

— 特約撰稿 —

公投提案審議程序民主化的契機及其頓挫： 評 ECFA 公投提案之聽證程序及其爭議

文／蘇彥圖

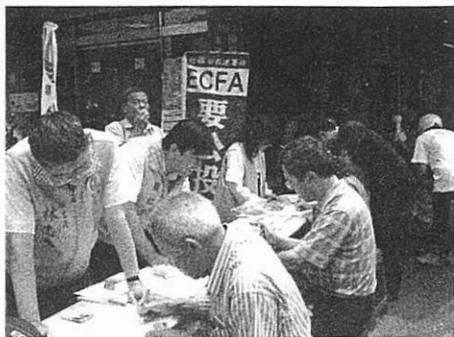
最高行政法院於 2012 年 6 月 14 日作出的 101 年度判字第 514 號判決，為我國公民投票提案審議程序的民主化，帶來了一個難得的契機。在本件判決中，最高行政法院直接撤銷了中央選舉委員會於 2010 年 6 月間—根據行政院公民投票審議委員會（以下簡稱公審會）的實質認定—駁回黃昆輝等人所提「你是否同意政府與中國簽訂『兩岸經濟合作架構協議』」全國性公民投票案（以下簡稱 ECFA 公投提案）的違法行政處分，並要求中選會／公審會就這項公投提案的初步成案與否，重為適法的處分。最高行政法院認定原處分違法的其中一項理由是，公審會當時在審查 ECFA 公投提案是否合於公民投票法的相關規定時，並未踐行同法第 10 條第 3 項所要求的聽證程序，致使原處分具有

必須補正的程序違法瑕疵。該會在 2010 年 5 月間，曾就這項公投提案舉行過「公聽會」，但是最高行政法院在本案判決中詳細申論了公聽會與聽證的重大制度差異，並就此明白指出前者無從替代後者。最高行政法院認為，公民投票法就公投提案審議程序既有「舉行聽證」的明文要求，公審會就應當依循行政程序法的相關規定舉行聽證，並應依行政程序法第 108 條第 1 項規定，於作成行政處分時，「斟酌全部聽證結果」。聽證程序是我國行政程序法追求行政決策民主化的一項重要建制。透過法律解釋，最高行政法院的這號判決，至少在一定程度上試圖以「舉行合乎行政程序法之聽證程序」這項被忽視之公民投票法的程序要求，去導正、改善我國現行公投提案審議實務在民主參與（democratic participation）以及民主審議（democratic deliberation）這兩個向度上的嚴重缺失。

在判決作成後不過一個多月的時間，這項以正式聽證程序來民主化我國公民投票提案審議程序的司法嘗試，已經遭受了嚴重的挫敗。按行政院公民投票審議委員會在 2012 年 7 月 19 日，就本件 ECFA 公投提案補行了一個號稱是

* 基於資訊充分揭露原則，本文作者提出以下說明：本人曾應 ECFA 公投提案領銜人黃昆輝先生之邀請，對本件公投提案之補行聽證事宜，提供諮詢意見，並於 2012 年 7 月 19 日行政院公民投票審議委員會就本案所舉行之聽證會上，基於公投提案支持者之立場做了數次程序性發言。本人與本案所有當事人及其代理人並無任何行政程序與行政訴訟程序上的委任關係。本人就本案件的所有言論，僅代表個人立場，並由本人負完全責任。

