

調 查 意 見

壹、案由：據訴，公投的目的在探究真正民意，以補代議政治之不足，中央選舉委員會（下稱中選會）的角色應該是協助提案與公投之順利進行；然而中選會專業不足導致本次(107年)公投混亂，讓公投結果帶來政策的不確定性，甚至給國際社會傳遞了錯誤訊息。中選會在本次公投提案過程中，是否製造技術性障礙？是否應避免「同一議題，立場相反」或語意不清之提案致通過後窒礙難行？舉辦公投電視辯論會是否確能讓正反意見公允呈現？開票方式是否能確保公投結果之正當性？均有深入瞭解之必要案。

一、107年1月3日修正後之公投法第10條、第12條規定，大幅調降公投案之提案門檻及提案連署人數，因而本次全國性公民投票中選會受理案件數多至38件，成案數亦高達10案；復因同法第23條規定，該期間內有全國性選舉時，應與該選舉同日舉行，故本次全國性公投併同地方公職人員選舉於107年11月24日辦理，致壓縮公投作業之準備時程，並加深公投事務籌辦難度。行政院與中選會允應正視妥處，並防杜類如本次全國性公投投、開票作業過程延滯，招致民怨之缺失再次發生。

(一)現行公投法並未限制每次全國性公投之提案數；又如公投成案數過多時，亦無可予分次辦理之法令依據：

1、政府為落實主權在民原則，確保國民直接民權之行使，制定公投法並於92年12月31日公布施行。

自此，人民可依公民投票方式決定法律、立法原則或重大政策。該法施行以來至106年度止，先後舉行3次計6案全國性公民投票，分別為93年3月20日(與第11任總統副總統選舉同日舉行)「強化國防案」和「對等談判案」、97年1月12日(與第7屆立法委員選舉同日舉行)「追討黨產案」和「反貪腐案」，以及97年3月22日(與第12任總統副總統選舉同日舉行)「入聯案」和「返聯案」。惟依當時公投法第30條規定，公民投票案投票結果，投票人數「未達」全國投票權人總數二分之一以上者，即為否決。由於上述6案投票率均未達50%，故投票結果皆為「否決」。

- 2、嗣107年1月3日修正後之公投法第10條規定，將提案門檻由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」，修正為應達提案時最近一次總統、副總統選舉選舉人總數「萬分之一以上」；另同法第12條關於提案連署人數規定，由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」，修正為應達提案時最近一次總統、副總統選舉選舉人總數「百分之一點五以上」。因將提案門檻降低，提案連署人數較易達到法定數額，使民眾踴躍參與公共政策相繼提案，致中選會受理案件數多達38件。其中10案經連署成案公告，並由中選會辦理107年全國性公民投票(以下簡稱本次全國性公投)；另序號第38號公投案，迄今(108年4月)尚未完成相關審核及連署作業、另有7案因逾期未補正遭駁回、5案經中選會依法駁回、15案未通過連署，故合計28案未成案。

3、有鑑於公投成案數過多將加劇辦理難度，是主管機關得否限制每次全國性公投之提案數？又如公投案數過多時可否分次辦理？據中選會查復稱，依公投法第9條第1項規定，全國性公民投票案之提出，除另有規定外，應由提案人之領銜人檢具公投案主文、理由書及提案人正本、影本名冊各1份，向中選會為之。是以，提案人之領銜人依前開規定向中選會提出之公投案，中選會自應依公投法規定予以受理，爰現行法規並未限制每次全國性公投之提案數。茲為使未來選務規劃更為審慎周延，中選會於107年12月26日召開「選舉與公投合併舉行投票開票作業之探討座談會」，與會之臺中市政府、桃園市政府代表建議如公投與選舉合併舉行，須限制公投案件數。又針對公民投票與選舉同日舉行投票之公民投票案件數限制定為多少始為適當？經中選會108年1月28日函詢各直轄市、縣(市)選舉委員會意見，臺北市等12個選舉委員會建議以3案為宜，其他選舉委員會則建議宜為2案、4案或5案。另依據中選會108年2月辦理「選務革新與公民投票法修法議題」民意調查，有八成五的受訪民眾表示同意「與選舉同時投票的公民投票案，應該有案件數的限制。」以方便民眾投票。至於公投案成案數過多時得否分次辦理乙節，中選會表示依公投法第23條規定，主管機關應於公投案公告成立後1個月起至6個月內舉行公民投票，該期間內有全國性選舉時，應與該選舉同日舉行，是現行公投法並無公投案數過多時，可予分次辦理之規定。

