

臺北高等行政法院判決

高等行政訴訟庭第七庭

114年度訴字第228號

114年12月11日辯論終結

原告 潘翰疆
訴訟代理人 顏紘頤 律師
被告 中央選舉委員會

代表人 李進勇（主任委員）

訴訟代理人 喬政翔 律師

上列當事人間公民投票法事件，原告不服被告中華民國114年1月8日中選法字第1143550008號函，提起行政訴訟，本院判決如下：

主 文

原告之訴駁回。

訴訟費用由原告負擔。

事實及理由

一、事實概要：

緣原告於民國113年7月12日向被告提出全國性公民投票案，主文為「你是否同意全面禁止含金屬材質之彈簧續壓式套索陷阱（俗稱山豬吊）之使用、持有、販售、製造、陳列及輸出入。」被告為審議原告之提案是否合於公民投票法（下稱公投法）之規定，於113年9月24日舉行聽證，並於同年10月18日進行第608次委員會審議決議後，以113年10月28日中選法字第1133550644號函請原告依上開決議內容補正。經原告為相關補正，並變更提案主文為「你是否同意立法禁止含金屬材質之彈簧續壓式套索陷阱(俗稱山豬吊)之使用、持有、販售、製造、陳列及輸出入，但法律規定之例外情況除外。」（下稱系爭公投提案）。被告針對原告所補正之事項，於113年12月20日舉行第610次委員會會議決議駁回。並

01 以114年1月8日中選法字第1143550008號函（下稱原處分）
02 駁回原告提出之系爭公投提案。原告不服，逕行提起本件行
03 政訴訟。

04 二、本件原告主張：

05 (一)系爭公投案並無違反原住民族基本法第19條第1項第1款及公
06 投法第1條第2項：

07 1.原處分提出：「意即原住民族基本法第19條所定原住民獵
08 捕野生動物之權利，是否當然成為補正後主文架構下之排
09 除規定，尚有語意不明之處，難認補正以符合公民投票法
10 第1條第2項規定」，然被告疑有錯誤解讀公投法第1條第2
11 項之情事。

12 2.系爭公投提案主文經修正後，將「全面禁止」修改為「立
13 法禁止」，更加入「但經法律規定之例外情況除外」，賦
14 予立法院可考量各種利益衝突設計適當之例外情況。故系
15 爭公投提案通過後，立法院當可就原住民狩獵權與生態保
16 護間為考量，以法律對之進行適當限制，惟同時亦設有例
17 外情況。立法院既為公開透明之立法場域，亦有原住民立
18 委參與法案審議，當可在各方利益折衝考量後修改法律，
19 成為原住民族基本法第19條第1項第1款對原住民狩獵的適當
20 法律限制及其例外。

21 3.綜上所述，修改後之系爭公投提案主文，並未違反原住民
22 族基本法第19條第1項規定以及公投法第1條第2項。

23 (二)系爭公投提案主文並無違反公投法第2條第2項第2款：

24 1.原處分以「……惟現行有關山豬吊管制之規範，是否以行
25 政公告或立法方式、其管制之程度與範圍、是否得由主管
26 機關核可下使用，甚而是否須比照使用氾濫又殺傷力強大
27 的獸鋏，均已有所考量，始形成現有之法律規範，縱其規
28 範密度為如同補正後提案主文，尚難認立法者有立法怠
29 惰，需提起公民投票立法原則創制案督促立法之必要。」
30 等理由作成系爭公投提案審核不通過之處分。

31 2.系爭公投提案處理問題確實存在立法怠惰：

01 被告認為動物保護法第14條之1、第14條之2、野生動物保
02 育法第19條等條文，均有限制獵捕動物之規定，並非立法
03 怠惰。實際上，「立法怠惰」並非指哪一個立法委員懈怠
04 懶惰，而是指現實客觀上發生一社會問題或需求，但法律
05 卻無有效解決方式或無規定。客觀上，上舉三個條文均未
06 以更強力的方式禁止使用山豬吊，與系爭公投提案主文有
07 所不同。雖然農業部有公告「動物保護法第十四條之一第
08 一項第七款所定捕捉動物禁止使用之方法」，但其乃以行
09 政方式公告，非以立法方式為之，且禁止範圍與公投主文
10 相比較小，故客觀現實上，法律確實未強力地禁止使用山
11 豬吊。

12 3.系爭公投提案主文確實屬於立法原則之創制：

13 原告修改系爭公投提案主文，將「全面禁止」改為「立法
14 禁止」並增加「但經法律規定之例外情況除外」，故不具
15 原主文「全面禁止」對例外情況的排他性，可讓立法院依
16 憲法及職權修正法律，得妥適處理利害關係人權利、其他
17 相關法律規定，訂定符合比例原則的例外情況，故系爭公
18 投提案立法原則屬於「原則禁止、例外許可」之立法原
19 則，尚待立法院後續落實於法律中，不侵犯立法院職權行
20 使。再者，修正後系爭公投提案主文既非一完整條文，並
21 無明確指出要制定於何一法規範，亦無具體之處罰規定
22 （對罰鍰要處罰多少）。並且在補正後之系爭公投提案主
23 文中，原告已加入「但經法律規定之例外情況除外」，詳
24 細規定及例外情況之訂定需要立法委員討論制定，故系爭
25 公投提案主文屬一「立法原則」，尚須待立法院後續落實
26 於法規範中，並不致侵犯立法院職權行使。

