

# 中央選舉委員會於公民投票提案之 審查範圍簡析：以臺北高等行政法院 107年度訴字第755號判決為中心

林柏辰\*

## 壹、案件事實與法律爭點

### 一、臺北高等行政法院107年度訴字第 755號判決之事實背景

民國（下同）106年12月12日立法院三讀通過我國公民投票法（下稱公投法）新修正，放寬公民投票提案之各項門檻限制，包含投票權人之年齡限制、提案人數門檻、連署成案門檻以及提案通過票數門檻，皆有放寬之修訂。<sup>1</sup>隨著公投法修正後門檻放寬，公民投票之提案也順勢增加。嗣於107年11月24日公投法修正後首度舉辦公民投票，共有十件提案合併九合一大選投票，首度有七件公民投票提案通過<sup>2</sup>，為107年修法前我國公

民投票之歷史紀錄中所未見<sup>3</sup>。

然而，107年間之眾多提案中，為中央選舉委員會（下稱中選會）駁回之提案亦有多件，其中不乏提起行政訴訟者。選後第一起針對中選會駁回提案之課與義務訴訟獲得勝訴之案件，應為108年1月4日宣判之臺北高等行政法院107年度訴字第755號判決（下稱本案判決），原告係為公民投票之領銜人陳冲先生，被告則為公投法之主管機關中選會。<sup>4</sup>原告於107年3月8日向被告機關提出全國性公民投票案（下稱系爭提案），其主文為「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

---

\* 本文作者係執業律師，美國杜蘭大學法學碩士，國立臺灣大學法律學系學士

註1：參照本文撰寫時最新之公民投票法，中華民國107年1月3日總統華總一義字第10600159281號令修正公布全文共56條；並自公布日施行。因本文完稿時間及相關司法判決作成時點，本文引用之公民投票法不包括108年6月21日修正之版本。

註2：中央選舉委員會，公告全國性公民投票案第7案至第16案投票結果，107年11月30日中選綜字第1073050682號函，可參照網址：

[https://web.cec.gov.tw/central/cms/pv\\_proclam/29586](https://web.cec.gov.tw/central/cms/pv_proclam/29586)（最後造訪日：2019年5月23日）。

註3：過去93年至97年所舉辦之六件公民投票案，結果均為否決。參照中央選舉委員會，公民投票簡介，網址：

[https://web.cec.gov.tw/central/cms/p\\_v\\_intro](https://web.cec.gov.tw/central/cms/p_v_intro)（最後造訪日：2019年5月23日）。

註4：臺北高等行政法院107年度訴字第755號判決，頁1。

選。」(下稱系爭主文,計69字),另附理由書(下稱系爭理由書,計1,302字)及提案人名冊(提案人數計1,971人)正本、影本各一。其中理由書中包含一張說明負數票制度(亦稱平衡式選票,下稱負數票)之具體示意圖(下稱系爭圖示)。<sup>5</sup>



圖1:平衡式選票(負數票)示意圖,取自負數票協會官方網站<sup>6</sup>

中選會於107年4月10日舉辦系爭提案之聽證會,並經中選會第505次會議審議後決議系爭提案有四類事項尚需補正,並於同年月26日中選法字第1073550245號函(下稱系爭補正函令)請被告補正,其應補正之事項可分為:「(1)依據公投法第9條第2項規定,主文及理由書內容僅得以『文字』為之,理由書為圖案部分,應予補正;(2)公投法第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;(3)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;(4)理由書有關『聯合國秘書長推選方式』與所稱『負數票投票制』侷不相同,與事實不符,應予補正釐清真意。」,系爭補

正函令並將補正其限定為107年5月9日。嗣後原告雖於同年月3日補正說明,惟經被告第506次委員會決議系爭提案之補正不符規定應予駁回,並作成107年5月28日中選法字第1073550355號函(下稱系爭原處分)駁回系爭提案。原告遂向臺北高等行政法院提起行政訴訟。<sup>7</sup>

原告於107年5月3日所作之補正,可概述如下表<sup>8</sup>:

表1:系爭補正函令與原告回應之補正對應整理表

補正項次	中選會之要求	原告之補正與說明
(一)	理由書應刪除圖示。	圖示所占空間不足200字,符合法定範圍。若被告堅持,提案人暫時接受刪除…保留訴訟權利將來若勝訴再追回。
(二)	負數票制度範圍應排除特定種類之選舉(例如正副總統及不分區立委)。	本案為「立法原則」之創制,制度原則無須具體細節特定。此原則亦無違背憲法相對多數決框架,增加說明理由表示立法機關得排除不應適用之特定部分。
(三)	欠缺候選人淨贊成票均為負值時之處理方式。	說明「若無候選人得淨正票,必須重選」,淨票數為負數者不得參與重選。

