

立法院法制局法案評估報告

編號： 1070

本報告僅供委員參考

公民投票法部分條文修正草案評估報告

法制局 安怡芸 撰

中華民國 105 年 5 月

公民投票法部分條文修正草案評估報告

目 次

摘要	3
壹、背景說明	4
貳、提案要點	4
參、本草案之問題檢討與建議	5
一、採行不在籍投票之必要性及可行方式之研析	5
二、申請移轉投票之條件建議再放寬(建議修正草案第 25 條之 1 第 1 項第 1 款)	13
三、投票所值勤之警衛人員亦得允許其於值勤地之投票所投票(建議修正草案第 25 條之 1 第 1 項第 2 款條文)	15
四、投票所工作人員縱使有戶籍異動之情形仍應於工作地之投票所投票(建議修正草案第 25 條之 1 第 3 項條文)	16
五、移轉投票不宜排除適用本法第 17 條之公投(建議刪除草案第 25 條之 1 第 2 項條文)	16
六、建議增訂得以自然人憑證申請移轉投票(建議修正草案第 25 條之 2 第 1 項及第 3 項條文)	18
肆、本法其他重要議題之研析	19
一、是否降低投票權人年齡規定	19
二、是否應增加得進行公投之事項	23
三、是否應刪除審議委員會之規定	29

四、是否應降低本法之各項門檻(提案人數、連署人數、投票率、通過率)限制	34
伍、結論	41
陸、條文對照表	43
參考文獻	55
附錄	57
公民投票法修正草案評估報告(初稿)書面意見	57
法案及性別影響評估檢視表(內政部)	59
立法院法制局法案性別與人權影響評估檢視表	68

摘要

公民投票可反映直接民意，並促進人民跟社會的整合，是強化民主政治的一個必要政策制度。在經過長久的研議與討論，終在2003年完成立法，惟各界對公民投票法之批評不斷，爰本院歷屆委員均對於本法有多項修正提案。本次行政院版之公民投票法部分條文修正草案，主要係為方便投票權人履行其投票參政權利，針對全國性公民投票之方式，除現行投票所工作人員得在工作地投票所投票之外，擴大實施不在籍投票制度，以確保公民投票權之行使，立意雖善，惟並未回應各界對於本法之批評，亦未參酌採納本院歷屆委員之修正意見，甚為可惜。爰此，本報告除針對行政院提案提出以下數點修正建議，俾供本院委員於審查時之參考，並另就本法其他受到民眾關注之重要議題，如是否降低投票權人年齡規定、是否應增加得進行公投之事項、是否應刪除審議委員會之規定，以及是否應降低本法之各項門檻(提案人數、連署人數、投票率、通過率)限制等問題進行初步研析。

- 一、採行不在籍投票之必要性及可行方式之研析。
- 二、申請移轉投票之條件建議再放寬。
- 三、投票所值勤之警衛人員亦得允許其於值勤地之投票所投票。
- 四、投票所工作人員縱使有戶籍異動之情形仍應於工作地之投票所投票。
- 五、移轉投票不宜排除適用本法第17條之公投。
- 六、建議增訂得以自然人憑證申請移轉投票。

公民投票法部分條文修正草案評估報告

壹、背景說明

公民投票法自 92 年 12 月 31 日公布施行後，歷經三次修正，最近一次係於 98 年 6 月 17 日修正施行。為方便投票權人履行其投票參政權利，確保公民投票權之行使，全國性公民投票之方式，經行政院檢討後，除現行投票所工作人員得在工作地投票所投票之外，為擴大實施不在籍投票制度，使有參政權之公民，於全國性公民投票能實現最基本之投票權利，節省民眾為了返回戶籍地投票，民眾與社會所必須付出龐大之時間或金錢成本，以落實人權保障，擴大政治參與及深化民主，行政院爰擬具「公民投票法」（以下簡稱本法）部分條文修正草案（以下簡稱本草案）。本草案經提該院 105 年 1 月 14 日第 3483 次院會決議通過，並於 105 年 2 月 1 日以院臺綜字第 1050002183 號函送請本院審議，並經本院第 9 屆第 1 會期第 1 次院會決定：交內政委員會審查。本報告擬針對本草案提出數點修正建議，俾供本院委員於審查法案及問政時之參考。

貳、提案要點

本草案修正要點如下¹：

- 一、為實施不在籍投票制度及配合公職人員選舉罷免法條次之修正，修正本法準用公職人員選舉罷免法相關條文之規定。（修正條文第 25 條）

¹ 詳見立法院第 9 屆第 1 會期第 1 次會議議案關係文書，院總第 1574 號，政府提案第 15515 號。

- 二、增訂不在籍投票投票權人之類別及其投票地點。(修正條文第 25 條之 1)
- 三、增訂移轉投票申請資格、提出申請之期限、應檢附之書件、申請書載明事項、移轉投票公告須載明事項、申請變更及撤回規定。(修正條文第 25 條之 2)
- 四、增訂移轉投票申請案件之查核作業程序及查核結果之通知規定。(修正條文第 25 條之 3)
- 五、增訂移轉投票投票權人名冊編造、公開陳列、公告閱覽及查核更正規定。(修正條文第 25 條之 4)
- 六、增訂工作地投票投票權人名冊之編造規定。(修正條文第 25 條之 5)
- 七、增訂不在籍投票投票權人人數之統計規定。(修正條文第 25 條之 6)
- 八、增訂移轉投票通知單之編造、郵寄或分送規定。(修正條文第 25 條之 7)

參、本草案之問題檢討與建議

一、採行不在籍投票之必要性及可行方式之研析

公民投票是民眾對政策選項表示意見的機制，是直接民主的表現。中華民國憲法第 17 條對人民政治權力的 4 種保障之中，創制權及複決權即與公民投票有密切關係。惟直到 2003 年「公民投票法」完成立法，我國公民始得行使這兩項政治權利。公投法制定迄

今已逾十年，期間雖歷經 3 次修正，惟仍有許多未盡周全之處，本院各屆次委員提案修正者眾。惟針對增訂不在籍投票乙節，委員提案者幾稀，爰在評估本次行政院提案增訂不在籍投票規定前，實有必要先就採行不在籍投票之必要性及可行方式之問題進行確認。

「不在籍投票」係指投票權人於投票日當天，因受到若干特殊因素限制，不方便或無法至指定投票所親自投票，而事先向戶籍所在地之選務機關申請，以法律規定之其他投票方式行使投票權的制度。這個制度在於方便投票權人行使投票權，故又稱之為「便利投票」、「方便投票」²；又其可以事先申請選務機關核准，得不在指定之投票所，一般為戶籍所在地之投票所親自投票，故亦稱之為「缺席投票」。多數民主國家基於保障國民參政權，多有採行不在籍投票制度者，以為民主政府提供給投票權人的一種應有之基本服務，以方便投票權人表達投票意志及履行參政權利。根據各國實施不在籍投票的經驗顯示，行使不在籍投票(或稱缺席投票)的方式，大致可分為 5 種³：

1、通訊投票 (Postal Voting)

此係指投票權人以郵寄投票方式代替親自投票，一般來說，服役中之軍人，政府駐外人員與僑居海外之公民等最適用此種方式。

2、代理投票 (Proxy Voting)

係指投票權人委託他人代表投票，文盲或失明之投票權人經常以此方式行使投票權。

3、事前投票 (Advance Voting)

係指因投票權人於投票日不在國內或選區，而允許其在投票日前數日先行投票。

² 楊惟仁，我國實施不在籍投票制度之可行性研究，醒吾學報第 49 期，2014 年 1 月，頁 87。

³ 高永光主持，「不在籍投票制度之研究」，內政部委託研究報告，2004 年 9 月，頁 2-5。

4、設置特別投票所投票(Polling Booths in Special Institution)

係指選務機關針對某些特定身份之投票權人，在其工作或生活場所設置特別投票所，以方便該等投票權人行使投票權的一種措施。此常用於監獄服刑之受刑人，以及在療養機構就養之老年人身上。

5、移轉投票 (constituency Transfer)

係指投票權人可向選務機關申請在其工作或就學地所屬選舉區投票之方式。

除了上述 5 種不在籍投票方式外，尚有不在籍的電子投票方式，該投票方式係指投票權人可以在其居所或住所甚至於在任何地點裡，透過事前由選務機關發給之認證密碼，利用電腦上網投票。

從各國實踐經驗觀之，不在籍投票能否順利實施，其涉及投票權人信任度、選務行政能力、社會需求性，以及選舉結果變異之可能性。實施不在籍投票之利弊，析述如下⁴：

1、實施不在籍投票之優點

實施不在籍投票之優點，主要有以下幾點：

(1) 落實參政權之保障

參與國家意見的形成，乃參政權之重要意涵，亦係人民基本權主動地位之表徵。選舉權又為參政權之核心，故採行不在籍投票，可使人民選舉權得以完整落實，顯現憲法保障人民參政權之價值。

(2) 擴大人民政治參與

據統計，在臺灣地區符合資格的投票權人中，約有 15% 長年或在選舉期間並不在原籍，致無法於投票日趕往指定投票所投票，因而被迫放棄選舉。此不僅降低投票率，更無法真正落實民主精

⁴ 何展旭、黃錦堂，「我國不在籍投票制度設計原則與前瞻方向」，全國律師，第 15 卷第 8 期，2011 年 8 月，頁 98。

神。因此，倘實施不在籍投票，藉此增加投票之便利性，維持選舉之完整，從而擴大人民政治參與度。

（3）減少社會成本

實施不在籍投票，可便利不在戶籍地之投票權人進行投票，節省返鄉之費用及時間，故可大幅減少投入選舉之社會成本。

2、採行不在籍投票之缺點

不在籍投票並非全然完美無瑕之制度，其可能產生之缺失如下：

（1）耗費選務行政資源

實施不在籍投票固故可減少社會成本，然卻可能大幅增加選務相關之工作量。諸如投票權人之申請、投票權人資料之查核與認定、選票之印製與寄發，以及投票之監督等。

（2）增加選舉舞弊可能性

就投票方式而言，除投票權人親自投票所投票之外，不在籍投票之通訊投票及代理投票，其秘密性顯較為不足，極易引起選舉舞弊之聯想。例如在投票權人申請之程序、選票寄投及投票，以及投票結果之統計等過程，均可能遭外界質疑。

（3）選舉衝突及訴訟大幅增加

由於不在籍投票之過程繁冗，投票秘密性較為欠缺，且投票結果又常較一般投票為遲。導致改變初定之選舉結果，因而大幅增加選舉衝突，衍生的選舉訴訟亦隨之增加，引發政局不安及社會動盪。

如果將不在籍投票依其不同投票方式，再予以細分其各自的優缺點顯示⁵：

1、通訊投票

（1）優點：實施最為方便，最被民主國家廣泛使用。

⁵ 張世瑩、樊中原，我國實施移轉投票可行性分析，中國行政評論，第18卷第1期，2010年6月，頁47-49。

- (2) 缺點：投票權人的投票行為恐為他人影響或操縱，且郵寄過程亦可能發生遺失或遭人為篡改的可能發生。

2、事前投票

- (1) 優點：對於選舉日不在選舉區的投票投票權人來說，他們不用擔心在選舉投票日當天無法進行投票，而有參與投票的權利。
- (2) 缺點：事前投票投出之後無法更改，有可能投票人在投完票之後對於所投的候選人不滿意而想更改所投的選票卻無法更改。

3、設置特別投票所投票

- (1) 優點：可使具有特殊身分之投票權人，在不影響其工作（如選務、軍、警勤務）或避免因身體不適阻礙投票之情形下，便利相關人員行使投票權。
- (2) 缺點：海外地區設立特別投開票所有其難度，如旅居大陸地區之投票權人，須在何地設立特別投開票所，以方便在大陸之投票權人，仍有待商榷。在國內設立特別投票所，又恐發生政府單位行政不中立（如軍中、監獄），操縱投票之情事。特設投票所數量難以決定，若設立過多特別投票所，容易造成選務混亂或消耗過多之行政資源；若僅設少數特別投票所，又是否對於便利投票權人投票有所幫助？

4、移轉投票

- (1) 優點：我國工作或就學地與戶籍地不同之人口甚多，採取此種投票方式，可以便民，並且節省社會成本。
- (2) 缺點：跨選舉區之選舉名冊編造、申請查核通報、選舉票移轉、計算等，恐造成行政資源過度消耗。

此地必須說明的是，許可投票權人登記不同投票所或是選舉區投票，採行這種類型投票的國家有以色列、奧地利、義大利、美國、澳洲、紐西蘭，荷蘭等國家。但這些國家對於移轉投票的資格方面略有不同。以色列只允許無定所之阿拉伯遊牧者；義大利只允許軍人；奧地利以及荷蘭需要事先申請；澳洲以及紐西蘭規定只要投票權人在同一個州內投票，則可以在任何投票所投票。美國則採行投票權人機動登記（motor registration），登記之後移轉投票變得容易使用。

5、代理投票

- （1）優點：選務經費負擔較小，且因其必須至指定投票所投票，故無選票安全性問題。
- （2）缺點：無法達成秘密投票的要求，如何確保投票權人之投票意志，是一個重要問題。

根據瑞典「國際民主及選舉協助研究所」（International Institute For Democracy and Electoral Assistance，International IDEA）的研究顯示，在 2006 年時，已經有 91 個國家或地區施行不在籍投票制度，亞洲便有 16 個（詳見表一），主要施行的對象大部分為居住國外的公民以及因為公務而派遣在外的外交人員，這些國家或地區都給予其相關的投票權。

