

## 言詞辯論意旨書（三）

原分案號 111 年度憲民字第 4196 號鍾淑姬聲請案、112 年度  
憲民字第 383 號震傳媒股份有限公司、謝家鼎聲請  
案（就禁止選前公布民調聲請憲法審查）

關係機關 中央選舉委員會

代表人 李進勇主任委員

訴訟代理人 許惠峰

1 為本會為關係機關因鍾淑姬等聲請法規範暨裁判憲法審查事件，向憲法法  
2 庭提出言詞辯論意旨書如下：

### 3 壹、審查標的

4 本件憲法法庭審查之標的如下：

5 一、中華民國 105 年 12 月 14 日修正公布之公職人員選舉罷免法第  
6 53 條第 2 項禁止於選前十日發布、報導、散布、評論或引述民  
7 意調查資料，是否抵觸憲法第 11 條人民言論自由之保障？

8 二、中華民國 105 年 12 月 14 日修正公布之公職人員選舉罷免法第

1 53 條第 2 項所稱之「發布」與「散布」之文義，是否不明確而  
2 違法律明確性原則？

3 三、 中華民國 105 年 12 月 14 日修正公布之公職人員選舉罷免法第  
4 110 條第 5 項未區分所禁止者，係「已發布之民調資料」或「尚  
5 未發布之民調資料」，亦未區分利用「大眾媒體」或「社群媒  
6 體」而為散布等行為，一律處罰最低新臺幣 50 萬元之罰鍰，是  
7 否違反憲法第 23 條比例原則及第 15 條財產權保障意旨。

8 四、 選前民調對選舉之影響為何？其是否會因距離選舉日之遠近，而  
9 有不同？禁止選前公布民調，是否有助於選舉之公正性？

## 10 貳、爭點題綱

11 茲就上述審查標的之相關爭點，依序分述本會主張如下：

12 一、 中華民國 105 年 12 月 14 日修正公布之公職人員選舉罷免法第 53  
13 條第 2 項禁止於選前十日發布、報導、散布、評論或引述民意調查  
14 資料，符合憲法第 11 條人民言論自由保障之意旨，析述如下：

### 15 (一) 言論自由之保障內涵。

16 人民之言論自由有實現自我、溝通意見、追求真理、滿足  
17 人民知的權利、形成公意及促進各種政治與社會活動之功能，  
18 乃維持民主多元社會健全發展不可或缺之機制（司法院釋字第  
19 509 號解釋參照），受憲法第 11 條明文保障。其保障之內容，包  
20 括主觀意見之表達及客觀事實之陳述（司法院釋字第 577 號解  
21 釋參照）。而言論依其內容屬性與傳播方式，對公共事務之資訊  
22 提供、意見溝通與討論之助益與貢獻，自有不同（憲法法院 112  
23 年憲判字第 8 號參照），然均應受憲法之保障，自不待言

24 又，所有憲法所保障之自由權，於不違反憲法第 23 條「比  
25 例原則」之前提下，皆可能通過合憲性之之審查，當法規範所



1 保障之法益與其他同價值之法益產生衝突時，究竟應優先保障  
2 何者？相關規範是否侵害人權？自應接受合憲性審查之檢視，  
3 而表意自由既屬言論自由權之一環，若其自由受到限制，同樣  
4 應以憲法第 23 條「比例原則」加以檢視，方屬有據。

## 6 (二)系爭審查標的一，應採取「中度」審查基準。

### 7 1. 就言論形式之限制，應採「中度」審查基準。

8 按司法院釋字 445 號解釋區分政府限制言論的手段類型及  
9 其審查標準，有鑑於言論自由在個人自主、民主參與和真理發  
10 現上的功能價值，只有在系爭言論會造成「社會秩序、公共利  
11 益的明顯而立即危險」時，國家才能針對言論內容進行實質審  
12 查；另一方面，如果是「為維護交通安全或社會安寧等重要公  
13 益所必要」，國家則可針對無關乎言論目的或內容、僅著重言  
14 論時間、地點、方式等形式要件施加限制，學理上稱為雙軌理  
15 論。

