

最 高 行 政 法 院 判 決

109年度判字第476號

上 訴 人 中 央 選 舉 委 員 會

代 表 人 李 進 勇

訴 訟 代 理 人 賴 錦 琬

唐 效 鈞

馬 意 婷

被 上 訴 人 陳 冲

訴 訟 代 理 人 蘇 錦 霞 律 師

林 柏 辰 律 師

上列當事人間公民投票法事件，上訴人對於中華民國108年1月4日臺北高等行政法院107年度訴字第755號判決，提起上訴，本院判決如下：

主 文

原判決廢棄。

被上訴人在第一審之訴駁回。

第一審及上訴審訴訟費用均由被上訴人負擔。

理 由

一、事實概要：被上訴人於民國107年3月8日向上訴人提出全國性公民投票案，主文「您同意修法使選民可以投反對票（負數票）嗎？一人還是只有一票，選民可以用其唯一選票表達反對某候選人應該是基本人權，贊成票扣除反對票後，淨贊成票較高者當選。」（下稱系爭公投提案）、理由書及提案人名冊正本、影本各1份，提案人數計1,971人，已達最近一次總統、副總統選舉選舉人總數萬分之1以上（按第14任總統副總統選舉選舉人總數為18,782,991人，公投案提案人人數應達1,879人以上），核符107年1月3日修正公布實施（下稱107年版）公民投票法（下稱公投法）第10條第1項規定；惟系爭提案內容仍有疑義尚待釐清，及其所附理由書內容包含圖案，經上訴人107年3月13日第503次委員會議決議：「審議通過，依法定程序發布公告及舉行聽證會，理由書內容限於文字，俟聽證會後併同通知補正。」系爭公投提案遂於

同年4月10日舉行聽證，聽證紀錄亦於同年4月13日經閱覽竣事，旋提經上訴人同年4月17日第505次委員會議審議後，決議：「本案應具明理由函知提案人之領銜人補正如下事項：(一)公民投票法第9條第2項規定，主文及理由書內容僅得以『文字』為之，理由書有關圖案部分，應予補正。(二)公民投票法第2條第2項規定，公民投票案應於憲法規範架構下為之，惟憲法規定之選舉均屬相對多數制。本此，本案可適用之選舉類型為何，應予釐清補正。(三)候選人之『淨贊成票』為負值時，應為如何之立法原則，殊欠明確，應予補正釐清真意。(四)理由書有關『聯合國秘書長推選方式』與所稱『負數票投票制』侔不相同，與事實不符，應予補正釐清真意。(上述4項補正，下分別以補正第1、2、3、4項稱之)」並以107年4月26日中選法字第1073550245號函(下稱上訴人107年4月26日函)請被上訴人於同年5月9日前予以補正，以釐清相關爭點。嗣被上訴人雖提出補正函，惟經上訴人同年5月15日第506次委員會議決議：「本案經補正仍不符規定，依法予以駁回。」並以107年5月28日中選法字第1073550355號函(下稱原處分)駁回系爭公投提案。被上訴人不服，提起行政訴訟，並聲明：原處分撤銷。上訴人應依107年版公投法第10條第5項(按為第4項之誤)至第8項規定辦理以被上訴人為領銜人於107年3月8日所提出之系爭公投提案。經臺北高等行政法院(原審)107年度訴字第755號判決(下稱原判決)原處分撤銷，並准許被上訴人之上開請求。上訴人不服，爰提起上訴。

二、被上訴人起訴主張及上訴人於原審之答辯，均引用原判決之記載。

三、原審斟酌全辯論意旨及調查證據之結果，以：

(一)就補正第1項部分，107年版公投法第9條規定「主文以不超過1百字為限；理由書以不超過2千字為限」，乃因公投案主文及理由均須紙本公告，若文字太過冗長，將增加篇幅及閱讀之困難。鑑於圖示說明往往較文字更顯而易懂，如將圖示

篇幅換算文字字數，總數不超過2千字者，要無違反該條意旨。況縱加總超過2千字，甚至認圖示部分應予排除，充其量僅圖示部分不予公告及刊登公報為已足，尚不得作為駁回之理由。依被上訴人系爭公投提案原記載及於107年5月3日提出補正函內容，以其提案理由說明書目前字數共約1,413字，而圖示所占字數空間不足200字，即使加入圖示所占空間亦仍遠低於2千字上限，且上訴人並未就此異議之情事於107年4月10日聽證會中提出請學者專家公評，公投法未限制提案理由說明書中不得有圖示，若要明文限制亦屬立法院職權，是上訴人越權曲解法令；若上訴人堅持要刪除此圖示方可讓本件進入連署程序，被上訴人暫時接受刪除以便進入連署程序，但保留訴訟權利將來若勝訴再加回圖示等語，足見上開圖示有加強說明本件負數票之功能，且非不得以該圖示所占篇幅換算文字字數。且縱認圖示部分應予排除，亦僅圖示部分不予公告及刊登公報為已足，上訴人以此作為駁回理由，於法尚有未合。