(二)公投法規定，公民投票案公告成立後1個月起至6個

月內應舉行公民投票，該期間內有全國性選舉時，「應」與該選舉同日舉行：

- 1、依107年1月3日修正公布之公投法第23條規定，主管機關應於公民投票案公告成立後1個月起至6個月內舉行公民投票，該期間內有全國性選舉時，應與該選舉同日舉行。107年地方公職人員選舉經中選會107年1月16日第500次委員會議決議，定於107年11月24日舉行投票。全國性公民投票案第7案至第16案，經中選會分別於107年10月2日、10月9日、10月16日及10月23日公告成立。依上開規定，全國性公民投票案第7案至第16案投票日期，經提107年10月16日中選會第517次、10月17日第518次及11月6日第519次委員會議決議，定於107年11月24日與107年地方公職人員選舉同日舉行投票。如上述，本次公民投票案有遲於107年10月23日始公告成立，迄投票日僅1個月餘，雖公投開票作業得以先行規劃，惟投開票所工作人員之配置及招募、公投遮屏、票匭之設置及採購、公投票、公投公報印製及採購作業等，均與公投案數息息相關，過短的作業時程，當不利於完善各項公投作業準備工作。
- 2、再查德國、義大利、美國等國舉辦公民投票期限規定之立法例，公投案自連署完成至投票，至少需4個月以上，如下表：

國家	邦/州	期限規定
德國	柏林邦	取得足夠的連署人數則必須要在4個月內提交人民議決，倘若藉此可以跟選舉或其他創制案一併舉行，該期限可以延長至8個月。
	巴伐利亞邦	規定春季或秋季作為投票日，且必須要連署

		完成後 <u>4個月內</u> 投票，如果為了要合併邦議會或聯邦議會選舉，可延長至8個月。換言之，8個月內有其他選舉或公民投票則一併投票。
義大利		在每年的9月30日前提出公民投票案申請，最高法院審查至10月31日止，12月15日前做出最終決定。憲法法院為第2個審查階段，憲法法院在隔年的2月10日前作成決定，如通過，則由聯邦總統公布於公報，並訂於4月15日至6月15日間投票。（6個半月至8個半月）
美國	加州	跨過連署門檻，州務卿將通知提案人及郡選務機關，並在下一次全州大選前131日發出認證並與該次大選同日投票。
	奧勒岡州	於次屆大選日前4個月內應完成連署。
	阿肯色州	若欲於2018年大選(2018年11月6日)時同步公投，連署須於該年7月6日完成；惟此期限得延長。換言之， <u>連署完成至投票至少需4個月</u> 。
	科羅拉多州	州憲規定州法創制之連署，須於大選前3個月完成。
	佛羅里達州	若欲於2018年大選(2018年11月6日)時同步公投，該州修憲公投之連署期限為該年1月1日，並須於同年2月1日前完成驗證。(約9個月)
	北達可他州	2018年該州公投案須於7月9日前完成連署。
	南達可他州	若欲於2018年大選(2018年11月6日)時同步公投，該州創制案須於2017年11月6日前完成連署。(1年以前)
	猶他州	因應2018年大選日(2018年11月6日)，該州之間接創制案須於2017年11月15日完成連署(約1年)；直接創制案或複決案之連署，則須於2018年4月16日(約7個月)、或向副州長提案後之316日內完成。
	華盛頓州	若欲於2018年大選(2018年11月6日)時同步公投，創制案須於2017年12月29日前完成連

		署(約11個月)。複決案則須於州議會通過欲複決法案之會期結束後90日內完成連署。
--	--	--

資料來源：中選會。

3、按公民投票法之立法目的，在於落實主權在民，確保直接民權行使，以彌補代議制度之不足。復以全國性公民投票適用事項，包含法律之複決、立法原則之創制、重大政策之創制或複決等，對於社會存有高度意見分歧議題，經由人民提案透過公民投票予以確定，自須提供充足時間，使社會正、反意見得以進行對話溝通，讓人民於投票前對於公投案有充足的理解，並透過理性之判斷，以確定投票意向。惟現行規定未予民眾有充分時間知悉公民投票案內容，提供社會對話及討論時間亦顯有不足。基此，中選會研擬108年2月14日報請行政院審議之公投法部分條文修正草案，建議修正公投法第23條，將公民投票案「應」與全國性選舉同日舉行，放寬為「得」與全國性選舉同日舉行，給予一定的彈性。另考量籌辦公民投票事務實際作業所需時間，並參照完成公職人員補選投票之期限規定，公民投票舉行投票期間，則建議由公民投票案公告成立後「1個月起至6個月內」修正為「3個月起至6個月內」舉行投票，俾利選舉委員會因應情況規劃投、開票作業，上述修正條文經行政院院會於108年4月11日決議通過。

(三)綜上所述，107年修正後之公投法第10條、第12條規定，大幅調降公投案之提案門檻及提案連署人數規定，因而中選會受理案件數多達38件，成案數亦高達10案。公投成案數驟增勢將加劇各項作業辦理難度，惟現行公投法相關規定並未賦予主管機關限制

