念大會餐會」接受美國聯邦眾議員薛斯（Christopher Shays）的感謝信及823戰役40週年榮譽徽章並致贈加菜金（金門縣艦潭山莊）
- 視察金門縣金嶝大橋預定興建地點（金門縣金沙鎮）
- 前往浯島城隍廟參香（金門縣金城鎮）
- 視察金門縣水頭碼頭建設營運狀況（金門縣水頭碼頭）
- 蒞臨金門「全方位建設座談會」（金門縣政府）
- 視察金門縣尚義機場建設營運狀況（金門縣尚義機場）

8 月 25 日（星期一）

- 主持97年8月份總統府月會暨宣誓典禮（總統府）

8 月 26 日（星期二）

- 接見我國參加第29屆北京奧林匹克運動會代表團
- 接見台北大學「哈佛台灣英文領導營」學員
- 授勳墨西哥「太陽報」系集團董事長瓦斯蓋茲（Mario Vázquez Raña）

8 月 27 日（星期三）

- 蒞臨「台北市臨濟護國禪寺」大雄寶殿修復竣工落成典禮剪綵並致詞（台北市）
- 接見聖文森副總理兼外交部長史垂克（Louis Straker）伉儷
- 接見第37屆台美「當代中國」研討會與會美方學者沙特（Robert Sutter）教授等一行

8 月 28 日（星期四）

- 蒞臨「第7屆中藥全球化聯盟研討會」開幕典禮致詞（台北市國立陽明大學）
- 接見日商「野村總合研究所株式會社」取締役會長兼社長藤沼彰久
- 接見國際扶輪理事謝三連及台灣各地區扶輪總監
- 接見愛爾蘭國會友台小組主席派瑞（John Perry）眾議員

副總統活動紀要

記事期間：

97 年 8 月 22 日至 97 年 8 月 28 日

8 月 22 日（星期五）

- 蒞臨「第7屆中小企業領袖班研討會」開幕典禮致詞（台北亞太會館）

8 月 23 日（星期六）

- 蒞臨國際青年商會中華民國總會第56屆第2次全國會員代表大會致詞（嘉義市港坪運動公園）

8 月 24 日（星期日）

- 無公開行程

8 月 25 日（星期一）

- 出席97年8月份總統府月會暨宣誓典禮（總統府）

8 月 26 日（星期二）

- 蒞臨第37屆台美「當代中國」學術研討會並致詞（台北市文山區政大國際關係研究中心）

8 月 27 日（星期三）

- 接見日本前眾議員中津川博鄉（Nakatsugawa Hirosato）一行
- 蒞臨中華經濟研究院「中華財經高峰論壇」啟動儀式暨「中華財經政策高峰會」並以「當前經濟問題與對策」為題發表專題演講（台北市大安區）
- 蒞臨第7屆「年度十大潛力金炬獎」頒獎典禮頒獎並致詞（台北市君悅飯店）

8 月 28 日（星期四）

- 蒞臨「2008台北國際藝術博覽會」開幕典禮致詞（台北世貿一館）

總統府新聞稿

總統接見我國參加第 29 屆北京奧林匹克運動會代表團

中華民國 97 年 8 月 26 日

馬英九總統今天上午在總統府接見我國參加第 29 屆北京奧林匹克運動會代表團，除代表國人對選手們表達肯定與感謝之意，並期許未來全民體育與競技體育能同時發展，讓我國成為真正健康的國家。

總統表示，奧運已於前天結束，我國代表隊得到 4 面銅牌，相信大家都已盡了最大的努力。總統說，他個人非常喜歡運動，而奧運的精神就是賽前追求卓越，賽中公平競爭，最後奮戰到底。以這個標準來衡量，我國的選手都表現了良好的水準和風度。

總統也一一細數我國選手的優異表現，包括舉重選手陳葦綾的自我挑戰、盧映錡的沈穩表現、棒球選手彭政閔在與韓國對戰的拚鬥精神、跆拳道選手朱木炎因為結果不如預期向國人表示歉意、宋玉麒賽後下跪感謝父母，以及蘇麗文受傷倒地 11 次，依舊奮戰不懈的耐力、勇氣與意志，充分體現台灣精神，這些畫面在在令人動容。總統說，這次奧運的成績或許與國人預期有些差距，但他認為在實踐奧運精神上，我國的選手可圈可點。

總統指出，體育象徵國力，凡是富強的大國在體育方面的表現往往相當卓越。有人認為，我國與美國、中國大陸的人口、土地等資源相距甚遠，然而，反觀與我國較相近的南韓表現亮麗，我國實在還有很長的路要走。

總統說，賽前他曾經到左訓中心為選手打氣，期間也曾與體委會戴主委及蔡團長討論如何進一步發展體育，他認為，政府應該注重競賽型體育，培養一流的選手，另外一方面，體育的目的也是要培養國人運動的習慣、健康的體魄與開朗的心情，這一點他有深刻的體會。21 世紀有兩個麻煩的疾病，一個是憂鬱症，另一個則是肥胖，而這兩個問題都可以透過運動紓解、甚至治療，因此，政府在這方面的投資，絕對是值得的。

總統也說明他在台北市長任內的預算支出比率，除了花費最多的捷運系統外，其次就是教育，而教育當中最大的項目則是體育。他於 8 年內增加、改建了 80 座游泳池，使得台北市小學生游泳檢測的合格率超過 85%，國中、高中合起來算，也超過 75%；此外，興建了 6 座市民運動中心，讓更多國人擁有休閒的空間，這些都是為了逐步改善國民體育。

總統說，「四肢發達、頭腦簡單」的觀念是一種誤解，事實上，運動除了體力外，需要許多的智慧、判斷、協調與配合，值得政府投入更多資源來發展，也希望每個人都能養成運動的好習慣。

總統指出，代表團在此次參賽過程中，已吸收許多寶貴經驗，也有一些不錯的表現，但還是有努力的空間，他希望所有體育部門及體育團體的負責人一起思考改進之道。總統強調，台灣人有很珍貴的核心價值，包括正直、善良、勤奮、誠信、進取與包容，此次的比賽當中，許多選手都展現了這些令人感動的人格特質，雖然部分成績不甚理想，但整體的表現仍相當傑出。他希望大家繼續努力，不僅要追求卓越，還要達到卓越，不但要奮戰到底，還要能拿到獎牌與名次。

我國參加第 29 屆北京奧林匹克運動會代表團成員今天由團長蔡辰

威帶領、行政院體委會主委戴遐齡陪同，前來總統府晉見總統，總統府副秘書長葉金川也在座。

副總統出席「第 7 屆中小企業領袖班研討會」開幕典禮

中華民國 97 年 8 月 22 日

蕭萬長副總統今天上午出席「第 7 屆中小企業領袖班研討會」開幕典禮，期勉中小企業繼續努力，為台灣經濟打拚，再創台灣奇蹟。

副總統表示，他與中小企業淵源甚深，主要來自兩件令他印象十分深刻且難忘的回憶。首先是 1971 年第 1 次石油危機發生前，當年底他率領由許多中小企業業主組成的「特銷班」訪問中東，挨家挨戶推銷台灣的產品，隨行的企業主們所展現的韌性、毅力與精神，至今仍令他難忘。在 1972 年爆發石油危機時，台灣向中東國家爭取優先供應石油，得到對方慨然允諾，因為當其他國家尚未注意到中東地區時，台灣的中小企業的足跡已經踏進中東，這份情誼，讓他們相當感動。

副總統說，第二件事則是發生在 1993 年美國西雅圖舉辦的 APEC 非正式經濟領袖會議，當年他銜李前總統之命擔任特使，在會中將台灣中小企業發展經驗與歷程向所有與會國家報告，立即得到主辦國-美國總統柯林頓及其他國家元首的肯定與認同，也因此促成「中小企業研討會」的舉辦，並由台灣擔任主辦國。凡此種種，均是台灣中小企業的努力耕耘獲得國際矚目與讚賞的明證。

副總統指出，中小企業一直是台灣經濟發展的堅實基礎，政府也一直不遺餘力照顧中小企業，然而在面臨資金、人材與技術等問題時，如何開創永續發展的契機，中小企業仍然有一段路要走，尤其全球化風行草偃，企業界也承受許多新的挑戰，包括區域經濟整合以及生

產、價值、供應鍊的模式形成，都使得彼此的競爭更為激烈，市場變化也隨之起伏，這些都是中小企業在拓展事業版圖時不得不面對的嚴峻課題。

副總統進一步指出，政府為照顧中小企業，除了提出相關輔導措施，包括信保基金、市場拓銷、研發能力提升等，更重要的是希望能培養台灣中小企業的創新思維，因為因應新時代的變化，唯有以新的思考與作法，才能跟隨時代的演變，不斷進步，創造商機；他表示，去年一整年因為投入競選行程緣故，多次訪視地方，台灣中小企業展現的創新能力讓他十分驚喜及充滿信心，對此，他要代表政府向在場的中小企業朋友們表達高度的肯定與感謝之意。

副總統強調，中小企業是國家競爭力的重要支柱，他期勉所有業主們能繼續發揮中小企業打拚的精神，讓台灣的經濟發展再攀高峰，同時預祝研習活動圓滿完成，所有企業朋友在領袖班找到最佳的策略聯盟夥伴，共創台灣與中小企業的大未來。

司 法 院 令

司法院 令

發文日期：中華民國 97 年 7 月 11 日

發文字號：院台大二字第0970015015號

公布本院大法官議決釋字第六四五號解釋

附釋字第六四五號解釋

院長 賴 英 照

司法院釋字第六四五號解釋

解 釋 文

一、公民投票法第十六條第一項規定：「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。」旨在使立法院就重大政策之爭議，而有由人民直接決定之必要者，得交付公民投票，由人民直接決定之，並不違反我國憲政體制為代議民主之原則，亦符合憲法主權在民與人民有創制、複決權之意旨；此一規定於立法院行使憲法所賦予之權限範圍內，且不違反憲法權力分立之基本原則下，與憲法尚無牴觸。

二、公民投票法第三十五條第一項規定：「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。

解釋理由書

憲法第二條規定：「中華民國之主權屬於國民全體。」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，惟憲法第五十三條規定行政院為國家最高行政機關，第六十二條、第六十三條規定，立法院為國家最高立法機關，由人民選舉之立法委員組織之，代表人民行使立法權；立法院有議決法律案、預算案、戒嚴案、大赦案、宣戰案、媾和案、條約案及國家其他重要事項之權。又中華民國八十六年七月二十一日修正公布之憲法增修條文第三條第二項亦維持行政院對立法院負責之精神，是代議民主之政治結構並無本質上之改變。

憲法第十七條另規定：「人民有選舉、罷免、創制及複決之權。」第一百三十六條復規定：「創制、複決兩權之行使，以法律定之。」足見憲法亦明定人民得經由創制、複決權之行使，參與國家意志之形成。在不改變我國憲政體制係採代議民主之前提下，立法機關依上開規定之意旨，制定公民投票法，提供人民對重大政策等直接表達意見之管道，以協助人民行使創制、複決權，與憲法自屬無違。

創制、複決權為人民之基本權利，是公民投票案以由人民提出為原則，惟立法院代表人民行使立法權，對國家重要事項有議決之權（憲法第六十二條、第六十三條參照），對國家重要政策之形成或變更亦有參與決策之權（本院釋字第五二〇號解釋參照）。公民投票法第十六條第一項規定：「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。」同法第三十一條第三款規定有關重大政策案經公民投票通過者，應由權責機關為實現該公民投票案內容之必要處置。上開規定旨在使立法院於代表人民行使前述權限之範圍內，且不違反憲法權力分立之基本原則下，就重大政策之爭議，而有由人民直接決定之必要者，得依法交付公民投票，由人民直接決定之，並不違反我國憲政體制為代議民主之原則，亦符合憲法主權在民與人民有創制、複決權之意旨，尚難逕論公民投票法第十六條第一項之規定侵犯行政權，或導致行政、立法兩權失衡之情形。

