

立法院議案關係文書

(中華民國四十一年九月起編號)
中華民國九十二年十一月五日印發

收文編號：092004929

院總第一五七四號 政府提案第九四五九號

案由：行政院函請審議「公民投票法草案」案。

行政院函

受文者：立法院

速別：最速件

密等及解密條件：普通

發文日期：中華民國九十二年十月三十一日

發文字號：院臺內字第○九二○○五九六○五號

附件：如文

主旨：函送「公民投票法」草案，請查照審議。

說明：

一、內政部函以，該部所擬「創制複決法」草案，前經本院於九十一年四月四日函送立法院審議。嗣立法院朝野各黨團對於改為制定「公民投票法」已獲致共識，為完備法制，積極回應各界對於公投立法的殷切期盼，本院前於九十二年

立法院第五屆第四會期第九次會議議案關係文書

政一七四

十月三日函請立法院同意撤回上開「創制複決法」草案，並參考民主先進國家實施的經驗，擬具「公民投票法」草案，請核轉立法院審議。

- 二、經提九十二年十月二十九日本院第二八六三次會議決議：「通過，送請立法院審議。」
- 三、檢送「公民投票法」草案（含總說明）三份。

正本：立法院

副本：內政部 中央選舉委員會（均含附件）

公民投票法草案總說明

尊重基本人權與人民意見表達的自由，不僅是顛撲不破的民主普世價值，更是檢視現代化民主國家的重要指標。中華民國憲法第二條規定「中華民國之主權屬於國民全體。」因此，政府的權力來自於人民，人民是國家的主人；而公民投票則是人民直接對於「事務」的表達方式，它代表全民意志的凝聚，是憲法第二條國民主權原理的具體呈現與實踐，並具有補充、強化代議政治的正面意義與功能，為當前世界各國解決政策爭議的重要機制。

在許多民主國家，公民投票早已實施多年，甚至有百年以上的歷史，對於台灣人民而言，實現此基本權利所依賴的法律，長達五十多年都無法完成，而國家機關負有協助人民實現基本權利的憲法義務，相信此一機制的建立與落實，在台灣民主憲政發展史上，具有重大意義。

有鑑於公民投票是主權在民的體現，除可彌補代議政治的不足，亦具有化解重大爭議，促進整合及建立公民意識等正面功能，茲為建立公民投票制度，本院曾擬具「創制複決法」草案，於九十一年四月四日函請貴院審議。然隨政治情勢變遷，社會各界對於改制定「公民投票法」已獲致共識，為回應各界對公投立法的殷切期盼，早日促成公民投票制度的法制化，本院已於九十二年十月三日函請貴院同意撤回「創制複決法」草案，將全力推動「公民投票法」的立法工作，爰擬具「公民投票法」草案，計分六章，三十八條，其要點如次：

- 一、第一章「總則」：規定本法立法意旨、行使範圍、公民投票主管機關、投票方法及各種期間之計算。（草案第一條至第六條）
- 二、第二章「提案人、連署人及投票權人」：規定得行使公民投票權的資格要件、公民投票案提案人、連署人及投票權人資格及居住期間計算標準。（草案第七條、第八條）

立法院第五屆第四會期第九次會議議案關係文書

政一七六

三、第三章「公民投票程序」：規定全國性公民投票案的公民連署、行政院提案、總統提案程序、公民投票進行的方式與程序，以及地方性公民投票案的受理機關、事項的認定、授權各地方自治團體訂定自治條例規範公民投票程序。（草案第九條至第二十三條）