註5:同前註,頁24-25。

註6:此處圖1非本案提案中理由所附之圖例,然表達意旨相同。參負數票協會官方網站說明,網址:  
<https://www.negativevote.org/vote/what.html> (最後造訪日:2019年5月23日)。

註7:同註4,頁2-3、24-26。

註8:同前註,頁29-35。

(四)	聯合國相關案例與負數票不同，應修正或去除。	聯合國秘書長之選舉是拿來強調有反對的選項，與本案原則之精神相符。
-----	-----------------------	----------------------------------

## 二、本案判決所呈現之法律爭點、法院結論

本案判決所涉及之爭點主要屬於法律上爭點，至於相關文件之真實性及其他事實上爭點大多非本案兩造主要爭執所在，少部分事實上具有爭議者應為聯合國秘書長之選舉方式是否與原告提案之理由舉例一致，然其並非本案之主軸。而本案所涉及之法律上爭點大致上可略分為數部分：(1)中選會審查程序是否有瑕疵、(2)法院的司法審查密度高低、(3)中選會於系爭提案得審查之範圍、(4)系爭提案是否係屬法律原則之創制，若是，是否有違憲之情況、(5)原告對於系爭提案之相關補正是否符合公投法所規定之標準、(6)系爭原處分之作成是否有前五部分所述以外之違法。

原告於本案之爭執，雖對被告於系爭提案審查之程序合法性，以及平等原則、行政自我拘束原則與比例原則多有著墨<sup>9</sup>，然本案判決法院之分析尚未對前段所列之(1)程序合法性或(6)平等原則及比例原則等爭點進行審查及闡述。相對地，法院之分析著重於前段(2)、(3)、(4)、(5)諸點事項之判斷，尤其是第(5)點「原告對於系爭提案之相關補正是否符合公投法所規定之標準」則占法院於本案判決理由之大部分篇幅。法院對原告於系爭

提案之補正是否合法經本文統整如下：<sup>10</sup>

表2：法院對於本案補正爭議之見解統整

補正項次	系爭提案之補正爭議	法院對原告補正之合法性認定
(一)	理由書是否得包含圖示？	圖示有加強說明之功能，且得換算相當文字字數之篇幅。再者，圖示不當僅得不予公告，不得作為駁回之理由。
(二)	系爭主文是否應預先排除特定種類選舉（例如正副總統及不分區立委）？	憲法不禁止創設負數票制度。再者，本案「立法原則」之創制尚未具體立法，無法跳過立法院及大法官預設違憲。
(三)	各候選人淨贊成票均為負值時有無處理方式？	原告補正之說明已陳述重選及相關立法原則，具體細節毋庸於現階段窮盡。
(四)	聯合國秘書長之選舉案例與系爭提案制度不同，是否應予修正？	聯合國秘書長選舉之案例有「反對」或「不鼓勵」選項之精神得作為參考。此與本案制度亦無絕對關係，不應作為駁回系爭提案之事由。

## 三、本文討論之範圍

本文前述表2四項補正事項中之（一）、（三）、（四）法院於個案之分析較為明確，圖示於公投法第9條規定不屬於駁回事由應屬明顯，而全部候選人之得票數均為負數

註9：同前註，頁3-8。

註10：同前註，頁26-35。

之處理方法以及系爭理由書中所引用聯合國秘書長選舉得表達反對意思之精神，均屬較為無爭議之認定，且並非重大之法制議題。是故，本文並不討論本案判決對於補正事項中之（一）、（三）、（四）等部分之判斷。

至於本案針對中選會審理系爭提案上程序是否具備瑕疵之爭點，雖然正當法律程序亦為得討論之議題，然按本文主題而排除討論之範圍。另外被告駁回系爭提案所作之系爭原處分是否違反平等原則、比例原則以及行政自我拘束原則，則屬於法院判斷中並未提及之部分，應僅屬間接之相關背景分析，而非本文之論述主軸。本文既以中選會審查範圍為主旨，故而致力於探討法院對於中選會作成之系爭原處分所採取之司法審查密度、中選會對於公投法上之提案是否僅限於形式審查、審查之範圍為何，以及中選會是否得對於立法原則之公投提案進行違憲審查等爭議。易言之，本文嘗試針對本案判決論述，探討法院對於中選會審查公民投票提案之職權範圍界定，並以合乎現行法律體制之觀點進行初步評論。