(二)就補正第2項部分，上訴人以公投法第2條第2項規定，公投案應於憲法規範架構下為之，惟依憲法增修條文第2條第1項規定觀之，於現行憲法架構下，我國總統副總統及各級公職人員之選舉皆採單記正向偏好計票之相對多數制，故本件應適用之選舉類型為何始符憲法等相關規定，應予釐清補正等語。就此，被上訴人補正函表示系爭公投案「贊成票扣除反對票後，淨贊成票較高者當選。」仍是相對多數選舉，此為上訴人委請鑑定人蘇彥圖於鑑定書中表示「似乎尚有合於相對多數決之形式規則的解釋空間」。至於不分區及僑居國外國民立法委員（下稱不分區立委）席次分配問題，被上訴人已在聽證會中提供之修法範例中提出建議之修法細則，仍依贊成票比例分配立委席次，這只是多項既符合憲法相關條文又符合有反對票選項機制之一項可行方案，立法細則屬於立法院職權，當然不宜由主文中排除此可行之機制，並提供拉脫維亞國會議員之選舉亦是依政黨得票比例分配，但選民可

在決定投給某政黨後，選擇針對該政黨提名之國會議員投下贊成或反對票之例參考，將來我國立法院修法時這也是值得參考可行機制之一；此外政黨票除了決定不分區立委席次，也決定政黨補助款之分配，選民若選擇投反對票，即使不分區立委席次仍只依贊成票比例計算，政黨補助款仍可依政黨淨贊成票計算而達節省公帑效果，故均不宜草率由主文中刪除。又主文受限於100字，此案是立法「原則」之創制，目前主文已很清楚表達原則之真意，不可能也不必要在主文中詳述以上之說明，若排除總統副總統選舉或不分區立委席次反而會增加選民困擾，而模糊應該有反對票選項「原則」之真意。綜合以上說明，被上訴人願在理由說明書中增加文字補充說明等情，依憲法增修條文第2條第1項，僅規定「以得票最多之一組為當選」，並未明文排除「負數票制」。退步言，系爭公投提案「負數票制」僅為立法原則之創制，於公投案通過後，立法院依此立法原則制定之法律是否違憲，尤待司法院大法官解釋認定，上訴人為公投法之主管行政機關，竟於審查立法原則創制之公投案時，預先以「憲法規範架構」為由，強令被上訴人補正，並以未為補正駁回，亦有未合。

(二)就補正第3項部分，上訴人以候選人之「淨贊成票」為負值時，應為如何之立法原則，殊欠明確，應予補正釐清真意。就此，被上訴人107年5月3日補正函，表示先前聽證會中提供之修法範例已有說明，其中已就此特殊情況提出具體建議，亦願在理由書中增加說明如下：「若無候選人得淨正票，必須重選，而且重選時前次已被選民淘汰者不得再參選，如此才符合民意。」至於修法細則，有學者專家質疑若有反對票是否違反憲法中部分條文，例如總統副總統的得票數較高者當選的定義，和不分區立委席次按政黨得票比例分配，或系爭公投案是否有考慮配套等問題等情；惟釋憲是大法官職權，立法細則是立法院職權，若未來立法院認為有可能抵觸部分條文，可以在立法細則中避開。社團法人負數票協會（

下稱負數票協會) 官網已提供修法範例版本，已針對這些質疑提出建議，例如「不分區立委席次仍依贊成票比例分配」，「若無候選人得淨正票，必須重選，而且重選時前次已被選民淘汰者不得再參選，如此才符合民意。」又系爭公投提案僅為立法原則之創制，被上訴人載明主文並於理由欄詳細說明其選舉方法及推動負數票之理由，即就此立法原則已詳為說明，並無不明確之處。至於其他立法細節，可於立法時由立法委員裁量立法，上訴人以立法細節質疑本件公投案欠缺明確，作為駁回理由，亦有未洽。

(四) 就補正第4項部分，上訴人以理由書有關「聯合國秘書長推選方式」與所稱「負數票投票制」迥然不同，與事實不符，應予補正釐清真意。就此，被上訴人補正函表示有關聯合國秘書長推選案例之說明係屬於說明書中之「基本人權」論述部分，是強調有「反對」選項而已，重點在於「聯合國選領導人有此選項，為何我們普通公民選我們的領導人無此選項？」完全符合事實。亦符合本案之立法「原則」之精神，並無修改或補正之必要。若上訴人可以舉證聯合國秘書長的推選過程沒有「反對」選項，請提出或者本於協助被上訴人之原則，請提出如何補正之文字具體建議等情。綜觀被上訴人公投提案書及補正函之記載，僅在強調關於聯合國秘書長推選有「反對」(或「不鼓勵」)之選項，其精神得作為是否採用「負數票制」之參考。鑑於本立法原則創制之公投案是否通過，乃取決於我國人民願不願意接受「負數票制」之選舉方式，與他國或聯合國秘書長推選是否已有此制度並無絕對關聯。上訴人以此不相關聯之補正理由駁回本案，亦有未合。