27 (三)系爭公投提案並無違反公投法第10條第3項第5款「提案內容
28 不能瞭解其提案真意」：

29 1.原處分提及：「農業部林業及自然保育署改良之山豬吊，
30 經其說明可減少誤捕瀕危物種及增加動物存活率及救援時
31 效，有台灣黑熊及山羌之案例可證，惟補正後理由書認為

01 與既有山豬吊相比，改良之山豬吊界尚無法證實能防止誤
02 捕其他野生動物，與主管機關說明不符，有公投法第10條
03 第3項第5款所定提案內容不能了解其提案真義之情
04 事。」。

- 05 2.按被告前揭理由，實質上為官方與我方動保團體對於改良
06 後山豬吊使用效果的認知不同。但認知不同，就是需要提
07 出證據，且可在公投舉辦辯論釐清之處，並交由全體國民
08 進行投票選擇。按被告之說法，是否只要官方認知與提案
09 連署者認知不同，就屬於「提案內容不能了解提案真
10 意」？照被告之理由，只要公投提案之說明理由令，官方
11 不認同說法，就是「不能了解提案真意」。被告此一認
12 定，已經揭露了其原本即不想通過系爭公投提案之立場。
13 實質上這樣認定已經屬於違法認定，原告對被告之違法認
14 定以及其所表現出來之態度，深表遺憾。

15 (四)聲明：

- 16 1.原處分應予撤銷。
17 2.被告應依公投法第10條第5項至第9項規定辦理原告為領銜
18 人於113年11月26日所提之「你是否同意立法禁止含金屬
19 材質之彈簧續壓式套索陷阱(俗稱山豬吊)之使用、持有、
20 販售、製造、陳列及輸出入，但經法律規定之例外情況除
21 外。」全國性公民投票案。
22 3.訴訟費用由被告負擔。

23 三、本件被告答辯：

- 24 (一)系爭公投提案主文所稱之「含金屬材質之彈簧續壓式套索陷
25 阱（下稱「山豬吊」）」是否應禁止，業經立法院於野生動
26 物保護法修正時反覆討論，並於會議時，各委員同意不將
27 「山豬吊」列入明文限制範圍，並於114年1月21日立法通
28 過，故原告仍認其提出之系爭公投提案係立法原則之創設云
29 云，顯已不符公投法第2條第2項之規定：

- 30 1.於動物保護法中，雖未明文規定禁止使用「山豬吊」，然
31 動物保護法第14條之1第7款即明文規定：「捕捉動物，不

得使用下列方法：……七、其他經主管機關公告禁止之方法。」，顧見立法者係以明文授權之方式，要求主管機關視實際狀況公告禁止獵捕動物之方式，以免掛一漏萬，而前開立法模式，雖係限制人民之自由，然既動物保護法第14條之1已明文授權予主管機關為補充性規定，即難認立法者未將特定捕捉動物方法列入法律明文，為立法怠惰。又主管機關即行政院農業委員會（現為行政院農業部，下稱農業部），於109年2月11日，即以農牧字第1090042046A號函公告訂定「動物保護法第十四條之一第一項第七款所定捕捉動物禁止使用之方法」，是以，於動物保護法中，主管機關即以函文之方式，處理有關「山豬吊」獵具之使用限制，並明示其例外，而細譯前開函文之內容可知，農業部系基於動物保護法第14條之1之規定，明定禁止以「山豬吊」為捕捉動物之方法，是動物保護法中雖未明文禁止「山豬吊」，然既立法者於動物保護法中以明文授權之方式，要求主管機關為補充規定，且主管機關亦依法公布之，衡諸前開釋字及判決意旨，尚難認立法者或主管機關有立法怠惰或不備之情事。

2. 是以，原告雖稱動物保護法、野生動物保育法等法律，未以法律之方式，明文禁止使用「山豬吊」之獵具，然依據立法院討論紀錄可知，因使用「山豬吊」之狩獵方式，與原住民族之傳統文化習習相關，且不可取代，故立法者於立法時，同意不以明文禁止之方式處理，而係授權主管機關以適當之行政命令處理之，是以，立法者於野生動物保護法之修正期間，已與主管機關等詳細評估後，認為無須將「山豬吊」列入明文禁止之獵捕方法，則前開立法模式即為立法者之價值選擇，縱然現施行之野生動物保護法與原告之主張不符，亦難認其提出之系爭公投提案，與公投法第2條所稱之「立法原則之創制」之要件相符。