## 貳、公民投票法上主管機關之審查範圍

### 一、中選會得否為實質審查？

#### （一）公投提案之審查模式：形式審查或實質審查？

「形式審查」之用語，並未明文列於現行公投法之規定中。然而在106年12月12日修法前之公投法下，最高行政法院曾提出之相關見解為：「本法（舊法）第14條第1項規定主管機關（中央選舉委員會）於收到公民投票案後，應依職權予以審查，如認為有上開規定情形之一者，應依職權予以審查，如認為有上開規定情形之一者，應予駁回，顯見主管機關（中央選舉委員會）依據該項規定所為審查，係屬『形式審查』性質……」。<sup>11</sup>該判決所指之舊公投法第14條第1項，其修法後之對應規定應為現行公投法第10條第2項。<sup>12</sup>此部分之司法實務見解，應屬實務上明文闡述中選會權限為「形式審查」之濫觴。然而於107年公布修正條文後，行政院公民投票審議委員會之組織已經廢除，目前總籌公民投票審查業務之中選會權限範圍為何？似尚無定論。

註11：最高行政法院101年度判字第514號判決，頁27。

註12民國92年間公布之舊公投法第14條第1項：「主管機關於收到公民投票提案，經審查有下列情事之一者，應於十五日內予以駁回：一、提案不合第九條規定者。二、提案人有第十一條第二項規定之情事或未簽名、蓋章，經刪除後致提案人數不足者。三、提案有第三十三條規定之情事者。四、提案內容相互矛盾或顯有錯誤，致不能瞭解其提案真意者。」；而對照107年1月3日所公布之公投法第10條第2項則規定：「主管機關於收到公民投票提案或補正之提案後，應於三十日內完成審核。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，逾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、提案不合前條規定。三、提案有第三十二條規定之情事。四、提案內容不能瞭解其提案真意。五、提案人數不足本條第一項規定。」

次以實質審查之內容又可再予以細分，可分為公投法明文禁止類型之審查、實質違憲審查，以及提案通過後之各項實質考量包含成本評估等。公投法第1條「不得違反原住民族基本法」、第2條第3項「預算、租稅、薪俸及人事事項不得作為公民投票之提案」之類型可能需要涉及實質審查，但因法律明定，其排除之部分應較無疑義。而公投法第2條第2項除書「依憲法規定外」係屬指公民投票應排除修憲提案，或是授予中選會實質違憲審查權限，應屬有所爭議。而其他公投法未規定之實質因素包含成本評估或制度優劣分析等，則屬於欠缺法律規範之實質審查範圍。

## （二）中選會審查權限之法定範圍

前文所述形式、實質審查之範圍為何，初步輪廓似可回歸公投法之法定規範作為檢視之基礎。依107年1月3日公布修正後之公投法第1條（立法目的）、第2條（公民投票之適用事項）、第4條（投票方式）、第9條（公民投票之提出程序）、第10條（全國性公民投票案提案人人數及審核程序），應為對得提出全國性公民投票提案之議案範圍界定最核心之法律規定。公投法第1條除闡述「憲法主權在民之原則」外，亦明文規定提案涉及原住民權益者不得牴觸原住民族基本法。同法第2條則為全國性公民投票及地方性公投之類型區分，將依憲法規定外之全國性公投適用事項區分為法律複決、立法原則之創制及重大政策之創制或複決等三大類，並明文排

除「預算、租稅、薪俸及人事事項」於公民投票可得提案之範圍外。公投法第9條除提案之提出程序規定外，其第2項限制公民投票案應以一案一事項為原則。至於同法第10條則為公民投票案准駁之一大重點所在，其第1項規範提案人之最低人數要求，而第2項則明列下列駁回事由：「一、提案非第二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、提案有第三十二條規定<sup>13</sup>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一項規定。」見上開公投法相關條文規定，已囊括公民投票案之適用類型、排除項目及駁回提案事由，公投提案應否通過審查應以前揭規定進行檢視。自依法行政原則及法律保留原則之角度以觀，中選會若作出駁回人民申請之提案，應以前開法定要件作為審查基礎。