綜上所述，公民投票法第十六條第一項之規定，於本解釋意旨範圍內，與憲法尚無牴觸。

為保障人民之創制、複決權，使公民投票順利正當進行，立法機關應就公民投票有關之實體與程序規範，予以詳細規定，尤應以法律明確規定有關公民投票提案之實質要件與程序進行，並設置公正、客觀之組織，處理提案之審核，以獲得人民之信賴，而提高參與公民投票之意願。惟立法者為上開立法時，除應本於主權在民原則妥為規範外，亦當遵循權力分立原則，對於行政院應享有之人事決定權，自不得制定法律，逾越憲法上權力相互制衡之界限，而完全予以剝奪。

公民投票法第三十四條規定：「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案是否為同一事項之認定。」是全國性公民投票審議委員會係設於主管機關行政院之內，而負有特定之職掌。復按公民投票法第十條第二項規定：「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。」第三項規定：「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。」同法第十四條第二項規定：「公民投票案經審查無前項各款情事者，主管機關應將該提案送請各該審議委員會認定，該審議委員會應於三十日內將認定結果通知主管機關。」第三項規定：「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。」同法第五十五條第一項規定：「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。」準此，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，行政院對於該委員會所為之決定並無審查權，領銜提案人對其決定如有不服，則循訴願及行政訴訟程序謀求救濟。

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」；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。因行政掌法律之執行，執行則有賴人事，是行政權依法就所屬行政機關之具體人事，不分一般事務官或政治任命之政務人員，應享有決定權，為民主法治國家行政權發揮功能所不可或缺之前提要件。該委員會既設於行政院內，並參與行政院作成行政處分之程序，故對該委員會委員之產生，行政院自應享有人事任命決定權。惟有鑑於全國性公民投票審議委員會之功能與一般行政機關須為政策之決定及執行者不同，故其委員之產生並非憲法第五十六條之規範範圍，立法院固非

不得參與或以其他方式予以適當之制衡，但其制衡應有界限。

公民投票法第三十五條第一項規定：「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，由政黨依立法院各黨團席次之比例獨占人事任命決定權，使行政院院長對於委員之人選完全無從置喙，僅能被動接受提名與送交總統任命，實質上完全剝奪行政院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。

聲請意旨又指，公民投票法第十八條於立法院之審議程序，涉及違憲部分，按立法院審議法律案，須在不牴觸憲法之範圍內，依其自行訂定之議事規範為之。法律案經立法院移送總統公布者，曾否踐行其議事應遵循之程序，除明顯牴觸憲法者外，乃其內部事項，屬於議會依自律原則應自行認定之範圍，並非釋憲機關審查之對象，業經本院釋字第三四二號解釋在案。公民投票法第十八條於立法院審議之程序，是否違憲，尚非明顯，有待調查，依現行體制，釋憲機關對此種事實之調查受有限制，依本院上開解釋意旨，此部分應不予解釋。

至聲請意旨另指公民投票法第二條第二項第四款及第三十一條第四款之規定，有違反憲法第二十七條第一項第四款、第一百七十四條第二款及八十九年四月二十五日修正公布之憲法增修條文第一條第二項第一款規定部分，因九十四年六月十日修正及增訂公布之憲法增修條文第一條、第十二條已明定，憲法修正案應經公民投票複決，故公民投票法第二條第二項第四款及第三十一條第四款之違憲疑義已不復存在，無解釋之必要，應不予受理。

大法官會議主席　大法官　賴英照
大法官　謝在全
徐璧湖
彭鳳至
林子儀
許宗力
許玉秀
林錫堯
池啟明
李震山
蔡清遊

一部協同、一部不同意見書　　大法官　許玉秀

多數意見對於公民投票法第三十五條第一項「行政院公民投票審議委員會以立法院各政黨（團）席次比例組成」規定的違憲結論，本席敬表支持，但是所持理由不同；對於公民投票法第十六條第一項「立法院認為必要時，得就重大政策提案付諸公投」規定，本席基本上認為違憲，雖然對於多數意見所採取的合憲限縮結論也可以支持，但對限縮的解釋方式則不贊同，因為多數意見並沒有說明如何限縮。至於受理範圍，本席認為依據重要關聯性原則，應及於公民投票法第二條第二項第三款與第五項、第十三條及第三十四條。爰提出一部協同、一部不同意見書，論述解釋理由如后。

壹、案由與聲請意旨

公民投票法（下稱公投法）於中華民國（以下省略）九十二年十一月二十七日，經立法院三讀通過，同年十二月三十

一日經總統令公布施行（註一）。立法委員陳金德等八十五人認為公投法第二條第二項第四款、第十六條、第三十一條第四款及第三十五條等規定，有牴觸憲法的疑義，而依照司法院大法官審理案件法第五條第一項第三款規定，聲請解釋。聲請人的各別主張為：

一、公投法第二條第二項第四款及第三十一條第四款

根據憲法本文第一百七十四條第二款及增修條文（按：八十九年增修條文）第一條第二項第一款規定，立法委員提案修憲，須經國民大會複決；憲法第二十七條第一項第四款規定，「複決立法院所提之憲法修正案」屬於國民大會職權。亦即憲法對於立法院提案修憲的程序，已然有所規定，保留由國民大會進行複決，而公投法第二條第二項第四款將「憲法修正案之複決」列為全國性公民投票（下稱公投）事項，第三十一條第四款復規定「有關憲法修正案之公民投票，應依憲法修正程序為之。」顯然與上開憲法本文與增修條文所定的修憲程序有所牴觸。

二、公投法第十六條

憲法第六十二條立法院代表人民行使立法權，立法院的職權復規定於憲法第六十三條，為「議決法律案、預算案、戒嚴案、大赦案、宣戰案、媾和案、條約案及國家其他重要事項」；而公投法第二條第二項第三款明文「重大政策之創制或複決」屬於公投事項，第十六條第一項規定立法院對於「重大政策之創制或複決」事項認為有進行公投必要時，可以附具主文、理由書，經院會通過後，交由中央選舉委員會辦理。但是憲法第五十三條明定行政院為國家最高行政機關，政策規劃、決定、推動與執行，均屬行

政權限而非立法權，是以公投法第十六條第一項，片面賦予立法院對於「重大政策」得提案付諸公投的權力，屬於立法院擴權，逾越憲法第六十二條、第六十三條所定的立法權限；而且侵犯憲法第五十三條的行政權限，破壞行政與立法之間的平衡，並使施政成敗歸屬不明，牴觸憲法權力分立原則。

三、公投法第三十五條

憲法第五十三條明定行政院為國家最高行政機關，憲法第六十二條則規定立法院為國家最高立法機關，行政、立法權分立，公投法第三十五條第一項卻規定，行政院公民投票審議委員會（下稱行政院公審會）委員完全由「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，嚴重剝奪行政機關人事任命及組織運作的自主空間，牴觸憲法第五十三條、第六十二條權力分立原則；依據公投法第二條第五項，公投事項由行政院公審會認定，第十四條第三項前段亦明定主管機關應駁回行政院公審會所認定不合規定的公投案，故行政院公審會對於公投提案享有極大審核權，但是行政院公審會組成，係複製立法院的政黨生態，形同立法院掌握對人民提案的審核權，造成間接代議政治凌駕於直接民主，違反公投基本精神，牴觸國民主權及直接民主原則。

四、公投法第十八條

法律案的成立，依立法院職權行使法第七條至第十一條規定，須經三讀程序，此即憲法第一百七十條所稱「法律，謂經立法院通過，總統公布之法律」，但是公投法第十八條於立法院於三讀程序時，並未依原二讀程序所通過的

條文（註二）朗讀，而是宣讀內容相異的條文（註三），審查程序顯然欠缺立法應具備的三讀程序，而且違反立法院職權行使法第十一條第二項不得為實質內容修正的限制規定，有牴觸憲法第一百七十條的疑義。

貳、程序審查

一、審查依據與審查對象

（一）審查依據

司法院大法官審理案件法（以下簡稱大審法）第五條第一項第三款規定「立法委員對於其行使職權，適用憲法或適用法律，認有牴觸憲法的疑義時，得以現有總額三分之一以上連署，聲請解釋。」所謂現有總額，以聲請時為準，故本件聲請人為立法委員陳金德等八十五人（下稱聲請人等），已合於聲請時立法委員總額三分之一以上的要件，且聲請書程式亦合於大審法第八條第一項規定，合先敘明。

（二）審查對象

1、公投法第二條第二項第四款及第三十一條第四款

由於九十四年六月十日總統令公布的憲法增修條文第一條已修正為「憲法修正案，經公告半年，應於三個月內『經選舉人投票複決』」，憲法修正案既已採取公民複決程序，所聲請審查的公投法第二條第二項第四款及第三十一條第四款規定，即符合憲法增修條文第一條規定意旨。聲請人等所指摘的違憲疑義，已因憲法增修條文的修正而不存在，除此之外，並無其他違憲的指摘，此一聲請部分應不受理。

2、公投法第十六條第一項

公投法第十六條第一項賦予立法院得就重大政策提案付諸公投的權力，此提案權屬於立法委員的職權，符合立法委員行使職權時，認為所適用的法律有牴觸憲法疑義的要件，此一部分的聲請，應該予以受理。

3、公投法第三十五條第一項

公投法第三十五條第一項，規定行政院公審會委員的組成，由各政黨依立法院各黨團席次比例推荐，再送交主管機關提請總統任命。因為推荐權屬於立法院各政黨（團），亦與立法委員行使職權適用法律有牴觸憲法疑義的要件相符，應該予以受理解釋。

4、公投法第十八條

依據本院釋字第三四二號解釋，立法院審議法律案，除明顯牴觸憲法者外，屬於立法院內部事項，應由立法院依自律原則自行認定；但如有明顯重大瑕疵，釋憲機關仍得認程序無效。至於瑕疵是否已達到足以影響法律效力的重大程度，如尚有爭議，則需要調查事實，但依現行體制，釋憲機關對於此種事實的調查受有限制，所以仍應依議會自律原則謀求解決。本件聲請審查公投法第十八條的三讀程序是否合於立法程序規定，聲請人雖然指明公投法第十八條二、三讀條文內容有所差異，本院亦得查閱立法院公報所載的第二讀內容（第九十二卷第五十四期院會記錄第二四七頁至第二四九頁）與第三讀內容（第九十二卷第五十四期院會記錄第二七七頁至第二七八頁），以調查聲請人就立法程序有重大瑕疵的指摘是否屬實，但因立法程序中諸多變化，並未詳盡記載於立法院公報當中