16 另司法院釋字 445 號解釋，針對審查基準區分言論內容限  
17 制與言論形式限制，內容限制應採從嚴審查(明顯立即危險標  
18 準)之立場，惟言論形式則應採取中度審查基準，例如：「涉  
19 及對於從事藝文活動內容之管制，應適用嚴格審查標準。至涉  
20 及時間、地點、方式等無關藝文活動內容管制之部分，則適用  
21 前揭中度審查標準審查。」等(參照司法院釋字 806 號解釋)

22 詳言之，嚴格與中度審查標準應如何區分，司法院釋字  
23 806 號解釋進一步闡述：「政府所採取之管制措施，僅屬對於演  
24 出活動之時間、地點、方式等無涉表意內容之管制者，其管制  
25 目的應為追求合法之公共利益，但不得夾帶意圖壓抑表意內容



1 之隱藏目的；其手段至多僅得對表意內容造成附帶之適度限  
2 制，且應留給表意人有足以表意之其他替代途徑，始符比例原  
3 則之要求。又如相關管制措施涉及對演出內容（包括議題、觀  
4 點或品質）之「直接干預」，則應適用「嚴格」審查標準予以  
5 審查，其目的應為追求特別重要公共利益，手段應為別無其他  
6 更小侵害手段之最小干預，始得謂與目的之達成間有密切關  
7 聯，而無違比例原則（司法院釋字 806 號解釋參照）。

- 8 2. 本件審查標的一之規範係就言論之形式限制，無涉壓抑表意內  
9 容之隱藏目的，且保留表意人有足以表意之其他替代途徑，故  
10 應採取「中度」審查基準。

11 本件聲請人主張系爭審查標的一之審查應採取最嚴格審查  
12 云云，顯就系爭審查標的一之規範範圍有所誤解，蓋系爭規範  
13 並非針對「內容」進行限制，而僅針對「特定時間內」之民調  
14 公布或散布予以限制。因此，並未直接限制言論之內容，僅限  
15 制言論之方式即時間點，並未限制行為人不得為特定之言論內  
16 容，而影響其思想自由及表意自由。換言之，行為人仍可以私  
17 下進行民意調查，並與內部人或選戰團隊討論，僅限制其對外  
18 「公布」或「散布」，其立法目的在於「為避免以不實民調誤  
19 導選民」，以維護選舉之公正，蓋若投票日前 10 日內，甚至選  
20 前 1 日內，各候選人或其支持者得以發布民意調查之結果，將  
21 可能產生「棄保效應」、「西瓜效應」及「棄投效應」等現象，  
22 此將影響選舉之投票率及公正性。且於民調結果之真實性難以  
23 求證之情形下，更容易成為候選人藉此影響選民投票意向之工  
24 具，因此，就民調公布時間予以限制，而未就民調結果之實質  
25 內容予以限制，性質上僅對言論「方式」之限制，並未對言論  
26 「內容」之限制，自應採「中度」審查基準。



1 又，參民國 112 年 6 月 9 日修正公職人員選舉罷免法第  
2 53 條 2 項：「未載明前項應載事項及其他各式具民意調查外觀  
3 之選舉罷免資料，於前項期間，均不得發布、報導、散布、評  
4 論或引述」之規定。足見，即使在得公布或散布民調結果的期  
5 間內，選罷法規範之內容亦僅限於民調的外觀形式，並未限制  
6 不得公布特定的民調內容，更足以證明選罷法向來僅規範民意  
7 調查「外觀上的形式要件，從未規範實質內容」，限制選前 10  
8 日內不得發布或散布，僅屬「時間上的形式限制」，不涉及實  
9 質內容的限制，無待贅言。

10 再者，系爭審查標的一之規範，並未禁止行為人私下討論  
11 民調結果之內容，個人亦可據此作為投票之選擇，並未全面禁  
12 止進行民調或討論民調，自無意圖壓抑行為人表意自由之隱藏  
13 目的，限制選前 10 日內不得發布或散布，純粹係以維護選舉  
14 之公正性，並非在於限制個人之言論自由，縱使個人言論之方  
15 式及時間受到限制，然此相較於維護選舉公正性之公益目的，  
16 此一限制，其目的性正當，損害輕微，且維護「選舉公正性之  
17 法益」大於「個人言論方式自由之法益」，自不違反憲法上  
18 「比例原則」。