(五) 綜上，系爭公投提案符合107年版公投法第10條第1項規定，雖上訴人認被上訴人提案內容仍有疑義尚待釐清而命被上訴人補正，嗣以被上訴人補正仍不符規定而予駁回，然上訴人以原處分駁回於法未合，已如前述。則被上訴人訴請撤銷原處分，並請求上訴人應准予繼續辦理系爭公投提案，即為有

理由，而以原判決准許被上訴人之請求。

四、上訴人主張略以：

(一)就補正第1項，107年版公投法第9條第2項與105年4月13日修正前之公職人員選舉罷免法（下稱公職選罷法）第47條規定相若，依107年版公投法第9條第2項、第4項之文義解釋，公投案之提出其主文、理由均僅得以文字表達，而不得以圖示為之，且本於法條用語同一性原則，自不能於主文使用文字，而於理由兼使用圖示予以割裂適用。至於公職選罷法105年4月13日修正後刪除第47條第3項：「政見內容以6百字為限……」等字，並增列第4項：「第一項政見內容得以文字、圖案為之，並應使所有候選人公平使用選舉公報版面；其辦法由中央選舉委員會定之。」如公投案之主文、理由書如得以圖示，亦須就公投法進行修法方得為之。又公投擇事，選舉擇人，前者為人民立法之過程，公報中之主文旨在作立法標的及立法理由之闡明；後者旨在選賢舉能，公報之政見注重個人事蹟或理念之宣揚，二法對於公報主文、理由與政見之內容要求程度顯非相當，本質亦非相同。再者，立法院於107年版公投法審議時，其中第9條雖有多位立法委員及立法院黨團提出修正草案，然均無任何版本提案認為公投主文及理由書僅限「文字」之規定有不妥之處，未認為應比照公職選罷法第47條開放令當事人以圖示為之之必要，足徵立法者已慮及兩者之性質不同而作差別規範。況依公職人員選舉公報編製辦法第6條、第8條規定，政見欄位版面以長18公分，寬10公分為原則，並無所謂可將圖示版面互換文字版面之規定。是上訴人以被上訴人提案不合107年版公投法第9條之規定，依107年版公投法第10條第2項第2款規定命其補正，而被上訴人逾期未為補正，自得予以駁回。是原判決以上訴人駁回被上訴人之申請於法尚有未合，准許被上訴人之請求，自有適用107年版公投法第9條、第10條第2項、第18條及第21條規定之不當情事。

(二)就補正第2項，公投法第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：……。」則於憲法規範下之事項始得進行公投，反之則否。因此公投法有「定性」及「分類」之規定，並由權責機關依其性質及分類作「排除」及「容許」之審查，此可參司法院釋字第645號解釋意旨。基此，審查機關對於人民發動公民投票進行合法性與合憲性控制，其功能係在過濾違憲、違法之公投提案，即公投審議組織或機構，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制衡機制中之中介機關。依司法院釋字第645號解釋，公投權之行使仍有其界限。又系爭公投案前曾舉行聽證，鑑定人蘇慧婕認由於負數票制度之重點在於汰除負面偏好，就可能產生候選人全數獲得淨負票的選舉結果，代議民主制度下的選舉程序，規範本質上是對當選人的民主正當性付託，淨負值的「最高票數」有違選舉程序之目的，制度上至少必須引進第二輪投票來加以補救，然依憲法增修條文第2條第1項規定即使把「得票最多」解釋為淨票值而非票數，該條文也沒有容許第二輪投票補救措施之空間；另在強調多元性之比例代表選舉中，可能產生助長弱勢歧視的缺陷，更甚者可能使正數票獲得5%以上之政黨喪失政黨比例代表的席次分配，從而直接牴觸憲法增修條文第4條第2項關於全國不分區及僑選立委之規定。而鑑定人蘇彥圖亦同為表示負數票制度與總統副總統及不分區立委選舉規定不具相容性，如擬變更上開二者選舉制度，僅能依憲法修改程序為之。而上開鑑定意見於聽證會上，與會者均未就之提出具體辯駁，上訴人自應審酌，以系爭公投提案是否符合公投法第2條第2項之規定，依107年版公投法第10條第2項第1款規定，要求被上訴人為排除之補正，此一決定是否適法，自應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；另一方面則因涉及對人民創制複決權之限制，應就是否符合憲法第23條比例原則予以審查。惟原審引據司法院釋字第721號解釋意旨，將系爭公投提案定位為選舉方法，悉未陳明系爭公投提案等同於直接改