表一

全世界施行不在籍投票之國家或地區⁶

洲別	國家或地區名稱
亞洲（16 個）	日本、哈薩克、馬來西亞、菲律賓、新加坡、伊拉克、以色列、泰國、阿富汗、亞美利亞、烏茲別克、亞塞拜然、孟加拉、喬治亞、印度、印尼。
美洲（13 個）	美國、加拿大、哥倫比亞、多明尼加、厄瓜多、福克蘭群島、蓋亞納、宏都拉斯、墨西哥、秘魯、委內瑞拉、阿根廷、巴西。
歐洲（36 個）	英國、法國、德國、義大利、荷蘭、瑞典、瑞士、挪威、西班牙、葡萄牙、奧地利、波蘭、俄羅斯、羅馬尼亞、斯洛伐尼亞、白俄羅斯、比利時、保加利亞、克羅埃西亞、捷克、丹麥、愛沙尼亞、波士尼亞、赫塞哥維納、直布羅陀、根西島、匈牙利、冰島、愛爾蘭、芬蘭、拉脫維亞、立陶宛、羅森堡、澤西島、曼島、摩爾多瓦共和國。
非洲（20 個）	阿爾及利亞、尼日、納米比亞、馬利、莫三比克、貝南、波茲瓦納、查德、象牙海岸、加彭、迦納、幾內亞、賴索托、南非、突尼西亞、辛巴威、中非共和國、佛德角共和國、聖多美普林西比、多哥。
大洋洲（6 個）	澳洲、紐西蘭、斐濟、托克勞、馬歇爾群島、庫克群島。

資料來源：International Institute For Democracy and Electoral Assistance, Stockholm, Sweden, 2006

⁶ 張世瑩、樊中原，同註 5，頁 44。

綜上分析可知，不在籍投票已為世界許多民主進步國家所採行，相關之優缺點研析內容豐富，且實務經驗尚稱充足，可作為我國推動之參考。我國選務相關機關早於 1996 年即開始研析不在籍投票制度，當時係由內政部與中央選舉委員會組成專案小組研析不在籍投票制度在我國之可行性⁷，然而當時因有論者認為臺灣公民素養未深化，民主基礎尚未穩固，反對採行不在籍投票制度。然此一制度不但能擴大人民的政治參與和保障公民的投票權，更可以節約社會成本及強化政府統治的代表性，因此有學者認為不在籍投票制度確有其實施之必要性⁸。此外亦有學者研究發現，投票權人投票成本越高的話，特地跑去投票所的可能性越低⁹，因此，採用不在籍投票制度，可降低投票權人投票成本，應有助於提高投票率。

參酌上開針對各種不在籍投票實施方式之優缺點研析，以及總統副總統選舉罷免法第 13 條第 3 項規定「投票所工作人員，得在戶籍地或工作地之投票所投票。」亦已具有移轉投票之精神，移轉投票可行性最高。另查公民投票係對「事」的投票，與一般選舉係對「人」的投票有所不同，且從我國目前已舉行之 6 次全國性公民投票之經驗來看，各次投票率均未超過 50%¹⁰，如能採行不在籍投票制度，應能適度降低民眾投票成本，對於增加公民參與公共事務之興趣，提高投票率，有正面之助益。

⁷ 楊惟仁，同註 2，頁 86。

⁸ 張世瑩、樊中原，同註 5，頁 63。

⁹ 王鼎銘，成本效益、公民責任與政治參與：2004 年參與公民投票的分析，中央研究院政治學研究所籌備處、社會學研究所主辦之公民權臺灣社會變遷基本調查第八次研討會資料，2006 年 5 月 26 日，頁 19。

¹⁰ 查歷次全國性公民投票之投票結果，僅第 1 次舉辦之全國性公民投票，投票人數對投票權人數百分比達 45.17%，一般多在 20%-40%間，第 4 次全國性公民投票，投票人數對投票權人數百分比僅有 26.08%，詳見中央選舉委員會網站，公民投票專區，<http://web.cec.gov.tw/files/11-1000-2243-1.php?Lang=zh-tw>，最後閱覽日：2016 年 4 月 15 日。

二、申請移轉投票之條件建議再放寬(建議修正草案第 25 條之 1 第 1 項第 1 款)

依據本草案第 25 條第 1 項規定「公民投票投票權人名冊之編造、公告閱覽、更正、投票、開票及有效票、無效票之認定，除另有規定外，準用公職人員選舉罷免法第十七條至第二十條、第二十二條、第二十三條、第五十七條至第六十二條、第六十四條、第六十六條規定。」亦即公民投票投票權人之投票所規定，係準用公職人員選舉罷免法(以下簡稱選罷法)第 17 條之規定。依選罷法第 17 條規定「選舉人，除另有規定外，應於戶籍地投票所投票。(第 1 項)投票所工作人員，得在戶籍地或工作地之投票所投票。但在工作地之投票所投票者，以戶籍地及工作地在同一選舉區，並在同一直轄市、縣(市)為限。(第 2 項)」進一步分析，除投票所工作人員，得在戶籍地或工作地之投票所投票，其餘之投票權人必須在戶籍地投票。

參酌本草案總說明及條文對照表第 25 條之 1 說明係以「為方便投票權人履行其投票參政權利，確保公民投票權之行使」及「為順應世界潮流趨勢，方便投票權人投票」為由，於草案第 25 條之 1 第 1 項明定不在籍投票投票權人之投票地點，並分款明列移轉投票(依本法申請移轉至戶籍地以外之直轄市、縣(市)投票)及工作地投票之規定。依草案第 25 條之 1 第 1 項第 1 款規定，移轉投票係以戶籍地與申請移轉之投票所是否在同一直轄市、縣(市)作為辦理之依據，亦即如投票權人因故欲不在戶籍地投票所投票者，可辦理移轉至戶籍地以外之直轄市、縣(市)投票地之投票所投票，反之如投票權人僅希望選擇離住居地較近之投票所投票，但因該投

票所仍在戶籍地所在之直轄市、縣（市），即無法申請移轉投票。如此實施的結果可能將造成新北市公民到台北市工作，即使距離只有 10 公里內（如新北市三重區到台北市大同區）亦可辦理移轉投票；而高雄市那瑪夏區到高雄市左營區，距離超過 100 公里，也因其在同一直轄市，不得辦理移轉投票的怪異現象，拒絕長距離的公民不得移轉投票，等於損及該等公民參與政事的權利。

依地方制度法第 3 條規定：「地方劃分為省、直轄市。（第 1 項）省劃分為縣、市（以下稱縣（市））；縣劃分為鄉、鎮、縣轄市（以下稱鄉（鎮、市））。（第 2 項）直轄市及市均劃分為區。（第 3 項）鄉以內之編組為村；鎮、縣轄市及區以內之編組為里。村、里（以下稱村（里））以內之編組為鄰。（第 4 項）」可見地方行政區域之劃分層級除直轄市、縣（市）外，尚有鄉、鎮、市、區等。戶籍法第 5 條規定：「戶籍登記，由直轄市、縣（市）主管機關於其轄區內分設戶政事務所辦理。」實務上目前全台各鄉、鎮、市、區幾乎均設有戶政事務所。另查本草案第 25 條之 2 至第 25 條之 7 所定辦理移轉投票者亦為鄉（鎮、市、區）之戶政機關，草案第 25 條之 3 第 2 項第 5 款甚至將「非向申請時之戶籍地鄉（鎮、市、區）戶政機關申請。」列為不准予登記移轉投票之事由。因此，基於保障參與政事的權利，建議得允許因故不在戶籍地投票所投票之投票權人，依本法得申請移轉至戶籍地以外之鄉（鎮、市、區）投票。

三、投票所值勤之警衛人員亦得允許其於值勤地之投票所投票(建議修正草案第 25 條之 1 第 1 項第 2 款條文)

依本草案第 25 條之 1 第 1 項第 2 款規定，投票所工作人員，於工作地之投票所投票。惟本條款所稱之投票所工作人員所指為何，本法並未規定。依本草案第 25 條第 1 項規定：「公民投票投票權人名冊之編造、公告閱覽、更正、投票、開票及有效票、無效票之認定，除另有規定外，準用公職人員選舉罷免法第十七條至第二十條、第二十二條、第二十三條、第五十七條至第六十二條、第六十四條、第六十六條規定。」爰有關投票所工作人員之規定，應準用選罷法第 58 條規定。選罷法第 58 條第 1 項規定：「投票所、開票所置主任管理員一人，管理員若干人，由選舉委員會派充，辦理投票、開票工作。」第 3 項規定：「投票所、開票所置警衛人員，由直轄市、縣（市）選舉委員會洽請當地警察機關調派之。」從上開條文之編排及文字敘述可推知，投票所、開票所之主任管理員及管理員屬投票所工作人員，且該等人員實務上亦擔任投開票之選務工作，其屬投票所工作人員似無疑問，惟警衛人員係由警察機關調派擔任，其職務並非在於執行投開票所選務業務，而是保障選務人員的人身安全、避免有人鬧場¹¹及確保選票的保管、運送等安全，其所執行者係為維持治安之警察勤務，故而其是否屬於工作人員，則不無疑問。為保障其投票權利，應將警察人員擔任警衛一職，等同於工作人員，直接賦予應於移轉投票地之投票所投票。然為求明

¹¹ 公民投票法第 48 條：「在投票所四週三十公尺內喧嚷、干擾或勸誘他人投票或不投票，經警衛人員制止後仍繼續為之者，處一年以下有期徒刑、拘役或科新臺幣一萬五千元以下罰金。」

確，建議參酌選罷法第 58 條之立法體例，將警衛人員單獨列出，明定於投票所值勤之警衛人員亦得於值勤地之投票所投票。

四、投票所工作人員縱使有戶籍異動之情形仍應於工作地之投票所投票(建議修正草案第 25 條之 1 第 3 項條文)

本草案第 25 條之 1 第 3 項規定：「第一項第一款之移轉投票投票權人，於准予登記後至投票日前有戶籍異動情形者，除投票所工作人員外，仍應於移轉投票地之投票所投票。」從文意解釋，即依本法規定經准予登記為移轉投票之投票權人，如同時擔任投票所工作人員，則得不於移轉投票地之投票所投票。惟為保障投票所工作人員之公民投票權益，依本條第 1 項第 2 款本已對投票所工作人員之投票所有規定而無須其自行申請，進一步言之，即投票所工作人員之投票地已有法律明文規定，自與其是否申請移轉投票或戶籍地是否異動無涉。故而本草案第 25 條之 1 第 3 項「除投票所工作人員外」之文字似屬多餘，建議刪除之。

五、移轉投票不宜排除適用本法第 17 條之公投(建議刪除草案第 25 條之 1 第 2 項條文)

本草案第 25 條之 1 第 2 項規定：「前項第一款之移轉投票，於總統依第十七條規定交付之公民投票，不適用之。」而本法第 17 條第 1 項規定：「當國家遭受外力威脅，致國家主權有改變之虞，總統得經行政院院會之決議，就攸關國家安全事項，交付公民投票。」即為一般所稱之防禦性公投。「防禦性公投」之發動要件，其

實體要件為：(一)防禦性公投之「事項」必須與「國家安全事項」有關，(二)防禦性公投之「前提」為「國家遭受外力威脅」且「致國家主權有改變之虞」時，始得發動；程序要件則為：(一)總統提議，(二)且經行政院院會之決議後，即交由中央選舉委員會，成為該會所舉辦之「全國性公投」。本草案第 25 條之 1 第 2 項之所以將本法第 17 條之公投排除適用移轉投票，依其修法說明係考量「總統交付之公民投票，依第十七條第二項規定不適用第二十四條公民投票辦理期間之規定，鑑於籌辦移轉投票實際作業有一定所需時間，恐難以因應，爰於第二項明定於總統依第十七條規定交付之公民投票，不適用之。」另有學者認為，鑒於公民投票應由人民推動，如由行政機關推動，尚有爭議，如果再提出防禦性公投可進行不在籍投票，恐怕爭議會更大¹²。然而由前開針對「防禦性公投」發動要件之分析可知，本法第 17 條規定之防禦性公投與國家主權及國家安全息息相關，防禦性公投之結果有時將對國家主權與國家安全有極大影響，更有論者將其定位為「凝聚維護主權的國民意志¹³」，因此，將防禦性公投排除適用移轉投票，是否反易引起政治及社會議論，不無疑問。此外，防禦性公投之規定係於朝野高度共識下通過之立法，如僅以選務作業問題為由，即排除適用移轉投票規定，恐亦難以得到廣大民眾的認同，爰建議刪除本草案第 25 條之 1 第 2 項規定。

¹² 趙俊人，公民投票法部分條文修正草案評估報告，立法院法制局法案評估報告，2013 年 5 月，頁 46。

¹³ 《林濁水觀點》時代的召喚(二)：公投罷免運動對太陽花魅力無法擋，自由評論網專欄，2015 年 12 月 28 日，<http://talk.ltn.com.tw/article/breakingnews/1553770>，最後閱覽日：2016 年 4 月 17 日。

六、建議增訂得以自然人憑證申請移轉投票（建議修正草案第 25 條之 2 第 1 項及第 3 項條文）

依據內政部憑證管理中心表示，內政部憑證管理中心是電子化政府資訊安全基礎建設計劃之一，是一個我國電子簽章法所謂的「憑證機構」，負責簽發我國滿 18 歲以上國民之公開金鑰憑證，並提供其他自然人之電子化政府應用服務網路通訊的安全基礎。「憑證」包含了「數位簽章」跟「公開金鑰」。這個公開金鑰是智慧型的 IC 卡自己演算出來的一組金鑰對中的一半，另一半稱為「私密金鑰」，則永遠儲存在 IC 晶片當中。經由憑證使用人和憑證管理中心約定，日後用這憑證，身分就可以辨認，啟用了加解密的功能，不管你在網路上傳什麼資料，資料都被加密，駭客攔截了資料也無法輕易的解開。目前內政部自然人憑證截至 2013 年 4 月 30 日止使用人次累計已達 1 億 6531 萬 1272 人次，內政部自然人憑證發卡量，截至 2013 年 4 月 30 日全國統計資料已達 332 萬 8483 人，截至 2013 年 3 月底 20 歲以上人口數 1832 萬 7579 人，則可證明有高比例的人口數擁有自然人憑證，且已習慣使用自然人憑證¹⁴。