圖說：2010年6月9日，三重
ECFA連署團出發。



來源：台灣團結聯盟

聽證的程序。然而，這個程序非常奇怪：(1)除通知當事人以及利害關係人外，主辦單位僅將舉行聽證之訊息登載於公審會網頁，而沒有以登載公報或發佈新聞稿等方式廣邀社會各界參與。(2)主辦單位所通知的「利害關係人」，全部都是行政院所屬部會；程序當日的在場者，絕大多數是政府機關代表。(3)鑒於該程序之通知過於倉促，且由主辦單位片面自行決定之程序與議程安排問題重重，當事人及其代理人，還有數位與會之公民，於當日程序開始前後，一再以程序發言要求／籲請主辦單位改依行政程序法第 58 條規定舉行「預備聽證」程序，但是率為主持人所拒絕。(4)當事人之代理人復依行政程序法第 33 條規定申請該程序之主持人迴避，但是該程序之主持人並未依行政程序法第 33 條第 4 項規定停止行政程序。(5)於當事人及其代理人與多位支持者中途退席抗議後，該程序仍繼續進行至程序結束—儘管該程序從頭到尾幾乎沒有實體性的論辯，與行政院的政策宣導活動所差無幾。我必須遺憾地指出，這場宣稱依據公民投票法、行政程序法、行政訴訟法之相關規定以及最高行政法院 101 年度判字第 514 號判決辦理的所謂聽證，其實是行

政部門對法規範與法院確定判決陽奉陰違、虛應故事的一場荒謬劇；究其實際，它頂多只有聽證的軀殼，根本就沒有聽證的靈魂。

就在這個虛假的聽證程序結束後隔天（2012 年 7 月 20 日），作為原處分之名義機關的中央選舉委員會，針對最高行政法院 101 年度判字第 514 號判決，提出了再審之訴，其中的一項主張是，該號判決有關公審會應就 ECFA 公投提案舉行聽證的程序要求，「適用法規顯有錯誤」。中選會的再審訴狀就此提出了兩點理由：(1)由於公民投票法第 10 條與同法第 14 條規定「互為競合牴觸」，公民投票法施行細則第 12 條規定為此已經排除了公投法第 10 條之現實適用，所以公審會已無就公投提案之審議舉行聽證的法定義務。(2)公投法第 10 條第 3 項所定聽證程序旨在「確定公民投票案之提案內容」，其既非所謂「行政處分准駁之聽證」，自無從適用行政程序法有關聽證程序的規定辦理。暫且不論這項再審之訴的提出是否合法，中選會的理由(1)錯誤地認為授權命令可以逕自架空法律「舉行聽證」的明文要求，並且錯誤地認為最高行政法院必須接受該授權命令所持法律見解，而不得對之

為合法性審查。中選會的理由(2)，則是錯誤地認為行政程序法有關聽證程序之規定僅只適用於所謂「行政處分准駁之聽證」，並且錯誤地認為公投提案之聽證只能限於「確定提案內容」，而不得兼及公投提案准駁與否的各種事由。我個人認為，公民投票法有關公投提案審議機制的程序設計容或有立法技術上的疏失，但是這些疏失並不構成公審會依據公投法及行政程序法踐行公投提案聽證的阻礙。真正的阻礙，其實是公審會抗拒聽證—不想讓公投提案之審議受到聽證程序約束—的反民主的老大心態。

行政院公審會於 2012 年 7 月 25 日再度開會，並作成認定本件 ECFA 公投提案不合於規定、應予駁回之決議。這項決議所持兩項所謂的理由—「公投主文與理由相互矛盾」以及「提案內容涉及租稅事項」—由於未經適正之聽證程序的嚴謹論辯檢驗，與先前公審會否決

本件公投提案的武斷說辭，在說理品質上實在無甚差別。倘若本件公投提案人鏗而不捨地對本次處分提起行政爭訟，行政法院將有必要回答：公審會於 2012 年 7 月 19 日所舉行的虛假聽證，是否算數？這不是一個困難或者複雜的問題；它考驗的毋寧僅是行政法院有沒有維護法治國行政法之規範尊嚴的體認與決心。雖然說言者諄諄，聽者藐藐，多一個行政法院判決未必能夠改變些什麼；但是為了台灣民主、法治的存續，行政法院沒有退怯縮手的餘地。當然，我們也不能袖手旁觀，更不可以把守護台灣民主與法治的責任推給法官。在我國公投提案審議程序民主化的改革運動上，作為公民的我們，才是主力，不能缺席。

◇蘇彥圖

中央研究院法律學研究所助研究員。