，對於立法程序中，行政院、立法院各黨團提案的變化或協商實況，本院難以進行調查（註四），故依本院上述解釋意旨，應不受理。

二、受理範圍

（一）公投法第十六條第一項部分

聲請人等對於公投法第十六條第一項的違憲指摘，涉及立法權與行政權之間是否失衡的問題。就該條文單純授予立法院有公投提案發動權而言，難以體察憲法機關之間的權力關係是否失衡，因為如果是立法院享有可以單獨享有的權力，並不能立即得出機關權力失衡的結論。只有當立法院享有本應屬於其他憲法權力機關的權力，其他機關因而失去原本應享有的權力，或者立法院因為增加某項權力，其他機關對於該權力沒有制衡的相對權力，或者對於同樣的權力，其他機關遭到限制或剝奪，才可能產生所謂違反權力分立原則的疑義，因此從權力制衡的角度觀察公投法第十六條第一項規定時，必須立刻連結思考其他憲法權力機關的權力狀態。在公投法中，立法院一方面認為自己就重大政策（即同法第二條第二項第三款規定），有提案付諸公投的權力，卻同時於第十三條明定，行政機關不得以任何形式辦理或委託辦理公投事項，亦即原屬行政權的重大政策形成、決策等權限，行政機關不得提起公投，而對重大政策形成原本僅有參與權限的立法院（釋字第五二〇號解釋參照），卻得提案進行公投。就重大政策發動公投的權力而言，行政權受限，立法權擴張而且主動，似乎有導致二者之間權

力失衡的狀態。故公投法第十六條第一項在憲法權力分立原則之下，究竟應該如何理解，是否與權力分立原則有違，必須連帶觀察同法第二條第二項第三款重大政策的性質、第十三條對於行政權發動公民投票的限制，方得以釐清與確認。故基於本院釋字第四四五號解釋意旨所確立的重大關聯性原則，此一部分受審查的規範，除公投法第十六條第一項之外，應包括第二條第二項第三款及第十三條規定。

（二）公投法第三十五條第一項部分

公投法第三十五條第一項是關於行政院公審會組成方式的規定，以公投法第二條第五項「公投事項由公民投票審議委員會（本聲請案僅指行政院公審會）認定」與第三十四條「行政院公審會審議並認定公投事項」規定為基礎，行政院公審會的組成方式的重要性，與公審會的職權範圍與職務關係具有密不可分的關係，如果執掌的事項，對於人民憲法上公投權利的行使，沒有重要影響，公審會的組成方式自然可以以較為寬鬆的標準審查，因此整體審查公審會職權與職務的功能、性質，與公審會組織規定是否符合憲法的要求，具有重大關聯性。依重大關聯性原則，審查公投法第三十五條第一項規定，是否有牴觸憲法的爭議，自須連帶審查公投法第二條第五項與第三十四條規定。

三、應解釋的憲法標的及審查準據

公投法第十六條第一項規定，涉及立法權享有公投發動權是否與代議民主制度不符的質疑，同時涉及立法權對於

國家重要事項的參與模式、立法權的職掌範圍、立法權與行政權形成及執行國家重要政策的權力互動模式，故審查公投法第十六條第一項「立法院得就重大政策提案交付公投」規定的憲法準據，為憲法主權在民原則、代議民主原則及權力分立原則。

公投法第三十五條第一項行政院公審會，職司公民投票提案的審查（即公投法第二條第五項、第三十四條明文的公投事項審議與認定），旨在限制人民公民意志形成與表達的政治基本權利，同時因為行政院公審會為行政權內部的組織，公審會的組成方式涉及行政權的核心-行政一體的人事決定權，而行政權的職權範圍與行政任命權規定於憲法第五十三條及第五十六條，審查行政權的範圍，自然涉及行政權與立法權的權限劃分與權力制衡，因此審查公投法第三十五條第一項「行政院公審會人事組成方式」規定的憲法準據，為憲法主權在民原則、直接民主原則與權力分立原則。

綜上所述，本件聲請應解釋的憲法標的，也是據以審查的憲法準據乃是憲法第二條的主權在民原則，第十七條的直接民主原則，第五十三條、第五十六條、第六十二條、第六十三條，以及憲法增修條文第三條第二項第三款的代議民主原則與權力分立原則。

叁、實體審查

一、審查主權在民、直接民主及代議民主原則

（一）代議民主以主權託付為基礎

我國憲政體制屬於民主政體，國家主權屬於全體人民，故於憲法第二條揭示主權在民原則。依據主權在

民原則，人民可以直接行使公民權，此所以憲法第十七條規定，人民有選舉、罷免、創制、複決的基本公民權。但是隨著社會的演化，現代社會公共事務需要高度的專業管理，不可能皆由人民自行處理，因此產生代表人民管理國家的政府組織、行使立法並為監督政府組織的立法機關。人民透過選舉所託付的是管理權，目的在於使公共事務能受到有效率的處理，但是並沒有交出主權。因此縱使憲政體制採取代議制度，人民並沒有喪失直接行使公民權的權力／利，縱使憲法沒有明文規定人民有選舉、罷免、創制、複決的公民權，依據主權在民原則，人民仍然有藉由公民投票決定國家所有事務的權力／利，代議制度不能妨礙人民透過公民投票直接行使民主權力／利。如果認為實現直接民主原則，可能動搖代議政治的基礎，非但是主從顛倒，還會是因果顛倒。因為管理主體及管理權限可以視需要更換、限縮或擴張，只有主權主體和權限才不能遭到動搖；而且往往因為代議懈怠、成效不彰，才會促成人民直接介入管理，主權的行使不會使代議體制動搖，是代議體制自己動搖，才會引來主權的介入。

（二）立法院的公投發動權不違反代議民主原則

人民固然可以收回管理權、直接行使主權，受到人民付託的管理階層，如果還有提案發動公民投票的權限，使人民介入管理，豈不是怠忽職守、違背代議民主原則？

管理階層固然不可以無能地事事請示老闆，但是一

來向權力的主人請示，正是實現民主原則的表現，二來管理階層發動公民投票，更是在於協助人民實現直接民權，符合憲法第二條主權在民原則，以及第十七條直接民主原則。此所以憲法第一百三十六條規定「創制、複決兩權之行使，以法律定之」，賦予立法者協助人民實現直接民主的義務。實施代議民主，目的並不是在排除直接民主，而是在協助直接民主、落實主權在民的目標，所以國家的管理階層提案發動公投，並不違反代議政治的目的。公投法第十六條第一項規定，賦予立法院發動公投的權力，因而不違反代議民主原則。

（三）主權行使不得設限

1、立法院發動的公投尚未限制主權

由立法院提案發動公投，公投議題自然由立法院設定，議題的設定權操之於他人，所行使的決定權自然已經受限，從主權在民與直接民主原則的觀點而言，在公投法第十六條第一項所規定的公投，人民並沒有擁有完整的公投權。但是因為立法院是針對管理權限內的事務，請求擁有主權的人民表示意見，基本上仍屬於管理權的行使，亦即人民已經在授權時限縮自己主權的行使範圍。既然人民自己決定限縮主權行使範圍，立法院對公投議題的設定，原則上仍然擁有人民的授權，並不因而違反主權在民與直接民主原則。

2、限制議題設定權即限制公民投票權

如果是由人民發動的公投，議題的設定權就是公民投票權的重要內涵，因為如何進行投票往往是技術問

題，而由行政機關在符合成本效益原則的前提之下，決定與執行。如果議題設定權不屬於人民，人民所行使的公民投票權，便是受到嚴重限縮的公投權，則主權在民與直接民主原則都遭到破壞。

由人民發動的公投，如欲成案，殊屬不易。以現行公投法第十條規定而論，連署人數必須達於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；非政黨、政治性團體或各類型人民團體，難以進行如此繁雜的前置作業；且欲帶動如此多數的公民進行連署，提案的目的、內容、範圍、後續影響、相關議題必然經過公開程序揭示，甚而有公眾宣傳、廣告等活動，新聞媒體亦必然進行報導，再透過現代化的資訊管道流通，連署的公民為連署自有所本，絕非單憑個人或極少數人的恣意即得成案，故而所提的公投案內容，縱有所不周延或與現行制度不一致，也有它的民主正當性。

況且，如果代議政治已然實踐人民意志，人民不必出面展現主權。往往是因為代議政治有所缺陷，漠視公眾利益，甚而僅為少數人謀不當利益，才會迫使人民主動、積極地提案連署，希冀以直接民主的方式表達公民意志，迫使代議政治修正或改善，使人民不必受限於選舉時程，而能適時地導正與督促代議民主的實踐。

如今在公投中被導正或督促的政府組織，卻立法審議人民連署的提案，使得被監督者變成程序決定者，無疑是破毀公投的整體機能。公投審議制度嚴重地違

背憲法保障人民行使創制、複決權的制度性保障。

以現行公投法第二條第五項規定「公民投票事項之**認定**，由公民投票審議委員會為之。」第三十四條規定「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（註五）。二、第三十三條公民投票提案是否為同一事項之認定。」是以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。

二、審查權力分立原則

（一）權力分立原則：權力分工合作與相互制衡

權力分立原則，乃是指權力之間的分工合作與相互制衡，目的在於防免單一權力的無窮擴大或過於集中。因為權力分立而使得職權事項分工，因為分工，所以憲法上各個權力機關無法單獨運作，需要其他權力機關的參與和協助。因為憲法權力機關之間，需要互相參與與協助，因而可以相互制衡。憲法權力機關的組成、權限與責任，也就是權力分立原則，與基本權的保障，為憲法的兩大核心內容。其中憲法權力機關權限的規定，佔據極大篇幅，憲法本文第三章至第九章（即第二十五條至第一百零六條）及增修條文第二條至第八條規定皆是。可認為權力分立原則是「憲法中具有本質之重要性而為規範秩序存立之基礎者，並不得毀棄，否則憲法整體規範秩序將形同破毀。（釋字第四九九號解釋理由書參照）」。其中行政與立法兩

權，更是實際政治運作的核心，本院迄今關於權力分立原則的解釋，以涉及行政與立法兩權的制衡較多，例如釋字第三九一號、第四一九號、第四六一號、第五八五號、第六一三號、第六三三號等解釋。

（二）立法院有雙向互動的政策形成參與權

綜觀憲法整體架構，總統職權明文規定於憲法第三十六條至第四十四條及增修條文第二條第二項至第五項與第七項；立法權明文於第六十三條及增修條文第四條第三項至第七項；司法權明文於第七十八條、第八十條及增修條文第五條第四項至第五項；考試權明文於第八十三條、第八十七條至第八十八條及增修條文第六條第一項；監察權明文於第九十條、第九十五條、第一百零五條及增修條文第七條第一項、第五項；其餘國家重要事項概歸屬於行政權。

關於立法權，憲法第六十三條「立法院有議決法律案、預算案、戒嚴案、大赦案、宣戰案、媾和案、條約案及國家其他重要事項之權。」除例示立法權所得議決的事項，並設有補充規定「國家其他重要事項」。議決各項國家重大決策事項，是立法院的權力，也是義務。立法議決權當然不僅是單純地表決，而是「對國家重要政策之形成與變更有參與決策之權」（本院釋字第五二〇號解釋參照），因此施政政策的制定或改變，當然必須使立法權得以參與。然而所謂參與，建立在行政與立法兩權的雙向互動上面。其中主動積極地創設，主要是行政權的權限，立法權除法律案得依法定程序提案表決付諸行政執行外，並無片面對

國家重要事項制定政策的權限，國家重要事項的政策制定權屬於行政權的核心事項。

（三）立法院不得片面決定重大政策

因為國家重要事項的政策形成過程中，必然伴隨國家預算的規劃，機關職權的劃分與處理，人員的任命，乃至於國家租稅的變動（註六）。是以憲法第五十八條第二項規定「行政院院長、各部會首長，須將**應行提出於立法院**之法律案、預算案、戒嚴案、大赦案、宣戰案、媾和案、條約案及其他重要事項，或涉及各部會共同關係之事項，提出於行政院會議議決之」，第五十九條規定「行政院於會計年度開始三個月前，應將下年度預算案提出於立法院」，將重要事項的政策制定與改變等權限保留給行政權，但要求行政權必須提出於立法權使立法權得以參與。立法院的權限則在於「議決」，亦即代表人民進行審核，憲法第七十條亦明文規定「立法院對於行政院所提的預算案，不得為增加支出之提議」，限制立法權增加預算，以避免侵犯行政權對於預算整體規劃的權力（註七）。