每次全國性公投提案數之權限，主管機關亦無法視情形機動調整分次辦理公投案，爾後類如本次全國性公投投、開票過程延滯遭致民怨情事，仍或無法避免。就此，中選會與各地方選舉委員會舉辦座談，與會地方選務機關代表建議如公投跟選舉合併舉行，須限制公投案數。又經中選會函詢各地方選務機關，多數認為公職人員選舉與公民投票合併舉行時，公投案件不宜過多。另該會辦理民意調查顯示，有八成五的受訪民眾表示同意「與選舉同時投票的公民投票案，應該有案件數的限制。」茲據行政院網站資料¹載以：「行政院會4月11日通過中央選舉委員會擬具的『公民投票法』部分條文修正草案，將函請立法院審議。……針對……成案數過多，導致投、開票作業延宕，以及因倉促成案後，即與選舉同時舉行，以致缺乏公共論辯空間等問題，均適切修正……草案修正要點如下：……10. 修正公民投票案公告成立後舉行投票期間規定，由現行1個月起至6個月內，改為3個月起至6個月內；另將公民投票案『應』與全國性選舉同日舉行，修正為『得』與全國性選舉同日舉行。（修正條文第23條）」。惟後續修法作業進度與最終之審議結果，仍有待持續觀注。

- 二、本次全國性公投案之件數驟增，惟未自第1案依序編號、主文字數多且文義不易理解，均影響民眾投票流程之進行；另關於中選會得審核公投提案之事項，公投法第10條第2項已有明文規定，惟該會對於「提案內容不能瞭解其提案真意」一項，迄未訂定相關認定

¹<https://www.ey.gov.tw/Page/9277F759E41CCD91/e92acc7f-6279-46bb-9a8c-32b053ef46be>。

標準或準則，容有未洽；又該會將「公投案果若通過，權責機關應如何為必要處置」列為審核爭點，其必要性與合法性均有待商榷。

(一) 外界反映本次全國性公投案數過多、未自第1案依序編號、主文字數多、文義不易理解，均影響民眾投票流程之進行：

1、本次全國性公投關於公投案之編號方式，中選會表示依公投法第13條第3項規定：「連署人名冊經查對後，其連署人數合於前條第1項規定者，主管機關應於10日內為公民投票案成立之公告，該公民投票案並予編號。」又依同法施行細則第13條規定：「本法第13條第3項所定公民投票案之編號，應依全國性公民投票案，由本會依序編號。」由於全國性公民投票案第1案至第6案已分別於93年、97年舉行投票，該會參考國外公投較頻繁之國家（州）之公投案編號原則，並配合我國國情及往例，經提報第514次委員會議報告，採不分年度連續編號方式為之，由第7案開始編號。惟107年1月3日公投法修正條文公布施行後，因提案、連署及通過門檻均大幅降低，致本次全國性公投成案數量驟增，外界即有反映公投案未自第1案依序編號確易造成困擾，對於年長者尤其不便，未來如公投漸趨頻繁、成案數持續增加，則目前公投案之編號原則，是否仍維持現行方式，容有待中選會斟酌商榷。

2、續前，鑒於公投投票權人質疑107年11月24日舉行之全國性公投案件驟增、主文字數多且文義不易理解，致影響民眾之投票效率，中選會委員遂加以討論，該會並召集相關行政機關進行研商。為使公民投票案主文更為簡潔易懂，尤其倘有數

個公投案同時舉行時，投票權人可快速辨識公民投票案之主題，並加速投票流程之進行，中選會於108年2月14日報請行政院審議之「公民投票法部分條文修正草案」第9條第2項規定，主文字數將由100字修正為50字；另依美國各州之制，其公投案簡稱（short title）以20字為限；摘要（general title）以200字為限。

（二）本次全國性公投以「提案內容不能瞭解其提案真意」列為爭點者多達25案，雖事涉人民權利義務，惟迄未經法律授權據以訂定相關認定標準或規範：

1、公投法第9條第1項規定，公投案之提出須檢具主文、理由書及提案人名冊，中選會依同法第10條審核提案是否符合規定，故審核範圍自包含理由書。同法第10條第2項、第3項規定：「（第2項）……經審核有下列情事之一者，應敘明理由，通知提案人之領銜人於30日內補正，並以一次為限，逾期未補正或經補正仍不符規定者予以駁回：……四、提案內容不能瞭解其提案真意。……（第3項）主管機關依前項……第4款……規定命補正者，應先舉行聽證會，釐清相關爭點並協助提案人進行必要之補正。前項30日內補正之期間，自聽證會結束日起算。」是以，如提案有公投法第10條第2項第4款規定之情事而有命補正必要時，中選會藉由舉行聽證會釐清相關爭點後，再協助提案人之領銜人為必要之補正。揆其立法意旨，以公民投票為人民之基本權利，其目的在彌補代議政治之不足，而非完全取而代之，且為防杜氾濫，故設有主管機關得審核事項相關規定，以為中選會審核之依據，合先敘明。