(二)系爭公投提案主文稱：「立法禁止含金屬材質之彈簧續壓式套索陷阱（即「山豬吊」）之使用、持有、販售、製造、陳

01 列及輸出入，但經法律規定之例外情況除外」其中以主句原
02 則禁止，子句開放之形式，已不符公投法第10條第3項之規
03 定，且易使民眾混淆其提案之原始目的，是被告認系爭公投
04 提案主文之內容，不能瞭解其提案真意，洵屬有據：

05 據原告提出之補正版理由書之說明，仍係以全面禁止「山豬
06 吊」為訴求，而與其系爭公投提案主文「主要子句為負面表
07 述，條件子句為正面表述」之內容不符。甚且，如依原告提
08 出之系爭公投提案主文可知，如經法律規定允許「山豬吊」
09 獵具為狩獵方法，反而得排除其公投主文之限制，顯然系爭
10 公投提案主文將造成人民如圈投「同意」，係指條件未成就
11 之全面禁止同意，抑或係指條件需全數成就後，其始同意全
12 面禁止「山豬吊」？反之，如圈投「不同意」者，究竟係認
13 為不同意全面禁止，抑或係不同意創設法律上之例外？

14 (三)系爭公投提案主文稱：「立法禁止含金屬材質之彈簧續壓式
15 套索陷阱（即「山豬吊」）之使用、持有、販售、製造、陳
16 列及輸出入，但經法律規定之例外情況除外」是否使原住民
17 基本法第19條所定原住民獵捕野生動物權利構成主文架構之
18 除外規定，尚有語意不明，與公投法第1條第2項齟齬。是被
19 告認系爭公投提案主文之內容與原住民族基本法第19條、公
20 投法第1條第2項規定有違，洵屬有據：

21 1.公投法第1條第2項「不得違反原住民族基本法之規定」對
22 於公民投票提案所為之義務規定，並非將任何涉及原住民
23 族權利之公投主文設置「但經法律規定之例外情況除外」
24 但書規定即可，而應具體說明何以該項公投事項不會違反
25 原住民族基本法之規定，以避免侵害原住民族之權利。此
26 乃係公投提案之具體化義務，以避免投票者在無法辨明公
27 民投票結果意義的情況之下，違反原住民族基本法之規定
28 而侵害原住民族權利，從而違反公投法第1條第2項。如未
29 以此解釋公投法第1條第2項，恐使該條文成為具文。

30 2.就原住民族基本法第19條第1項與公投法第1條第2項之解
31 釋而言，如認為原住民族基本法第19條第1項之解釋可如

同原告所述：謂人民得以公投之方式，對於原住民族基本法第19條所列之原住民族權利形塑法律逕予規制，將令原住民族基本法第19條的規定形同具文，乃有不當。

3. 公投提案應具體說明：該項公投主文「如何限制」原住民族狩獵權（或原住民族狩獵方法，原告起訴狀、補正資料、系爭公投提案主文均未說明）及「如何構成」原住民族基本法第19條例外，或該項主文「未涉及」原住民族基本法所涉原住民族權利。如未能具體化所欲公投之事項及其結果，將使得投票圈選時無所適從。

(四) 聲明：

1. 駁回原告之訴。

2. 訴訟費用由原告負擔。

四、本院之判斷：

(一) 本件應適用之法令及相關法律見解：

1. 按憲法第2條規定：「中華民國之主權屬於國民全體。」第17條規定：「人民有選舉、罷免、創制、複決之權。」揭示主權在民原則，因此人民有選舉、罷免、創制、複決之基本公民權。其中關於人民創制、複決權乃屬於直接民主制下，人民直接針對政策、法律表達意見，據以影響或支配政權運作之手段。另憲法第136條規定：「創制、複決兩權之行使，以法律定之。」俾將此基本權具體化，並設定必要程序，資以行使。立法機關因而在不改變我國憲政體制主要採代議民主之前提下，依上開規定意旨，於92年12月31日訂定公投法，提供人民對重大政策等直接表達意見之管道，參與國家意志之形成，以協助人民行使創制、複決權，與憲法自屬無違（司法院釋字第645號解釋理由書意旨參照）。

2. 次按公投法第1條第2項規定：「公民投票涉及原住民權利者，不得違反原住民族基本法之規定。」第2條第2項規定：「全國性公民投票，依憲法規定外，其他適用事項如下：一、法律之複決。二、立法原則之創制。三、重大政策之創制或複決。」第9條第1項、第3項規定：「（第1項）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民投票案主文、理由書及提案人名冊正本、影本各一份，向主管機關為之。……（第3項）第一項主文應簡明、清楚、客觀中立；理由書之闡明及其立場應與主文一致。」第10條第3項、第4項規定：「（第3項）主管機關於收到公民投票提案或補正之提案後，應於六十日內完成審核。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三十日內補正，並以一次為限，屆期未補正或經補正仍不符規定者予以駁回：一、提案非第二條規定之全國性公民投票適用事項。二、提案違反前條第四項所定辦法之規定。三、提案不合第一條第二項或前條第八項規定。四、提案有第三十二條規定之情事。五、提案內容不能瞭解其提案真意。主管機關依前項規定命補正者，應先舉行聽證會，釐清相關爭點並協助提案人之領銜人進行必要之補正。」第30條第1項規定：