如果立法權對國家重要事項可以片面的制定或予以變動，除整體行政必受影響（預算、租稅、機關職權、人事任命等）外，行政權與立法權的分際，亦無從判斷，政治責任無從釐清，上述憲法上對於立法權的限制規定，可能遭到規避。公投法第十六條第一項雖未明白賦予立法權片面地對國家重要事項制定或變更政策權限，但賦予立法院得就公投法第二條第二項第三款所規定**重大政策的創制**，以院會決議的方式提案

付諸公投，無疑使立法權得藉由提案公投的方式，迴避憲法議決權限的限制，進而可以主動積極地創設重要事項的政策。公投法第十六條第一項的提案權確實侵犯行政權核心內容。

（四）立法造成權力傾斜

發動公投法第十六條第一項的公投，限於「必要」情況，或可詮釋為行政與立法陷入政治僵局時，公投法創設一種解決僵局的辦法，利用公民投票，可使得政治對立迅予落幕，並降低憲法現有解決政治對立機制所必須付出的代價（例如不信任投票倒閣、解散立法院）。

然而對於行政與立法政治對立的解決機制，憲法增修條文第三條第二項已有明文，其中最為主要的內涵在於確保權力分立原則以及責任政治。因為權力分立原則要求行政與立法須協議合作，則行政權與立法權出現政治對立時，應儘速謀求解決之道（如憲法第四十四條規定），如果確有無法解決的僵局，則必然已經耗費不貲，此時已有討論究竟哪一方應負政治責任的利益，是以憲法增修條文第三條第二項規定，最終的機制在於選舉，以確認政治責任的歸屬。而具有如此嚴厲效果的機制，也在警惕任何一方，應該以協議合作為宗旨，盡量避免過於激烈的政治對立。

公投法第十六條第一項的設計，雖然可以使得全民有表達意志的機會，但無法適時確認政治責任。因為將政治對立議題付諸公投之後，對於與人民意志違背的一方，並無任何警惕效用。不論勝敗，立法院均無

須面對政治責任，不必改選，恐更將促使鼓勵操作政治對立議題。

又若將公投法第十六條第一項的功能，限於解決政治對立的僵局，則行政權亦有此需要，但公投法第十三條卻明文限制行政機關為公投提案，導致行政權對於政治對立的僵局，僅能被動因應（公投或不信任投票），法律設計過於向立法權傾斜，明顯違背權力分立原則。

（五）行政人事任命權不容剝奪

1、定性公審會

公審會設置於行政院內，它的職責在於審議個別的全國性公民投票案，是否屬於可以交由人民創制或複決的事項。基於主權在民與直接民主原則，公審會的功能，理當在於協助人民正當行使創制、複決權，但是因為依據公投法第三十五條第一項所組成的公審會，具有對於事項進行實體審查與可決的權力，亦即有准駁人民發動公投的權力，也就是有限制人民行使主權的權力，它的組成方式是否符合權力分立原則，即更顯重要。

依公審會的職務性質觀之，屬於行政權，雖然並非所謂獨立的行政機關（註八），而是在行政程序上執行特定職務之組織，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。

2、政黨不可侵奪憲政機關的人事任命權

公投法第三十五條第一項規定「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。」公審會組成方式逕依立法院的政黨席次比例由**政黨推荐**，一則，推荐者為政黨，並非立法院，雖難以直接認定立法權侵奪行政權的表現，但有違政府重要人事組成應**由憲法權力機關提名**並請總統任命的要件，而賦予立法院各政黨「人事決定權」，無疑使政黨享有憲法上的人事權力，與憲政體制不符；二則，完全剝奪其他憲政機關參與的權力；三則，以政黨席次比例分配，正是破毀獨立、公正的重要因素。

政黨是有共同政治理念之人的集合，以將政治理念訴諸全民，透過選舉贏得執政機會為主要目的（註九）。故政黨的存在，本質上必然存有一定的意識價值，並希望透過執政予以貫徹。然而，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。

即便在政黨政治中，勝選者安排人事，尚且不受限於所屬政黨，何況是獨立或類似於獨立的機關人事。現行行政院公審會的成員，表現的是立法院政治勢力的實況，並無助於獨立行使職權，且依據本院釋字第六一三號解釋的意旨，立法權對於行政權的人事決定權，固然有制衡的空間，但是不能將人事決定權予以實質剝奪或逕行取代，導致權力失衡，否則即違反權力分立原則。

肆、審查結論

一、公民投票法第十六條第一項，就同法第二條第二項第三款重大政策之創制的公民投票提案權，違背憲法權力分立原則，應自本解釋公布日起失其效力。

二、公民投票法第二條第五項、第三十四條、第三十五條第一項，與憲法第二條主權在民原則、第十七條保障人民創制、複決基本權利的意旨不符；且以政黨比例決定行政院全國性公民投票審議委員會席次的方式，侵犯行政權的人事決定權限，違背憲法權力分立原則，應自本解釋公布日起失其效力。

伍、相關法令

憲法第二十七條第一項第四款

憲法第五十三條

憲法第五十六條

憲法第六十二條

憲法第六十三條

憲法第一百三十六條

憲法第一百七十四條第二款

憲法增修條文第一條第二項第一款（按：八十九年增修條文）

憲法增修條文第三條第二項

公民投票法第二條第二項第三款、第五項

公民投票法第十六條第一項

公民投票法第十八條

公民投票法第三十四條

公民投票法第三十五條第一項

註一：中華民國九十二年十二月三十一日總統華總一義字第 09200242031 號令制定公布全文 64 條；並自公布日施行。

註二：「選舉委員會應於公民投票案成立後十日內，就下列事項公告之：一、公民投票案投票日期、投票起、止時間。二、公民投票案之編號、主文、理由事（按：應為「書」之誤植）及意見書。三、第四條公民投票權行使範圍及方式。」、「選舉委員會應彙集第二十三條公告事項及其他有關規定，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。」、「對於公民投票案之相關同意及不同意之意見，皆應詳列於公民投票公報。」參見立法院公報，第九十二卷第五十四期院會記錄，第二四七頁。

註三：「中央選舉委員會應於公民投票日二十八日前，就下列事項公告之：一、公民投票案投票日期、投票起、止時間。二、公民投票案之編號、主文、理由書。三、政府機關針對公民投票案提出之意見書。四、公民投票權行使範圍及方式（第一項）。中央選舉委員會應以公費，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，受指定之電視臺不得拒絕。其實施辦法，由中央選舉委員會定之（第二項）。前項發表會或辯論會，其為全國性公民投票案應在全國性無線電視頻道至少舉辦五場（第三項）。」參見立法院公報，第九十二卷第五十四期院會記錄，第二七七頁至第二七八頁。

註四：難以進行調查是不進行調查的原因，之所以難以進行調查，因為透過憲法所保障的言論免責權，中央民意代表所有議事行為同時擁有保護傘，此所以只能期待自律，而有所謂議會自律原則。此外就現實面而言，民意代表一旦改選，人事即有更迭，原有的人事所構成的立法現場難以回頭重建，認清這個難以進行調查的現實，大法官對於立法過程自然只能予以尊重，而不進行立法過程的調查。因此從議會自律原則所得出的結論，就

是立法過程非大法官所得調查。

註五：又聲請意旨未指摘之處，尚有公投提案遭認定牴觸憲法之情形。公投提案如遭認定牴觸憲法，現行釋憲機關是司法院大法官，則應由相關機關依照程序聲請釋憲（參見憲法第七十八條，大審法第四條、第五條規定），並得同時聲請暫時處分（釋字第五九九號、第六〇三號解釋參照），由釋憲機關進行審議，以為決定。行政院公審會竟有逕自解釋憲法、准駁公投提案的決定權，實屬侵犯司法院大法官的違憲審查權，故該規定有關公投提案牴觸憲法的認定權限部分，與憲法第七十八條規定亦有所違背。

註六：凡此皆與行政權息息相關，也同時涉及行政的政治責任問題（釋字第六一三號解釋理由書第二段參照）。

註七：就是避免球員兼裁判，以免不公平處置或恣意擴大本身的權力。

註八：例如行政院所屬的公平交易委員會、國家通訊傳播委員會、中央選舉委員會等。

註九：這也是現行人民團體法第 45 條規定政黨的要件，與同法第 44 條相較，即在於以選舉為目的。

部分不同意見書　　大法官　彭鳳至

本件聲請，除應不予解釋與應不受理部分外，本席亦贊同多數意見認為公民投票法（以下稱公投法）第十六條第一項規定與憲法尚無牴觸部分之解釋；但對多數意見認為公投法第三十五條第一項規定全國性公民投票審議委員會（以下稱全國性審議委員會）委員推荐之方式，牴觸權力分立原則部分之解釋，由於多數意見未能釐清憲法上具有行政性質之權力與間接民主代議體制中行

政院之權力，且又混淆間接民主代議體制中各憲法機關間之權力分立制衡原則，與直接民主、間接民主間之權力分立制衡原則，因此此一部分解釋之憲法論述基礎錯誤而實如未附理由，本席歉難同意，爰提出部分不同意見書（註一）。

一、公民投票之意義

「公民投票」並非憲法上概念，在學理上則有多重意義。本件多數大法官認為，憲法第十七條規定：「人民有選舉、罷免、創制及複決之權。」其中人民之創制、複決權，乃公民投票制度之憲法基礎。又憲法第一百三十六條規定：「創制、複決兩權之行使，以法律定之。」則為立法機關制定公投法之憲法依據。是本文所稱公民投票，乃依本件多數大法官解釋，指人民依立法院制定之法律，行使其憲法明定之創制、複決基本權利，以對國家重大政策等，直接表達有拘束力意見之制度（註二）。

現行憲法除憲法修正案、領土變更案複決之相關規定外（註三），僅於憲法第十七條明定人民有創制及複決兩權，第一百二十三條規定，縣民關於縣自治事項有「依法律行使創制、複決之權」，以及前開第一百三十六條之授權立法規定，至於創制、複決權之適用事項、應經程序等均付之闕如。於此種情況下，得作為審查立法院制定之公投法是否違憲之憲法明文規定，十分有限，而多有賴憲法法理之闡述。

二、公民投票制度之憲法意義

多數意見認為，公民投票乃「在不改變我國憲政體制係採代議民主之前提下」，立法機關依憲法授權，制定公投法提供人民對重大政策等直接表達意見之管道，以協助人

民行使創制、複決權等語，可知我國現行憲法本文及憲法增修條文規定，**基本上係以代議民主為主幹，但同時留有直接民主（公民投票）的空間**，即憲法自第三章以下分章規定各該憲法機關之職權，形成一套分權之代議體制，同時在人民權利義務章中規定人民的創制、複決權，作為代議民主的補充。

又以代議民主為主幹的憲政民主體制下，例外容許人民發動公民投票，當公民投票之結果得直接拘束政治決定時，則**人民之投票行為，實際上已是國家權力運作之一環，功能上即係作為國家機關**，代替既有之國家機關，或與既有之國家機關協力，以完成立法或重大政策之決定（註四）。因此當憲法第十七條規定人民有創制及複決之權時，除由傳統**參政權觀點**，認為是憲法肯定人民全體得作為國家機關，參與國家意志的形成外，更應**自權力分立的觀點**，確認人民因藉由公民投票之行使，而得對於代議體制進行直接監督與牽制，具有制衡代議民主的功能，**是公民投票制度本身，就是憲法上權力分立與制衡機制的一環**（註五）。