19 綜上所述，系爭審查標的一所採取之管制措施，僅屬對於  
20 民調資料發布方式之「時間」進行規制，並未涉及表意內容之  
21 管制者，其管制之目的係為追求合法之公共利益，並無夾帶意  
22 圖壓抑表意內容之隱藏目的；其手段至多僅得對表意方式自由  
23 所為部分之適度限制，表意人仍有表意之其他替代途徑，符合  
24 中度審查基準，殊無疑義。

25  
26 (三)系爭審查標的一，係追求民主選舉公正性之重要公益，且手段與

1 目的間具備實質關聯性。

2 1. 追求民主選舉公正性屬「重要公共利益」。

3 按涉及時間、地點、方式等無關藝文活動內容管制之部  
4 分，則適用前揭中度審查標準審查（司法院釋字 806 號解釋參  
5 照）。其手段與目的間之實質關聯，符合法治國家比例原則之  
6 要求，並未逾越維護公共利益所必要之程度，與憲法第十一條  
7 及第二十三條之規定，即無違背（司法院釋字 577 號解釋參  
8 照）。

9 又 112 年憲判字第 11 號揭示：「立法者因而增訂刑法第  
10 146 條第 2 項規定，以刑事禁止規範禁止意圖使特定候選人當  
11 選，以虛遷戶籍取得投票權而為投票之行為。如前述，其目的  
12 在避免扭曲選舉競爭秩序，以確保民主正當性與公正性，進而  
13 維護政治社群民主最根本之自我治理原則，自可認係為追求特  
14 別重要之公共利益，核屬正當，於憲法上並無可非難之處民主  
15 選舉。…選舉公正性是維護民主制度於不墜所不可或缺之礎  
16 石，一旦發生危險，遭到動搖，即使破口只發生在基層選舉，  
17 難免產生滑坡效應，其所產生損害極可能是鉅大乃至難以回  
18 復。」足見維護選舉之公正性，乃屬特別重要之公共利益，殆  
19 無疑問

20 2. 系爭審查標的一之立法目的為保障選舉之公平與公正。

21 按中華民國 105 年 12 月 14 日修正公布之公職人員選舉罷  
22 免法第 53 條第 2 項之立法目的，係為保障選舉之公平與公  
23 正，避免任何人在選舉最後階段，藉由民意調查資料影響選民  
24 之判斷，進而影響選舉結果。蓋於投票日前 10 日，選舉人透  
25 過政見發表會、媒體報導及文宣資料之流傳，應大致已得確定  
26 其支持之人選，惟為避免投票日前 10 日內，另因民意調查資



1 料之發布或散布，左右或主導選舉人之選舉意向，並動搖選舉  
2 人之主觀信念，不論該等資料是否屬實或客觀，於投票日前  
3 10日內發布，選舉人並無足夠之時間予以分辨，其他候選人  
4 亦無充分時間得以釐清，如放任其散布，自有違選舉之公正  
5 1。故本條之立法目的係藉由限制發表言論之時間點，以維護  
6 民主選舉制度之正當性與公正性，進而維護政治社群民主最根  
7 本之自我治理原則，倘不就發布及散布時間予以限制，將造成  
8 選前各種民調齊發，真假難辨，不僅影響選民的投票意向，甚  
9 至可能因為選前民調與選後結果的落差，進而造成選民對於選  
10 舉公正性的質疑，其對民主選舉機制之戕害，不言可喻。

11 另查，觀系爭審查標的一於草案審議之際，立法委員趙永  
12 清等23人自行提出「總統副總統選舉罷免法草案」版本，其  
13 草案總說明七，亦曾提及避免民意調查「私器化」，並謂：「鑑  
14 於近年來選舉期間候選人、政黨、個人、法人代表以發布民意  
15 調查資料為競選或助選手段，影響選情甚鉅。因此，為不使民  
16 意調查之「公器」成為候選人及政黨之「私器」，並兼顧新聞  
17 媒體反應確實民意之必要性，本條以列舉之方式規定：投票日  
18 前7日不得發布候選人得票數或得票率預估值、候選人聲望或  
19 選民認同排名、選民政黨認同及其他選民政治態度…等足以影  
20 響選情之民意調查資料，以維持選舉之公正性。」等語。是  
21 以，系爭審查標的一既係參總統副總統選舉罷免法第五十二條  
22 第二項規定而訂定，其立法目的自亦為維持選舉之公正性，法  
23 理至明。