2、查迄107年6月8日有37件全國性公民投票提案，

其中計有黃國昌先生所提原主文為「您是否同意，立法院應制訂『最低工資法』，保障最低工資應滿足勞工及其受扶養親屬之基本生活所需。」等25件提案，經中選會以提案「主文內容」之「語意難以理解」列為議題，而舉辦聽證會釐清提案真意。詢據中選會稱，該會委員會審議提案有無不能瞭解其提案真意，係著重於主文與理由書內容是否一致、有無誘導贊成或反對公投之意旨等項目。又該會接受本院詢問時表示：「所謂語意非難以理解之解釋，係指一般人通常程度即可瞭解公投案內容真意之程度，以美國加州為例，規定滿18歲的人得以理解為要件。」按公民投票是人民基本權利，本次全國性公投經中選會以提案內容「語意難以理解」列為議題，而舉辦聽證會釐清者多達25案，因事涉人民權利義務，中選會以無法律授權故未訂定相關認定標準或規範，顯有未洽。是該會108年2月14日報請行政院審議之公投法修正草案業建議增訂授權該會訂定相關規範辦法，惟未獲行政院參採。

(三)中選會將「公投案果若通過，權責機關應如何為必要處置」列為公投提案之審核爭點，其必要性與合法性尚非無疑：

1、107年4月18日賴士葆先生提案之「您是否同意建立重大政策—政府啟動對日談判時，不應以開放進口受核災影響之日本福島及其周邊五縣市之食品為條件？」公投案，經中選會認定需釐清爭點之一為「本案果若通過，是否有違背相關國際協定或相關WTO裁定案例之虞？權責機關應如何依公民投票法第30條第1項第3款為必要之處置？」詢據該會稱：「鄰近國家如南韓亦遭遇與

我國類似情況，該國亦禁止日本核災食品進口，嗣經日本以其涉有違反WTO食品衛生檢驗與動植物檢疫措施協定（簡稱SPS協定），向WTO提出貿易爭訟。WTO於2月22日裁定南韓敗訴，該國並於4月12日上訴有案。本案果若通過，是否有違背相關國際協定或相關WTO裁定案例之虞？權責機關因而無從依公投法第30條第1項第3款為必要之處置，則此公投乃成為諮詢性質，因而是否符合公投法第2條第2項第3款規定，為適格公投乃有疑慮，爰有舉行聽證釐清爭議之必要。」

2、107年4月24日林德福先生提案之「您是否同意確立『停止新建、擴建任何燃煤發電廠或發電機組（包括深澳電廠擴建）』之能源政策？」公投案，經中選會認定需釐清爭點之一為「本案果若通過，權責機關應如何依公民投票法第30條第1項第3款為必要之處置？」詢據該會稱：「經洽詢經濟部能源局，深澳燃煤發電廠之擴建計畫，係以新型燃煤發電廠（高功率低汙染）取代舊有燃煤發電廠，以較少數量之新型燃煤發電廠取代現有多數老舊燃煤發電廠，逐年降低燃煤發電比例，並預計於2025年達到燃煤發電占比30%之政府能源政策目標。本公投案果若通過，新型燃煤發電廠或發電機組無法建造或擴建，現有舊型燃煤發電廠無法淘汰，加上再生能源尚未成熟，國人對核能發電廠反彈聲浪亦巨大，則權責機關得否依公投法第30條第1項第3款為必要之處置，使本案公投不致成為無實益之諮詢性公投，而符合第2條第2項第3款之規定，乃有舉行聽證釐清之必要。」

3、惟查，公投法第10條第2項規定有關中選會收到

公民投票提案或補正之提案後，應於30日內完成審核之項目，並無「提案果若通過，權責機關應如何為必要之處置」一項，是該會將其列為審核事項，已有商榷餘地。且依同條文第8項規定，提案合於本法規定者，中選會應依該提案性質分別函請相關立法機關及行政機關於收受該函文後30日內提出意見書；又同法第17條第2項及全國性公民投票意見發表會或辯論會實施辦法第3條分別規定，中選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，以及每一公民投票案發表會或辯論會至少應辦理5場，各場次反方代表，由行政院、立法院等機關派員或依公投法第20條經許可設立辦事處之反對意見者代表反方。是公民投票提案審核通過後，行政機關應負有先行提出意見書，向民眾說明公投提案成立後之可行性的義務。另於公投提案連署成案後，行政院亦有派員參加發表會（或辯論會）遂行反方言論，並向全國國民公開說明公投案件成立後如何執行之職責。是前述關於「提案果若通過，權責機關應如何為必要之處置」一節，似無待中選會列為審查項目並舉行聽證會。