三、公民投票審議制度之憲法意義

人民發動之公民投票固然有制衡代議體制的功能，而代議體制內的機關，亦可透過**修憲或立法**途徑，控制人民發動公民投票制度的發展。就此而言，可以視為**代議體制對於人民發動公民投票制度的政治性控制**（註六）。

由於人民發動之公民投票，實際上已是國家權力運作之一環，功能上相當於國家機關，已如前述。為防止投票結果破壞憲法基本的規劃，人民發動公民投票的建制與運作

，應受限制（註七），此一限制是否合憲，須同時進行二方面之憲法審查：一方面回歸憲政架構下人民行使公民投票權之本質，以及與其他代議國家機關權力行使之界限，適**用憲法上直接民主與間接民主機關間之權力分立原則進行審查（註八）；另一方面則因其同時為對人民創制、複決權之限制（註九）**，基於民主國家對人民參政權應予特別保障之意旨，其限制事項須依憲法第二十三條比例原則嚴格審查，僅在符合最小侵害原則時，方能為憲法所容忍（註十），俾同時觀照憲法保障人民創制、複決權之意旨（註十一）。其中前項之審查，使公民投票審議制度，具有憲法意義。

四、公民投票審議組織或機構之憲法定位

對人民發動公民投票進行合法性與合憲性控制，既有其憲法上之正當性，則此一**審議權力應由何種組織或機構行使，應視其所行使權力之本質與功能，並考慮制憲者之價值判斷而定。**

對人民發動公民投票進行合法性與合憲性控制，除其限制人民創制、複決基本權利之面向**非本件聲請解釋之範圍**姑且不論外，其功能雖然主要在過濾違憲、違法之公投提案，應屬代議體制對人民因集體投票行為而成為國家機關所行使之國家權力所為之制衡；惟除法律另有特別規定者外（公投法第五十四條第一項、第五十五條第二、三項參照），該審議組織或機構，原則上亦具有排除代議體制機關在法律明文規定之限制之外干擾公民投票之權限，使經其審查認定合於規定之公投案得以順利進行，以保障人民制衡代議體制之權力具體實現之功能。**是公民投票審議組織或機構，顯然具有防止直接民主或間接民主濫權之功能**

，在憲法上應屬直接民主與間接民主權力分立與制衡機制中之中介機構。其所行使審議權力之本質如何，應依其雙面之功能分別觀察，而首應探求制憲者原意。

就人民發動公民投票所制衡之對象為代議體制，則代議體制中之何一機關享有制衡人民發動公民投票之權力的面向而言，由憲法本文第二十七條、第六十三條、第一百三十六條及第一百七十條等之規定，當可得知制憲之原意，乃將創制、複決權在中央立法部分，交由代表全國人民行使政權之國民大會行使。當時既無所謂人民直接行使民權，因此如果說**制憲者已預設制衡人民行使公民投票權之權力機關為行政院，未免太過牽強**。至於就何一組織或機構，**有權排除代議體制機關對公民投票之不當干擾**，以保障人民制衡代議體制之權力具體實現而言，則憲法更無明文規定。

是制衡與反制衡人民行使公民投票權之權力，本質上不屬於代議體制下之任何單一國家機關。審查與認定直接民主與間接民主間，制衡與反制衡之行使是否合法與合憲之權力，其性質為**處理國家機關間權限爭議之權力**。在憲法增修條文就此亦無特別規定之情形下，似僅得從**憲法體系解釋出發，依憲法第一百三十六條規定**：「創制、複決兩權之行使，以法律定之。」之意旨，解釋為與人民行使創制、複決兩權有關事項，應適用**法律保留原則**；又基於對此一憲法特別授權之尊重，因此除有明顯違憲之情形外，關於與人民行使創制、複決兩權有關事項，原則上應保留立法機關之形成空間，**且其補充憲法不足之部分，應具有憲法位階**。其就制衡與反制衡人民行使公民投票權之權力

的主體及其組織之規定，除非明顯無法提供該審議組織或機構公正與獨立行使職權之程序保障，致使其處理國家機關間權限爭議之權力變質，**而違反憲法上直接民主與間接民主權力分立與制衡之基本價值外**，並不生違憲問題。至於立法機關如何以制度保障該審議組織或機構人員與其職權行使之公正性與獨立性，憲法未設明文規定，**在制度設計上有多種選擇之可能**，只要能儘量避免「球員兼裁判」而發生違反程序理性的錯誤，原則上應尊重立法機關之決定。

又立法機關如果為避免政府財政過度負擔，及基於充分利用現有人力之考量，而以法律明定**由代議民主下之任一國家機關作為公投審議事項之協力機關，只要能保障該審議組織或機構所行使權力之本質不變，也都沒有違憲的問題**（註十二）。惟該國家機關對於公投審議組織或機構所行使之此一權力，毋寧僅是居於協力的地位（協力機關），**並不因此即可取得該公投審議組織或機構所行使之權力**。

五、行政院全國性公民投票審議委員會之地位

多數意見依公投法第三十四條、第十條第二項、第三項、第十四條第二項、第三項及第五十五條第一項規定認定全國性審議委員會，係置於行政院內「參與行政處分作成之委員會」，**對全國性公民投票提案成立與否具有實質決定權限，行政院對於該委員會所為之決定並無審查權**，惟對外則以行政院名義作成行政處分，並非獨立之行政機關（註十三）。

所謂「參與行政處分作成之委員會」（註十四），是機關內部之單位，於本機關或他機關作成行政處分時，依法具

有參與權限，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，只是其獨立性強弱有別而已。無論如何，**理論上委員會應獨立於層級指揮體系之外獨立運作，則為共同要素**（**註十五**）。

本件全國性審議委員會，縱屬行政院內參與行政處分作成之委員會（註十六），因對全國性公民投票提案成立與否具有實質決定權限，行政院對於該委員會所為之決定並無審查權，**故應屬獨立於層級指揮體系之外獨立運作之獨立性委員會**。

六、公投法第三十五條規定與憲法並無牴觸

憲法是開放的規範系統，多為原則性規定。然而概念縱使抽象，體系仍須成形，否則憲法成為有權者遂行恣意的護身符，也就失去其規範意義。因此憲法解釋者在**沒有憲法明文規定作基礎**，而必須對立法者通過的法律進行違憲審查時，似宜避免從憲法原則直接得出法律合憲、違憲的結論，因為客觀上的難以驗證，容易引起解釋與魔術的爭議。本文不惴簡陋，在參考本院舉辦本案釋憲說明會時各位與會學者、專家提出之意見後，於前文首先嘗試檢驗本案相關問題在憲法上的意義，再從憲法原則具體化一些審查基準，最後據以對公投法第三十五條第一項規定進行違憲審查，而獲致公投法第三十五條規定與憲法並無牴觸之結論，理由如下：

（一）法律保留原則

依憲法第一百三十六條規定，與人民行使創制、複決兩權有關事項，應適用**法律保留原則**。本件公投法

第三十五條第一項規定不違反法律保留原則，應無疑義。

（二）協力機關

公投法除明定代議體制下之司法機關（註十七）介入公民投票爭訟事件之裁判外，衡諸全國性審議委員會所得行使之權力，並非形成一般、抽象的規範，亦非立於第三人之地位，就雙方當事人的爭執，作出有拘束性的決定，而是個案的審理與認定，**近於行政權之性質**，惟其內涵，乃**憲法上直接民主與間接民主間權力分立與制衡機制中之個案審理與認定權限**，並非為貫徹間接民主代議體制下行政院權限之個案審理與認定權限，因此其雖具有憲法上行政權之性質，**但並非行政院之權力**，不可不查。

立法機關為避免政府財政過度負擔，及基於充分利用現有人力之考量，乃以法律明定由代議體制下之行政院作為協力機關，一如立法機關以法律明定由代議體制下之監察院為協力機關等，均不生違憲問題，已如前述。

（三）行政院不因作為法定協力機關而取得制衡與反制衡人民行使公民投票權之權力

制衡與反制衡人民行使公民投票權之權力，本質上不是代議體制下行政院之權力；而協力機關之指定，既不能使協力機關取得其所協助行使之權力，又不造成代議體制下國家權力之水平或垂直挪移。因此全國性審議委員會，縱屬行政院內參與行政處分作成之委員會，行政院並不因而取得制衡與反制衡人民行使公

民投票權之權力，當然亦不因而減損其法定權力。

（四）憲法上並無就所協力之業務單位人員享有人事任命決定權之明文規定或憲法法理

行政院就其所掌行政權之執行，原則上享有人事決定權。然而制衡與反制衡人民行使公民投票權之權力，雖近於行政權之性質，但本質上並非代議體制下行政院之權力，行政院亦不因協力機關之指定而取得該項權力，均如前述，因此行政院並不能基於其所掌行政權之執行，主張對全國性審議委員會享有人事決定權。除此以外，**憲法上並無就行政機關所協力之業務單位人員，應享有人事任命決定權之明文規定或憲法法理**。

多數意見認為全國性審議委員會之組織係置於行政院內，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，即認定全國性審議委員會所行使之權力係行政院之權力，**顯然混淆憲法上之行政權與行政院之權力**，其進而論結行政院對全國性審議委員會自應享有人事任命決定權，公投法第三十五條規定完全剝奪行政院依憲法應享有之人事決定權而違憲云云，實屬無據，故為無理由。

（五）權力分立原則之適用

多數意見認為公投法第三十五條第一項規定完全剝奪行政院依憲法應享有之人事決定權，顯已逾越憲法上權力相互制衡之界限，自屬**牴觸權力分立原則而違憲之論述，更有概念混淆之虞**。

憲法上權力分立原則本無一定模式（註十八），依權

力分立原則組織政府時，其內涵固可分為垂直的權力分立與水平的權力分立，使其相互監督與制衡。然而以本案為例，無論行政院或立法院，都不因公投法之立法，而互為增減其在代議體制內之任何法定權限（註十九），因此本案並無代議體制內權力相互制衡之界限水平移動問題，故**不牽涉代議政府組織面向之權力分立原則**。如果執意以代議政府組織面向行政權與立法權之間之權力分立原則，分析本案問題，應該是沒有釐清公民投票行為之性質本是國家權力之一環，**誤以間接民主代議體制中各憲法機關間之權力分立制衡原則，論述直接民主、間接民主間之權力分立制衡問題，而犯了邏輯上不相干的論證錯誤。**

由於人民行使公民投票權，為人民經由集體投票所行使之國家權力，因此本案違憲審查的重要憲法原則，是直接民主與間接民主如何分權與制衡面向的權力分立制衡原則。

公投法第三十五條第一項規定全國性審議委員會委員之推荐方式，**排除直接民主、間接民主之權限爭議雙方建議人選之可能性**，具備儘量避免「球員兼裁判」之程序理性，另加以任期制與獨立行使職權之制度性保障（註二十），足以維持全國性審議委員會行使職權之公平性與獨立性，符合**直接民主、間接民主分權與制衡意義下權力分立制衡機制之制度性保障要求。**

（六）責任政治

責任政治，係建立向人民負責的政治體制，其根源處仍是民主政治。在民主體制中，任何國家機關皆應

受到民意監督，定期接受人民檢驗。此項基本要義若涉及須獨立行使職權之國家機關或組織，為確保其獨立性，常輔以任期保障，以資調和，一則符合定期改選的民主要求，另則以任期屆至前不使去職，確保其行使職權的獨立性。全國性審議委員會對全國性公民投票事項的認定或對公民投票提案是否為同一事項的認定，若有違法或濫權時，除應負相關法律責任外，亦應負政治責任。至於全國性審議委員會受有任期保障，乃出於獨立行使職權之保障需求，非謂其不負政治責任。惟全國性審議委員會係本於獨立行使職權而負自身的政治責任，而非為其他任何機關（尤其行政院）而負政治責任。反面而言，行政院亦無須為全國性審議委員會的作為或不作為負政治責任。因此全國性審議委員會之設置，並無「有權無責或有責無權」之情形，不違反憲法上責任政治原則。