寫憲法規定，何以仍合於公投法第2條第2項之機關權限分配界線，且如此等同於修憲公投，原判決並未陳明何以人民得以發動修憲或足以破壞憲法基本規劃之公投案之理由，反以系爭公投提案為立法原則之創制，已符法律規定之要件，且公投通過後尚待立法院制定法律，是否違憲尚待大法官之解釋，上訴人以「憲法規範架構」為由強令被上訴人補正，並以未補正駁回，於法亦有未合，有違司法院釋字第645號解釋及公投法第2條規定之立法意旨等情，顯有判決適用法規不當之違法。

(三)就補正第3項，提案時公投法草案於立法院審議之際，立法委員再度肯認確定沒有所謂「諮詢性公投」，故法律創制案中立法原則之公投，於提案審議時需具體明確，且終其程序即屬恆定，否則亦有違107年版公投法第2條第2項第2款、第10條第2項第2款、第4款等規定。上訴人命被上訴人補正之事項，其一係依目前現制，總統副總統及其他公職人員選舉，分別係由總統副總統選舉罷免法（下稱總統選罷法）與公職選罷法予以規定，系爭公投案究要單獨修正二法之一或兩法皆修，即被上訴人要修正哪一部法律的立法原則，有待補正。其二係如採行負數票之制，候選人均為負數票時立法原則之處理，如為重選又涉及任期銜接、任期缺額、重行投票、重行選舉、經費補助、政治獻金募集等相關配套措施，尚涉及憲法、地方制度法、政治獻金法等相關規定。被上訴人於補正函中亦表示其所為提案應有配套措施，且被上訴人推薦參加之專家學者亦坦承「負數票的推舉，在全世界並沒有這樣的選舉制度」等語。惟原判決卻認「所命補正事項均非立法原則，僅屬立法細節，為立法委員之裁量範圍，毋庸補正。」亦有適用公投法不當之判決違背法令。

(四)就補正第4項，關於被上訴人所提「聯合國秘書長推選方式」並未採行「負數票投票制」，仍於理由書中執此為例，主文與理由書縱非相互矛盾，兩者亦屬南轅北轍毫不相侔，是以原審認為聯合國秘書長以閉門會議商討出來人選之制度，

與「負數票制」之採行不相關聯，有違反107年版公投法第10條第2項第4款（提案內容不能瞭解其提案真意）之意旨，顯有判決適用法規不當之違法。

- (五)原審撤銷原處分，上訴人無須重為系爭公投提案之適格審查，但就系爭公投提案圖示是否適法一節，復認為上訴人應續行辦理系爭公投提案，似認為上訴人仍有審酌裁量作成將圖示排除處分之餘地。係既撤銷原處分，復就撤銷之內容，課予上訴人重予處分之義務，屬判決理由矛盾之當然違背法令。

五、本院查：

- (一)按憲法第2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53條規定行政院為國家最高行政機關，第62條、第63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。次按憲法第17條規定：「人民有選舉、罷免、創制及複決之權。」第136條規定：「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，與憲法自屬無違。而為保障人民之創制、複決權，使公投順利正當進行，立法機關應就公投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投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，而提高參與公投之意願（司法院釋字第645號解釋理由意旨參照）。次按憲法增修條文第1條規定：「（第1項）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3個月內投票複決，不適用憲法第4條、第174條之規定。（第2項）憲法第25條至第34條及第135條之規定，停止適用。」第2條第1項規定

：「總統、副總統由中華民國自由地區全體人民直接選舉之，自中華民國85年第9任總統、副總統選舉實施。總統、副總統候選人應聯名登記，在選票上同列一組圈選，以得票最多之一組為當選。在國外之中華民國自由地區人民返國行使選舉權，以法律定之。」第4條第1項、第2項規定：「（第1項）立法院立法委員自第7屆起113人，任期4年，連選得連任，於每屆任滿前3個月內，依左列規定選出之，不受憲法第64條及第65條之限制：一、自由地區直轄市、縣市73人。每縣市至少1人。二、自由地區平地原住民及山地原住民各3人。三、全國不分區及僑居國外國民共34人。（第2項）前項第1款依各直轄市、縣市人口比例分配，並按應選名額劃分同額選舉區選出之。第3款依政黨名單投票選舉之，由獲得百分之五以上政黨選舉票之政黨依得票比率選出之，各政黨當選名單中，婦女不得低於二分之一。」第12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174條之規定。」而上述憲法增修條文第4條第1項及第2項關於單一選區兩票制之並立制、政黨比例代表席次及政黨門檻規定部分，並未違反現行憲法賴以存立之自由民主憲政秩序。公職選罷法第67條第2項關於並立制及政黨門檻規定部分，與上開增修條文規定內容相同，亦不生牴觸憲法之疑義，業經司法院釋字第721號解釋文解釋甚明。