- 4、再以，有關前揭中選會所稱：「南韓亦遭遇與我國類似情況，該國亦禁止日本核災食品進口，嗣經日本以其涉有違反WTO食品衛生檢驗與動植物檢疫措施協定（簡稱SPS協定），向WTO提出貿易爭訟。WTO於2月22日裁定南韓敗訴」乙節，嗣經南韓上訴後已獲勝訴判決；另，該會所稱：「洽詢經濟部能源局，深澳燃煤發電廠之擴建計畫，係以新型燃煤發電廠（高功率低污染）取代舊有

燃煤發電廠，以較少數量之新型燃煤發電廠取代現有多數老舊燃煤發電廠……本公投案果若通過，新型燃煤發電廠或發電機組無法建造或擴建，現有舊型燃煤發電廠無法淘汰」等情，行政院亦於公投日前宣布停止深澳燃煤發電廠之擴建計畫，均足證中選會前揭審核作為不無商榷之餘地。

- (四)綜合前述，本次全國性公投成案後未自第1案依序編號，外界反應確易造成困擾；亦有民眾質疑公投案件數驟增、主文字數多且文義不易理解，均影響民眾投票流程之進行；又中選會得審核公民投票提案之事項，公投法已有明文規定，惟該會對於「提案內容不能瞭解其提案真意」一項，迄未訂定相關認定標準或規範，顯有未洽；又該會將「公投案果若通過，權責機關應如何為必要處置」列為審核爭點，其必要性與合法性均有待商榷。

三、本次全國性公投發生「同一議題，立場相反」公投案均告成案之情事，惟依現行公投法規定，中選會並無職權可予審核合併；且倘立場相反之公投案投票結果均為通過，亦無權責機關應如何為實現該公民投票案內容必要作為之處理機制。行政院對此雖已增訂公投法第29條第3項條文送請立法院審議，惟在完成修法前，該院當審慎應處，以具體落實公民投票之結果。

- (一)查107年全國性公民投票案之10案中，確有「同一議題，立場相反」公投案，如同性婚姻與同志教育等案，其成案編號及主文如下：

1、同性婚姻：

- (1)第10案：你是否同意民法婚姻規定應限定在一男一女的結合？（投票結果為通過）

(2) 第12案：你是否同意以民法婚姻規定以外之其他形式來保障同性別二人經營永久共同生活的權益？（投票結果為通過）

(3) 第14案：您是否同意，以民法婚姻章保障同性別二人建立婚姻關係？（投票結果為不通過）

2、同志教育：

(1) 第11案：你是否同意在國民教育階段內（國中及國小），教育部及各級學校不應對學生實施性別平等教育法施行細則所定之同志教育？（投票結果為通過）

(2) 第15案：您是否同意，以「性別平等教育法」明定在國民教育各階段內實施性別平等教育，且內容應涵蓋情感教育、性教育、同志教育等課程？（投票結果為不通過）

(二)關於中選會有無職權可予審核合併一節，該會前查復稱，107年公投法修正草案於立法院審議之際，該會即慮及同一議題立場相反，各自提出公投案之問題，且公投案正、反雙方陣營，本屬水火難容，公權力甚難予以介入等情。是該會曾建議將同一議題公投案正、反面俱有表決之效力，亦即「有效票數超過二分之一同意或不同意者，各依公投案正面或反面意旨通過。」若果，則持反面立場者，無庸另行提案，減少投票結果悖離之情事。惟上開擬議未為立法院所採，故於現行法律規範下，中選會僅得就受理公投案之順序，依法完成審查程序等語。

(三)嗣中選會接受本院約詢表示，為使性質相同之複數

公投案，經投票結果均為通過時，避免結果競合或矛盾，於該會108年2月14日報請行政院審議之「公民投票法部分條文修正草案」增訂第29條第3項「二個以上性質相同標的不互相排斥之公民投票案，或二個以上性質相同標的相反之公民投票案，投票結果均為通過者；以獲得同意票較多之公民投票案為準。」並已獲行政院院會決議通過，送請立法院審議中。

- (四)承上，107年全國性公民投票案件中，存有「同一議題，立場相反」公投案，所幸者，尚無立場相反之公投案均為通過之情事發生，惟不能保證爾後不會發生「同一議題，立場相反」公投案均投票通過之情事。惟依現行公投法規定，中選會既無權限可將「同一議題，立場相反」公投案予以合併審核，且倘「同一議題，立場相反」公投案均經投票通過，亦無權責機關應如何為實現該公民投票案內容必要作為之處理機制。行政院雖能正視該問題之重要性，並增訂公投法第29條第3項條文送請立法院審議，惟法制作業程序曠日廢時，爰在公投法完成修法之前，行政院當審慎應處，以期具體落實公民投票之結果。