基於自然人憑證管理中心與選政均屬於內政部主管業務，如果實施不在籍投票制度，最令人擔憂的是如何確保秘密性，以免影響選舉公正及取得投票權人信賴，如依內政部憑證管理中心所承其憑證使用是安全無慮的，則使用自然人憑證恐會引起投票洩密擔憂就不必過度擔心，且鑒於本草案第 25 條之 2 僅是規定投票權人申請移轉投票或變更或撤回移轉投票的程序，而非進行實質電子投票，對於選舉公平，影響不大¹⁵。故而建議增訂符合本草案第 25 條之 1

¹⁴ 內政部憑證管理中心，<http://moica.nat.gov.tw/what.html>，最後閱覽日：2016 年 4 月 17 日。

¹⁵ 趙俊人，同註 12，頁 26-27。

第 1 項第 1 款規定資格之投票權人，亦得持內政部憑證管理中心簽發之自然人憑證於指定之網站辦理申請或變更、撤回移轉投票之規定。

肆、本法其他重要議題之研析

學理上公民投票是一種反映直接民意，避免代議士及專家的壟斷，並進一步督促民主發展的制度設計。而根據 Thompson (1970) 闡述的公民理論 (citizenship theory)，選民是自身利益的最佳判斷者，沒有任何人會比自己更清楚自己想表達的意念，是以透過教育與訊息的傳播，公民會透過積極的對話與理性的投票表達他們基本的立場與看法¹⁶，因此本院歷屆委員均對於本法有多項修正提案。本次行政院版草案僅增訂不在籍投票制度，惟本法尚有諸多民眾關心之議題，可能因為尚有討論空間，未能有具體共識，爰並未納入本次行政院版草案中。本報告試就本法其他受到民眾關注之重要議題進行初步之研析。

一、是否降低投票權人年齡規定

依本法第 7 條規定：「中華民國國民，年滿二十歲，除受監護宣告尚未撤銷者外，有公民投票權。」有論者基於降低選舉權行使年齡已是國際趨勢為由，建議修正本法第 7 條規定，降低投票權人年齡規定。惟依憲法第 130 條前段規定：「中華民國國民年滿二十

¹⁶ 王鼎銘，同註 9，頁 2。

歲者，有依法選舉之權」，故而選罷法¹⁷及總統副總統選舉罷免法¹⁸均將選舉權之取得年齡定為 20 歲。因而亦有論者認為公民投票權之取得年齡亦屬憲法問題，宜循修憲方式處理，不宜僅以修正本法之方式片面更動公民投票權人年齡之規定。兩方意見各有所據，爰將正反意見簡述如下：

（一）公民投票權人年齡應下降之 18 歲

將國民的投票權年齡下修是世界民主潮流趨勢，衡諸世界各國對投票權之規範，如美、英、法、德等國家均都規定 18 歲，故國民投票權年齡向下修正已是世界民主潮流趨勢。憲法第 130 條規定，中華民國國民年滿 20 歲者，有依法選舉之權。但依憲法為國家基本大法原則，憲法所保障人民之權利、義務，應解釋為最低限度之保障。故而該條本意應為中華民國國民者，選舉權最遲應於年滿 20 歲時賦予之。且憲法 136 條載明對創制、複決權之行使另訂法律規範之，故將公民投票法之投票年齡下修至 18 歲，應無違憲之虞，亦無修憲之必要。此外，我國青少年滿 18 歲便需盡納稅、服兵役義務，在刑法上更須為行為負完全的刑事責任，但遲至 20 歲才有公民投票權，權利與義務並不相當。再者，年輕人無法用選票來對特定政策表達立場，形同排除青少年的政治參與，往往導致與青年有關的政策規劃無法反映青少年意見，包含青少年就業政策、各項教育改革錯失等議題。爰此，為配合世界民主潮流，深化青少年參與民主政治，並保障青少年參政權利，使其所負擔之權利義務相當，應修正公民投票權人年齡至 18 歲¹⁹。

¹⁷ 公職人員選舉罷免法第 14 條：「中華民國國民，年滿二十歲，除受監護宣告尚未撤銷者外，有選舉權。」

¹⁸ 總統副總統選舉罷免法第 11 條：「中華民國自由地區人民，年滿二十歲，除受監護宣告尚未撤銷者外，有選舉權。」

¹⁹ 立法院第 8 屆第 7 會期第 13 次會議議案關係文書，頁 116-117。

（二）公民投票權人年齡應與選舉權人年齡一致維持定於 20 歲

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，似宜俟修憲正修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²⁰。此外，依據臺灣民主基金會委託世新大學調查 2014 年臺灣民主自由人權指標，針對放寬投票年齡為 18 歲，民調顯示尚有 52.2% 民眾不贊成²¹，而據網路公司民調顯示，更有高達 70% 民眾反對²²。由此可見，公民投票權人年齡宜維持定於 20 歲。

（三）小結

世界多數國家原定之選舉權行使年齡皆在 20 歲以上，其後因各種社會因素而下降(詳見表二)。以美國為例，該國選舉權行使年齡下降主要是在二次大戰期間，艾森豪認為許多 18 歲的青年為了國家目標赴死疆場，卻沒有投票權不能決定國家的人事跟政策，實有不公，因而提出降低投票年齡到 18 歲²³。而歐洲在 60 年代末、70 年代初亦因一連串的學生運動推動，致使投票年齡下降。有鑒於此，各國官方係認為賦予履行國家義務之人已「成年」待遇，使其得對與本身相關之公共議題表達立場殊屬重要，故紛紛降低投票年齡²⁴。

²⁰ 「公民投票制度公聽會」會議紀錄，2015 年 4 月 27 日，頁 41。

²¹ 民調 18 歲投票？逾半民眾不贊成，2014 年 12 月 9 日，中國時報，第 A8 版。

²² 降低投票年齡到 18 歲 70% 網友反對，2015 年 6 月 16 日，

<https://tw.news.yahoo.com/%E3%80%90%E6%B0%91%E8%AA%BF%E3%80%91%E9%99%8D%E4%BD%8E%E6%8A%95%E7%A5%A8%E5%B9%B4%E9%BD%A1%E5%88%B018%E6%AD%B2-70-%E7%B6%B2%E5%8F%8B%E5%8F%8D%E5%B0%8D-104352187.html>，最後閱覽日：2016 年 4 月 18 日。

²³ 「公民投票制度公聽會」會議紀錄，同註 20，頁 22。

²⁴ 朱蔚菁，選舉權行使年齡降低至十八歲之研析，立法院法制局憲政專題研究，2003 年 12 月，頁 14。

表二

世界各主要民主國家選舉權行使法定年齡年齡表²⁵

國名	原法定年齡	現行年齡
美國	21 (1868 年憲法修正案§14-2)	18
加拿大	21 (憲法§41)	18
英國	憲法未規定	18
德國	21 (基本法§22)	18
法國	憲法未規定 (第五共和)	18
奧地利	21 (憲法§26)	18
瑞士	20 (憲法§74)	18
義大利	憲法未規定	18
西班牙	憲法未規定	18
荷蘭	23 (憲法§83)	18
比利時	21 (憲法§47)	18
丹麥	23 (1953 年公民複決)	18
瑞典	18 (憲法典之政府組織法第三章§2)	18
挪威	23 (憲法§50)	18
芬蘭	21 (國會組織法§6)	18
澳洲	21 (憲法§34)	18
印度	21 (憲法§326)	18
日本 ²⁶	20 (公職選舉法§9)	20
新加坡	21 (憲法§26)	21
韓國	20 (憲法§21)	20

²⁵ 各國原法定年齡相關資料取自中央選舉委員會印行各國憲法有關選舉制度輯要，現行年齡資料譯自日本 <http://www.rights.or.jp> 網站，轉引至朱蔚菁，同註 24，頁 15。

²⁶ 日本 2015 年修正公職選舉法，降低選舉人年齡致 18 歲，將在 2016 年 6 月實施生效，詳見日參院沒人敢擋 18 歲投票權一致通過，2015 年 6 月 18 日，自由時報，第 A04 版。

綜上所述，投票年齡下降確屬世界潮流，惟究其背後最終之原因似是基於權利與義務應相結合之法理，亦即享權利即應負相應之義務，反之亦然。質言之，如若國家已課予青年人若干承擔公共事務之義務，似應給予其就公共議題表達意見之權利。因此有學者認為青年人 18 歲²⁷即須服兵役，自應給予其公民投票權²⁸。而從法制面觀之，憲法第 130 條雖規定中華民國國民年滿 20 歲者，有依法選舉之權。惟從憲法第 136 條對創制、複決權之行使，明定應另訂法律規範可知，公民投票法之投票年齡似並不絕對應定於 20 歲，下降至 18 歲似無違憲之虞。惟從法體系的一致性觀點來看，在肯認選舉罷免與公民投票同屬制度性保障之命題下，如若能根本性地以修憲方式一併處理，即將選舉罷免與公民投票之年齡一併降為 18 歲，將更能充分落實青年人的參政權。

二、是否應增加得進行公投之事項

公民投票可反映直接民意，並促進人民跟社會的整合，是強化民主政治的一個必要政策制度。在經過長久的研議與討論，終在 2003 年完成本法之立法，然而隨之而來的卻是對於本法的各式批評，其中最常見的就是認為本法限制過多，將公投制度變成「鳥籠式公投」。而本法之所以被稱為「鳥籠式公投」，除了公投之提案、連署及同意門檻問題，以及「公民投票審議委員會」（以下簡稱審議委員會）外，本法未將人民修憲創制權以及主權現狀變更同意權

²⁷ 兵役法第 3 條第 1 項：「男子年滿十八歲之翌年一月一日起役，至屆滿三十六歲之年十二月三十一日除役，稱為役齡男子。但軍官、士官、志願士兵除役年齡，不在此限。」

²⁸ 「公民投票制度公聽會」會議紀錄，同註 20，頁 22。

等議題納入公投事項，以及本法第 2 條第 4 項對於公投事項之限制，亦是外界稱本法為「鳥籠式公投」的重要因素之一。惟有論者認為此為公民投票在憲法上可容許的界線問題，而各種「鳥籠」的設計亦係反映出對於公投可能引發民粹主義及民主正當性濫用之疑慮。對於公民得進行公投事項之各方意見各有所據，爰就是否應將憲法修正案、領土變更案列為公投事項，以及是否應減少不得公投之事項等子議題之相關論述概述如下：

(一)是否應將憲法修正案、領土變更案列為公投事項之正反意見

依據憲法增修條文第 1 條第 1 項規定：「中華民國自由地區選舉人於立法院提出憲法修正案、領土變更案，經公告半年，應於三個月內投票複決，不適用憲法第四條、第一百七十四條之規定。」爰有論者認為，憲法修正案、領土變更案之複決，既已由任務型國大代表複決方式，修正為公民複決，故應於本法第 2 條配合增列憲法修正案、領土變更案之複決為公投事項²⁹。

再者，憲法第 2 條：「中華民國之主權屬於國民全體。」揭示國民主權原理，因此關於國家主權現狀變動之事項，包括任何形式之變更、讓渡或移轉，均應由全體國民決定之。而參酌聯合國憲章、公民與政治權利國際公約及經濟社會文化權利國際公約(即一般所稱之人權兩公約)均要求締約國有促進並尊重人民自決權之義務³⁰。有國內學者引述國外學者 Antonio Cassese 在自決權的外在面向與內在面向做出區分。此區分也為「消除一切形式種族歧視委員會」於第 21 號一般性建議所確認。人民自決權之內在面向指所有人民有權在不受外來干預情況下自由實現其經濟、社會和文化發

²⁹ 立法院第 8 屆第 7 會期第 13 次會議議案關係文書，頁 118。

³⁰ 姚孟昌，兩人權公約下人民決權之當代實踐：以 2014 年蘇格蘭獨立公投為例，新世紀智庫論壇，第 67 期，2014 年 9 月，頁 10。

展。政府應能代表全體人民。自決權的外在面向意謂所有人民有權根據權利平等的原則，自由決定其政治地位和其在國際社會中之地位。對外形式之自決權包括宣布獨立建國、多民族合併為聯邦或成立邦聯、與其他國家合併或聯合、或宣布效忠某個國家。無論採取何種形式、須保障人民有權在平等與自由基礎上表達其意願並行使其同意或否定之權利。最傳統方式即是透過自由、公開、公正、有效與確實程序進行公民投票³¹。

有論者舉歐洲統合過程為例，許多歐洲國家於加入歐洲聯盟或歐元體制之前，便曾舉行全國性公民投票，並以投票結果決定是否加入。若干國家之公投屬於強制性，明定於憲法中，部分國家憲法甚至無規定，但仍然舉辦公投，並推導出人民對於國家主權的變更或移轉，當然握有最終的決定權限，甚至無需憲法或實定法律為其權力行使之憑藉或依據³²。

贊成者基於上開理由，認為應修正本法第2條有關公投事項範圍之規定，即應將憲法修正案、領土變更案列為公投事項。

然而亦有論者認為，憲法增修條文第1條，業將憲法修正案及領土變更案由「任務型國民大會代表複決」修正為「公民複決」。至於其相關程序及門檻規定，依憲法增修條文第4條第5項：「中華民國領土，依其固有疆域，非經全體立法委員四分之一之提議，全體立法委員四分之三之出席，及出席委員四分之三之決議，提出領土變更案，並於公告半年後，經中華民國自由地區選舉人投票複決，有效同意票過選舉人總額之半數，不得變更之。」第12條：「憲法之修改，須經立法院立法委員四分之一之提議，四分之三之出席，及出席委員四分之三之決議，提出憲法修正案，並於公告半年