四、第四章「公民投票之結果」：規定公民投票投票結果、處理程序及其效力。（草案第二十四條至第二十七條）

五、第五章「罰則」：規定各種妨害行使公民投票的行為態樣及其處罰。（草案第二十八條至第三十五條）

六、第六章「附則」：規定爭議依行政訴訟程序處理、罰鍰的處罰與執行機關及本法的施行日期。（草案第三十六條至第三十八條）

公民投票法草案

條	文 說 明
第一章 總 則	章名
第一條 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。	本法之立法意旨。
第二條 本法所稱公民投票，包括全國性公民投票及地方性公民投票。 全國性公民投票適用事項如下： 一、法律立法原則之創制或法律之複決。 二、重大政策議題。 三、修憲議題。 地方性公民投票適用事項如下： 一、自治條例立法原則之創制或自治條例之複決。 二、有關地方自治事項之重大政策議題。 預算、租稅、薪俸及人事事項，不得作為公民投票之提案。	一、公民投票之適用事項。 二、預算為規範政府整年之收支狀況，有其時效性，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，增加歲出，造成預算無法平衡。 三、租稅乃政府為因應政務支出之需要，強制將人民手中之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。 四、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。
第三條 公民投票由中央選舉委員會主管，並指揮監督直轄市、縣（市）選舉委員會辦理。 各級選舉委員會於辦理公民投票期間，得調用各級政府機關職員辦理事務。	一、第一項規定公民投票之主管機關。 二、第二項參照公職人員選舉罷免法第十條規定，規定辦理公民投票期間各級政府職員之調用。

第四條 公民投票，以普通、平等、直接及無記名之方法行之。	參照憲法第一百二十九條選舉方式之規定，規定公民投票之方法。
第五條 辦理公民投票之經費，分別由中央政府、直轄市政府、縣（市）政府依法編列預算。	辦理公民投票之經費，應由各機關本於職權編列預算。
第六條 本法所定各種期間之計算，準用公職人員選舉罷免法第四條第二項及第五條之規定。	本法有關公民投票各種期間之計算，與公職人員選舉罷免法第四條第二項、第五條之規定相同，爰予準用。
第二章 提案人、連署人及投票權人	章名
第七條 中華民國國民，年滿二十歲，無下列情事之一者，有公民投票權： 一、褫奪公權尚未復權。 二、受禁治產宣告尚未撤銷。	參照公職人員選舉罷免法第十四條規定，規定公民投票權之積極資格與消極資格之要件。
第八條 有公民投票權之人，在中華民國、各該直轄市、縣（市）繼續居住六個月以上，得分別為全國性、各該直轄市、縣（市）公民投票之提案人、連署人及投票權人。 提案人年齡及居住期間之計算，以算至提案提出日為準；連署人年齡及居住期間之計算，以算至連署人名冊提出日為準；投票權人年齡及居住期間之計算，以算至投票日前一日為準，並均以戶籍登記資料為依據。	規定公民投票之提案人、連署人及投票權人之資格及其認定依據。
第三章 公民投票程序	章名
第一節 全國性公民投票	節名
第九條 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	一、第一項及第二項規定提案人提出公民投票案時應附之文件、格式及其字數限制。

各一份，向中央選舉委員會為之。

前項領銜人以一人為限；主文以不超過一百字為限；理由書以不超過一千五百字為限。超過字數者，其超過部分，不予公告及刊登公報。

公民投票案之提出，以一案一事項為限。

第十條 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十分之五以上。

中央選舉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。審核期間並應函請戶政機關於七日內查對提案人名冊，及依該提案性質分別函請立法院及相關機關於收受該函文後一個月內提出意見書。

前項提案經審核完成符合規定者，中央選舉委員會應於十日內舉行聽證，確定公民投票案之提案內容。並於確定後通知提案人之領銜人於十日內向中央選舉委員會領取連署人名冊格式，自行印製，徵求連署；逾期未領取者，視為放棄連署。

第十一條 公民投票案於中央選舉委員會通知連署前，得經提案人總數二分之一以上同意，由提案人之領銜人以書面撤回之。

前項撤回之提案，自撤回之日起，原提案人於三年內不得就同一事項重行提出。

第十二條 第二條第二項第一款、第二款之事項，連署人數應

二、第一項所稱「除另有規定外」，係指行政院、總統依本法第十四條、第十五條規定程序提出公民投票案。
三、為期連署人對於公民投票案，能明確表達其連署意願，爰於第三項規定公民投票案之提出，以一案一事項為限。

一、公民投票固為人民之基本權利，惟其目的在彌補代議政治之不足，而非完全取而代之，為防杜氾濫，門檻不宜太低，爰於第一項規定公民投票案應有之提案人數。

二、第二項規定主管機關收到提案後，完成審核之期限，及提案不合規定者，應予駁回；主管機關於審核期間之處理程序及相關立法或行政機關提出意見書之期限。

三、第三項規定主管機關審核符合規定者，應通知提案人之領銜人辦理連署相關事宜之規定。由於「同一事項」交付公民投票，其提案內容之設計將會影響公民投票之進行，以及日後可否執行之問題。因此，有必要於連署前經由聽證程序，邀集各界對於公民投票案之內容予以審酌。