「公民投票案經通過者，各該選舉委員會應於投票完畢七日內公告公民投票結果，並依下列方式處理：一、有關法律、自治條例之複決案，原法律或自治條例於公告之日算至第三日起，失其效力。二、有關法律、自治條例立法原則之創制案，行政院、直轄市、縣（市）政府應於三個月內研擬相關之法律、自治條例提案，並送立法院、直轄市議會、縣（市）議會審議。立法院、直轄市議會、縣（市）議會應於下一會期休會前完成審議程序。三、有關重大政策者，應由總統或權責機關為實現該公民投票案內容之必要處置。」

3. 又依憲法本文及憲法增修條文之設計，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，國家最高行政機關之行政院則對立法院負責，可知我國憲政體制係採代議民主之政治結構。然如上所述，我國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，因此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

01 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
02 意見之管道，以協助人民行使創制、複決權，其目的在於彌
03 補代議政治之不足（公投法第10條立法理由參照）。又以代
04 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
05 票，當公民投票之結果得直接拘束政治決定時，則人民以主
06 動身分直接參與國家權力運作之一環時，功能上等同於國家
07 立法機關，代替既有之國家機關，或與既有之國家機關協
08 力，以完成立法或重大政策之決定，此時公民投票人所行使
09 之參政權毋寧為「權力」，與人民消極地享有不受國家干預
10 自由之權利，及積極請求受益之權利從而產生主觀公權利之
11 基本「權利」有別。因此憲法第17條規定人民有創制及複決
12 之權，除肯認人民參與國家意志的形成之參政權外，更應自
13 權力分立的觀點，確認人民因藉由公民投票之行使，而得對
14 於代議體制進行直接監督與牽制，具有制衡代議民主的功
15 能。據此，為防止投票結果破壞憲法基本的規劃，人民發動
16 公民投票的建制與運作，主管機關依公投法第10條第3項審
17 查公民投票提案是否符合同法第2條規定之全國性公民投票
18 適用事項、提案的程式是否符合該法第9條規定時，除應注
19 意提案不得違反憲法規範之基本價值秩序及人權保障，另應
20 衡酌公民投票在憲法架構下的權力本質，以及直接民主與間
21 接民主之間權力分立原則的平衡，而其審查範圍之界限應符
22 合比例原則，以確保公民投票之正當行使（最高行政法院11
23 0年度上字第44號判決意旨參照）。

24 (二)被告以原告補正後之主文及理由書，仍不符公投法第1條第2
25 項規定及第2條第2項第2款所定立法原則創制之要件，並有
26 同法第10第3項第5款所定「提案內容不能瞭解其提案真意」
27 之情事，乃以原處分駁回原告提出之系爭公投案，並無違
28 誤，茲分述如下：

- 29 1. 經查，原告於113年7月12日向被告提出全國性公民投票案，
30 主文為「你是否同意全面禁止含金屬材質之彈簧續壓式套索
31 陷阱（俗稱山豬吊）之使用、持有、販售、製造、陳列及輸

01 出入。」，此有該公投提案附卷可參（見原處分卷第1頁至
02 第4頁），被告為審議原告之提案是否合於公投法之規定，
03 於113年9月24日舉行聽證，此有113年9月24日聽證會會議紀
04 錄附卷可參（見原處分卷第69頁至第92頁），並於同年10月
05 18日進行第608次委員會審議決議，依據公投法第10條第3項
06 規定，本案應敘明理由函知提案人之領銜人（即原告），此
07 有被告第608次委員會會議紀錄附卷可參（見原處分卷第93
08 頁至第127頁）。被告遂以113年10月28日中選法字第113355
09 0644號函請原告依上開決議內容補正（見原處分卷第129頁
10 至第131頁）。

11 2. 次查，經原告為相關補正，並變更提案主文為「你是否同意
12 立法禁止含金屬材質之彈簧續壓式套索陷阱(俗稱山豬吊)之
13 使用、持有、販售、製造、陳列及輸出入，但法律規定之例
14 外情況除外。」（下稱系爭公投提案），此有公投主文及理
15 由書（補正版）附卷可參（見原處分卷第133頁至第134
16 頁）。

17 3. 又查，其後，經被告於113年12月20日進行第610次委員會審
18 議決議，本案經補正後仍不符公投法規定，附具理由予以駁
19 回，此有被告第610次委員會會議紀錄附卷可參（見原處分
20 卷第135頁至第144頁）。被告據之作成原處分，此有原處分
21 附卷可參（見原處分卷第145頁至第147頁）。