³¹ 姚孟昌，同註30，頁11。

³² 立法院第8屆第7會期第13次會議議案關係文書，頁118。

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。」爰有論者認為，既然憲法對於憲法修正案及領土變更案提出之程序及通過門檻已有規範，自以循憲法所定憲法修正及領土變更之程序為之為宜，似無須納入全國性公民投票適用事項³³。有學者更進一步以人民保留(Popularvorbehalt)為據，主張應在憲法中明確規定，任何涉及主權讓渡事項均應經過公民投票³⁴，似認為類此憲政議題之公投均應於憲法中明定之。

綜上分析，針對憲法修正案及領土變更案提出之程序及通過門檻，憲法雖已有規範，惟亦僅有提出程序及公民複決通過門檻之規定，其他執行面之相關事項仍須有法律規範以為配合。查本法第2條第2項第4款雖已明文規定全國性公民投票適用事項包括「憲法修正案之複決」，惟「領土變更案之複決」未於本法明定，是否亦得適用本法，恐有未明之處，如能比照「憲法修正案之複決」一併定於本法，似較為周延。

(二)是否應減少不得公投之事項之正反意見

本法第2條第4項明定，預算、租稅、投資、薪俸及人事事項不得作為公民投票之提案。同條第5項復規定，公民投票事項之認定，由審議委員會為之。因此有論者認為此種「鳥籠」設計，並且認為公民投票既然是公民實踐參政權的最極致，限制應該越少越好³⁵。此外，如將公投視為國民總意志的直接展現，則其所為之抉擇實質上必為最終（最高）之決定，始符合「國民主權原則」之真

³³ 立法院第8屆第7會期第13次會議議案關係文書，頁127。

³⁴ 許宗力，憲法與公民投票：公投的合憲分析與公投法的建制，新世紀智庫論壇，第2期，1998年5月，頁46-48。

³⁵ 政治大學選舉研究中心，公民投票案提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，中央選舉委員會委託研究，2013年4月，頁1。

諦。縱使在修憲程序上，有學者已認為不應有界限³⁶，如在此一理論下，更不應對公投事項加以限制。再者，雖然許多國家對於公投事項有所限制，但也不是絕對，外界雖關注如此不設限的公投制度是否對政財政造成負面影響，然而以瑞士為例，經學者研究發現，並未形成租稅負擔或對財政赤字減少造成阻力³⁷。此外，亦有論者舉出 ECFA 公投案遭審議委員會駁回之例子，擔心未來任何公民提案都將被擴張解釋為涉及「預算、租稅、投資、薪俸及人事事項」（興建核電廠不需編列預算或任用人事嗎？開放賭場無關租稅和投資嗎？）依此論理恐將使任何提案都遭駁回，本法亦將徒具虛文³⁸。

有學者認為，公民投票屬於對具體之「事」之決定，相對於選舉是對「人」的決定，一般認為人民比較容易受到自利心態的左右，導致輸出不理性的結果，因此基於「自利防堵原則」，對於預算案、租稅案及薪俸案等，一般承認公民投票法制之國家幾無例外將其排除於公投事項範圍外，我國當無自外之理³⁹。爰此，本法制定時行政院版草案即定有不得作為公投提案事項，包括預算、租稅、薪俸及人事事項，依其立法說明謂：「預算未規範政府整年之收支狀況，其有時效性，且預算分為歲入與歲出，兩者如何達成收支平衡，唯行政部門知之甚詳，即令立法部門亦不得提出預算案，一般人民更不宜對預算案行使公民投票，否則人民之願望必為減少歲入，增加

³⁶ 詳見司法院釋字第 721 號湯德宗大法官之部分協同暨部分不同意見書：「全體國民既已當家作主，經由複決直接展現國民總意志(general will of the people)，則其所為之抉擇（含修憲決定）實質上必為最終（最高）之決定，始符合「國民主權原則」之真諦。是除憲法增修程序違反公開透明、理性思辨之正當修憲程序（憲法第一百七十四條、憲法增修條文第十二條參見），致國民無從自由、平等表達其意志者（如投票時普遍存在威脅利誘情事，憲法第一百三十二條參見）外，釋憲機關對國民全體複決通過之憲法增修條文內容即應予尊重。」

³⁷ 吳志光，公民投票與權力分立原則，憲政時代，第 30 卷第 4 期，2005 年 4 月，頁 502。

³⁸ 張葆源，公民投票法第二條辨正，自由評論網，2010 年 6 月 2 日，<http://talk.ltn.com.tw/article/paper/400300>，最後閱覽日：2016 年 4 月 20 日。

³⁹ 許宗力，同註 34，頁 49。

歲出，造成預算無法平衡。租稅乃政府為因應政務支出之需要，強制將人民手中部分財富徵收為政府所有，由於涉及人民財產之減損，並不宜由人民行使公民投票，否則人民之願望必為減少租稅，造成預算無法編列，影響政府政務之推動。薪俸、人事事項涉及政府運作及管理執行，為維持文官系統之完整性及安定性，亦不宜由人民行使公民投票。

綜上分析可知，世界許多民主進步國家，如義大利即規定公投議題不得涉及稅賦、財政、減刑及國際條約之批准等事項，對於公投事項設有議題之限制似屬常態。而如探究對於公投議題設限之理由不外乎之基於「自利防堵原則」的考量，擔心公民以不理性之態度進行公投，再加上本法對於公投結果賦予之強大的效力，因此在政府部門對於公民理性不信任的潛在心理下，自然會對公投的發動設下重重關卡，而以下將討論的審議委員會設置，以及各項門檻限制恐怕亦是在如此的心態下產生，因而有學者認為，究其根本問題還是在於面對公投的不可預測性及對現行重大政策橫生干擾時，各種權力部門的「戒慎恐懼」之心⁴⁰。然而民眾極力爭取較少限制甚至是無限制的公投制度設計，或許何嘗不也是出於對政府的一種不信任感使然。因此，在討論如何除去公投法「鳥籠」的問題上，除了要從國民主權行使正當性及憲法基本規範合法性等憲法學理上進行研究外，更應關注的是公民教育的推廣與深化，提升人民對公共議題的參與度，以及理性思辨的能力。以公投提案是否應有限制的問題分析，有學者建議，在推動公投者對於財政的專業知識及資訊可能有所欠缺的情形下，行政機關在不違反客觀中立義務的要求下，應有責任甚至是義務協助其製作「相對收入財源」之建議⁴¹。

⁴⁰ 吳志光，同註 37，頁 508。

⁴¹ 吳志光，同註 37，頁 504。

因此，政府對於公投提案議題可能涉及租稅、預算或其他專業性問題，如投資，若僅基於「自利防堵原則」的考量而以「不宜」為由採限制性規定，恐難輕易說服民眾，似可參酌學者建議，在不失中立立場的前提下，相關行政機關應充分提供相關之專業協助，並加強各項利弊得失的宣導，或輔以延長宣傳期之方式，減少衝動投票的可能，以利民眾做出理性的判斷。亦有學者提出，鑒於公投所耗費社會成本確實極高，如非絕對必要，切莫輕易訴諸公投，特別是個別政策議題的公投，然而其亦認為，與其為公投的實施設定重重關卡，倒不如轉而呼籲政府應致力於透過適當行政程序的設計以提升人民的參與，因人民的參與一提升，政府的決策自然就更透明、更符應人民需求，更受到人民信賴，如此一來，自然就減少公投實施的動議，代議民主當然也就隨之穩定⁴²。

三、是否應刪除審議委員會之規定

本法之所以被外界稱為「鳥籠式公投」，除了前述公投提案議題之限制外，外界批評聲浪最大的就是公投之提案、連署及同意門檻問題，以及本法「公民投票審議委員會」設置是否有當之問題。本院委員雖曾就審議委員會委員依立法院各黨團席次比例推薦之組成方式是否有違憲之虞，依司法院大法官審理案件法第5條第1項第3款聲請釋憲。經司法院大法官作成釋字第645號認為該項委員之任命，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，應自解釋公布之日起，至遲於屆滿一年時，失其效力。其後本

⁴² 許宗力，同註34，頁50。

法第 35 條第 1 項雖已配合上開釋字修正，惟因該解釋憲法聲請書係針對審議委員會委員之組成方式之合憲性提出釋憲，故而審議委員會仍繼續保留。也因此「鳥籠式公投」之疑慮似仍存在。針對是否應廢除審議委員會兩方意見各有所據，爰將正反意見簡述如下：

（一）建議應廢除審議委員會之理由

本法第 2 條第 5 項規定：「公民投票事項之認定，由公民投票審議委員會（以下簡稱審議委員會）為之。」第 10 條第 2 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 3 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 14 條第 2 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 3 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。」本法第 34 條規定：「行政院應設全國性公民投票審議委員會，審議下列事項：一、全國性公民投票事項之認定。二、第三十三條公民投票提案是否為同一事項之認定。」準此，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之審核權限。然而審議委員會係設於行政院下之行政機關，該一行政權之內部組織，依本法規定並不在協助人民實現主權，而是限制人民之公民意志形成與表達的政治基本權利，恐有違主權在民及直接民主原則⁴³。

此外，實務上審議委員會針對人民公投提案所為之認定有時具有相當之爭議性，例如審議委員會於民國 99 年間在該會第 13 次委

⁴³ 詳見司法院解釋第 645 號許玉秀大法官一部協同、一部不同意見書。

員會議針對臺灣團結聯盟提出之「ECFA 公民投票提案」，主張人民提起之公投提案應持改變現狀之立場，始符合本法制度之設計，並認為領銜人的主文設計並非用反面表述提案，故而決議 ECFA 公投提案不合規定予以駁回。最高行政法院 101 年度判字第 514 號判決雖不採上開審議委員會之見解，惟審議委員會最終仍將該提案駁回。因而有論者認為審議委員會所職司者應係審究公投提案提起之合法性，而不應考量投票通過後權責機關如何處理、看待公投結果之政治性問題，審議委員會針對公投提案應「持改變現狀立場」之要求凸顯出其法治觀念薄弱⁴⁴。基於實務上審議委員會審查公民投票提案過程，曾以提案內容相互矛盾或顯有錯誤，致不能瞭解其提案真意等理由駁回，頗具爭議性，致使有論者認為其設置本身已嚴重阻礙人民行使直接民權。故而建議應刪除審議委員會規定，以免有裁量濫用之虞。

(二)應保留審議委員會之理由

查世界許多具有公投制度之民主進步國家，對於公投提案多設有審查機制(詳見表三)，包括公民投票最多的瑞士都有審查機制，且該審查機制是直接由聯邦政府秘書處(類似我國的行政院)處理⁴⁵，爰我國設置審議委員會審查公投提案似無不可。再從我國公投實務上論，鑑於本法明定公民投票適用事項及排除事項，設置審議委員會處理提案之審核自有其必要性，且依司法院釋字第 645 號解釋理由書意旨，審議委員會審議是否符合規定而屬得交由人民創制或複決事項，具有協助人民正當行使創制複決權之功能，爰為避免人民連署公投提案，經舉辦公民投票後，發生適用事項爭議，

⁴⁴ 陳彥君，從訴訟實務經驗淺談公民投票之相關問題，全國律師，第 18 卷第 12 期，2014 年 12 月，頁 28、30。

⁴⁵ 「公民投票制度公聽會」會議紀錄，同註 20，頁 30。

造成社會動盪以及耗費社會資源成本，故而認為應有審議委員會之設置⁴⁶。

(三)建議調整本法針對公投提案之審議機制

另有學者認為，各國公投案提出後多數均有審議機制，然不論誰掌握審議機制，皆屬既有行政、立法或司法部門而非由另一獨單位執行。審議委員會若定位為「協助通過」人民提出公投提案，則審議委員會性質偏向於技術性機關，且有成為「常態性」機關之必要，不過現制下審議委員會只有委員，根本沒實質幕僚，故只能放在中選會的行政資源，導致審議委員會與中選會，甚至是行政院等三者之關係混淆不清。因此，審議委員會定位不明之情形不僅在於其機關層級為何問題，亦出現在機制運作之本質上，爰認為審議委員會並沒有存的必要，有關公民投票程序事項之審查屬技術層面，應僅由中央選舉委員會負責即可。而所謂的實質審查，為了避免過多政治性因素考量，建議如義大利及法國的制度交由司法部門（如法院）直接就相關案件通過與否後的適法性進行審查。現行機制等於是政府「委外」給審議委員會把關，由於成員多為專家學者，往往造成政治精英見解凌駕民眾政策意願的觀感，並不符合公民投票之精神⁴⁷。然而亦有學者肯定審議委員會存在之必要，但針對其組成成員之產生方式或隸屬有所建議。在針對審議委員會組成成員之產生方式上，有學者建議或可參考法國的憲法委員會委員的產生方式，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，以避免由某些人或某些政黨全部主導⁴⁸。而在審議委員會的隸屬上，則有學者建議或可將其歸為司法院大法官下設組織⁴⁹。

⁴⁶ 立法院第8屆第7會期第13次會議議案關係文書，頁128。

⁴⁷ 政治大學選舉研究中心，同註35，頁140-141。

⁴⁸ 「公民投票制度公聽會」會議紀錄，同註20，頁2。

⁴⁹ 「公民投票制度公聽會」會議紀錄，同註20，頁6。

表三

瑞士、美國、義大利、日本及法國公投成案類型表⁵⁰

國家	程序	實質
瑞士	完成提案即交聯邦議會，聯邦議會在收到提案後，應該準備相對提案送交公投，讓民眾就人民的創制案以及相對提案之間做一選擇。	公民創制違反格式一致的原則、主題一致的原則、國際法的強制規定，聯邦議會得宣布該公民創制全部或部份無效。
美國	(一)向指定機關提出提案；(二)審查提案是否符合法律要件；(三)準備提案標題及摘要；(四)宣傳提案並獲取一定數量之連署；(五)交由州選舉官員驗證連署人數；以及(六)將提案提交投票等階段。 當提案人或合格選民對於提案標題、摘要或財政分析有異議時，大部分的州皆設有「異議暨聲請」程序，異議人得向各級法院提起異議。	(一)規定每個提案只能探討一個主題；(二)在一定期間內，不得重複提出已經公民投票的主題；(三)不得提出與「限制基本人權」有關的主題；(四)「與州政府歲入、歲出相關」的主題。
義大利	中央公投委員會由最高法院(La Corte di Cassazione)的最資深三位庭長與每庭最資深的各三位法官組成，負責審查公投連署提案的合法性。 中央公投委員會在收到後30日內透過行政命令的方式決定該公提案是否合乎法律規定，提案人得於5個工作日內提出答覆意見，或是在20日內補足連署疏漏之處。在此後的48小時中央公投委員會就判定該公投提	憲法法院的審核則是為了確保此公投議題不會涉及到稅賦、財政、赦免及減刑國際條約的批准等。