(二)繼按公投法第1條規定：「（第1項）依據憲法主權在民之原則，為確保國民直接民權之行使，特制定本法。本法未規定者，適用其他法律之規定。（第2項）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。」第2條第1項、第2項規定：「（第1項）本法所稱公民投票，包括全國性及地方性公民投票。（第2項）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4條規定：「公民投票，以普通、平等、直接及無記名投票之方法行之。」107年版同法第9條第1項、第2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、理由書及提案人正本、影本名冊各一份，向主管機關為之。（第2項）前項領銜人以一人為限；主文以不超過1百字為限；理由書以不超過2千字為限。超過字數者，其超過部分，不予公告及刊登公報。……」107年版同法第10條第1項至第3項規定：「（第1項）第2條第2項各款之事項，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萬分之一以上。（第2項）主管機關於收到公民投票提案或補正之提案後，應於30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：一、提案非第2條規定之全國性公民投票適用事項。二、提案不合前條規定。三、提案有第32條規定之情事。四、提案內容不能瞭解其提案真意。五、提案人數不足本條第1項規定。（第3項）主管機關依前項第1款、第3款、第4款及前條第6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。」第53條第1項規定：「主管機關駁回公民投票提案、認定連署不成立或於法定期間內不為決定者，提案人之領銜人得依法提起行政爭訟。」

(三) 本件被上訴人於107年3月8日向上訴人提出全國性之系爭公投提案，主文「您同意修法使選民可以投反對票（負數票）嗎？一人還是只有一票，選民可以用其唯一選票表達反對某候選人應該是基本人權，贊成票扣除反對票後，淨贊成票較高者當選。」、理由書及提案人名冊正本、影本各1份，提案人數計1,971人，已達最近一次總統、副總統選舉選舉人總數萬分之1以上（按第14任總統副總統選舉選舉人總數為18,782,991人，公投案提案人人數應達1,879人以上），核

01 符107年版公投法第10條第1項規定。惟上訴人認被上訴人提
02 案內容仍有疑義尚待釐清，以及其所附理由書內容包含圖案
03 ，經上訴人107年3月13日第503次委員會議決議：「審議通
04 過，依法定程序發布公告及舉行聽證會，理由書內容限於文
05 字，俟聽證會後併同通知補正」。系爭公投107年版案遂於
06 同年4月10日舉行聽證，紀錄嗣經閱覽竣事，旋提經上訴人
07 第505次委員會議審議後，決議本件應具明理由函知被上訴
08 人之領銜人補正第1至4項，並以上訴人107年4月26日函請被
09 上訴人於同年5月9日前予以補正以釐清相關爭點。被上訴人
10 於107年5月3日具補正函（補正內容詳後述），惟上訴人認
11 被上訴人補正後仍不符規定，爰經上訴人第506次委員會議決
12 議本件經補正仍不符規定，依法予以駁回，上訴人並於107
13 年5月28日以原處分通知被上訴人駁回系爭公投提案，有系
14 爭公投提案函、理由書、提案人名冊收據、上訴人第503、5
15 05、506次委員會議紀錄、107年4月10日聽證會記錄、上訴
16 人107年4月26日函、被上訴人補正函為憑，因此本件主要之
17 爭執，在於上訴人以107年4月26日函命被上訴人限期補正第
18 1至4項事項，是否於法有據；又被上訴人嗣後提出之補正函
19 ，是否可認已為符合規定之補正。

20 (四)就補正第1項部分：

- 21 1. 依107年版公投法第9條第2項「前項領銜人以一人為限；主
22 文以不超過1百『字』為限；理由書以不超過2千『字』為限
23 。超過『字數』者，其超過部分，不予公告及刊登公報。」
24 規定，均僅及「字」、「字數」，而未及「圖示」，參諸上
25 開規定與105年4月13日修正公布前之公職選罷法第47條第3
26 項之規定相仿，107年版公投法第9條第2項就公投提案之主
27 文及理由固規定有字數之限制，並要求須以文字表達，雖屬
28 對人民言論表達及參政權行使之限制，然公投制度之目的既
29 在於實現主權在民、確保國民直接民權之行使等國家政策，
30 除了公投活動須公平、公正及公開之外，週邊公投事務辦理
31 亦應儘可能明確及公平，以避免爭議，據此，要求提案人就

01 公投提案之主文及理由書須以文字為之，且字數設有限制，
02 係為避免提案人針對公報刊登形式爭執不休，徒增辦理公投
03 事務爭議，不利公投之進行，故出於達成公投目的及避免公
04 投事務爭議之考量，適當限制提案人提案主文及理由書之表
05 達方式，尚與比例原則無違。又公職選罷法105年3月25日修
06 正增加第4項得以圖案為之，惟立法院於審議107年版公投法
07 時，雖曾出現多版立法委員與黨團提出之修正草案，各版本
08 之提案皆未針對僅限「文字」有所爭執。是無論就107年版
09 公投法第9條第2項之文義解釋或立法意旨而言，公投案之主
10 文及理由書內容僅得以「文字」為之。