22 4. 從而，原處分以原告補正後之主文及理由書，仍不符公投法
23 第1條第2項規定及第2條第2項第2款所定立法原則創制之要
24 件，並有同法第10第3項第5款所定「提案內容不能瞭解其提
25 案真意」之情事，而據以駁回原告提出之系爭公投提案，揆
26 諸前揭規定及說明，並無違誤。

27 (三)原告雖主張：系爭公投案並無違反原住民族基本法第19條第
28 1項第1款及公投法第1條第2項云云。惟查，

29 1. 按公投法第1條第2項規定：「公民投票涉及原住民族權利
30 者，不得違反原住民族基本法之規定。」其立法說明為「居
31 住於我國之原住民族人數為根本之少數，且長期受不同歷史

政權之統治及迫害，即使我國現已訂定『原住民族基本法』保障原住民族之權益，但實際上政府採取政策及法案方向，仍時常直接或間接侵害原住民族之權益，忽略原住民族之實際需求及其獨立性。爰於本法第一條增列原住民族及部落知情同意權，影響原住民族權利相關之公民投票，首應交由原住民族先行決定，保有原住民族之獨立性與自決之特性。」，後經立法院審議，將條文修改為「公民投票涉及原住民族權利者，不得違反原住民族基本法之規定。」此有立法院議案關係文書附卷可稽（見本院卷第115頁至第127頁）。換言之，公投法第1條第2項增設，乃係為尊重原住民族權利與獨立性所設，不得以公民投票之多數決暴力限制居於國家少數之原住民族之基本權利。

2. 次按原住民族基本法第19條規定：「（第1項）原住民得在原住民族地區及經中央原住民族主管機關公告之海域依法從事下列非營利行為：一、獵捕野生動物。二、採集野生植物及菌類。三、採取礦物、土石。四、利用水資源。（第2項）前項海域應由中央原住民族主管機關會商中央目的事業主管機關同意後公告。（第3項）第一項各款，以傳統文化、祭儀或自用為限。」，若公民投票涉及原住民族獵捕野生動物之權利（即原住民族狩獵權），應不得有違反原住民族基本法之情事，或因語意不清致有違反原住民族基本法之情事。

3. 公投法第1條第2項所定「不得違反原住民族基本法之規定」之要件，對於公民投票提案所為之義務規定，並非將任何涉及原住民族權利之公投主文設置「但經法律規定之例外情況除外」但書規定即可，而應具體說明何以該項公投事項不會違反原住民族基本法之規定，以避免侵害原住民族之權利。此乃係公投提案之具體化義務，以避免投票者在無法辨明公民投票結果意義的情況之下，違反原住民族基本法之規定而侵害原住民族權利，從而違反公民投票法第1條第2項。再者，公投提案應具體說明：該項公投主文「如何限制」原住

01 民族狩獵權（或原住民族狩獵方法），惟原告起訴狀、補正
02 資料、公投主文均未說明及「如何構成」原住民族基本法第
03 19條例外，或該項主文「未涉及」原住民族基本法所涉原住
04 民族權利。如未能具體化所欲公投之事項及其結果，將使得
05 投票圈選時無所適從。

06 4. 承上，原告所提公投主文之內容得否使原住民族基本法第19
07 條所定原住民獵捕野生動物權利構成主文架構之除外規定，
08 尚有語意不明，與公投法第1條第2項規定不符，故被告認系
09 爭公投主文之內容與原住民族基本法第19條、公投法第1條
10 第2項規定有違，經核於法並無不合。

11 5. 綜上，足見原告此部分之主張，不足採信。

12 (四)原告又主張：系爭公投提案主文並無違反公投法第2條第2項
13 第2款云云。惟查，

14 1. 立法機關基於憲法之授權，制定公投法明定人民得經由創制
15 、複決權之行使，參與國家意志之形成。在不改變我國憲政
16 體制係採代議民主之前提下，提供人民對重大政策等直接表
17 達意見之管道，以協助人民行使創制、複決權，與憲法自屬
18 無違（司法院釋字第645號解釋意旨參照），可知我國憲法
19 本文及憲法增修條文規定，基本上係以代議民主為主幹，但
20 同時留有直接民主即公民投票的空間，人民的創制、複決權
21 ，得作為代議民主的補充。又以代議民主為主幹的憲政民主
22 體制下，例外容許人民發動公民投票，當公民投票之結果得
23 直接拘束政治決定時，則人民之投票行為，實際上已是國家
24 權力運作之一環，功能上即係作為國家機關，代替既有之國
25 家機關，或與既有之國家機關協力，以完成立法或重大政策
26 之決定。因此，自權力分立的觀點，確認人民因藉由公民投
27 票之行使，而得對於代議體制進行直接監督與牽制，具有制
28 衡代議民主的功能，是公民投票制度本身，就是憲法上權力
29 分立與制衡機制的一環。全國性公民投票依公投法第2條第2
30 項之規定，適用範圍及於法律之複決、立法原則之創制及重
31 大政策之創制或複決，故人民透過公投參與之國家權力主要