（七）由政黨推荐行政院全國性公民投票審議委員會委員，乃維持公正性與獨立性之合理選擇

全國性審議委員會之組織與人員，必須足以保障其職權行使之公正性與獨立性，已如前述。立法機關為儘量排除人民對「球員兼裁判」之疑慮，未賦予任何代議體制政府機關提名或同意該委員會人選之權力，而使**介於人民與政府之間，具有憲法上特殊權利與義務，得以民主選舉之結果承擔其政治責任之政黨**（註二十一），享有推荐全國性審議委員會委員之權力，並以立法院各黨團席次比例作為提名人數之參數，雖非保障該委員會職權行使公正與獨立之唯一選擇，惟尚屬

合理，且比由總統選舉時獲得多數選票而當選總統者所指定之**行政院院長提名，再經立法院多數同意而任命，只能間接獲得雙重「多數」之民意認可之方式，更具有保障少數而直接反映多元民意之優點**，自非憲法所禁止，亦不發生違憲問題（註二十二）。

七、結語

人民要求設立不受政府科層體制牽制之獨立機關，或主動提出創制案，基本上都代表人民對於代議體制政府的質疑或不滿，而試圖予以改變。然而大法官以憲法解釋的高度，竟然聽不見這樣懇切的聲音，反而傾全力維護代議體制政府中行政院之權力而唯恐不及，在社會力日趨多元蓬勃的現代國家中，使憲法喪失了回應與主導的能力，釋憲者實在難辭其咎。

（一）錯誤的釋字第六一三號解釋

釋字第六一三號解釋一方面承認獨立機關之設置將對**行政一體及責任政治不免有所減損**，但並未宣告立法設置獨立機關因此當然違憲，也就是肯認獨立機關在憲法上的容許性。**可是接著完全不就設置獨立機關的目的與任務，論述所謂行政一體意義下之責任政治減損的必要性與可得減損的程度**，譬如為保障人民基本權利之特殊例外情形，是否有減損至零之必要與可能，如在減損至零的範圍內，是否還有不受已歸零的所謂行政一體之責任政治原則影響的「權力核心領域」，**只**福至心靈的**宣示**「仍應保留行政院院長對獨立機關重要人事一定之決定權限」。這種甚至**可以不論憲法上權力的本質與責任的範圍，卻必不可少「權力**

核心領域」的誡命，欠缺最起碼的規範邏輯，遑論其在憲法上究竟有什麼依據。

獨立機關人員行使獨立機關職權，如果得由行政院院長藉由人事任命權付託，並由行政院院長就包括獨立機關在內之所有所屬行政機關之整體施政表現負責，以落實行政一體及責任政治，則與金字塔型層級式行政體制實無差異，所謂「**承認獨立機關之存在**，其主要目的僅在法律規定範圍內，排除上級機關在層級式行政體制下所為對具體個案決定之指揮與監督，使獨立機關有更多不受政治干擾，依專業自主決定之空間」云云，在釋字第六一三號解釋僵硬的行政一體及責任政治解釋下，只是大法官為**獨立機關所為個案決定符合行政院政策**時所宣示的獨立假象罷了；當**獨立機關所為個案決定與行政院政策不符**時，大法官所認定的獨立機關的個案決定權限，只不過是博君一粲的獨立戲法而已。如此以憲法解釋勾勒憲法上有名無實的「獨立機關」，實在多此一舉，**不如直接否定獨立機關在憲法上的容許性，論理反能一致**。簡單的說，釋字第六一三號解釋的論述不足又矛盾，是錯誤的解釋。

我國憲法規定的中央政府體制，很難符合任何比較憲法上的「理型」，可是在憲法基本原則不受影響的前提之下，這樣的憲法設計，應該也有向未來發展的最大空間。可惜論者雖然詳細論述在**堅守憲法上權力分立與制衡原則，並符合責任政治的要求下，各種憲法成長的可能**（**註二十三**），多數意見卻只看的到「滑坡

效應」或行政權「形骸化」，懷著對政黨的敬畏（註二十四），完全不再相信釋憲機關有區分憲法上原則與例外的專業能力與責任，實在遺憾。

（二）無言的釋字第六四五號解釋

全國性審議委員會所行使的權力，並不是代議體制下行政院的權力，而憲法上所要求的責任政治，本不以行政院對立法院負責為唯一表現方式，均如前述。**全國性審議委員會既不是行政院之政策執行機關，行政院也不可能就全國性審議委員會之決議「向立法院負責」**，故釋字第六一三號解釋以代議體制中行政院之固有權限，論行政院對立法院負責，並論行政一體而導出行政院對所屬機關（組織）之人事決定權的論述，姑不論其論述之不足與矛盾，僅因其論述之前提在本案無法成立，其結論在本案即無法適用。

本件多數意見未能達成變更釋字第六一三號解釋之共識，又未明察該解釋所論述之權力與權力分立原則，與本案有本質之不同，**只因為釋字第六一三號解釋只問組織外觀不問組織意涵，更不問權力本質與責任範圍即提出**「仍應保留行政院院長對獨立機關重要人事一定之決定權限」之誡命的**誤導與拘束**，以致面對**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六一三號解釋有關所謂責任政治與行政一體原則之論述，事實上卻無隻字片語相及，只在沒有憲法明文依據，也沒有憲法法理支持下，**逕認憲法上其他具有行政性質之權力即屬間接民主代議體制中**

行政院之權力；間接民主代議體制中各憲法機關間之權力分立制衡原則，等於直接民主、間接民主間之權力分立制衡原則，而從釋字第六一三號解釋幾乎照抄一段論述不足下的錯誤結論「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」，即宣告立法院通過的公投法第三十五條第一項規定違憲。如此無言的憲法解釋，國人大概也只能無言吧。

註一：本院就本件釋憲案共舉辦三場說明會，參與說明會之學者分別為：吳志光教授、廖元豪教授、徐正戎教授（97 年 1 月 17 日說明會）；李建良教授、陳愛娥教授（97 年 1 月 18 日說明會）；張文貞教授、程明修教授（97 年 2 月 14 日說明會）。本意見書之結論，與參與說明會之學者見解容有部分不同，惟本意見書之內容多參考各與會學者所提供之書面資料或意見完成。因相關資料或意見並未公開發表，因此除本院存檔版本外，本文就引用學者相關資料或意見部分無從註明，謹此向參與說明會之各位學者致謝並致歉。

註二：公投法第三十一條規定參照。

註三：中華民國 94 年 6 月 10 日修正及增訂公布之憲法增修條文第四條第五項規定：「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」、第十二條規定：「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，不適用憲法第一百七十四條之規定」。

註四：參閱吳志光，〈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，94 年 4 月，頁 490-493。

註五：參閱湯德宗，〈論直接民主的制度設計—行政院版「創制複決法」草案評析〉，載《當代公法新論（上）—翁岳生教授七秩誕辰祝壽論文集》，元照，91 年 7 月，頁 477-478。

註六：參閱林昱奇，《公民投票與權力制衡》，國立政治大學法律學系碩士論文，95 年 7 月，頁 80 以下。

註七：本件釋憲案說明會與會學者有認為其限制至少有三項：一、公民投票不得架空代議體制。二、公民投票不得破壞憲法所建構的權力制衡及憲法基本秩序。三、公民投票不得破壞中央與地方的垂直分權體制。

註八：學者研究指出，策動、過濾並審查公投的「中介機構」普遍存在於英美法瑞義五國的公投制度，參閱黃偉峰，〈從公民投票經驗之比較研究檢證其基本假設—英美法瑞義為例〉，選舉研究第 5 卷第 1 期，87 年 5 月，頁 15-16、23。

註九：公投法第二條第四項規定：「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。」第三十四條規定：「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。」應屬公投法有關公民投票之實質限制。

註十：至於公投法有關程序與議題限制事項是否合憲，應屬釋憲機關之審查權限，但因不在本件聲請解釋範圍內，故本文從略。

註十一：人民參政權具有基本權與國民主權行使的雙重性質，參閱吳志光，前揭文，頁 487-489。

註十二：在創制提案申請的階段，代議體制內的機關介入創制程序者，自比較法而言，十分普遍，其審查機關的多樣性，參閱林昱奇，前揭論文，頁 80-93。另請參閱前揭註 8。

註十三：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三條第一項第二款所稱「獨立機關」者；亦有認為係行政機關，但非獨立機關者。

註十四：行政程序法第一百十四條第一項第四款規定：「違反程序或方式規定之行政處分，除依第一百十一條規定而無效者外，因下列情形而補正：…四、應參與行政處分作成之委員會已於事後作成決議者」。

註十五：參閱許慶復主持，行政院研究發展考核委員會編，《行政委員會組織與功能之研究》，83 年 2 月，頁 8、324。

註十六：公投法第九條與第十四條規定，與同法第十條第二項、第三項與第五十五條第一項規定，是兩組平行而其實不應兩立的公投提案審查程序。依該法第十條第二項、第三項與第五十五條第一項規定，亦可認定全國性審議委員會為獨立機關；多數意見將兩組不相容之規範混搭觀察全國性審議委員會之性質，實滋困惑。

註十七：公投法第五十四條以下規定參照。

註十八：參閱釋字第六一三號解釋王大法官和雄、謝大法官在全部分不同意見書六。

註十九：公投法第三十五條第一項規定：「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。」是行政院

公民投票審議委員會委員，固非由行政院院長提名，但亦非由立法院提名或同意而任命，至總統之任命權，僅具形式意義，故無法論斷行政院、立法院或總統，可因公投法之立法，而互為增減其在代議體制內之任何法定權限。

註二十：參閱公投法第三十五條及第十四條第三項規定。

註二十一：參閱憲法增修條文第四條第二項、第五條第四項及第五項規定與司法院釋字第三三一號、第四六八號等解釋。

註二十二：全國性審議委員會之職權，乃為審議公投法第二條第二項規定「全國性公民投票事項」之認定，以及同法第三十三條公民投票提案是否為同一事項之認定（公投法第三十四條參照），性質上皆係就具體事實為法律上判斷，故該委員會委員之資格如以法律明定之，應更屬合理，惟縱未明定，亦尚不發生違憲問題。

註二十三：參閱釋字第六一三號解釋王大法官和雄、謝大法官在全部分不同意見書。

註二十四：釋字第六一三號解釋認為建立人民對通傳會得以公正執法之信賴，其建制理應朝愈少政黨干預，愈有利於建立人民對其公正性之信賴之方向設計，而邀來政黨之積極介入，賦予其依席次比例推荐及導致實質提名通傳會委員之特殊地位，影響人民對通傳會超越政治之公正性信賴等論述，除充分反應該解釋多數意見大法官對政黨之敬畏之情外，其論述實無任何實證依據，而其無視於現代民主政治中，總統、行政院、立法院等憲法機關所分別代表之政黨勢力，尤其令人啞然失笑。

抄立法委員陳金德等八十五人解釋憲法聲請書

主　旨：為立法院於中華民國九十二年十一月二十七日三讀通過之公民投票法第二條第二項第四款、第十六條、第三十一條第四款及第三十五條規定，恐有違憲法規範意旨，爰依司法院大法官審理案件法第五條第一項第三款聲請貴院解釋惠復。