- 11 2. 經核被上訴人所提系爭公投提案之理由書（見原處分卷第11
12 至14頁），其中主文均係文字，至於理由欄中第二項除出現
13 文字外，尚出現「現有選票加入反對票後之示意圖」之圖示
14 。則上訴人認被上訴人此部分有違107年版公投法第9條第2
15 項規定，依107年版同法第10條第2項第2款規定命被上訴人
16 限期就理由書有關圖示部分進行補正，洵屬有據。
- 17 3. 被上訴人嗣後雖提出補正書（見原審卷第125至127頁），就
18 此命補正部分係主張依圖示與理由書文字所占篇幅之比例，
19 圖示所占空間未及200字，加上理由說明書字數約1,413字亦
20 遠低於2千字上限；且理由書是寫給選民看的，當然是愈簡
21 單、愈容易懂愈好，上開圖示明顯可協助選民瞭解真意，與
22 107年版公投法第10條第2項規定相符，若上訴人堅持要刪除
23 圖示，被上訴人暫時接受刪除以便進入連署程序，但保留訴
24 訟權利將來若勝訴再加回圖示等情為主張。惟核被上訴人之
25 補正函，無非係以其歧異之法律見解，主張107年版公投法
26 第9條第2項規定仍得以圖示為之，而不以文字為限；且其所
27 稱「暫時接受刪除以便進入連署程序，但保留訴訟權利將來
28 若勝訴再加回圖示」，並非撤回圖示之表示；再者，107年
29 版公投法第10條第2項僅規定於不符合107年版第9條第2項所
30 定要件（以文字為之）時，不予受理而駁回提案人之申請，
31 並無賦予主管機關僅針對圖示之部分不予公告或刊登公報之

01 權限，是上訴人認被上訴人之補正仍不合規定，執為駁回之
02 理由，自屬可採。則原審先以鑑於圖示說明往往較文字更顯
03 而易懂，如將圖示篇幅換算文字字數，總數不超過2千字者
04 ，要無違反該條意旨；況縱加總超過2千字，甚至認圖示部
05 分應予排除，充其量僅圖示部分不予公告及刊登公報為已足
06 ，尚不得作為駁回之理由，進而指摘此部分原處分違法等情
07 ，是原判決自有適用提案時公投法第9條、第10條第2項規定
08 之不當情事。

09 (五)就補正第2項部分：

- 10 1.依前揭公投法第2條規定：「全國性公民投票，『依憲法規
11 定外』，其他適用事項如下：一、法律之複決。二、立法原
12 則之創制。三、重大政策之創制或複決。」參諸司法院釋字
13 第645號解釋理由書：「為保障人民之創制、複決權，使公
14 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
15 程序規範，予以詳細規定，尤應以法律明確規定有關公民投
16 票提案之實質要件與程序進行，並設置公正、客觀之組織，
17 處理提案之審核，以獲得人民之信賴，而提高參與公民投票
18 之意願。惟立法者為上開立法時，除應本於主權在民原則妥
19 為規範外，亦當遵循權力分立原則，……公民投票法第34條
20 規定：『行政院應設全國性公民投票審議委員會，審議下列
21 事項：一、全國性公民投票事項之認定。二、第33條公民投
22 票案是否為同一事項之認定。』……。復按公民投票法第10
23 條第2項規定：『審議委員會應於收到公民投票提案後，10
24 日內完成審核，提案不合規定者，應予駁回。』第3項規定
25 ：『前項提案經審核完成符合規定者，審議委員會應於10日
26 內舉行聽證，確定公民投票案之提案內容。』同法第14條第
27 2項規定：『公民投票案經審查無前項各款情事者，主管機
28 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
29 30日內將認定結果通知主管機關。』第3項規定：『公民投
30 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
31 ；合於規定者應函請戶政機關於15日內查對提案人。』同法

第55條第1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30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。」雖公民投票審議委員會（下稱公審會）因提案時公投法修正公布施行而廢除，全國性公民投票改由上訴人為公投業務之主管機關，惟上述司法院釋字第645號解釋所闡述公審會審議全國性公民投票成立與否具有決定權限，於本件由上訴人進行審核時，仍得援用。而上訴人本有作成合法行政處分之義務，更負有作成合憲行政處分之憲法義務，因此，如一項以「立法原則之創制」為名之公投提案意圖改變現行憲法規範，然不循憲法增修條文所規定憲法修正案之程序，上訴人即無許可該提案進入連署程序之裁量空間。是上訴人對於人民發動公投所進行合法性與合憲性控制，其功能在於事前過濾違法、違憲之公投提案；至於公投法第30條第1項第2款、第3項規定：「（第1項）公民投票案經通過者，各該選舉委員會應於投票完畢7日內公告公民投票結果，並依下列方式處理：……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3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。……（第3項）立法院、直轄市議會或縣（市）議會依第1項第2款制定之法律或自治條例與創制案之立法原則有無牴觸發生疑義時，提案人之領銜人得聲請司法院解釋之。」，則係如日後公投案通過後，立法機關制定之法律或自治條例與創制案之立法原則有無牴觸發生疑義時，提案人之領銜人得聲請司法院解釋之事後審查功能，此與前所述上訴人依107年版公投法第10條第2項所進行事前審查之功能、規範目