01 是立法權，且人民僅能提出立法原則之創制，而非完整之法
02 律案，顯示人民並無完整之立法權，尚需立法者之協力，始
03 可能將立法原則形諸於法律文字，進而完成立法。惟此應以
04 立法者未曾就此等立法原則進行審議並制定法律為前提，倘
05 若相關法律案業經立法者審議通過，立法懈怠之情形已不存
06 在，自無再透過立法原則創制之公投案督促立法之必要，縱
07 有部分通過條文與提案之立法原則不符，仍應屬是否提起法
08 律複決全國性公民投票之問題，而與立法原則創制乃「從無
09 到有」之制度要件不符，當無從允其提起立法原則創制公投
10 之提案，否則日後縱公投案經投票通過，行政院、直轄市、
11 縣（市）政府亦無可能依據公投法第30條第1項第2款研擬與
12 已通過之法律相牴觸之法律案，其理至明。

- 13 2. 按司法院釋字第443號解釋理由書稱：「……至何種事項應
14 以法律直接規範或得委由命令予以規定，與所謂規範密度有
15 關，應視規範對象、內容或法益本身及其所受限制之輕重而
16 容許合理之差異：諸如剝奪人民生命或限制人民身體自由
17 者，必須遵守罪刑法定主義，以制定法律之方式為之；涉及
18 人民其他自由權利之限制者，亦應由法律加以規定，如以法
19 律授權主管機關發布命令為補充規定時，其授權應符合具體
20 明確之原則；若僅屬與執行法律之細節性、技術性次要事
21 項，則得由主管機關發布命令為必要之規範，雖因而對人民
22 產生不便或輕微影響，尚非憲法所不許。……」等語可知，
23 如涉及人民及其他自由權利之限制，固須由法律規定，惟若
24 立法者以授權主管機關發布命令為補充規定時，如已符合授
25 權明確性原則，亦非憲法所不許；又所謂授權明確性原則，
26 按司法院釋字第643號解釋理由書稱：「……以法律授權主
27 管機關發布命令為補充規定者，其授權之目的、內容及範圍
28 固須明確，且命令之內容須未逾越授權範圍，並符合授權之
29 目的，惟法律概括授權發布命令者，其授權是否明確，與命
30 令是否超越授權範圍，不應拘泥於法條所用之文字，而應就
31 該法律本身之立法目的，及其整體規定之關聯意義為綜合判

01 斷……」等語可知，如發布命令之內容並未逾越法律明確之
02 授權範圍，則不違司法院釋字443號所揭示之法律保留原則
03 之意旨。

04 3. 經查，於動物保護法中，雖未明文規定禁止使用「山豬
05 吊」，然動物保護法第14條之1第7款即明文規定：「捕捉動
06 物，不得使用下列方法：……七、其他經主管機關公告禁止
07 之方法。」顯見立法者係以明文授權之方式，要求主管機關
08 視實際狀況公告禁止獵捕動物之方式，以免掛一漏萬，而前
09 開立法模式，雖係限制人民之自由，然動物保護法第14條之
10 1已明文授權予主管機關為補充性規定，即難認立法者未將
11 特定捕捉動物方法列入法律明文，為立法怠惰。

12 4. 次查，主管機關即行政院農業委員會（現為行政院農業部，
13 下稱農業部），於109年2月11日時，即以農牧字第10900420
14 46A號函公告訂定「動物保護法第十四條之一第一項第七款
15 所定捕捉動物禁止使用之方法」（下稱使用之方法）（見本
16 院卷第71頁至第75頁），而使用之方法明揭：「一、依動物
17 保護法第十四條之一第一項第七款規定，非經主管機關許
18 可，禁止使用含金屬材質之套索陷阱捕捉動物。二、前點所
19 稱含金屬材質之套索陷阱，指含金屬材質繩索，並以彈簧續
20 壓式裝置束綁動物肢體之捕捉工具。三、符合野生動物保育
21 法第二十一條或第二十一條之一規定者，依其規定，不受本
22 公告之限制。」（見本院卷第75頁）。是以，於動物保護法
23 中，主管機關即農業部即以使用之方法處理有關「山豬吊」
24 獵具之使用限制，並明示其例外，而細譯使用之方法之內容
25 可知，農業部係基於動物保護法第14條之1之規定，明定禁
26 止以「山豬吊」為捕捉動物之方法，是動物保護法中雖未明
27 文禁止「山豬吊」，然既立法者於動物保護法中以明文授權
28 之方式，要求主管機關為補充規定，且主管機關亦依法公布
29 之，衡諸前開釋字意旨，尚難認立法者或主管機關有立法怠
30 惰或不備之情事。