對於中選會之職權是否限於形式審查，雖然本案判決之當事人雙方對此著墨甚多，然承審法院並無直接就形式或實質審查部分作出明文見解。惟細觀本案判決中之判決理由，法院針對公投法所列之法定要件指出「人民提出公投案，如符合規定者，主管機關即應依第10條第4項以下之規定接續辦理公投有關程序。」<sup>14</sup>就此部分之論理，應可解讀本案判決已將中選會對於人民公投提案之否准權限，應以公投法上之規定作為依據。

## （三）目前實務與學界對於審查範圍之見解

前述之形式審查與實質審查如何區辨，自法律上或字義上無法直觀區分。可納入形式

註13：公投法第32條規定：「主管機關公告公民投票之結果起二年內，不得就同一事項重行提出。同一事項之認定由主管機關為之。」

註14：臺北高等行政法院107年度訴字第755號判決，頁17-19。

審查範圍者，按照公投法之規定，應屬公投法第9條及第10條等事項，例如提案真意得否了解、一案一事項原則者屬之。而或屬於實質認定者，公投法明文規定者為公投法第1條不得違反原住民族基本法，以及其第2條預算、租稅、薪俸及人事事項不得作為提案等明文排除規定，似涉及實質類型之判斷。

而對於目前中選會得否進行實質審查，正反見解皆有：肯定見解有認為中選會得做實質審查，但不宜深度審查，審查密度不應太高；亦有否定見解認為完全不應實質審查。<sup>15</sup>立法院法制局所作審查報告則偏向否定見解：「依『合憲推定理論』及現行公投法規定，中選會對公投提案似以不進行實質違憲審查為宜。從憲法主權在民原則，與落實直接民主的核心價值而言，中選會對於公投提案涉及實質事項之爭議，本於『有疑唯有利利於提案人』原則下，依憲法慣例『推定合憲解釋原則』，進一步認為公投提案成立。至於公民投票結果及其效力，在公投法第4章

第29條以下已有明文規定。無論公投提案最後結果如何，既是國民直接民權行使之展現與結論，對於具有民主正當性基礎而做為人民直接代表之總統、立法委員或間接代表之大法官，均有拘束力。」<sup>16</sup>諸多正反意見俱有<sup>17</sup>，尚無定論，然似無中選會得嚴格實質審查之主張。

## 二、中選會是否得進行個案上違憲審查？

### (一) 行政機關與憲法間之關係

按我國行政、立法、司法機關及中央地方各政府單位，均有遵從憲法之義務。<sup>18</sup>自憲法為抽象法規範體系中之最高位階，行政機關不僅負有依法行政之義務，其所憑藉之法律須合於憲法規範，方為有效之法律基礎。<sup>19</sup>憲法、憲法增修條文及司法院大法官解釋對於全國行政機關具有拘束力，此於學理上幾無爭議。然而，行政機關是否應遵從憲法，以及行政機關是否具備審查公投提案合憲性之裁量權限，邏輯上應屬不同層次之問題。

註15：胡博硯、周宇修、賈文字，〈公民投票適用事項、審核範圍及整體法治之研究〉，107年12月20日，頁112-115。

註16：蘇顯星，議題研析：中央選舉委員會對公民投票提案可否實質違憲審查及辦理投票問題之研析，107年6月15日。

註17：其他各界正反意見諸如：陳燕珩，【公投修法】賦予中選會實質審查權利，綠營內部有歧見，網址：

[https://www.upmedia.mg/news\\_info.php?SerialNo=58513](https://www.upmedia.mg/news_info.php?SerialNo=58513)（上報，108年3月2日）；吳景欽，【專欄】中選會能實質審查嗎？，網址：

<https://www.peoplenews.tw/news/b6687b9b-e812-4405-ad6a-ca3c1bed3ec9>（民報，107年4月26日）；鄭哲民，鄭哲民教授：中選會對於公投提案，不得為實質違憲之審查！，網址：

<https://congressnews.net/?p=757>（國會電子報，最後造訪日：108年5月23日）；江呈亨，中選會若擁「公投實質審查權」恐再成太上機關，網址：

<https://kairos.news/128050>（風向新聞，108年3月4日），等等。

註18：自憲政學理上此為憲法存在之基礎，或者可自憲法最高性或憲法體例導出。此亦於憲法前言：「頒行全國，永矢咸遵。」之旨趣得參。

註19：憲法第171條第1項：「法律與憲法牴觸者無效。」。

對於人民公民投票之權利，憲法上之基礎應為憲法第17條之參政權，包含創制及複決之權。又憲法第136條規定：「創制複決兩權之行使，以法律定之。」，此為公投法制定之基礎。從而，中選會對於公投提案之審查權限，應遵從此架構下之公投法相關規定。據此脈絡，對於中選會得否進行實質違憲審查，應為針對公投法第2條中「依憲法規定外」之適用爭議，性質上應屬法律解釋問題。