⁵⁰ 政治大學選舉研究中心，同註35，頁90。

	案的合法性與否。中央公投委員會在判定時僅需由主席或副主席，以及 16 位委員的出席即可。	
日本	地方住民投票提案後送交議會審查。	得否成為住民投票之議題必須通過「中央與地方權限分配之限制」、「議題性質之限制」及「政策形成階段之限制」等三種層次的過濾。
法國	政府在舉辦公投時需徵詢憲法委員會的意見（諮詢性質）	法理上，任何公投案都要總統簽署才能交付公投。

四、是否應降低本法之各項門檻(提案人數、連署人數、投票率、通過率)限制

有關公投之提案人數、連署人數、投票率、通過率，分別規定於本法第 10 條第 1 項：「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。」第 12 條第 1 項：「第二條第二項第一款、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。」第 30 條第 1 項：「公民投票案投票結果，投票人數達全國、直轄市、縣（市）投票權人總數二分之一以上，且有效投票數超過二分之一同意者，即為通過。」第 2 項：「投票人數不足前項規定數額或未有效投票數超過二分之一同意者，均為否決。」有論者認為公民投票乃提供人民直接有效參與民主政治之管道，社會上各種價值均有表達之機會，提案門檻及連署最低人數均不宜規定過高，以免成為實施直接民主之障礙，甚至有應予刪除之建議⁵¹。而針對通過門

⁵¹ 立法院第 8 屆第 7 會期第 13 次會議議案關係文書，頁 119,122。

檻規定，亦有論者認為公投法規定之雙門檻及通過人數規定(投票人數達投票權人總數 2 分之 1 以上，且有效投票數超過 2 分之 1 同意)過於嚴苛，不但不利直接民主之行使，亦容易發生民意遭扭曲之弊病，並舉出過去舉行之六次公投案件，皆因投票人數未達選舉人總數一半而遭否決(詳見表四)，爰建議除憲法增修條文第 4 條第 5 項及第 12 條規定之憲法修正案、領土變更案之複決案通過門檻特別規定外，其他公投案應採「簡單多數決制」，即刪除投票率門檻，投票者有效票過半數同意者，即為通過⁵²。

⁵² 立法院第 8 屆第 7 會期第 13 次會議議案關係文書，頁 242-245。

表四

歷次公投投票率及贊成率統計

案號	主文概述	投票結果
第一案	如果中共不撤除瞄準臺灣的飛彈，您是否贊成政府增加購置反飛彈裝備，以強化臺灣自我防衛能力？	投票率 45.17%， 贊成率 91.8%， 未達投票率門檻遭否決
第二案	您是否同意政府與中共展開協商，推動建立兩岸和平穩定的互動架構，以謀求兩岸的共識與人民的福祉？	投票率 45.12%， 贊成率 92.05%， 未達投票率門檻遭否決
第三案	你是否同意制定「政黨不當取得財產處理條例」將中國國民黨黨產還給全民。	投票率 26.34%， 贊成率 91.46%， 未達投票率門檻遭否決
第四案	您是否同意制定法律追究國家領導人及其部屬，因故意或重大過失之措施，造成國家嚴重損害之責任，並由立法院設立調查委員會調查，懲處違法失職人員。	投票率 26.08% 贊成率 58.17%， 未達投票率門檻遭否決
第五案	您是否同意政府以「臺灣」名義加入聯合國？	投票率 35.82%， 贊成率 94.01%， 未達投票率門檻遭否決
第六案	您是否同意我國申請重返聯合國，名稱採務實、有彈性的策略，亦即贊成以中華民國、或以臺灣、或以其他兼顧尊嚴的名稱，申請重返聯合國及加入其他國際組織？	投票率 35.74%， 贊成率 87.27%， 未達投票率門檻遭否決

公民投票之提案、連署門檻設計，其功能應在於確保公共政策的穩定性。查世界各民主進步國家對於公民投票之提案、連署多有

門檻設計，所有國家皆提案或連署的門檻限制，唯高低不一(詳見表五)。門檻過高固然增加人民負擔影響權利行使，然而門檻過低亦易造成提案過易而生恣意與浮濫，須在兩者間取得平衡。若以全國性公投來看，高門檻家如法國，其公投次數明顯比瑞士及義大利少，顯示門檻高低對於公投實施與否有一定程度的限制。不過，若把美國州級公投的資料納入參考，又會發現連署門檻不見得對於提案多寡有太大影響，譬如美國加州的連署門檻為「前次選舉長投票數」5%，屬於高門檻，但該州在交付投票的創制提案數量上始終名列全美前茅⁵³，因此不宜單從提案、連署人數之規定判斷，爰有學者提出應一併注意計算基礎(以全體投票權人為計算基礎，抑或以某一次選舉或投票之參與者為基礎)及時間長短之問題，以確保提案及連署門檻設計的合理性⁵⁴。另外亦可針對不同類型議題(如美國各州針對修憲及法律創制或複決)，往往採取不同的提案門檻。又或是如義大利及法國，在降低公民連署門檻的同時，亦可採結合代議機關一定比例議員連署的方式，透過民意代表的支持程度來增加連署的代表性⁵⁵。惟本法不但同時定有相當比率要求之提案及連署門檻，且又設有審查提案之審議委員會，恐對於人民所提之公投案能否順利進入公投程序有極大之挑戰，是否有過度限制人民行使直接參政權之虞，值得考量。

⁵³ 政治大學選舉研究中心，同註 35，頁 138。

⁵⁴ 「公民投票制度公聽會」會議紀錄，同註 20，頁 10-11。

⁵⁵ 政治大學選舉研究中心，同註 35，頁 140。

表五

瑞士、美國、義大利、日本及法國公投提案及連署機制概要

國家	主體	程序
瑞士	1. 人民：憲法、法律的人民創制，指的是由人民決定好法律，交給政府執行，這是一種管理法律的權力。 2. 立法機關：國際條約	1. 公民創制需要 10 萬名公民連署（瑞士公民數約 500 萬），並且要在 18 個月內連署完成。 2. 法案通過 100 天內，超過五萬個公民連署，或者是八州提出，該法案便需要通過複決。
美國	1. 人民：凡設有創制複決制度的州政府，由人民提案憲法創制或法律創制；法案通過 90 天內由公民提出複決。 2. 立法或行政機關（包括憲法修正委員會）：提出包括「立法複決」、「諮詢性複決」。	1. 所有的州均係以一定比例的選民（voting public）人數為門檻，而非要求一絕對數量的連署人數。（通常是最近一次選舉中的「特定公職職位（大部分是州長）投票數」。「法律創制提案的平均連署門檻是「前次選舉州長投票數」的 7.23%；「憲法修正創制」提案的平均連署門檻則是「前次選舉州長投票數」的 9.17%。 2. 有些州為避免連署過份集中，而有地理分佈限制。
義大利	1. 人民：憲法條文與憲法性質律之修正；行政區變更。 2. 立法機關或人民：廢止性公投。	1. 不論憲法修正或一般廢止性公投，需要義大利參議院或眾議院五分之一以上的國會議員，五個區議會，或五十萬選民共同連署完成後則得以進行。公民連署人的簽名需於 90 天之內完成。 2. 關於行政區變更：三分之一以上之鄉鎮議會提出合併之請求。

日本	1. 立法機關：國民投票修憲複決。 2. 行政、立法、人民：地方性（自治體）住民投票。	各自治體的住民投票，以全選舉人總數五十分之一（即 2%）為連署要件。
法國	有權利主動發起公投的機關是政府、國會少數加公民與總統。	由國會五分之一的成員提出，並經十分之一的選舉人連署後提出公民投票案。

至於通過門檻，經查世界各國公投制度之設計未盡相同，依其國體（聯邦制或非聯邦制）、憲法體系（剛性憲法或柔性憲法）、公投效力（強制性公投或諮詢性公投）等情況而有不同。在公投的法制設計上，有於憲法中規定，亦有於地方法規中規定者，甚至有國家並無制式化的公投法，而係針對個案需要特別規定者。另在聯邦制國家，多由各邦（州、省）自行規定自行辦理，而在針對修憲案等憲政議題上，亦或有以各邦為公投案通過單位者。有與我國立法相同者，採雙重門檻機制者，如義大利，亦有不規定投票率門檻，僅採有效票門檻者，如日本（贊成票數超過總有效投票數 2 分之 1 即為通過）（詳見表六）。是以，有關公投是否設置雙門檻及門檻高低規定，與該國國情及實際民主運作情形息息相關，尚難歸納出統一模式。查外國立法例針對不同事項之公投案多有寬嚴不一之通過門檻設計，然而在我國之情況，除憲法修正案及領土變更案之複決憲法增修條文對於通過門檻已有明定外，本法針對公投事項無差別的雙門檻規定，是否有過度限制人民行使直接參政權之虞，值得考量。

表六

公民投票案通過門檻規定之外國立法例

國家	說明
法國	無投票人數門檻限制，採贊成票超過反對票之簡單多數即通過。
美國	1. 依各州規定。 2. 大多採簡單多數即通過。 3. 美國目前並無全國性公投。
德國	1. 依各邦規定 2. 德國目前並無全國性公投。
日本	1. 日本國憲法第 96 條第 1 項：本憲法修訂，必須經各議院全體議員三分之二以上贊成，由國會提議，向國民提案並得其承認。此一承認需在特別的國民投票或國會制定之選舉的投票中，獲得半數以上之贊成。所謂贊成的投票數係指：超過投票總數（贊成投票數與反對投票數合計之數）二分之一之情形，方符合國民之承認之規定。 2. 日本國憲法第 95 條：僅適用於某一地方公共團體之特別法，基於法律規定，若無得到其地方公共團體的居民投票過半數同意，國會不得制訂之。
義大利	1. 須有合格投票人之半數參與投票及超過有效票數之半數同意，始為通過。（憲法 75 條） 2. 憲法或憲法性法律公布後三個月內，若有國會一院 1/5 議員請求，或 50 萬選舉人連署，或 5 區議會請求，可交付公民投票。非經有效票多數同意，不得公布。（憲法 138 條）
匈牙利	1. 有效門檻：公民投票應有合格投票人之半數（50%）參與投票方為有效。（基本法§8-(4)） 2. 通過門檻：如有效投票數超過 50%對提案事項表達相同意向者，即為明確，始為通過。（基本法§8-(4)）
波 蘭	1. 有效門檻：公民投票之結果，如有合格投票人之過半數以上（50%）參與投票即具有拘束力。（憲法 §125-3） 2. 通過門檻：超過有效投票數之 50%同意，始為通過。（全

	國性公民投票法§79)
斯洛伐克	1. 有效門檻：公民投票應有合格投票人之半數（50%）參與投票方為有效。（憲法§98） 2. 通過門檻：超過有效投票數之 50%同意，始為通過。（憲法§98）
瑞士	1. 強制性公投（憲法 140 條及 142 條） （1）憲法 140 條第 1 項之適用情況，規定參與投票選民過半數及過半數的州同意，始為通過。 （2）憲法 140 條第 2 項之適用情況，規定參與投票選民過半數同意，始為通過。 2. 非強制性公民投票：需有 5 萬選民或 8 個州之提出，表決門檻與強制性公投相同。（憲法 141 條）
英國	針對特定事件制定相關公投法案（如加入歐洲聯盟公投），似無統一通過門檻（如 1998 年「蘇格蘭法案」規定之通過門檻為 40%合格選民投票贊成）。

伍、結論

公民投票可反映直接民意，並促進人民跟社會的整合，是強化民主政治的一個必要政策制度。在經過長久的研議與討論，終在 2003 年完成本法之立法，然而隨之而來的卻是對於本法的各式批評，其中最常見的就是認為本法限制過多，將公投制度變成「鳥籠式公投」。為此，本院歷屆委員均對於本法有多項修正提案。惟本次行政院所提之草案僅增訂不在籍投票制度中之移轉投票規定，雖然對於降低民眾參與公投之成本、提高投票率，進而落實公民參政權具有一定之正面助益，然而並未回應各界對於本法之批評，亦未參酌採納本院歷屆委員之修正提案內容，提出全文修正案，對於目前公投進行中所產生之各項爭議勢必無法解決，恐有徒然浪費立法

能量之虞，確有可惜之處。爰此，本報告除就本草案之相關問題進行評估，提出以下幾點修正建議，俾供本院委員於審查法案及問政之參考，並另就本法其他受到民眾關注之重要議題，如是否降低投票權人年齡規定、是否應增加得進行公投之事項、是否應刪除審議委員會之規定，以及是否應降低本法之各項門檻(提案人數、連署人數、投票率、通過率)限制等問題進行初步研析。