01 5. 又查，立法院於114年1月18日修正通過之野生動物保護法第
02 19條規定：「獵捕野生動物，不得以下列方法為之：一、使
03 用炸藥或其他爆裂物。二、使用毒物。三、使用電氣、麻醉
04 物或麻痺之方法。四、架設網具。五、使用獵槍以外之其他
05 種類槍械。六、使用陷阱或特殊獵捕工具。七、使用獸鈹。
06 八、其他經主管機關公告禁止之方法。」，而前開規定於11
07 3年4月11日，於立法院經濟委員會二讀審查時，農業部代理
08 部長陳駿季即向與會之立法委員會說明：「整個修正的重點
09 大概分成四個部分：第一個是全面禁用獸鈹，第二個是保障
10 原住民狩獵的權利及除罪化，第三個部分是強化野生動物飼
11 主責任，第四格部分是當我們稽查時，擴大沒收犯罪物品的
12 範圍。第一個修正重點是全面禁用獸鈹，其實在動物保護法
13 裡面，110年就全面禁用這些獸鈹，因為獸鈹對於野生動物
14 的傷害性很大，所以我們在這次的修法是全面禁用獸鈹，以
15 徹底杜絕使用，未來修法通過以後，無論是預防農損或是原
16 住民狩獵，皆不得使用這些獸鈹。剛才提到有部分原住民是
17 用山豬吊，我們在第十九條也有授權主管機關可以適時公告
18 這些相關禁止使用的獵具目前農業部也推動一些改良式的獸
19 鈹，所以我們是採漸進式的，就是改良式獸鈹如果推動到一
20 段時間以後，我們才會去處理山豬吊的全面禁止」等語，此
21 有立法院第11屆第1會期經濟委員會第7次全體委員會議紀錄
22 附卷可參（見本院卷第87頁）；並於黨團協商時，林業署署
23 長林華慶亦說明：「主席、各位委員。針對上次被保留的第
24 十九條及第二十一條，我們說明一下，第十九條的部分，我
25 們針對金屬獸鈹是全面禁用。另外也接受委員的建議，納入
26 原本的炸藥及爆裂物的使用。還有一個是所謂的金屬套索，
27 考量到農民或原住民族的獵人在實務上還是會有需要，但是
28 我們也考量到它可能會誤捕到像是黑熊之類的瀕危物種，所
29 以我們希望特定規格，也就是大口徑的套索，可以透過一定
30 時間的溝通之後能夠禁用，但是不宜全面禁用。」等語，此
31 有立法院第11屆第2會期黨團協商會議紀錄附卷可參（見本

院卷第93頁）。嗣立法院為促使農業部等主管機關落實其說法，亦於野生動物保護法修正通過時，以附帶決議之方式，要求農業部就前開可能影響原住民族祭儀、文化等，以傳統套索等獵具狩獵野生動物之模式，故於公告禁止前，應會商原住民族委員會後，再行公告，此有立法院院會紀錄：「野生動物保育法第十九條條文修正草案施行後，農業部將依據該條第一項第八款公告禁止獵捕方法，可能影響原住民族基於傳統文化、祭儀及非營利自用，以傳統套索等獵具狩獵野生動物之模式。有鑑於套索等獵具，在原住民族傳統文化具有不可替代性，理應受到一定程度的保護與尊重，未來農業部依據第十九條第一項第八款依法公告其他禁止獵捕野生動物之方法，應會商原住民族委員會後公告。另本條修正通過後，應由農業部透過自主狩獵管理輔導國隊、原民會以地方原民行政體系，儘速至原住民族地區辦理說明會，將資訊充分傳達部落族人瞭解及適應」，此有立法院公報第114卷第19期院會紀錄附卷可參（見本院卷第113頁）。依據前開立法院討論紀錄可知，因使用「山豬吊」之狩獵方式，與原住民族之傳統文化習習相關，且不可取代，故立法者於立法時，同意不以明文禁止之方式處理，而係授權主管機關以適當之行政命令處理之，是以，立法者於野生動物保護法之修正期間，已與主管機關等詳細評估後，認為無須將「山豬吊」列入明文禁止之獵捕方法，則前開立法模式即為立法者之價值選擇，縱然現施行之野生動物保護法與原告之主張不符，亦難認原告提出之系爭投票案，與公投法第2條第2項第2款所定「立法原則之創制」之要件相符。

6. 綜上，足見原告此部分之主張，洵非可採。

(五)原告另主張：系爭提案並無違反公投法第10條第3項第5款「提案內容不能瞭解其提案真意」云云。惟查，

1. 按公投法第10條第3項第5款明文規定提案內容不得有不能瞭解其提案真意之情事，在於考量公投提案並無國會立法討論之過程，而係直接將主文交由公民投票決定，故不應使圈投

01 「同意」或「不同意」之投票者，對於提案提問之內容有不
02 清楚、不明瞭，產生不同或甚至相反解讀之情事，致最後投
03 票表決的結果不能真實呈現人民的意志（最高行政法院110
04 年度上字第143號判決意旨參照）。