一、鑒於公民投票之行使乃非常程序，曠日廢時，耗費甚鉅，為節省勞費，爰規定得撤回提案。又由於公民投票案之提案人不同於連署人，故提案人撤回提案之時機，應限於中央選舉委員會通知連署前，始得為之。

二、為避免提案人撤回後短期內一再重行提出，爰為第二項之規定。

一、為防杜提出公民投票氾濫起見，參酌美國各州有關創制修

立法院第五屆第四會期第九次會議議案關係文書

政一八〇

達提案時最近一次總統、副總統選舉選舉人總數百分之二以上。

第二條第二項第三款之事項，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。

公民投票案連署人名冊，應由提案人之領銜人，於領取連署人名冊格式之次日起六個月內，向中央選舉委員會提出；逾期未提出者，視為放棄連署。

公民投票案依前項或第十條第三項規定視為放棄連署者，自視為放棄連署之日起，原提案人於三年內不得就同一事項重行提出之。

第十三條 中央選舉委員會應於收到連署人名冊後，三十日內完成審核，並函請戶政機關於十五日內查對連署人名冊。連署人數合於前條第一項、第二項規定者，中央選舉委員會應於三日內為公民投票案成立之公告，該公民投票案並予編號；連署人數不合規定者，中央選舉委員會應通知提案人之領銜人於十五日內補提，補提後仍不足規定人數或逾期不補提者，中央選舉委員會應為公民投票案不成立之公告。

公民投票提案、連署及查核辦法，由中央選舉委員會另定之。

第十四條 行政院對於第二條第二項第一款及第二款之事項，認有進行公民投票之必要者，得附具主文、理由書，經立法院同意，交由中央選舉委員會辦理公民投票。

行政院向立法院提出公民投票之提案後，立法院應在十

改州憲之連署規定，於第一項及第二項規定公民投票案至少應有之連署人數。

二、第三項規定連署人名冊之提出期限及未依限提出之處理。
三、第四項規定視為放棄連署之限制規定。

一、第一項規定主管機關收到連署人名冊後之處理程序及戶政機關查對連署人名冊期限。

二、第二項規定公民投票提案、連署及查核辦法之訂定。

一、鑒於行政機關施政以民意為依歸，為探求民意，有交付公民投票之需，爰於第一項規定行政院得提出公民投票案。

二、第二項及第三項規定，行政院向立法院提出公民投票案後，立法院議決之期限及逾期末議決之處理方式。

五日內議決；於休會期間提出者，立法院應於十五日內自行集會，三十日內議決。 立法院未於前項所定期限內議決者，視為同意。 行政院之提案經立法院否決者，自該否決之日起二年內，不得就該事項重行提出。	三、第四項規定行政院提案經否決者，重行提案之限制。
第十五條 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。 前項之公民投票不適用第十六條關於期間之規定及第十九條之規定。	規定國家主權有改變之虞時，總統得經行政院院會之決議，直接提出公民投票案。
第十六條 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、理由書及意見書。 三、政府機關針對公民投票案提出之意見書。 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，供正反意見支持者發表意見或進行辯論，受指定之電視臺不得拒絕。個人或團體得舉辦全國性無線電視辯論會，電視臺應予受理。並得向中央選舉委員會申請經費補助。其辦法由中央選舉委員會定之。	一、規定公民投票案應公告之事項及辯論之進行。 二、第一項規定主管機關應公告之事項。 三、第二項規定主管機關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，讓各界對於公民投票之內容進行宣傳，並讓正反意見得於全國性媒體上進行辯論。爰參照總統副總統選舉罷免法第四十五條規定定之。
第十七條 公民投票案成立公告後，提案人及反對意見者，經許可得設立辦事處，從事意見之宣傳，並得募集經費從事相關活動，但不得接受下列經費之捐贈。其許可及管理辦法，	規定公民投票之提案人及反對意見者得募集經費，並規定不得收受之對象。