說　明：

壹、聲請解釋憲法之目的

緣立法院於中華民國九十二年十一月二十七日三讀所通過之公民投票法，其中第二條第二項第四款及第三十一條第四款將「憲法修正案之複決」列為全國性公民投票事項、第十六條賦予立法院得提案交付公民投票之權力及第三十五條規定行政院公民投票審議委員會之委員由各政黨依立法院各黨團席次比例推荐等規定，有違中華民國憲法（以下簡稱憲法）第二十七條第一項第四款、第五十三條、第六十二條、第六十三條、第一百七十四條第二款及憲法增修條文第一條第二項第一款、第三條第二項之規範意旨，復該法第十八條之審查過程，除欠缺立法應具備之三讀程序外，並違反三讀不得進行實質修正之規定，違反立法院職權行使法第十一條「除發現議案內容有互相牴觸，或與憲法、其他法律相牴觸者外，祇得為文字之修正。」綜上所述，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，爰依司法院大法官審理案件法第五條第一項第三款規定「依立法委員現有總額三分之一以上之聲請，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」，聲請　貴院解釋。

貳、疑義之性質與經過及涉及之憲法條文

為落實主權在民，並保障直接民權之行使，立法院於九十二年十一月二十七日三讀通過公民投票法，使延宕數十年之直接民權得以實現，並具有補充、強化代議政治的正面意義與功能，堪稱我國憲政史之重要里程碑。惟本法若干條文係由在野黨黨團於表決當天提案【附件：國親修正動議】，復在院會表決過程中，未經充分意見討論及理性思辯，即將其交付院會表決。【附件：立院公報第五十四期上】公民投票法具有補充、強化代議政治的意義與功能，其投票結果具有變更法律及重大政策之效果，這樣關係重大的法律，立法應該審慎斟酌、程序要周律嚴密、整體架構更不能脫離憲法的規範。惟其中第十八條在三讀程序宣讀條文時，未依二讀通過條文朗讀，在部分委員提出異議情況下，主持議事之王金平院長仍將該項條文逕付表決通過【附件：立院公報 P.289 以下】其過程違反立法院職權行使法第十一條。

尤有甚者，部分條文即第二條第二項第四款、第十六條、第三十一條第四款及第三十五條規定，與憲法及憲法增修條文明顯牴觸，滋生違憲疑義，謹分予論述之。

一、公民投票法第二條第二項第四款及第三十一條第四款規定，恐有違反憲法第二十七條第一項第四款、第一百七十四條第二款及憲法增修條文第一條第二項第一款之疑義：

（一）根據憲法第二十七條第一項第四款規定「複決立法院所提之憲法修正案」係屬國民大會之職權，另依憲法第一百七十四條第二款及憲法增修條文第一條第二項第一款規定，憲法之修改，由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，擬定憲法修正案，提請國民大會複決，並應於國民大會開會前半年公告之，顯見憲法對於修憲程序已有明文規定，複決憲法修正案係屬國民大會之職權。公民投票法第二條第二項第四款將「憲法修正案之複決」列為全國性公民投票事項，第三十一條第四款復規定「有關憲法修正案之公民投票，應依憲法修正程序為之」，顯與前述憲法第二十七條第一項第四款、第一百七十四條第二款及憲法增修條文第一條第二項第一款規定內容不符，發生是否牴觸憲法之疑義。

（二）復查立法院審查公民投票法第二條第二項第四款及第三十一條第四款規定時，部分立法委員便已質疑該條款違憲【附件：公報 P283-284】，然嗣後卻仍遭強行通過，爰依司法院大法官審理案件法第五條第一項第三款規定，聲請　貴院解釋。

二、公民投票法第十六條規定，恐有逾越憲法第六十二條、第六十三條所定立法院之權限，侵犯憲法第五十三條所定行政權之範圍，違反權力分立原理之疑義：

（一）公民投票法第二條第二項第三款規定「重大政策之創制或複決」為全國性公民投票適用事項，同法第十六條規定「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。（第一項）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。（第二項）」賦予立法院得就「重大政策」主動提案交付公民投票之權力。

（二）按憲法第六十二條明定立法院代表人民行使立法權，其職權於憲法第六十三條明定「立法院有議決法律案、預算案、戒嚴案、大赦案、宣戰案、媾和案、條約案及國家其他重要事項之權」，則公民投票法第十六條賦予立法院得就「重大政策」主動提案交付公民投票之權力，不但有擴權自肥之嫌，且有逾越憲法所定立法權分際之疑義。

（三）次按憲法第五十三條明定行政院為國家最高行政機關，政策之規畫、決定與推動本屬行政權限不屬立法權範圍。若立法院得片面將「重大政策」交付公民投票，不但嚴重侵奪行政權之空間，且破壞行政與立法之間的平衡，並使施政責任成敗歸屬不明，顯有違反權力分立原理之疑義。

（四）本條文移送至行政院後，於十二月三日行政院第 2868 次院會中，院長游錫堃就條文內容窒礙難行處，指示執行公民投票法之各相關部會，應深入瞭解提出意見，研議後建議是否提出覆議。於十二月十日行政院院會討論內政部所提公民投票法覆議提案後，游院長表示立法院通過之公民投票法，其內容充斥國會擴權的陰影，且部分條文相互衝突矛盾，使後續推動工作窒礙難行，為維護憲法體制與主權在民的精神，將透過覆議及釋憲謀求補救，行政院即依憲法增修條文第三條第二項第二款規定，移請立法院覆議【附件：行政院覆議案】。立法院於十二月十九日院會中處理該項覆議案，並以一一八票對九十五票之投票結果，維持立法院之原決議，蓋使行政院未能循憲法規定

之覆議程序，解決公民投票法第十六條窒礙之處，如欲維護憲法之行政、立法「權力分立之原理」，亦僅得以透過釋憲為之。

三、公民投票法第三十五條規定，恐有違反憲法第五十三條、第六十二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：

（一）按憲法第五十三條明定行政院為國家最高行政機關。次按憲法第六十二條規定立法院為國家最高立法機關，由人民選舉之立法委員組織之，代表人民行使立法權。公民投票法第三十五條規定行政院公民投票審議委員會之委員，完全由各政黨依立法院各黨團席次比例推荐產生，嚴重剝奪行政機關人事任命及組織運作的自主空間，顯有違反憲法第五十三條、第六十二條所定權力分立原理之疑義。

（二）公民投票法第二條第五項規定「公民投票事項之認定，由公民投票審議委員會為之。」第十條第二項前段規定「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。」第十四條第三項前段復規定「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。」換言之，公民投票審議委員會對於人民之公民投票提案，享有極大之審核權。惟公民投票法第三十五條規定，行政院公民投票審議委員會之委員，卻完全由各政黨依立法院各黨團席次比例推荐產生，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，違反公民投票基本精神，顯有牴

觸國民主權及直接民主原理之疑義。

四、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十一條之規定。

（一）立法院院會於九十二年十一月二十七日進行公民投票法之審議，其中第十八條在經表決後完成二讀程序，該條部分條文如下：「選舉委員會應於公民投票案成立後十日內……」、「選舉委員會應彙集第二十三條公告事項及其他投票有關規定……皆應詳列於公民投票公報。」惟該項條文於進入三讀程序時，立法院並未依二讀通過條文朗讀，而是宣讀如下條文：「選舉委員會應於公民投票案成立後二十八日內……」、「中央選舉委員會應以公費……其為全國性公民投票案應在全國性無線電視頻道至少舉辦五場」。其行為違反立法院職權行使法條關於三讀程序之規定，事實甚明，惟當時主持議事之立法院院長王金平，並未依正確之立法程序完成三讀，在部分委員表示異議之下，仍將該項條文逕付表決通過。

（二）立法機關制定法律，應依一定程序完成條文朗讀及表決，始臻完備。立法院職權行使法第十一條規定「第三讀會，除發現議案內容有互相牴觸，或與憲法、其他法律相牴觸者外，祇得為文字之修正」。公民投票法草案完成二讀程序後，在野黨團對部分條文內容提出修正動議【附件：國民黨團修正動議、公報】，惟其中第十八條已完成二讀之條文，並無符合立法院職權行使法第十一條中「議案內容有互相牴觸，或與憲法、其他法律相牴觸者」之處，亦自不得對法律內容

進行實質修正，惟其仍對條文提出實質之修正，並獲表決通過。依前揭之事實，則公民投票法第十八條之審議程序，顯已逾越立法院職權行使法之規範。

叁、聲請解釋之理由及聲請人對本案所持之立場與見解

公民投票法第二條第二項第四款、第十六條、第三十一條第四款及第三十五條規定，顯已違反前揭憲法條文，並牴觸權力分立與直接民主原理，理由分述如下：

一、首就公民投票法第二條第二項第四款及第三十一條第四款規定而言：

（一）憲法之修改，關係憲政秩序之安定及全國國民福祉至鉅。憲法之修改是否得以公民投票方式進行複決，應屬憲法保留（Verfassungsvorbehalt）事項，應保留由憲法本身作決定，倘憲法沒有允許，立法者或任何國家機關均不得擅為公民投票之決定。根據憲法第二十七條第一項第四款規定「複決立法院所提之憲法修正案」係屬國民大會之職權，又依憲法第一百七十四條第二款及憲法增修條文第一條第二項第一款規定，憲法之修改應由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，擬定憲法修正案，交由「任務型」國大代表複決，並應於國民大會開會前半年公告之，顯見憲法對於修憲程序已有明文規定，複決憲法修正案係屬國民大會之職權，現行憲法顯未容許針對修憲案之複決，實施公民投票之餘地。公民投票法第二條第二項第四款及第三十一條第四款規定憲法修正案之複決得以公民投票為之，顯然違反前述憲法第二十七條第一項第四款、第一

百七十四條第二款及憲法增修條文第一條第二項第一款規定，並違反憲法保留原則，應屬無效。

（二）即便現行憲法規定之修憲程序，有值得修改之空間，亦不得在公民投票法之內，以所謂「預告修憲之立法」，預先加以規定。此不僅違反憲法高於法律之位階關係，並混淆修憲權與立法權之應有分際，恐有造成「憲法破毀」（Verfassungsdurchbrechung）之危險，有損憲法作為國內最高法秩序規範之憲法尊嚴。

（三）其次，基於憲法第二條所定之國民主權原理，與　貴院釋字第四九九號解釋所闡釋：「修改憲法乃最直接體現國民主權之行為」，修憲程序中由國民直接參與表示意見，確有其正當性，惟必須不違反憲法明定之修憲程序。若由人民提案對「修憲議題」進行公民投票，再由立法院與國民大會依據憲法所定之修憲程序修改憲法，即無牴觸憲法之顧慮。惟公民投票法第二條第二項第四款及第三十一條第四款卻直接規定「憲法修正案之複決」以公民投票行之，明顯牴觸憲法第二十七條第一項第四款、第一百七十四條第二款及憲法增修條文第一條第二項第一款之規定，應屬無效。

（四）復依「國民制憲權原理」，人民以公民投票制憲之權利，超越憲法規範，本非法律所能限制或剝奪。因此，聲請人主張，公民投票法第二條第二項第四款及第三十一條第四款規定，並未限制或剝奪國民公投制憲之權利，併予敘明。

二、次就公民投票法第十六條規定而言：

（一）按權力分立係民主國家建構憲法所據之基本原理，我

國憲法第六十二條規定立法院為國家最高立法機關，其職權於憲法第六十三條明定「立法院有議決法律案、預算案、戒嚴案、大赦案、宣戰案、媾和案、條約案及國家其他重要事項之權」，惟公民投票法第十六條規定超越憲法規定之外，賦予立法院得就重大政策提案交付公民投票之權力，顯然逾越憲法所定立法權之分際，違反憲法第六十二條及第六十三條之規定。