四、中選會除舉辦公民投票電視意見發表會（或辯論會）外，允宜研採更具效益之宣導方式，以利民眾深入瞭解公投案之內容。又行政院對於部分公投案未派員出席電視意見發表會，藉以闡釋主管政策並進行辯護，協助民眾獲得充分資訊，以對公共事務審慎表達意見及投票，允應切實檢討改善。

- (一)中選會除舉辦電視意見發表會（或辯論會）外，允宜研採更具效益宣導方式之必要：

- 1、公投法第17條第2項及第3項規定，主管機關應以公費，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。發表會或辯論會，應在全國性無線電視頻道至少舉辦5場。再依全國性公民投票意見發表會或辯論會實施辦法第2條規定，中選會於公投案公告成立後，至公民投票日前舉辦發表會或辯論會。本次全國性公投案共有10案，辦理方式經提107年9月18日第514次中選會委員會議，規劃為每一公投案，於全國性無線電視臺各舉辦5場全國性公民投票意見發表會，共計規劃舉辦50場。
- 2、中選會為籌辦上開意見發表會，於107年10月4日邀集全國性無線電視臺開會研商製播事宜，及抽籤決定製播場次，決議自107年11月3日起至11月21日於5家全國性無線電視台舉辦意見發表會，除現場播出外，並同步於網路直播。每公投案須舉辦5場次，每家電視臺皆須承辦1場次，共計舉辦50場。抽籤結果各公投案意見發表會第一場次為民視、第二場次為臺視、第三場次為中視、第四場次為公視、第五場次為華視。
- 3、惟本次全國性公投各界仍普遍認為公投案數量多、公投主文及議題複雜，民眾不易理解公投內容，要在1個月內進行充分的社會討論與思辨，並非易事。陳英鈐前主委接受本院約詢時亦坦承，無法每一案電視臺舉辦的意見發表會都完整觀看完畢。是以，全國性公投案若要加深民眾理解並進行有效的社會溝通與思辨，除延長公投辦理時間外，中選會仍宜研採其他更具實效之宣導方式，以利民眾深入瞭解公投案之內容。

(二)本次全國性公投，行政院對於部分公投案未派員出席電視意見發表會，藉以闡述主管政策並進行辯護：

- 1、全國性公民投票意見發表會或辯論會實施辦法第3條第1項第1款規定，依公投法第9條提出之公民投票案，由提案人之領銜人代表正方，立法院、行政院或依本法第20條經許可設立辦事處之反對意見者代表反方。同法第3條第3項規定，正方、反方應依中選會所定分配名額及方式推薦人選。經查本次全國性公投正、反方代表分配名額，中選會經提107年10月9日第516次委員會議決議，正方由提案之領銜人推薦5人，其中應有1人為依公投法第20條經許可設立辦事處之支持意見者；反方由行政院推薦2人、立法院推薦2人、依公投法第20條經許可設立辦事處之反對意見者推薦1人。如行政院或立法院未推薦人選或推薦不足額時，其名額均保留給依公投法第20條經許可設立辦事處之反對意見者。
- 2、經查本次全國性公投電視意見發表會正、反方推派代表如下：
 - (1) 第7案及第8案：正方推派5位代表；反方行政院推派2位代表參加第1場及第2場，立法院未推派代表，且無反方辦事處，故第7案及第8案公投案之第3、4、5場無反方代表。
 - (2) 第9案及第16案：正方推派5位代表；反方行政院推派2位代表參加第1場及第2場，立法院未推派代表，另有1反方辦事處報名第5場，並請上開反方辦事處於10月30日前推派第3場及第4場代表。
 - (3) 第10案至第12案：正方推派5位代表；反方行

政院及立法院皆未推派代表，另經一番周折後，由中選會商請唯一反方辦事處簡○潔辦事處推派代表人。

(4) 第13案：正方推派5位代表；反方行政院及立法院皆未推派代表，且無反方辦事處，故本公投案第1場至第5場皆無反方代表。

(5) 第14案及第15案：正方推派5位代表；反方行政院及立法院皆未推派代表，另有1反方辦事處報名第5場，並請上開反方辦事處於10月30日前推派第1場至第4場代表。

3、公投法第17條第2項及第3項規定中選會應以公費舉辦意見發表或辯論會，目的在於形成公民辯論之論壇，俾對公投案之內容進行宣傳，正反意見亦得於全國性媒體上進行辯論，以加深民眾印象與理解。上情顯示，第10、12及14案與第11及15案等5公投案，因係涉及同婚、反同婚與同志教育議題，行政院較難表達立場，故未推派代表尚可理解。此外，行政院僅於第7、第8案推派2位代表參加第1場及第2場；第9、第16案推派2位代表參加第1場及第2場；惟第13案並未推派代表與會，藉以闡述主管政策說明立場。中選會前主委陳英鈐接受本院約詢時亦表示，權責主管機關未派員與會，對於相關公投案議題，民眾無法更清楚知悉政府立場與行政作為，難以達成提升民眾投票意願並積極表達意見的立法目的。