一、採行不在籍投票之必要性及可行方式之研析。

二、申請移轉投票之條件建議再放寬。

三、投票所值勤之警衛人員亦得允許其於值勤地之投票所投票。

四、投票所工作人員縱使有戶籍異動之情形仍應於工作地之投票所投票。

五、移轉投票不宜排除適用本法第 17 條之公投。

六、建議增訂得以自然人憑證申請移轉投票。

陸、條文對照表

公民投票法部分條文修正草案條文對照表

行政院提案條文	本報告建議條文	現 行 條 文	說 明
第二十五條 公民投票投票權人名冊之編造、公告閱覽、更正、投票、開票及有效票、無效票之認定，除另有規定外，準用公職人員選舉罷免法<u>第十七條至第二十條、第二十二條、第二十三條、第五十七條至第六十二條、第六十四條、第六十六條</u>規定。 公民投票案與全國性之選舉同日舉行投票時，其投票權人名冊，與選舉人名冊分別編造。	(無修正意見)	第二十五條 公民投票投票權人名冊之編造、公告閱覽、更正、投票、開票及有效票、無效票之認定，準用公職人員選舉罷免法第二十條至第二十三條、第二十六條、第二十九條、第三十條、第五十條之一、第五十七條至第六十條、第六十二條、第六十四條<u>之</u>規定。 公民投票案與全國性之選舉同日舉行投票時，其投票權人名冊，與選舉人名冊分別編造。	行政院說明： 一、配合本次修正增列不在籍投票之規定，第一項爰增列「除另有規定外」準用公職人員選舉罷免法相關條文之例外情形。另公職人員選舉罷免法九十六年十一月七日修正後，其條次已有變更，爰修正刪除毋須準用之規定。 二、第二項未修正。
第二十五條之一 因故不在戶籍地投票所投票（以下簡稱不在籍投票）之投票權人，依下列規定投票：	第二十五條之一 因故不在戶籍地投票所投票（以下簡稱不在籍投票）之投票權人，依下列規定投票：		行政院說明： 一、本條新增。 二、為順應世界潮流趨勢，方便投票權人投票，第一項爰明定不在籍投票投票權

一、依本法申請移轉至戶籍地以外之直轄市、縣（市）投票（以下簡稱移轉投票）者，應於移轉投票地之投票所投票。 二、投票所工作人員，於工作地之投票所投票。 前項第一款之移轉投票，於總統依第十七條規定交付之公民投票，不適用之。 第一項第一款之移轉投票投票權人，於准予登記後至投票日前有戶籍異動情形者，除投票所工作人員外，仍應於移轉投票地之投票所投票。	一、依本法申請移轉至戶籍地以外之<u>鄉（鎮、市、區）</u>投票（以下簡稱移轉投票）者，應於移轉投票地之投票所投票。 二、投票所工作人員及<u>值勤之警衛人員</u>，於工作地之投票所投票。 <u>前項第一款</u>之移轉投票投票權人，於准予登記後至投票日前有戶籍異動情形者，仍應於移轉投票地之投票所投票。		人之投票地點，並分款明列移轉投票及工作地投票之規定。 三、考量投票權人可能因工作、就學等因素，於投票日不克返回戶籍地投票，或因返回戶籍地投票需花費時間、金錢成本，進而影響其投票意願，第一項第一款爰明定依本法申請移轉至戶籍地以外之直轄市、縣（市）投票者，應於移轉投票地投票所投票之規定。又為保障投票所工作人員之公民投票權益，爰擴大工作地投票實施範圍，於第一項第二款明定投票所工作人員，於工作地之投票所投票。 四、總統交付之公民投票，依第十七條第二項規定不適用第二十
---	---	--	--

			四條公民投票辦理期間之規定，鑑於籌辦移轉投票實際作業有一定所需時間，恐難以因應，爰於第二項明定於總統依第十七條規定交付之公民投票，不適用之。 五、移轉投票投票權人，於准予登記後至投票日前有戶籍異動情形者，除投票所工作人員於工作地投票外，仍應於移轉投票地之投票所投票，爰為第三項規定。 本報告說明： 一、為保障投票權人投票權利及不在籍投票設立之意旨，並考量各行政區大小有異，僅允許跨直轄市、縣（市）移轉投票，恐與實務需求有所出入，允宜准許因故不是在戶籍地投
--	--	--	--

			票所投票之投票權人得申請移轉至戶籍地以外之鄉(鎮、市、區)投票，爰修正第一項第一款規定。 二、投票所工作人員得不經申請，其不在籍投票應於工作地投票，不得變動。所稱工作人員是否包括於投票日所執行勤務之警察人員？尚有未明之處，爰增列第一項第二款，納入值勤之警衛人員，並規定其應於值勤地投票。 三、第十七條規定之防禦性公投與國家主權及國家安全息息相關，其投票結果有時將對國家主權與國家安全有極大影響，將其排除適用移轉投票，是否反易引起政治及社會議論，不無疑問。此
--	--	--	---

			外，防禦性公投之規定係於朝野高度共識下通過之立法，如僅以選務作業問題為由，即排除適用移轉投票規定，恐亦難以得到廣大民眾的認同，爰刪除第二項規定，第三項移列為第二項。 四、第一項第二款已明定投票所工作人員之投票地，自與其是否申請移轉投票或戶籍地是否異動無涉，第二項「除投票所工作人員外」之文字似屬多餘，爰予刪除。
第二十五條之二 符合第八條第一項規定資格之投票權人申請移轉投票，應備具親自簽名或蓋章之申請書，載明申請移轉投票地之地址，並檢附本人之國民身分證正面及背面影本	第二十五條之二 符合第八條第一項規定資格之投票權人申請移轉投票，應備具親自簽名或蓋章之申請書，載明申請移轉投票地之地址，並檢附本人之國民身分證正面及背面影本		行政院說明： 一、<u>本條新增。</u> 二、第一項明定申請移轉投票之資格及申請人向戶籍地鄉（鎮、市、區）戶政機關提出申請之期限、應檢附之書件、申請書載明申

，自中央選舉委員會發布受理申請全國性公民投票移轉投票公告之日起三十日內，送達其戶籍地鄉（鎮、市、區）戶政機關。 前項公告須載明申請資格、期間、地點、應備具書件及申請方式等。 申請人依第一項規定申請後，得於申請期間截止前備具親自簽名或蓋章之申請書，並檢附本人之國民身分證正面及背面影本，申請變更或撤回；其申請變更或撤回，以一次為限。 第一項及前項申請以郵寄辦理者，其送達日期以鄉（鎮、市、區）戶政機關收件日為準。	，自中央選舉委員會發布受理申請全國性公民投票移轉投票公告之日起三十日內，送達其戶籍地鄉（鎮、市、區）戶政機關，<u>或持內政部憑證管理中心簽發之自然人憑證於指定網站辦理申請。</u> 前項公告須載明申請資格、期間、地點、應備具書件及申請方式<u>及網站</u>等。 申請人依第一項規定申請後，得於申請期間截止前備具親自簽名或蓋章之申請書，並檢附本人之國民身分證正面及背面影本，<u>或持自然人憑證於指定網站</u>，申請變更或撤回；其申請變更或撤回，以一次為限。 第一項及前項申請以郵寄辦理者，其送達日期以鄉（鎮、市、		請移轉投票地之地址。至申請人於申請書載明之申請移轉投票地之地址，係由申請人提供可以就近投票之地址，僅供參酌核配投票所之用，不影響該地址住戶之權益。 三、第二項規定受理申請全國性公民投票移轉投票公告須載明事項。 四、第三項規定申請變更及撤回申請。 五、第四項規定移轉投票之申請以郵寄辦理，其送達日期之基準。 本報告說明： 投票權人申請移轉投票或變更、撤回移轉投票辦理之方式，除書面辦理外，亦可持內政部憑證管理中心簽發之自然人憑證於指定之網站辦理，爰修
---	---	--	---

	區)戶政機關收件日為準。		正第一項及第三項規定，以提高民眾辦理之便利性。
第二十五條之三 戶籍地鄉(鎮、市、區)戶政機關收到前條申請書件後，應於投票日三十五日前完成查核，並將查核結果通知書以掛號郵件寄交申請人。鄉(鎮、市、區)戶政機關寄發上開查核結果通知書掛號郵件，並應保存執據備供查考。 申請人有下列各款情事之一者，鄉(鎮、市、區)戶政機關應不准予登記為移轉投票之投票權人，並在查核結果通知書上註明： 一、申請人不合第八條第一項規定資格。 二、申請時申請移轉之直轄市、縣(市	第二十五條之三 戶籍地鄉(鎮、市、區)戶政機關收到前條申請書件後，應於投票日三十五日前完成查核，並將查核結果通知書以掛號郵件寄交申請人。鄉(鎮、市、區)戶政機關寄發上開查核結果通知書掛號郵件，並應保存執據備供查考。 申請人有下列各款情事之一者，鄉(鎮、市、區)戶政機關應不准予登記為移轉投票之投票權人，並在查核結果通知書上註明： 一、申請人不合第八條第一項規定資格。 二、申請時申請移轉之鄉(鎮、市、區		行政院說明： 一、<u>本條新增</u>。 二、第一項及第二項明定戶籍地鄉(鎮、市、區)戶政機關對於移轉投票申請案件之查核作業程序及查核結果之通知。 三、戶政機關於查核結果通知申請人符合移轉投票之投票權人後至投票日前，申請人嗣後如因未具備在中華民國繼續居住六個月以上、喪失國籍、喪失臺灣地區人民身分、死亡或受監護宣告尚未撤銷，喪失投票權人資格，原查核結果通知書失其效力，於造冊基準日前不予列入移轉投票選舉人

）非屬戶籍地以外之直轄市、縣（市）。 三、未依前條第一項規定期限申請。 四、未備具前條第一項所定之書件。 五、非向申請時之戶籍地鄉（鎮、市、區）戶政機關申請。 六、申請移轉投票之地址書寫錯誤或不明，致無法核配投票所。 第一項查核結果准予登記為移轉投票之投票權人，其查核結果通知書寄交申請人後至投票日前，申請人喪失投票權人資格者，原查核結果通知書失其效力，不予列入移轉投票投票權人名冊。已列入名冊者，予以註銷。	）<u>非屬戶籍地以外之鄉（鎮、市、區）</u>。 三、未依前條第一項規定期限申請。 四、未備具前條第一項所定之書件。 五、非向申請時之戶籍地鄉（鎮、市、區）戶政機關申請。 六、申請移轉投票之地址書寫錯誤或不明，致無法核配投票所。 第一項查核結果准予登記為移轉投票之投票權人，其查核結果通知書寄交申請人後至投票日前，申請人喪失投票權人資格者，原查核結果通知書失其效力，不予列入移轉投票投票權人名冊。已列入名冊者，予以註銷。		名冊；其中居住期間計算，以造冊基準日為準，嗣後不再審究其日後之遷徙事實。至於造冊基準日後已列入名冊者，則予以註銷其投票權人資格，爰為第三項規定。 本報告說明： 配合本報告第二十五條之一第一項第一款建議條文，修正第二項第二款戶政機關應不准予登記為移轉投票之事由。
--	---	--	--

第二十五條之四 戶籍地鄉（鎮、市、區）戶政機關應於投票日三十日前將其核准移轉之投票權人清冊送移轉投票地鄉（鎮、市、區）戶政機關，並於戶籍地投票權人名冊註記移轉投票。 移轉投票地鄉（鎮、市、區）戶政機關，應依前項清冊編造移轉投票投票權人名冊，送由移轉投票地鄉（鎮、市、區）公所函報直轄市、縣（市）選舉委員會備查，並由鄉（鎮、市、區）公所公開陳列、公告閱覽，移轉投票申請人發現錯誤或遺漏，得於閱覽期間內申請更正。 前項名冊經公告閱覽期滿後，移轉投票地鄉（鎮、市、區）公所應將原冊及申請更正情形，	（無修正意見）		行政院說明： 一、<u>本條新增</u>。 二、明定移轉投票投票權人名冊編造、移轉投票投票權人名冊公開陳列、公告閱覽及查核更正。
--	----------------	--	---

送由移轉投票地鄉（鎮、市、區）戶政機關查核更正，並通知戶籍地鄉（鎮、市、區）戶政機關註記。			
第二十五條之五 投票所工作人員戶籍地或准予登記移轉投票之投票所，與其工作地之投票所不同者，由鄉（鎮、市、區）公所編造工作地投票投票權人清冊，於投票日二十五日前送工作地鄉（鎮、市、區）戶政機關。 工作地鄉（鎮、市、區）戶政機關，應依前項清冊編造工作地投票投票權人名冊，並通知戶籍地鄉（鎮、市、區）戶政機關於戶籍地投票權人名冊註記工作地投票。 原准予登記為移轉投票投票權人名冊之投票	（無修正意見）		行政院說明： 一、<u>本條新增。</u> 二、第一項及第二項明定工作地投票投票權人名冊之編造。 三、已准予登記為移轉投票投票權人者，其後如擔任投票所工作人員，應編入工作地投票所投票權人名冊，爰於第三項明定由戶籍地鄉（鎮、市、區）戶政機關變更註記，並通知移轉投票地鄉（鎮、市、區）戶政機關不編入移轉投票投票權人名冊。

所工作人員，應由戶籍地鄉（鎮、市、區）戶政機關變更註記為工作地投票，並通知移轉投票地鄉（鎮、市、區）戶政機關不編入移轉投票投票權人名冊。			
第二十五條之六 第二十五條之一之不在籍投票投票權人名冊確定後，投票地鄉（鎮、市、區）戶政機關應填造不在籍投票投票權人人數統計表，送由投票地鄉（鎮、市、區）公所轉報直轄市、縣（市）選舉委員會，於投票日三日前彙整公告，並由投票地鄉（鎮、市、區）戶政機關併入戶籍地投票之投票權人人數計算。	（無修正意見）		行政院說明： 一、 <u>本條新增</u> 。 二、明定不在籍投票投票權人人數之統計。
第二十五條之七 移轉投票地鄉（鎮、市、區）戶政機關應依據確定之移轉投票投	（無修正意見）		行政院說明： 一、 <u>本條新增</u> 。 二、明定移轉投票通知單之編造、郵寄或分送

票權人名冊編造 投票通知單，送 由移轉投票地鄉 （鎮、市、區） 公所於投票日二 日前郵寄或分送 移轉投票投票權 人。			。
第二十五條之八 不在籍投票投票 權人之公投票， 由各該投票地直 轄市、縣（市） 選舉委員會依中 央選舉委員會規 定之式樣印製。	（無修正意見）		行政院說明： 一、<u>本條新增</u>。 二、明定不在籍投 票投票權人公 投票之印製。