（二）依憲法第五十三條明定行政院為國家最高行政機關，政策之規畫、決定與推動本屬行政權限，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，並使施政責任成敗歸屬不明，有違反權力分立原理。復查憲法第五十七條第二款原規定「立法院對於行政院之重要政策不贊同時，得以決議移請行政院變更之」，惟憲法增修條文第三條第二項規定對於憲法本文第五十七條第二款關於重要政策，立法院決議變更及行政院移請覆議之規定，於八十六年七月二十一日條正公布時，予以刪除，顯見增修條文意旨乃係有意剝奪立法院「變更重要政策」之權力，其意旨即在於維繫行政權與立法權之分際，貫徹權力分立原理。而公民投票法第十六條卻又賦予立法院就重要政策交付公投之發動權，可藉由發動公投之權力影響或變更行政院之重大政策，顯與權力分立原理及前述修憲意旨不符。

（三）退一步言之，縱認立法院對於重要政策亦有若干程度之參與權，藉以監督與影響行政院之施政，其制度設計仍須考量不同權力部門之平衡，不得向立法院過度

傾斜，造成權力之集中。公民投票法賦予立法院得片面就重大政策提案交付公民投票，卻未賦予行政院任何提案權，甚至於同法第十三條明定：「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，行政機關對此亦不得動用任何經費及調用各級政府職員。」並於同法第五十二條規定：「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。」其權力之分配顯然失衡，違反權力制衡原理。

（四）綜上所陳，公民投票法第十六條竟規定立法院得針對重大政策事項交付公民投票，顯然賦予立法院於憲法所未規範之權力，逾越立法權之分際，不但嚴重侵奪行政權的空間，破壞行政與立法間的平衡，違反憲法權力分立與制衡原理，甚為酌然。

三、再就公民投票法第三十五條規定而言：

（一）我國憲法第五十三條明定行政院為國家最高行政機關，依此行政院及所屬行政機關當然享有人事與組織運作之自主權。公民投票法第三條規定，全國性公民投票之主管機關為行政院，卻又於第三十四條規定，行政院應設全國性公民投票審議委員會。全國性公民投票審議委員會雖設在行政院下，但同法第三十五條卻規定：「行政院公民投票審議委員會，置委員二十一人，任期三年，由各政黨依立法院各黨團席次比例推荐，送交主管機關提請總統任命之。」此一規定，使行政院公民投票審議委員會之委員，完全由各政黨依立法院各黨團席次比例推荐產生，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，顯然違反憲法第五十三條、第六十二條所定權力分立原理。

（二）公民投票法第二條第五項規定「公民投票事項之認定，由公民投票審議委員會為之。」第十條第二項前段規定「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。」第十四條第三項前段復規定「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。」換言之，公民投票審議委員會對於人民之公民投票提案，享有極大之審核權。惟依公民投票法第三十五條規定，行政院公民投票審議委員會之委員，完全由各政黨依立法院各黨團席次比例推荐產生，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，違反公民投票基本精神，顯然牴觸國民主權及直接民主原理。

四、就第十八條違反立法院職權行使法部分

（一）法律之成立，應須由特定之人經一定之程序，並經公告方可宣布成立。這些法律成立之原則與步驟，皆規定於憲法第一百七十條、第六十三條及第七十二條。法律成立之莊嚴性，與人民對法律之信賴息息相關，且權力之行使，均必須依誠實信用的方式為之，惡意目的之逾越常軌，應非憲法所允許。

（二）立法院內任何法律案之成立，均應經過三讀程序，始得通過，此三讀之程序規範於立法院職權行使法，為各黨派之立法委員所共同遵守。憲法第一百七十條規

定：「本憲法所稱之法律，謂經立法院通過，總統公布之法律」。立法院之成員為立法委員，委員之職權行使，應受職權行使法之約束，因此，立法院通過之法律案，亦應由立法委員，依職權行使法之規定行使職權為之。依前述之公民投票法第十八條審查過程，其三讀程序顯有違失，不符合立法院職權行使法第十一條之規定。

（三）本法於立法院三讀通過後，部分委員曾對第十八條審議程序違法部分，向院長王金平表達抗議，其後院長公開坦承三讀程序確有瑕疵【附件：當日剪報】，顯見公民投票法之制定程序，確實未依立法院職權行使法進行。為維護立法之莊嚴性及保障公民投票法所賦予人民之權力，該條文三讀程序之行為應宣告為違反立法院職權行使法，其違反程序所通過之條文亦應宣告無效。

伍、結論

基於民主統治所形成的民主國家均可採直接或間接民主方式，由於直接民主執行上的困難度，縱使認定國家主權屬國民全體或國家權力來自國民（註一），大部分國家仍以國會來代替全體國民，將國民意志予以分類，及結合分別於國會中不同政治主張之政黨，來代表表達及作成政治意志之決定，特別是經由法律的制定，然無論採何種民主方式，此均無礙國家權力行使之正當性（註二）。

代議政治乃是國民預先賦予國民代表信任，由其本於國家及國民整體利益與意志，不受原選區人民意志之拘束，來行使其權限。所以在國民代表的任期中，因為此種間接

性使得人民易於受操控及無法真實發現人民所需要者（註三），如何在代議政治上加入直接民主要素，實為今日民主國家所面對之課題，因此直接民主在此之填補作用更顯其重要性，所以在國家重大事項之決定應使人民直接行使其自我決定權，實為實踐民主之必要機制（註四）。此乃公民投票法制定內容上所應遵循之基本精神所在。

直接民主既經由公民投票方式，來由人民自己決定特定國家事務，特別在對特殊重大政策更是應由人民自行決定，亦即公民投票必有其任務所在。申言之，公民投票之作用，首先是在強化代議政治民主正當性，其次亦是在填補代議政治之漏洞缺失，前者如憲法修正交由國民複決之憲法規定，後者則是為防止立法者不作為或（政黨）壟斷，所形成之國民直接法律案或重大政策之提案及決定權。

由上述直接民主在代議政治下之存在必要性理由中，可以得知，公民投票基本上就不應建構在以代議政治為架構之憲法機關運作的規定中。質言之，公民投票既是在填補行政、立法相互制衡所形成的漏洞與缺失，或補強其民主正當性，如再將公民投票之發動權置於其中任一機關之手中，無疑使具直接民主性質之國民自決機制，再度歸於立法與行政之權限爭議泥淖中，而無法實現國民之意志，此可從德國基本法第二十條將憲法機關、選舉及國民自決並列為國家權力行使主體之規定中可以得知，因為三者均無法被相互取代或重複。

縱退萬步，在民主國家中雖也有由於立法、行政二權對重大政策之意見相左，而由任一方直接訴諸國民之意志決定，此常出現在內閣制國家中。然此種直接訴諸民意之方

式原則上有二，但卻不重複規定，其一為以不信任案及解散國會之機制，重新由民意直接來決定支持何政黨之決策；其二為將該爭議之重大政策或法律案交由公民複決。我國憲法在第五十七條第二款原文設計本來還是以代議民主之覆議制度方式解決此爭議，但於憲法增修條文第三條第二項第三款改採內閣制之不信任案及解散國會之機制（註五）。且依憲法第一百七十一條及第一百七十二條之憲法優位原則，憲法既為明文規定，斷無以法律之規定取代憲法條文之道理。同此法理的是，公民投票法第二條第二項第四款、第三十一條第四款亦明顯牴觸憲法第二十七條第一項第四款、第一百七十四條第二款及憲法增修條文第一條第二項第一款之規定。

綜言之，公民投票法第二條第二項第四款及第三十一條第四款違反憲法修憲程序及主體規定、第十六條違反屬憲法核心之國民主權原則下之直接民主精神，均屬違憲。

綜上所述，公民投票法第二條第二項第四款、第十六條及第三十一條第四款規定明顯違反憲法規範，依憲法第一百七十一條第一項規定「法律與憲法牴觸者，無效」，謹請　貴院宣告前述規定違憲無效，以符憲政精神暨維憲法尊嚴。

肆、所附關係文件之名稱及件數

附件一：立法院公報五十四期上乙份

附件二：國民黨團修正動議乙份

附件三：報紙資料乙份

附件四：行政院覆議案乙份

註一：Vgl. Böckenförde, E.-W., Mittelbare/repräsentative Demokratie als

eigentliche Form der Demokratie, in: Staatsorganisation und Staats-funktion im Wandel, Festschrift für K. Eichenberger zum 60. Geburtstag, 1982, S. 381 ff.

註二：參見陳慈陽，憲法學，2004 年，第六八二頁以下。

註三：Schneider, H.P., das Parlamentarische System, in: Benda, E.u.a.（Hrsg.）Handbuch des Verfassungsrechts, 1983, S. 278 ff.

註四：Vgl. BverfGE 69, 346 ff.

註五：參見陳慈陽，論行政院與立法院對預算案權限之行使，人權保障及權力制衡，憲法學基礎理論（三），2001 年，第二二二頁以下。

此　致

司　法　院

中　華　民　國　九　十　三　年　一　月　二　日

聲請人：立法委員陳金德　賴清德

連署人：尤　清　王幸男　王雪峯　王淑慧　盧博基
朱星羽　江昭儀　何金松　余政道　李鎮楠
李明憲　李俊毅　蘇治芬　杜文卿　蕭美琴
卓榮泰　周清玉　周雅淑　周慧瑛　林文郎
林育生　林岱樺　林忠正　林重謨　林國華
林進興　林豐喜　邱議瑩　邱太三　邱永仁
邱垂貞　邱創進　賴勁麟　侯水盛　柯建銘
段宜康　洪奇昌　唐碧娥　徐志明　高志鵬
高孟定　張川田　張旭成　張秀珍　張清芳
張學舜　簡肇棟　藍美津　曹啟鴻　許榮淑
郭正亮　郭玟成　郭俊銘　謝明源　陳宗義
陳忠信　陳茂男　彭添富　魏明谷　羅文嘉

顏錦福　陳勝宏　陳景峻　陳朝龍　陳道明
黃宗源　湯火聖　湯金全　程振隆　趙永清
劉俊雄　蔡啟芳　蔡煌瑯　鄭國忠　鄭朝明
鄭貴蓮　羅志明　黃政哲　何敏豪　吳東昇
陳建銘　廖本煙　錢林慧君

（本件聲請書附件略）

編輯發行：總統府第二局
地　　址：台北市重慶南路 1 段 122 號
電　　話：（02）23206254
　　（02）23113731 轉 6252
傳　　真：（02）23140748
印　　刷：九茹印刷有限公司
本報每週三發行（另於非公報發行日公布法律時增刊）
定　　價：每份新臺幣 35 元
　　半年新臺幣 936 元
　　全年新臺幣 1872 元
國內郵寄資費內含(零購、掛號及國外郵資外加)
郵政劃撥儲金帳號：18796835
戶　　名：總統府第二局

零購請洽總統府第二局或政府出版品展售門市

五南文化廣場台中總店	/400 台中市中山路 6 號	/（04）22260330 轉 27
五南文化廣場台大法學店	/100 台北市銅山街 1 號	/（02）33224985
五南文化廣場逢甲店	/407 台中市河南路 2 段 240 號	/（04）27055800
五南文化廣場高雄店	/800 高雄市新興區中山一路 290 號	/（07）2351960
五南文化廣場屏東店	/900 屏東市民族路 104 號 2 樓	/（08）7324020

ISSN 1560-3792
00035
9 771560 379004

中　華　郵　政
台北誌字第 861 號
執照登記為雜誌交寄

GPN：
2000100002