由中央選舉委員會定之：

一、外國團體、法人、個人或主要成員為外國人之團體、法人。

二、大陸地區人民、法人、團體或其他機構，或主要成員為大陸地區人民之法人、團體或其他機構。

三、香港、澳門居民、法人、團體或其他機構，或主要成員為香港、澳門居民之法人、團體或其他機構。

四、公營事業或接受政府捐助之財團法人。

前項募款人應設經費收支帳簿，指定會計師負責記帳保管，並於投票日後三十日內，經本人及會計師簽章負責後，檢具收支結算申報表，向主管機關申報。

收支憑據、證明文件等，應於申報後保管六個月。但於發生訴訟時，應保管至裁判確定後三個月。

主管機關對其申報有事實足認其有不實者，得要求檢送收支憑據或證明文件。

主管機關於收受收支結算申報四十五日內，應將申報資料彙整列冊，並刊登政府公報。

第十八條 公民投票應在公投票上刊印公民投票案編號、主文及同意、不同意等欄，由投票人以中央選舉委員會製備之工具有圈定之。

第十九條 中央選舉委員會應於公民投票案公告成立後二十八日起至六個月內舉行公民投票，並得與全國性之選舉同日舉行。

公民投票公投票之印製及圈定。

為避免延宕太久，損及人民權益，並考量籌辦公民投票實際作業所需時間，爰規定公告成立後二十八日起至六個月內應舉辦投票。另由於公民投票事務龐雜，耗費大量人力、物力，為行

第二十條 公民投票投票權人名冊之編造、公告閱覽、更正、公民投票公報之編印、公聽會之舉辦、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、第五十條之一、第五十七條至第六十條、第六十二條、第六十四條之規定。 公民投票案與全國性之選舉同日舉行投票時，其投票權人名冊得視實際需要，與選舉人名冊分別或合併編造。	政效率考量，爰規定得與全國性選舉合併辦理，俾節省人力、物力。 一、公民投票案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，與公職人員選舉罷免法有關之規定相同，爰於第一項為準用之規定。 二、第二項規定公民投票案與公職人員選舉一併舉行投票時，其投票權人名冊得分別或合併編造之規定。
第二節 地方性公民投票 第二十一條 公民投票案應分別向直轄市、縣（市）選舉委員會提出。 直轄市、縣（市）選舉委員會對於公民投票提案，是否屬地方自治事項有疑義時，應報請中央選舉委員會認定。	節名 一、第一項規定直轄市、縣（市）公民投票案之受理機關。 二、第二項規定公民投票提案是否屬地方自治事項有疑義時之處理方式。
第二十二條 公民投票案之公告、公投票之印製、投票權人名冊之編造、公告閱覽、更正、公民投票公報之編印、投票、開票及有效票、無效票之認定，準用第十六條、第十八條及第二十條之規定。	規定地方性公民投票案之公告、公投票之印製、投票權人名冊之編造、公告閱覽、更正、公民投票公報之編印、投票、開票及有效票、無效票之認定等，得準用本法相關規定。
第二十三條 公民投票案提案、連署應附具文件、查核程序及公聽會之舉辦，由直轄市、縣（市）以自治條例定之。	關於地方性公民投票程序，授權由各地方自治團體以自治條例定之。
第四章 公民投票結果	章名

第二十四條 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，且有過半數同意者，即為通過。

投票人數不足前項規定數額或未有過半數同意者，均為否決。

第二十五條 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、自治條例立法原則之創制案，行政院、直轄市政府、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。

二、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。

三、有關重大政策者，應由權責機關為實現該公民投票案內容之必要處置。

四、有關修憲議題者，立法院應於半年內，擬定憲法修正案，提請國民大會複決。

立法院審議前項第一款、第四款之議案，不受立法院職權行使法第十三條規定之限制。

第二十六條 公民投票案經否決者，各該選舉委員會應於投票完畢七日內公告公民投票結果，並通知提案人之領銜人。

第二十七條 公民投票案之提案經通過或否決者，自各該選舉

公民投票案通過或否決之門檻。

一、第一項規定公民投票案通過之效果及主管機關處理程序。
二、由於創制權之行使，我國尚乏實施經驗，為避免創制案粗疏草率，造成窒礙難行，故規定應先送權責機關研擬草案，以利立法機關審議。