參考文獻

- 1、立法院第9屆第1會期第1次會議議案關係文書，院總第1574號，政府提案第15515號。
- 2、立法院第8屆第7會期第13次會議議案關係文書。
- 3、楊惟仁，我國實施不在籍投票制度之可行性研究，醒吾學報第49期，2014年1月。
- 4、高永光主持，「不在籍投票制度之研究」，內政部委託研究報告，2004年9月。
- 5、何展旭、黃錦堂，「我國不在籍投票制度設計原則與前瞻方向」，全國律師，第15卷第8期，2011年8月。
- 6、張世瑩、樊中原，我國實施移轉投票可行性分析，中國行政評論，第18卷第1期，2010年6月。
- 7、趙俊人，公民投票法部分條文修正草案評估報告，立法院法制局法案評估報告，2013年5月。
- 8、吳志光，公民投票與權力分立原則，憲政時代，第30卷第4期，2005年4月。
- 9、許宗力，憲法與公民投票：公投的合憲分析與公投法的建制，新世紀智庫論壇，第2期，1998年5月。
- 10、王鼎銘，成本效益、公民責任與政治參與：2004年參與公民投票的分析，中央研究院政治學研究所籌備處、社會學研究所主辦之公民權臺灣社會變遷基本調查第八次研討會資料，2006年5月26日。
- 11、姚孟昌，兩人權公約下人民決權之當代實踐：以2014年蘇格蘭獨立公投為例，新世紀智庫論壇，第67期，2014年9月。

- 12、朱蔚菁，選舉權行使年齡降低至十八歲之研析，立法院法制局憲政專題研究，2003 年 12 月。
- 13、政治大學選舉研究中心，公民投票案提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，中央選舉委員會委託研究，2013 年 4 月。
- 14、陳彥君，從訴訟實務經驗淺談公民投票之相關問題，全國律師，第 18 卷第 12 期，2014 年 12 月。
- 15、「公民投票制度公聽會」會議紀錄，2015 年 4 月 27 日。
- 16、中央選舉委員會網站，公民投票專區，<http://web.cec.gov.tw/files/11-1000-2243-1.php?Lang=zh-tw>。
- 17、《林濁水觀點》時代的召喚（二）：公投罷免運動對太陽花魅力無法擋，自由評論網專欄，2015 年 12 月 28 日，<http://talk.ltn.com.tw/article/breakingnews/1553770>。
- 18、內政部憑證管理中心，<http://moica.nat.gov.tw/what.html>。
- 19、民調 18 歲投票？逾半民眾不贊成，2014 年 12 月 9 日，中國時報，第 A8 版。
- 20、降低投票年齡到 18 歲 70%網友反對，2015 年 6 月 16 日，<https://tw.news.yahoo.com/%E3%80%90%E6%B0%91%E8%AA%BF%E3%80%91%E9%99%8D%E4%BD%8E%E6%8A%95%E7%A5%A8%E5%B9%B4%E9%BD%A1%E5%88%B018%E6%AD%B2-70-%E7%B6%B2%E5%8F%8B%E5%8F%8D%E5%B0%8D-104352187.html>。
- 21、日參院沒人敢擋 18 歲投票權一致通過，2015 年 6 月 18 日，自由時報，第 A04 版。
- 22、張葆源，公民投票法第二條辨正，自由評論網，2010 年 6 月 2 日，<http://talk.ltn.com.tw/article/paper/400300>。

附錄

公民投票法修正草案評估報告(初稿)書面意見

莊弘仔助理研究員

- 一、建議條文第 25 條之 1 第 3 項增訂「值勤之警衛人員」，然「值勤之警衛人員」是否為此款所稱「工作人員」？依報告內容，似採肯定見解。惟倘若是，則似無需增訂此規定之必要；若非如是，則本款宜增訂「值勤地之投票所投票」等語，以配合本款文句整體文意之完整性，請參酌。
- 二、建議條文第 25 條之 2 第 1 項增訂以自然人憑證方式申請不在籍投票之規定，報告人倘仍維持此建議條文意旨，則本項文字部分，基於明確性要求，建議以分款方式規範之為妥。另同條第 3 項規定亦然，建請一併考量。此外，報告人建議不在籍投票之申請、變更或撤銷，增訂自然人憑證方式為之，然投票人可否在申請與變更或撤銷不在籍投票採取不同方式？例如申請時使用自然人憑證、變更時採書面方式。

公民投票法修正草案評估報告(初稿)書面意見參採

- 一、針對第一點意見，警衛人員係由警察機關調派擔任，其職務並非在於執行投開票所選務業務，而是保障選務人員的人身安全、避免有人鬧場及確保選票的保管、運送等安全，其所執行者係為維持治安之警察勤務，故而其是否屬於工作人員，則不

無疑問，爰為保障其投票權利，本報告遂將警察人員擔任警衛一職，等同於工作人員，直接賦予應於移轉投票地之投票所投票，並參酌選罷法第 58 條之立法體例，明定於投票所值勤之警衛人員亦得於值勤地之投票所投票，爰維持本報告意見。

二、針對第二點意見，有關增訂以自然人憑證方式申請不在籍投票之規定，因均為申請移轉投票事宜，爰似無須以分款方式規範。另有關投票人可否在申請與變更或撤銷不在籍投票採取不同方式，係屬技術性事宜，似無須於條文中明訂，允宜由主管機關以行政規則訂之。

法案及性別影響評估檢視表(內政部)

法案及性別影響評估檢視表

【第一部分】：本部分由機關人員填寫

103.08.15 生效

填表日期：105 年 1 月 6 日			
填表人姓名：林若喬		職稱：專員	
電話：23565065		e-mail：moi1636@moi.gov.tw	
身分： ☒ 業務單位人員 ☐ 法制單位人員 ☐ 其他，請說明：_____			
填 表 說 明			
一、行政院所屬各機關主管法律案報院審查，應依「行政院所屬各機關主管法案報院審查應注意事項」及「中央行政機關法制作業應注意事項」規定辦理。 二、除廢止案（及配合行政院組織改造整批處理、單純訂修之法律案）外，皆應依據本表進行「法案及性別影響評估」。 三、建議各單位於法案研擬初期，即徵詢性別平等專家學者或各部會性別平等專案小組的意見；法案研擬完成後，應併同本表送請民間性別平等專家學者進行程序參與（至少預留 1 週的填寫時間），參酌其意見修正法案內容，並填寫「玖、性別影響評估結果」後通知程序參與者。			
壹、法案名稱	公民投票法部分條文修正草案		
貳、主管機關	內政部	主辦機關	內政部民政司
參、法案內容涉及領域：			勾選（可複選）
3-1 權力、決策、影響力領域			☒
3-2 就業、經濟、福利領域			☐
3-3 人口、婚姻、家庭領域			☐
3-4 教育、文化、媒體領域			☐
3-5 人身安全、司法領域			☐
3-6 健康、醫療、照顧領域			☐
3-7 環境、能源、科技領域			☐
3-8 其他（勾選「其他」欄位者，請簡述法案涉及領域）			☐
肆、問題界定與訂修需求			
項 目	說 明		備 註
4-1 問題界定	4-1-1 問題描述 現行全國性公民投票之方式，除投票所工作人員得在工作地投票所投票外，投票權人應於「戶籍地投票所」投票。過去民眾為了返回戶籍地投票，必須花費大量時間、金錢成本與舟車勞頓，對於個人及整體社會都形成相當大的資源耗費與負擔，甚至有		簡要說明所面臨問題之梗概。

		民眾因此放棄投票，形同投票權利被剝奪。	
	4-1-2 執行現況及問題之分析	1. 查公民投票法第 25 條規定，投票人之投票，準用公職人員選舉罷免法第 20 條(條次現已修正為第 17 條)之規定。次查，公職人員選舉罷免法第 17 條規定，選舉人，除另有規定外，應於戶籍地投票所投票。有關公投實施不在籍投票，事涉上開規定之修正。 2. 由於不在籍投票涉及投票制度變革，攸關公民投票權人投票權益保障外，也牽動政黨利益，對政黨競爭與組織動員產生影響，政黨可能因政治因素反對或刻意誤導民眾，增加制度推動阻力。	1.業務推動執行時，遭遇問題之原因分析。 2.說明現行法規是否不足、須否配合現況或政策調整。
	4-1-3 相關之性別統計及性別分析	本修正草案適用對象是全體全國性公民投票之投票權人，不以特定性別、性傾向或性別認同為規範對象。	1.透過相關資料庫、圖書等各種途徑蒐集既有的性別統計，並作出性別分析，以說明該問題是否會對不同性別人口造成不同影響。 2.性別統計與性別分析應儘量顧及不同性別、性傾向及性別認同者之年齡、族群、地區等面向。
	4-1-4 須強化的性別統計及其方法	由於規範內容無因性別區分，故無強化之處及其建置方法。	如既有性別統計不足，請提出須強化之處及其建置方法。
4-2 訂修需求	4-2-1 解決問題可能方案	一、可能方案：修正公民投票法準用公職人員選舉罷免法「戶籍地投票所」投票之規定，採行移轉投票方式。 二、評估： 全國性公民投票以全國為投票行使範圍，公投票只有 1 種，選務作業最單純，規劃由全國性公	請詳列解決問題之可能方案及其評估(涉及性別平等議題者，併列之)。

	民投票開始實施，選務可行性高；適用於全國性公民投票權人，採行移轉投票方式，民眾「本人」、「親自」、「在投票日當天」、「前往投票所」投票，最能維護投票秘密、確保公投公平性。	
4-2-2 訂修必要性	一、現行投票權人應於「戶籍地投票所」投票之規定，造成民眾為返回戶籍地投票，個人及整體社會的資源耗費與負擔，也可能使得無法返回戶籍地投票者被迫放棄投票，已不符社會需要，有檢討修正必要。 二、第 8 屆立法委員丁守中所提不在籍投票法草案： (一)法案內容：不在籍投票方式得以通訊投票、特設投票所投票、提早投票、移轉投票、或網路(電子)投票等為之；適用於總統副總統、立法委員、直轄市長、縣(市)長選舉及全國性公民投票；不在籍投票方式及適用選舉類別，得由中央選舉委員會依國情及行政資源逐步推動，其辦法由該會定之。 (二)研析意見： 1.不在籍投票方式，其中通訊投票及網路電子投票，存在難以確保為投票人真意、無法維持投票秘密、會否助長賄選行為等問題；特設投票所投票，有投票人能否依自由意志投票之問題；提早投票，則有公投票及選票運送、保管等問題，現階段均不宜採行。 2.不在籍投票方式及適用公投選舉類別，涉及人民投票權利之行使，基於法律保留原則，不	請說明最終必須訂修法案以解決問題之理由；如有立委提案，並請納入研析。

		宜以授權辦法定之。	
4-3 配套措施及相關機關協力事項	1. 本草案修正公布後，因應全國性公民投票投票權人採跨縣市「移轉投票」，投票所工作人員採「工作地投票」，因此增加選務經費支出，包括宣導作業費、登記查核費、編造投票權人名冊、寄發查核結果通知書之郵資、填報、寄發投票通知單、投開票所設置及運送投票匭等，有增加選務經費約新臺幣 8 千萬元之需求；本部辦理戶役政資訊系統修正，有增加經費約新臺幣 194 萬元之需求。在員額方面則無增加人員編制員額之需求。 2. 本草案修正公布後，公民投票法施行細則須配合檢討修正。	配套措施諸如人力、經費需求或法制整備等；相關機關協力事項請予詳列。	
伍、政策目標	使每一個有參政權的公民能實現最基本的投票權利，並且節省民眾為返回戶籍地投票，民眾與社會所必須付出的龐大時間或金錢成本，以落實人權保障，擴大政治參與以及深化民主。	簡要說明政策取向。	
陸、徵詢及協商程序			
項 目	說 明	備 註	
6-1 法案主要影響對象	全體全國性公民投票之投票權人。	請說明法案內容主要影響之機關（構）、團體或人員。	
6-2 對外意見徵詢	一、101 年 4 月 19 日召開不在籍投票公聽會。 二、101 年 5 月 25 日、101 年 12 月 7 日邀集相關機關會商不在籍投票實施方式及立法原則。	1. 請說明對社會各界徵詢意見及與相關機關（構）、地方自治團體協商之人事時地。 2. 徵詢或協商時，應敘明其重	

6-3 與相關機關(構)及地方自治團體協商	邀集本部法規委員會全體委員、中央相關機關及地方政府，於 102 年 4 月 12 日召開「公民投票法部分條文修正草案」聯席審查會議。	要事項、有無爭議、相關條文、主要意見、參採與否及其理由(含國際參考案例)，並請填列於附表；如有其他相關資料，亦請一併檢附。 3. 對社會各界徵詢意見，應落實性別參與。
柒、成本效益分析及對人權之影響：		
項 目	說 明	備 註
7-1 成本	本修正草案所規劃之「移轉投票」，係奠基於現行選務人員「工作地投票」之實施經驗，又此制與現行「戶籍地投票所」投票方式相同，僅係將公投票由戶籍地移轉至工作地或求學地，採行此制，民眾及選務機關將無適應上困難，惟將略為提高選務工作複雜度。	
7-2 效益	一、推動不在籍投票政策，符合憲法保障人民參政權之意旨，屬落實保障基本人權之一環，具有更進一步保障人權之重大意義，對於擴大政治參與，以及深化民主，亦具有正面作用。 二、不在籍投票之適用對象及投票方式，包括國內一般民眾採跨縣市「移轉投票」及投票所工作人員採「工作地投票」，不在籍投票各類適用對象預估人數，包括：投票所工作人員約 19 萬人，執行勤務警察約 6 萬人，在營服役軍人約 22 萬人，在外縣(市)工作者	1.關於成本及效益，指政府及社會為推動及落實法案必須付出之代價及可能得到之效益。 2.得量化者應有明確數字，難以量化者亦應有詳細說明。