進一步細釋公投法第2條之「依憲法規定外」可能之解釋，一則應為排除將修憲事項列入公投提案事由，二則係將與憲法不相容之公投提案予以排除。如中選會得排除者僅為前者之修憲事項，法律適用方法上爭議較少。而如後者將憲法不相容之公投提案予以排除之情況，由於並無其他替代程序得交付民主程序決定是否採納其提案，則有剝奪人民參政權之疑慮。若肯認中選會得對後者進行預先排除，其審查之寬嚴標準為何，為更細部之爭議所在。

## （二）合憲推定原則應否拘束中選會？

於公投法之適用上，中選會應如何適用及解釋公投法第2條中「除憲法規定外」之要件，亦應嘗試以各項法律解釋方法對本項除書加以適用。合乎憲法脈絡之法律解釋，自包含應符合憲法上之依法行政原則、法律保留原則、授權明確性原則及平等原則等諸多基本原則。同前所述，公投提案審查是否有

得進行實質違憲審查已有爭議，若於承認中選會得進行實質違憲審查之前提下，公投提案之審查是否應有合憲推定原則之適用為應注意之另一爭議。

綜觀公投法之規定，並無提及合憲推定原則之相關規定。然中選會於審查其他公民投票提案時，曾數次提及「合憲推定原則」之適用。<sup>20</sup>立法院法制局亦持有相同見解。<sup>21</sup>按行政自我拘束原則，中選會應於所有公投提案均有合憲推定原則之適用。

又觀諸合憲推定原則既言之為推定，則應得以舉證推翻之。換言之，此原則背後所牽涉者為舉證責任歸屬之問題。查公投法第2條除書規定為人民權利行使之障礙要件，參照行政訴訟中舉證責任分配之一般原則，<sup>22</sup>中選會為主張成立該障礙要件之一方，即應對該除書要件之構成負擔舉證責任。再者，公民投票提案為人民憲法上參政權之行使，亦為國民主權落實之具體方法，行政行為應受較高密度之司法審查，故應將違反憲法之舉證責任課予主管機關。綜上，合憲推定原則於公投法上提案之審查，於法理推論下，應予以適用。

## （三）違憲審查於立法原則提案上之可能範圍

對於抽象之「立法原則」，若立法機關於具體立法時得有合於憲法之可能，中選會是否以其立法原則違反憲法而駁回？不無疑

註20：例如中選會第506次會議紀錄，頁67；及中選會「婚姻平權及同志教育等3件全國性公民投票案經決議函請戶政機關查對提案人」新聞稿，107年4月17日，網址：

<https://web.cec.gov.tw/central/cms/107news/27215>（最後造訪日：2019年5月23日）。

註21：同註16。

註22：參照行政訴訟法第136條準用民事訴訟法第277條。

義。違憲審查若提早於尚未形成具體法案前即進行，理論上須阻絕全部合憲立法可能性的情況下，才能違憲排除之可能。另外，憲法既為最高之抽象規範，具有高度之可解釋性，若駁回非屬修憲提案之立法原則，應於如公投法等具體法律中尋求依據為妥。

在極端的狀況下，例如提案排除某特定族群之生存權，或因涉基本人權而明顯無法於不修憲的情況下處理，此時以公投法第2條「依憲法規定外」之文字排除之，似乎具備合理性。然法制上的創制及複決通常與憲法概念有不同角度上之牽涉，而若肯認此項審查權限，似又開啟中選會准否公投提案之大門，恐生以解釋提案內容違反憲法之名惟實則以其他政治判斷而逕行擴張駁回權限之情形。對此，有論者以為，縱認定中選會得對公民投票提案進行實質違憲審查，亦應限於顯然違憲的情況，<sup>23</sup>而顯然違憲又可能係「顯然重大違反憲政秩序、基本人權」或牽涉「修憲為唯一途徑」等情形。爭議處理機制上，則有論者建議應修法建立將違憲爭議提案送交大法官解釋之程序。<sup>24</sup>近期行政院亦提出保障人權為出發之相關修法草案。<sup>25</sup>