05 2. 經查，依原告提出之補正版公投主文及理由書稱：「……基
06 於以下四大理由，我們強力呼籲修改法律，立法禁止山豬吊
07 （原則禁止、特殊例外允許使用）：一、殘忍、無差別、殺
08 傷力強大的山豬吊，人類與動物無一倖免……二、盜獵野生
09 動物肉品產業鍊盛行……三、改良式山豬吊僅是小型版山豬
10 吊……四、立法禁止山豬吊順應世界保育潮流」等四大理由
11 （見本院卷第25頁至第26頁），皆係「全面禁止『山豬
12 吊』」之論述，其理由書甚至載明：「我們認為，就算比照
13 國外之嚴格管理制度，我國主管機關於法令公告與法律授權
14 之例外許可之管制作為，實難以有效減少山豬吊之使用所造
15 成野生動物與伴侶動物之潛在危害，故立法禁止山豬吊之使
16 用，持有、販售、製造、陳列及輸出入，於源頭立法管制顯
17 然優於末端使用之例外情況作行政管制。……」等語（見本
18 院卷第26頁），顯見其公投理由書之說明，仍係以全面禁止
19 「山豬吊」為訴求，而與系爭公投提案主文「主要子句為負
20 面表述，條件子句為正面表述」之內容不符。

21 3. 次查，如依原告提出之系爭公投提案主文可知，如經法律規
22 定允許「山豬吊」獵具為狩獵方法，反而得排除系爭公投提
23 案主文之限制，顯然系爭公投提案主文將造成人民如圈投
24 「同意」，係指條件未成就（即尚未以法律創設例外前）之
25 全面禁止同意，抑或係指條件需全數成就後（即同步需由立
26 法者於法規中明定何謂「法律容許之例外」），其始同意全
27 面禁止「山豬吊」？反之，如圈投「不同意」者，究竟係認
28 為不同意全面禁止，抑或係不同意創設法律上之例外？顯見
29 系爭公投提案主文，將可能使圈投同意者與圈投不同意者之
30 投票標的不同一，而使最後投票之結果難以真實呈現公民之
31 意志，揆諸前開規定及判決意旨，足認系爭公投提案有公投

法第10條第3項第5款所定「提案內容不能瞭解其提案真意」之情事。

4. 綜上，足見原告此部分之主張，亦非可採。

五、綜上所述，原告主張各節，均無可採。本件被告以原告補正後之主文及理由書，仍不符公投法第1條第2項規定及第2條第2項第2款所定立法原則創制之要件，並有同法第10第3項第5款所定「提案內容不能瞭解其提案真意」之情事，乃以原處分駁回原告提出之系爭公段案，並無違誤。原告仍執前詞，訴請判決如訴之聲明所示，為無理由，應予駁回。

六、本件事證已臻明確，兩造其餘攻擊防禦方法均與本件判決結果不生影響，故不逐一論述，併此敘明。

據上論結，本件原告之訴為無理由，依行政訴訟法第98條第1項前段，判決如主文。

中 華 民 國 115 年 1 月 8 日

審判長法 官 許麗華

法 官 吳坤芳

法 官 郭淑珍

一、上為正本係照原本作成。

二、如不服本判決，應於送達後20日內，向本院高等行政訴訟庭提出上訴狀，其未表明上訴理由者，應於提出上訴後20日內補提理由書；如於本判決宣示或公告後送達前提起上訴者，應於判決送達後20日內補提上訴理由書（均須按他造人數附繕本）。

三、上訴未表明上訴理由且未於前述20日內補提上訴理由書者，逕以裁定駁回。

四、上訴時應委任律師為訴訟代理人，並提出委任書（行政訴訟法第49條之1第1項第3款）。但符合下列情形者，得例外不委任律師為訴訟代理人（同條第3項、第4項）。

得不委任律師為訴訟代理人之情形	所 需 要 件
(一)符合右列情形之一	1. 上訴人或其代表人、管理人、法定代

者，得不委任律師為訴訟代理人	理人具備法官、檢察官、律師資格或為教育部審定合格之大學或獨立學院公法學教授、副教授者。 2. 稅務行政事件，上訴人或其代表人、管理人、法定代理人具備會計師資格者。 3. 專利行政事件，上訴人或其代表人、管理人、法定代理人具備專利師資格或依法得為專利代理人者。
(二)非律師具有右列情形之一，經最高行政法院認為適當者，亦得為上訴審訴訟代理人	1. 上訴人之配偶、三親等內之血親、二親等內之姻親具備律師資格者。 2. 稅務行政事件，具備會計師資格者。 3. 專利行政事件，具備專利師資格或依法得為專利代理人者。 4. 上訴人為公法人、中央或地方機關、公法上之非法人團體時，其所屬專任人員辦理法制、法務、訴願業務或與訴訟事件相關業務者。
是否符合(一)、(二)之情形，而得為強制律師代理之例外，上訴人應於提起上訴或委任時釋明之，並提出(二)所示關係之釋明文書影本及委任書。	

02 中 華 民 國 115 年 1 月 8 日
03 書記官 李承翰