		約 55 萬人，在外縣(市)就學者約 32 萬人，以上合計約 134 萬人，約占全國投票權人總數 7.3%。惟移轉投票係採申請制，可能申請人數因未有前例，尚難估算。 三、不在籍投票之實施，將能節省民眾為返回戶籍地投票，個人及整體社會的資源耗費與負擔，包括搭乘飛機、高鐵、長途客運或駕車返鄉投票等交通費支出，預留及實際返鄉之時間成本，舟車勞頓之情緒負擔，請假及工作代理之壓力，交通壅塞，以及對工作與生產之影響等社會成本，亦有助於碳排放量之大幅降低。	
7-3 對人權之影響	7-3-1 憲法有關人民權利之規定	本修正草案係為方便選民履行其投票參政的權利，確保公民投票權的行使，全國性公民投票之方式，除現行投票所工作人員得在工作地投票所投票之外，擴大實施不在籍投票制度，使有參政權之公民，於全國性公民投票能實現最基本之投票權利。相關修正符合憲法有關人民權利之規定，並可落實人權保障，擴大政治參與及深化民主。	請檢視法案是否符合憲法有關人民權利之規定及司法院解釋。
	7-3-2 公民與政治權利國際公約	本修正草案係為方便選民履行其投票參政的權利，確保公民投票權的行使，全國性公民投票之方式，除現行投票所工作人員得在工作地投票所投票之外，擴大實施不在籍投票	依公民與政治權利國際公約及經濟社會文化權利國際公約施行法，請檢視法案是否符合公約規定及聯合國人權事務委員會之一般性意見，以積極促進各項人權之實現。

		制度，使有參政權之公民，於全國性公民投票能實現最基本之投票權利。相關修正符合公約規定及聯合國人權事務委員會之一般性意見，並可落實人權保障，擴大政治參與及深化民主。	
	7-3-3 經濟社會文化權利國際公約	本修正草案係為方便選民履行其投票參政的權利，確保公民投票權的行使，全國性公民投票之方式，除現行投票所工作人員得在工作地投票所投票之外，擴大實施不在籍投票制度，使有參政權之公民，於全國性公民投票能實現最基本之投票權利。相關修正符合公約規定及聯合國人權事務委員會之一般性意見，並可落實人權保障，擴大政治參與及深化民主。	依公民與政治權利國際公約及經濟社會文化權利國際公約施行法，請檢視法案是否符合公約規定及聯合國經濟社會文化權利委員會之一般性意見，以積極促進各項人權之實現。

捌、性別議題相關性

8-1 規範對象：

- (1) 若 8-1 任一指標評定「是」者，應繼續填列項目「捌、8-2 及 8-3」及「第二部分－性別影響評估程序參與」；如 8-1 皆評定為「否」者，則免填「捌、8-2 及 8-3」，逕填寫「第二部分－性別影響評估程序參與」，惟若經程序參與後，11-5「法案與性別議題關聯之程度」評定為「有關」者，則需修正「捌、8-1 至 8-3」，並補填列「玖、性別影響評估結果」。
- (2) 本項不論評定結果為「是」或「否」，皆需填寫評定原因。

項 目	評定結果 (請勾選)		評定原因	備 註
	是	否		
8-1-1 訂修內容以特定性別、性傾向或性別認同者為規範對象		☒	本修正草案受益對象是全國性公民投票之投票權人，不以特定性別、性傾向或性別認同為規範對象。	如規範對象以男性或女性為主，或以同性戀、異性戀或雙性戀為主，或個人自認屬於男性或女性者，請評定為「是」。
8-1-2 訂修內容未區別對象，但執行方式將因性別、性傾向或性別認同不同		☒	本修正草案有關不在籍投票投票權人之類別及其投票地點、移轉投票申請資格、提出申請之期限、應檢附之書件、申請書載明事項、申請變更、撤回申請、	規範對象雖無區別，但因性別、性傾向或性別認同之本質差異，而有不同執行方式者，請評定為「是」。

而有差異		移轉投票投票權人名冊、工作地投票投票權人名冊造冊、移轉投票通知單編造、郵寄或分送等規定，規範內容未區別對象，執行方式亦未因性別、性傾向或性別認同不同而有差異。	
8-1-3 訂修內容所規範對象及執行方式無差異，但對於不同性別、性傾向或性別認同者將產生不同結果	V	本修正草案有關不在籍投票投票權人之類別及其投票地點、移轉投票申請資格、提出申請之期限、應檢附之書件、申請書載明事項、申請變更、撤回申請、移轉投票投票權人名冊、工作地投票投票權人名冊造冊、移轉投票通知單編造、郵寄或分送等規定規範對象及執行方式無差異，對於不同性別、性傾向或性別認同者亦未產生不同結果。	規範對象及執行方式雖無差異，惟其結果乃因性別、性傾向或性別認同而有不同者，請評定為「是」。

8-2 性別目標

項 目	說 明	備 註
8-2-1 採取積極作為，去除不必要差別待遇，或促進實質平等		基於憲法平等權之規定，採行一定方式去除現行法規及其執行所造成之差別待遇，或提供較為弱勢之一方必要之協助，以促進其實質地位之平等。（本項及 8-2-2 不得全部填列無關）
8-2-2 營造平等環境，預防及消除性別歧視		消除或打破性別刻板印象與性別隔離，以消弭因社會文化面向所形成之差異，或提供不同性別、性傾向或性別認同者平等機會獲取社會資源，提升其參與社會及公共事務之機會。（本項及 8-2-1 不得全部填列無關）

8-3 性別效益

項 目	說 明	備 註
8-3-1 對於消弭性別歧視、促進性別平等有積極、正面綜效		請詳加說明性別效益何在，本項不得填列無關。
8-3-2 符合憲法、國際規範(包括消除對婦女一切形式歧視公約		依消除對婦女一切形式歧視公約施行法，請檢視法案是否符合公約(CEDAW)規定及其一般性建議，並請

CEDAW)、性別平等 政策綱領等要求		再查核法案內容之合宜性，本項不得 填列無關。
政、性別影響評估結果：請填表人依據性別平等專家學者意見之檢視意見提出綜合說明，包括對「第二部分、性別影響評估程序參與」主要意見參採情形、採納意見之法案調整情形、無法採納意見之理由或替代規劃等；經「第二部分－性別影響評估程序參與」後，11-5「法案與性別議題關聯之程度」評定為「無關」者，9-1至9-3免填。		
9-1 評估結果之綜合說明		
9-2 參採情形	9-2-1 說明採納意見後之 法案調整	
	9-2-2 說明未參採之理由 或替代規劃	
9-3 通知程序參與之專家學者本法案的評估結果（請填寫日期及勾選通知方式，請勿空白）： 已於____年____月____日將「評估結果」以下列方式通知程序參與者審閱 ☐傳真 ☐e-mail ☐郵寄 ☐其他_____		
拾、法制單位復核（此欄空白未填寫者，將以不符形式審查逕予退件。） 10-1 法案內容： ☒提經法規會討論通過 ☐已會法制單位表示意見 10-2 徵詢及協商程序： ☒已徵詢及協商法案主要影響對象 ☒已適當說明與回應徵詢及協商對象所提之主要意見 10-3 對人權之影響： ☒已由法規會具人權專長委員、曾受人權教育訓練之參事、其他高階人員或委請之人權學者專家檢視 10-4 訂修程序： ☒本檢視表已完整填列 復核人姓名及職稱：<u>專員莊哲維</u>		

立法院法制局法案性別與人權影響評估檢視表

壹、法案名稱	公民投票法部分條文修正草案		
貳、主管機關	內政部		
參、法案內容涉及領域：		勾選（可複選）	
3-1 權力、決策、影響力領域		☒ V	
3-2 就業、經濟、福利領域			
3-3 人口、婚姻、家庭領域			
3-4 教育、文化、媒體領域			
3-5 人身安全、司法領域			
3-6 健康、醫療、照顧領域			
3-7 環境、能源、科技領域			
3-8 其他（勾選「其他」欄位者，請簡述法案涉及領域）			
肆、主管機關法案及性別影響評估檢視表檢視結果			
檢視項目	內容	檢視結果	
4-1 提案機關之性別影響評估之檢視	4-1-1 檢視表是否檢附到立法院	☒ 是 ☐ 否 ☐ 其他（請說明）	
	4-1-2 檢視表是否依程序填報	☒ 是 ☐ 否 ☐ 其他（請說明）	
	4-1-3 是否為相關之性別統計及性別分析	☐ 是 ☒ 否 ☐ 其他（請說明）	
4-2 與本法案相關之配套法案及機關	4-2-1 是否因性別觀點而需配套修正之相關法案	☐ 是，法案名稱： ☒ 否 ☐ 其他（請說明）	
	4-2-2 是否因性別觀點而需協力之機關	☐ 是，協力機關： ☒ 否 ☐ 其他（請說明）	
伍、機關提案之性別議題相關性			
5-1 規範對象			
項 目	檢視結果	備 註	
5-1-1 法案內容是否以特定	☐ 是	例如規範對象以男性或女性為	

性別、性傾向或性別認同者為規範對象	☒ 否 ☐ 其他（請說明）	主，或以同性戀、異性戀或雙性戀為主，或個人自認屬於男性或女性者，是否涉及本法案條文。
5-1-2 法案內容未區別對象，但是否其執行方式將因性別、性傾向或性別認同不同而有差異	☐ 是 ☒ 否 ☐ 其他（請說明）	規範對象雖無區別，但因性別、性傾向或性別認同之本質差異，而有不同執行方式者，是否涉及本法案條文。
5-1-3 法案內容所規範對象及執行方式無差異，但是否對於不同性別、性傾向或性別認同者將產生不同結果	☐ 是 ☒ 否 ☐ 其他（請說明）	規範對象及執行方式雖無差異，惟其結果乃因性別、性傾向或性別認同而有不同者，是否涉及本法案條文。

5-2 性別目標

項 目	檢視結果	備 註
5-2-1 法案內容是否須採取積極作為，去除不必要差別待遇，或促進實質平等；營造平等環境，預防及消除性別歧視目標	☐ 是 ☒ 否 ☐ 其他（請說明）	一、基於憲法平等權之規定，採行一定方式去除現行法規及其執行所造成之差別待遇，或提供較為弱勢之一方必要之協助，以促進其實質地位之平等。 二、消除或打破性別刻板印象與性別隔離，以消弭因社會文化面向所形成之差異，或提供不同性別、性傾向或性別認同者平等機會獲取社會資源，提升其參與社會及公共事務之機會。 三、本法案是否須採更積極作為以符合預防及消除性別歧視目標。

5-3 性別效益

項 目	檢視結果	備 註
5-3-1 法案是否對於消弭性別歧視、促進性別平等有積極、正面綜效	☒ 是 ☐ 否 ☐ 其他（請說明）	主管機關所列性別效益，是否有助消弭性別歧視、促進性別平等有積極正面綜效。
5-3-2 法案是否符合憲法、國際規範(包括消除對婦女一切形式歧視公約 CEDAW)、性別平等政策綱領等要求	☒ 是 ☐ 否 ☐ 其他（請說明）	依消除對婦女一切形式歧視公約施行法，主管機關應檢視法案是否符合公約(CEDAW)規定及其一般性建議，請再檢核本法案內容是否合宜。

陸、機關提案對人權之影響

6-1 對人權之影響

項 目	檢視結果	備 註
6-1-1 法案是否符合憲法有關人民權利之規定	☒ 是 ☐ 否 ☐ 其他（請說明）	請檢視法案是否符合憲法有關人民權利之規定及司法院解釋。
6-1-2 法案是否符合公民與政治權利國際公約	☒ 是 ☐ 否 ☐ 其他（請說明）	依公民與政治權利國際公約及經濟社會文化權利國際公約施行法，請檢視法案是否符合公約規定及聯合國人權事務委員會之一般性意見，以積極促進各項人權之實現。
6-1-3 法案是否符合經濟社會文化權利國際公約	☒ 是 ☐ 否 ☐ 其他（請說明）	依公民與政治權利國際公約及經濟社會文化權利國際公約施行法，請檢視法案是否符合公約規定及聯合國經濟社會文化權利委員會之一般性意見，以積極促進各項人權之實現。

柒、性別與人權影響評估結果：

依據參加本法案評估報告草案座談會或書面審查之專家學者意見，綜合說明本法案之性別與人權影響評估意見。

7-1 專家學者意見綜合說明	「公民投票法」在 2003 年 12 月公布施行以來，各界對本法之批評不斷，雖歷經 3 次修正，立法院歷屆委員對於本法仍有多項修正提案。而本次行政院所提之公民投票法部分條文修正草案，則僅針對全國性公民投票之方式，擬擴大實施不在籍投票制度，然並未全面回應各界對於本法之批評，亦未參酌採納歷屆立法委員之修正意見。而本評估報告則針對主管機關所函送的「公民投票法部分條文修正草案」進行評估研究。 本評估報告參考相關研究、法律規範與各國作法，並檢視行政院所提草案內容後，另外提出 6 項具體的修正建議。檢視本報告內容對於「公民投票法部分條文修正草案」之評估面向相當周延，立論亦頗為中肯。同時，檢視本評估報告內容未以特定性別、性傾向或性別認同者為規範對象，符合憲法、兩公約施行法及 CEDAW 施行法中有關人民權利保障之規範。 簽名：黃翠紋（必填） 日期：105 年 5 月 3 日（必填）	
7-2 參採情形	7-2-1 說明採納意見後之報告調整	內容未以特定性別、性傾向或性別者為規範對象，符合憲法、兩公約施行法及 CEDAW 施行法中有關人民權利保障之規範，無調整必要。
	7-2-2 說明未參採之理由或替代規劃	