(三) 綜上，中選會除舉辦公民投票電視意見發表會（或辯論會）外，允宜研採更具效益之宣導方式，俾利民眾深入瞭解公投案之內容。又行政院對於部分公投案未派員出席電視意見發表會，藉以闡釋主管政策並進行辯護，協助民眾獲得充分資訊，以對公共

事務審慎表達意見及投票，允應切實檢討改善。

五、據中選會查復，本次全國性公投尚難認有「假反方」之情事，惟該會為防杜前揭情事，要求反方辦事處推薦之代表人於出席發表會前簽署行政指導下之切結書，且主持人當場制止「假反方」言論有實質認定困難，縱予制止亦乏相關裁罰規定，難謂有嚇阻實效，有待中選會研謀改善，以防止爭議發生。

(一)關於媒體報導，本次全國性公投電視意見發表會疑似發生「假反方」情事，茲據中選會查復略以：

1、伴侶盟指訴本次全國性公投涉及「假反方」之公投案，係指第10案至第12案等3案，該等公投案之正、反方代表推派及參加發表會經過如下：

(1)中選會於辦理發表會前，依法請正方及反方推薦代表人，正、反方分配名額經該會107年10月9日第516次委員會議決議，正方由提案人之領銜人推薦5人；反方由行政院推薦2人、立法院推薦2人、依公投法第20條經許可設立辦事處之反對意見者推薦1人²，並於107年10月29日結束報名。

(2)查本次全國性公投第10案至第12案報名情形，正方推派5位代表人，行政院及立法院則皆未推派代表，意即第1場次至第4場次皆無反方代表；另有3反方辦事處(伴侶盟、賓○揚、簡○貞)報名第5場次，嗣中選會於107年10月30日邀請伴侶盟、賓○揚及簡○貞等3反方辦事處，以抽籤方式決定得推派第5場次代表之反方辦事處，並依上開3反方辦事處報名先後順序，

²詢據中選會稱：依該會以往慣例，反方第1、2場由行政院推薦人選參加、第3、4場由立法院推薦人選參加，第5場由設立辦事處之反對意見者推薦人選參加。

推派第1場次至第4場次代表參加意見發表會。

(3) 107年10月30日抽籤結果，第10案及第11案第5場次皆由賓○揚辦事處推派代表，第12案第5場次由簡○貞辦事處推派代表，惟賓○揚辦事處及簡○貞辦事處於107年10月31日以電子郵件通知中選會，表示放棄推薦代表參加該會舉辦之意見發表會，故第10案、第11案及第12案等3項公投案，共計15場意見發表會之反方代表皆由伴侶盟辦事處推派代表。依上開說明，伴侶盟所指涉「假反方」賓○揚及簡○貞等2辦事處，皆於107年10月31日以電子郵件表示放棄推薦代表參加意見發表會，故本次全國性公投之意見發表會尚無所謂「假反方」情事。

(二)次查中選會為確保各案代表反方意見者在意見發表會上絕不發表贊成意見，於107年11月1日發布新聞稿，請反方辦事處推薦之代表人簽署切結書，嗣經各代表人簽署切結書後，由中選會將切結書簽署情形公開於該會網站³。至於該切結書之法律效力，詢據中選會稱：「只是行政指導下的切結文書，且無相關裁罰依據。」是前揭簽署切結書僅有宣示效果，違反規定者不能給予裁罰，自無遏阻「假反方」於發表會中發表不符其應有立場言論之強制力，固不待言。

(三)關於意見發表會發生「假反方」情事時，主持人有無予以制止之責任乙節，中選會雖稱依全國性公民投票意見發表會或辯論會實施辦法第12條規定，發表會代表人發表意見有「發表無關主題之言論。」、「代表人發表意見時，攜帶危險物品或有歧視性、

³ <https://web.cec.gov.tw/central/cms/107news/28891>

仇恨性之言論或行為。」、「代表人發言時間屆止，仍繼續發言。」及「違反發表會規則。」等情事之一者，主持人應立即制止，並不予播出。惟發表會中「假反方」言論究該當於上開條文之何種要件，並非明確；另詢據中選會坦稱：「發表會若形式上可以辨識是假反方，主持人加以制止，固無疑問，但有很多似是而非言論，主持人判別上有難度，尚難立即予以制止。」、「除非100%可確定才可以制止，不然要由主持人當場判斷並做出決定，確屬不易。」是以，全國性公民投票意見發表會或辯論會實施辦法中，有關防止發表會（或辯論會）中出現假反方言論之規定，主持人不僅認定上有相當難度，縱予制止亦因欠缺處罰規定，不易達成該法規範之目的。