01 的完全不同，自不得混為一談。

02 2.經核被上訴人所提系爭公投提案理由書，除記載「一人還是
03 只有一票，選民可以用其唯一選票表達反對某候選人應該是
04 基本人權，贊成票扣除反對票後，『淨贊成票較高者』當選
05 。」惟無論主文或理由，通篇未見其所主張之負數票制應適
06 用於我國現行規定下總統副總統、公職人員選舉中之何種選
07 舉類型。惟因現行憲法增修條文就特定選舉（總統副總統、
08 立委）制定了特定之選舉制度，由於負數票制度是提供表達
09 選民負面偏好的機制，重點在於汰除負面偏好，依被上訴人
10 於系爭公投提案係主張由「淨贊成票較高者當選」，自不能
11 排除產生候選人全體都是淨負票數之選舉結果，如此，因在
12 代議民主體制之下，不太可能把所謂民主正當性付託給一個
13 淨負票數最少的候選人，自有違選舉制度的目的，故此時必
14 須至少要有第二輪投票之補救措施；然細繹憲法增修條文第
15 2條第1項關於總統副總統選舉係規定「得票最多之一組」為
16 當選，縱將「得票最多之一組」不要解釋為得票數，而係解
17 釋為淨（負）票值，上開規定並無提供容許第二輪投票補救
18 措施之明文，是由此以觀，負數票制顯與總統副總統之選舉
19 規定不相容。另在不分區立委選舉，更可能因負數票制度之
20 引入，導致使正數票獲得5%以上政黨選票之政黨因扣除反對
21 票後，反而喪失政黨比例代表之席次分配，直接牴觸憲法增
22 修條文第4條第2項之規定，是負數票制度已變更上開憲法增
23 修條文所規定總統副總統及不分區立委之選舉制度，須以修
24 改憲法規定方得為之。因此，上訴人認被上訴人此部分有違
25 107年版公投法第2條第2項關於全國性公民投票之規定，依
26 107年版同法第10條第2項第1款規定命被上訴人限期就負數
27 票制應適用之選舉類型應予釐清補正，自屬有據。

28 3.被上訴人嗣後雖提出補正書，就此命補正部分係主張採負數
29 票制仍係屬於相對多數選舉，鑑定人蘇彥圖鑑定意見亦表示
30 於總統副總統選舉「似乎尚有合於相對多數決之形式規則的
31 解釋空間」，至於不分區立委席次分配仍依贊成票比例為之

，且此屬立法院職權之立法細則，不宜由主文排除此可行之機制等情為主張。然核上開補正函，難認已就負數票制違反憲法增修條文第2條第1項總統副總統選舉、第4條第2項不分區立委選舉制度之情進行說明及補正；尤以被上訴人主張關於不分區立委席次分配仍依贊成票比例為之一節，即與系爭公提案之意旨完全相悖（蓋投反對票者既不得就贊成票予以扣除，則此反對票之效力究係為何？更進而衍生出選舉人既可能投出贊成票或反對票，則僅以贊成票之比例進行席次分配，自未就投反對票者進行相關比例之評價問題）。再者，107年版公投法第10條第2項僅規定於不符合第2條第2項所定要件（選舉類型之特定）時，不予受理而駁回提案人之申請，是上訴人認被上訴人所為補正仍未符規定，進而駁回，自屬可採。至於原審以憲法增修條文第2條第1項僅規定「以得票最多之一組為當選」，並未明文排除「負數票制」；退步言之，系爭公投提案「負數票制」僅為立法原則之創制，於公提案通過後，立法院依此立法原則制定之法律是否違憲，尤待大法官之解釋認定，上訴人為公投法之主管行政機關，竟於審查立法原則創制之公提案時，預先以「憲法規範架構」為由，強令被上訴人補正，並以未為補正駁回，亦有未合，進而指摘此部分原處分違法等情，容係將上訴人依107年版公投法第10條第2項進行之事前審查，與日後公提案通過，立法機關制定之法律或自治條例與創制案之立法原則有無牴觸發生疑義時，提案人之領銜人得聲請司法院解釋之事後審查功能混為一談，是原判決自有適用107年版公投法第2條第2項、第10條第2項規定之不當情事。