三、依立法院職權行使法第十三條規定，政府機關提出之議案，每屆立法委員任期屆滿時，尚未完成委員會審議者，下屆不予繼續審議，為杜爭議，爰為第二項規定。

公民投票案否決之效果及各該選舉委員會之處理程序。

公民投票案經通過或否決者，再行提案之期間限制。

委員會公告該投票結果之日起三年內，不得就同一事項重行提出。	
第五章 罰 則	
第二十八條 辦理公民投票期間，意圖妨害公民投票，對於公務員依法執行職務時，施強暴、脅迫者，處五年以下有期徒刑。	參照公職人員選舉罷免法第八十七條之一之規定，明定對於公務員施以暴力妨害公民投票之處罰，俾對依法執行職務之公務員有所保障，並維持公民投票之秩序。
犯前項之罪，因而致公務員於死者，處無期徒刑或七年以上有期徒刑；致重傷者，處三年以上十年以下有期徒刑。	
第二十九條 公民投票案之進行有下列情事之一者，在場助勢之人，處一年以下有期徒刑、拘役或科新臺幣十萬元以下罰金；首謀及下手實施者，處五年以下有期徒刑： 一、聚眾包圍公民投票案提案人、連署人或其住、居所者。 二、聚眾以強暴、脅迫或其他非法之方法，妨害公民投票案提案人、連署人對公民投票案之進行者。	參照公職人員選舉罷免法第九十四條規定，明定對於妨礙公民投票案進行之處罰，俾使公民投票案合法順利進行。
第三十條 意圖妨害或擾亂公民投票案投票、開票而抑留、毀壞、隱匿、調換或奪取投票匣、公投票、投票權人名冊、投票報告表、開票報告表、開票統計或圈選工具者，處五年以下有期徒刑。	參照公職人員選舉罷免法第九十五條規定，明定對於意圖妨害或擾亂投票、開票影響公民投票等投開票行為之處罰，以維持其秩序。
第三十一條 將領得之公投票攜出場外者，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。	參照公職人員選舉罷免法第九十四條之一規定，明定將公投票攜出場外之處罰。
第三十二條 投票人圈定後，將圈定內容出示他人，處二年以下有期徒刑、拘役或科新臺幣二十萬元以下罰金。	參照公職人員選舉罷免法第九十三條規定，明定將投票內容出示他人之處罰。

立法院第五屆第四會期第九次會議議案關係文書

政一八六

第三十三條 在投票所或開票所有下列各款情形之一，經令其退出而不退出者，處二年以下有期徒刑、拘役或科新臺幣二十萬元以下罰金：

- 一、在場喧嚷或干擾勸誘他人投票或不投票，不服制止者。
- 二、攜帶武器或危險物品入場者。
- 三、有其他不正當行為，不服制止者。

第三十四條 將公投票以外之物投入票匭，或故意撕毀領得之公投票者，處新臺幣五千元以上五萬元以下罰鍰。

第三十五條 募款人違反第十七條第一項第一款至第三款規定接受捐贈者，處五年以下有期徒刑；違反第一項第四款規定接受捐贈者，處一年以下有期徒刑、拘役或科新臺幣十萬元以下罰金。

犯前項之罪者，其接受捐贈所得財物沒收之；如全部或一部不能沒收時，追徵其價額。

募款人違反第十七條第二項規定不依規定申報或違反第四項規定檢送收支憑據或證明文件者，處新臺幣十萬元以上五十萬元以下罰鍰，並限期申報或補正，逾期不申報或補正者，得按次連續處罰。

募款人對於經費之收入或支出金額，故意為不實之申報者，處新臺幣五十萬元以上二百五十萬元以下罰鍰。

第六章 附 則

第三十六條 公民投票之爭議，依行政爭訟程序解決之。

參照公職人員選舉罷免法第九十三條規定，明定妨害投、開票所之處罰。

參照公職人員選舉罷免法第九十七條第三項規定，明定將公投票以外之物投入票匭，或故意撕毀者之處罰。

違反本法規定收受捐款之處罰。

章名

公民投票爭議，係行政爭訟類型之一，爰規定公民投票之爭議，依行政爭訟程序救濟之。

第三十七條 本法所定罰鍰，由中央選舉委員會處罰；經通知限期繳納，屆期不繳納者，依法移送強制執行。	罰鍰之處罰機關及屆期不繳納時之處理程序。
第三十八條 本法自公布日施行。	本法施行日期。