進步言之，若欲進行違憲審查，本文建議應於公投法中修法明文規定為妥，以符法律明確性原則。

### 參、本案判決於中選會審查權之重要見解

本案判決於司法審查密度之選擇，為高密度之審查。其理由應為公投提案之准駁係涉人民之參政權，<sup>26</sup>故應予以高密度之檢視。本案判決似不認為中選會對於准駁公投提案具備得以降低審查密度之特別專業知識。承審法院認為，公投提案既係為人民參政權之一環，為保障人民權利，法院應採高度之審查密度。<sup>27</sup>又本案判決並非將所有憲法條文均等同看待，而是著重於憲法第二章基本人權保障方面之審查。承審法院以司法院釋字第721號解釋理由書為例，指出選舉方法只要合乎選舉權、平等權之核心內涵，縱其方法不同，仍不得認其違反自由民主憲政秩序。<sup>28</sup>本案判決更指出憲法無明文排除負數票制度下，不應逕認其違憲。<sup>29</sup>承審法院並非無差別式地適用全部憲法條文，相對地，法院於

註23：法操司想傳媒，【2018年公投】新公投法的待解決問題，網址：

<https://www.follow.tw/f-comment/f02/18090/>（法操，107年11月28日）。

註24：同註15，頁116-120。

註25：行政院於108年4月11日所提出之修法草案包含「明定公民投票涉及人民之權利義務者，不得違反我國已締結、經總統批准或公布之國際人權公約及其施行法之規定。」，參考網址：

<https://www.ey.gov.tw/Page/9277F759E41CCD91/e92acc7f-6279-46bb-9a8c-32b053ef46be>（最後造訪日：108年5月23日）。

註26：憲法第17條。

註27：同註4，頁19-20。

註28：同前註，頁20-21。

註29：同前註，頁32-33。

檢視系爭提案是否有牴觸憲法上重要之核心原則後，即承認該提案之合憲性。

再者，本案判決明列出中選會審查權限之法定依據，包含憲法、司法院大法官解釋及公民投票法第1條至第10條之規定，勾勒中選會於法律中得以進行准駁之範圍。承審法院似乎並未針對中選會得否進行實質審查作出明文判斷，相對地，法院於本案判決之審查似乎回歸行政機關對人民權利進行限制時所須遵循之法律保留原則及依法行政原則進行檢視。

至於針對中選會對於人民提出之法律立法原則創制公投案，本案判決認為若此類公投案如通過者，行政院研擬相關草案並送立法院審議，而依該案之立法原則制定之法律是否違憲，應於完成立法後由大法官解釋認定，不得由行政機關於公投案提出審查時，即由行政機關逕予認定其有違憲之虞而駁回人民公投案之提出。<sup>30</sup>據此，承審法官似於立法原則尚未成為具體法條之階段時，否認中選會有得預先審查提案合憲性，以保障人民基本權利之角度作成本案之見解。本文認為，承審法院於此將公投提案准駁權限限縮於立法者明文於公投法規定之範圍，並將公投提案通過後之具體立法工作交由立法者行使，避免行政機關過早預先介入，進一步將因公民投票創制之立法原則所形成之個別法律交由行使司法權之大法官為最終之違憲審查判斷，係屬權力分立原則之一具體實踐方式。

## 肆、結語

本文認為本案判決跳脫形式審查或實質審查之模式討論，回歸對於中選會之准駁處分是否合於法律授權依據，就人民之參政權保障、法律保留原則及依法行政原則進行檢視，應屬正面且符合法治國原則之司法見解。而就法律明確性原則之角度而言，本案判決專注於檢視行政機關是否正確適用法律賦予之法定權限，亦有限縮行政機關得以不確定法律概念而無限擴張己身審查權之疑慮。本案判決認為公投提案屬於人民參政權利，而認應予以高密度司法審查加以檢視，係屬保障國民主權之落實，本文見解認為應予贊同。

然而，縱然本案針對選舉方法之討論於個案上確實得以合乎憲法之方式具體立法，通則上得否概括式的將立法原則排除於違憲審查，日後應會產生爭議。負數票之制度提案並未侵害他人之基本人權且具有合憲立法之可能，於公民投票提案階段似如本案判決所述尚不得受違憲檢視，惟難逕論斷全部立法原則之提案皆得通盤一併適用。本文認為，此部分之審查原則，應以目前行政實務亦曾肯認之「合憲推定原則」進行檢視，應屬較無爭議且亦能保障人權之作法。如新提出之公投提案，仍有合憲立法之可能時，不得僅以提案有違憲之虞而駁回，是為較周全之解釋方向。法制方面，亦有待立法工作予以將審查範圍進一步明確化。

註30：同前註，頁24。