(六)就補正第3、4項部分：

1. 依前揭107年版公投法第10條第2項第4款「提案內容不能瞭解其提案真意。」之規定，法律創制案中立法原則之公投，於提案審議時需具體明確，否則即違反上開規定。
2. 經核被上訴人所提系爭公投提案理由書，其主文欄記載：「您同意修法使選民可以投反對票（負數票）嗎？一人還是只

有一票，選民可以用其唯一選票表達反對某候選人應該是基本人權，贊成票扣除反對票後，『淨贊成票較高者』當選。」於理由三、(一)2.則記載：「以聯合國秘書長推選為例，在提名過程中，安理會會員國對於被提名的候選人可以表達『鼓勵』或『不鼓勵』。我們普通公民當然也應該有同樣之權利。」上訴人就上開主文欄之記載，以依目前現制，總統副總統及其他公職人員選舉，分別係由總統選罷法與公職選罷法予以規定，系爭公投提案究要單獨修正二法之一或兩法皆修，即被上訴人要修正何法律的立法原則，有待補正；另如全體候選人均為負數票時立法原則之究應如何處理，如重選又涉及任期銜接、任期缺額、重行投票、重行選舉、經費補助等相關配套措施，尚涉及憲法、地方制度法等規定；又理由關於聯合國秘書長推選之例與系爭公投提案所稱負數票制迥然不同，與事實不符，均生內容無法瞭解提案真意之情事，因而依107年版同法第10條第2項第1款規定命被上訴人限期就負數票制應適用之選舉類型應予釐清補正，尚屬有據。

3.被上訴人嗣後雖提出補正書，就上開主文關於若無候選人得淨正票時，其已於聽證會提供修法範例，且負數票協會官網上亦有公布，並增加「若無候選人得淨正票，必須重選，而且重選時前次已被選民淘汰者不得再參選，如此才符合民意」之說明；至於理由三、(一)2.有關聯合國秘書長之推選係在說明提案理由書中「基本人權」論述，是在強調有「反對」選項而已，完全符合事實，並無補正之必要。惟核上開補正函，關於無候選人得淨正票之補正中關於修法範例多達15頁（見原處分卷第52至66頁），其中尚包括關於憲法增修條文第2條之修正草案（見原處分卷第66頁），惟此除違反不得以公投之形式達成修改憲法之規定外，而另關於總統選罷法、公職選罷法之修法範例則係片段、分散，均難認就此提案內容以瞭解其提案真意。至於被上訴人補正理由表示其提出聯合國秘書長之推選方式，固在強調有「反對」之選項，但聯合國秘書長之推選與系爭公投案之負數票制完全不同（負

數票制是一張選票只能就其中任一候選人蓋一個贊成或反對票；而聯合國秘書長之推選一般認係「同意選舉制」，選民得對每一位候選人表示同意或不同意，見原處分卷第85頁鑑定人蘇彥圖鑑定意見），則被上訴人於提案理由三、(一)2.記載聯合國秘書長推選，將可能使一般人誤以為兩者制度相同，於負數票制選票中蓋用多數圈選章而形成廢票之情形，此部分如未補正，將使一般人不能瞭解提案內容之真意。故上訴人認被上訴人並未就此部分依限進行補正，進而駁回，亦屬可採。原判決以被上訴人就立法原則業已詳為說明，至於其他立法細節可由未來立法時由立委進行審酌，至於聯合國秘書長推選之例只在強調有「反對」選項，其精神得作為是否採用「負數票制」之參考，進而指摘此部分原處分違法等情，自有適用107年版公投法第10條第2項第4款規定之不當情事。

(七)綜上，上訴人先以107年4月26日函命被上訴人限期補正第1至4項，係合於107年版公投法第10條第2項第1款、第2款及第4款之規定；而核被上訴人所提之補正函，均難認已符合規定，則上訴人依107年版公投法第10條第2項之規定，作成原處分駁回被上訴人系爭公投案之申請，於法並無不合。原判決將原處分撤銷，並判命上訴人應依107年版公投法第10條第4項至第8項規定，辦理以被上訴人為領銜人於107年3月8日所提出系爭公投提案，即有未合。上訴意旨指摘原判決違誤，求予廢棄，為有理由，且依原審確定之事實，本院已可自為判決，爰將原判決廢棄，並駁回被上訴人在第一審之訴。

六、據上論結，本件上訴為有理由。依行政訴訟法第256條第1項、第259條第1款、第98條第1項前段，判決如主文。

中 華 民 國 109 年 9 月 17 日

最高行政法院第一庭

審判長法官 侯 東 昇

法官 王 碧 芳

01 法官 簡 慧 娟
02 法官 蔡 紹 良
03 法官 鍾 啟 煌
04 以 上 正 本 證 明 與 原 本 無 異
05 中 華 民 國 109 年 9 月 17 日
06 書記官 蔡 宜 婷