(四)綜上以觀，據中選會查復，本次全國性公投尚難認有「假反方」之情事，惟該會為防杜前揭情事，要求反方辦事處推薦之代表人於出席發表會前簽署行政指導下之切結書，且主持人當場制止「假反方」言論有實質認定困難，縱予制止亦乏相關裁罰規定，難謂有嚇阻實效，有待中選會研謀改善，以防止爭議發生。

六、公投法第9條第4項規定主管機關應建置電子系統，提供提案人之領銜人徵求提案及連署，惟中選會迄未完成建置該系統，除無法達成與戶役政系統資訊共享外，因提案及連署人名冊之份數甚多，戶政機關人工查對費時且易生誤差，更壓縮其他公投業務辦理時程。爰中選會宜儘速依法完成公民投票電子連署系統，辦妥相關法制配套事項，俾使公投提案及連署作業邁向資訊化、便捷化之新里程碑。

- (一) 公投法第9條第4項規定：「主管機關應建置電子系統，提供提案人之領銜人徵求提案及連署；其提案及連署方式、查對作業等事項之辦法及實施日期，由主管機關定之。」同法第10條第5項規定：「公民投票案經主管機關認定合於規定者，應函請戶政機關於15日內查對提案人。」同法第13條第1項規定：「主管機關收到連署人名冊後，經審查連署人數不足前條第一項之規定、經刪除未簽名或蓋章之連署人致連署人數不足或未依前條第3項規定格式提出者，主管機關應通知提案人之領銜人於30日內補提，補提後仍不符規定者或逾期不補提者，該提案應予駁回；合於規定者，應函請戶政機關於30日內完成查對。」
- (二) 本次全國性公投成案之10案中，有9案提出連署人名冊後，經送中選會初步審查，再函請戶政機關進行查對，雖均於法定30日內完成作業，然係於截止日或前一日始完成核對，故中選會遲至107年10月2日方陸續公告成案。尤以公投案第16案雖於107年9月6日提出連署人名冊，中選會於107年9月11日函送戶政機關查對，10月11日查對完畢，因連署人數不符規定，經再補提名冊於同月23日始由戶政機關查對完成。且該案雖經中選會委員會先行以107年10月24日中選務字第1073150419號函公告成案，然距本次全國性公投投票日僅1個月，險致中選會無法依公投法第23條規定併地方公職人員選舉同日舉行，不無有影響選務工作推動之虞，間亦妨害公投提案成案後公民意見溝通及社會共識之形成。此皆因公民投票電子連署系統迄未建置完成，無法與戶役政資訊系統資源共享，以提高公投提案提案人（連署人）之查對工作效率。又因提案人及連署人

名冊份數極多，戶政機關須於短時間內查對完畢，人力運用吃緊，從而排擠原有業務職掌，是均有待中選會加速辦理公投連署電子系統之建置作業，始能有效克服。

(三)據中選會稱，公民投票電子連署系統雖於107年12月10日完成初期建置，迄108年4月仍辦理驗收中，且該會鑑於近來臉書外洩8,700萬用戶個資事件，遭不肖人士利用，企圖影響2016年美國總統大選及英國脫歐公投，中選會為確保系統安全性，另委託第3方資安廠商進行高規格資安檢測、系統測試，俟安全無虞後始能上線。嗣中選會再復本院稱，關於委由第3方資安廠商進行高規格公投電子連署系統資安測試一事，業於108年4月1日完成初測，系統修正後預計於108年5月初完成複測及提交資安測試結案報告，俟資安無虞後將辦理後續系統上線準備事宜，預計108年6月1日上線。另為配合電子提案及連署及查對作業等事項，中選會已訂定「全國性公民投票案電子連署及查對作業辦法」草案，於108年2月14日函送行政院公報編印中心刊登108年2月18日行政院公報，並於公共政策網路「眾開講」平臺辦理法規草案預告，業於108年4月19日預告結束，中選會將綜整各界意見後提報該會委員會審議，再依法制作業程序辦理。

(四)承上述，公投法第9條第4項規定主管機關應建置電子系統，提供提案人之領銜人徵求提案人及連署人之用，惟迄今仍未依法完成建置，除無法達成與戶役政資訊共享目的外，因公投案提案及連署人名冊份數甚多，戶政機關人工查對費時且易生誤差，更壓縮其他公投業務之辦理時程。爰中選會宜儘速依法完成公民投票電子連署系統，辦妥相關法制配套

事項，俾使公民投票之提案及連署作業邁向資訊化、便捷化之新里程碑。

貳、處理辦法：

- 一、調查意見，函請行政院參辦並督導中央選舉委員會切實檢討改進見復。
- 二、調查意見，函復陳訴人。
- 三、檢附派查函及相關附件，送請內政及少數民族委員會處理。

調查委員：楊芳玲委員、王幼玲委員