24 從而，系爭審查標的一限制投票日前10日內不得發布或  
25 散布民調資料，係為避免選民受干擾下無法真實表達偏好，藉

<sup>1</sup> 最高行政法院 107 年度判字第 412 號行政判決、臺北高等行政法院 97 年度訴字第 2594 號 行政判  
決、高雄高等行政法院 99 年度訴字第 285 號 行政判決、臺灣高等法院 108 年度選上字第 6 號 民事  
判決意旨參照。



1 以確保民主選舉之正當性及公正性，進而維護政治社群民主最  
2 根本之自我治理原則，並避免選舉結果與選前民調有落差，致  
3 使選民懷疑選舉之公正性，而對於民主選舉是公正性造成難以  
4 回復的重大損害，系爭審查標的一當可認係為追求重要公共利  
5 益無疑。

6 3. 系爭審查標的一追求民主選舉，且手段與目的具備實質關聯  
7 性。

8 系爭審查標的一禁止於選前 10 日內公布民調，其目的在  
9 於避免破壞選舉之公正性，此一重要法益乃憲法所保障，已  
10 如前述，而一律禁止各種形式之民調，不論其調查方式或真假  
11 與否，均予限制，並無違反「損害最小原則」，蓋若不一律禁  
12 止，民眾對於民調之科學性及真實性，並無充分資料可做判  
13 斷，容易遭特定民調之誤導，因此倘若未做全面性的一律禁  
14 止，即無法避免上述情形之發生，維護公平及公正性選舉制度  
15 之立法目的將無法達成。

16 另自法條文字及立法理由觀之，系爭系爭審查標的一明文  
17 限制「政黨及任何人」，並非限於政黨或媒體業者，包含一般  
18 民眾以社群媒體傳播之情形，此乃因選舉之公平性及公正性必  
19 須全面建立，任何可能傳播民調之管道均應在規範範圍，不論  
20 傳播之行為人是否為候選人或其協力機構或個人，避免行為人  
21 以個人行為發布訊息，規避法律之規範，而使上述之立法目的  
22 落空，因此系爭審查標的一規範內容與保障之選舉公平及公正  
23 性，二者之間具有實質的關聯性，無待贅言。

24  
25 二、中華民國 105 年 12 月 14 日修正公布之公職人員選舉罷免法第 53  
26 條第 2 項所稱「發布」與「散布」之文義，是否不明確而不違反法



## 1 律明確性原則？

### 2 (一)法律明確性原則之內涵。

3 按司法院釋字第 636 號解釋理由書謂：「基於法治國原則，  
4 以法律限制人民權利，其構成要件應符合法律明確性原則，使受  
5 規範者可能預見其行為之法律效果，以確保法律預先告知之功  
6 能，並使執法之準據明確，以保障規範目的之實現。」由此釋字  
7 可知，法律明確性原則重要功能之一在於以確保法律預先告知之  
8 功能，並使執法之準據明確，以保障規範目的之實現，又司法院  
9 釋字第 777 號解釋進一步引用前揭先例之意旨謂：「基於法治國  
10 原則，以法律限制人民權利，其構成要件應符合法律明確性原  
11 則，使受規範者可能預見其行為之法律效果，以確保法律預先告  
12 知之功能，並使執法之準據明確，以保障規範目的之實現。依本  
13 院歷來解釋，法律規定所使用之概念，其意義依法條文義、立法  
14 目的及法體系整體關聯性，須為受規範者可得理解，且為其所得  
15 預見，並可經由司法審查加以確認，始與法律明確性原則無違  
16 (司法院釋字第 432 號、第 521 號、第 594 號、第 617 號、第  
17 623 號、第 636 號及第 690 號解釋參照)。

### 18 (二)系爭審查標之二之規範內容，一般人「可理解，並可預見」。

19 查，系爭審查標之二所稱「發布」及「散布」是否有違反  
20 「法律明確性」之疑義？按「發布」之文義，當指發布「全新」  
21 的民意調查資料，係指政黨及任何人於投票日前十日起至投票時  
22 間截止前，過去尚未發布之民意調查，方該當系爭審查標之二前  
23 段之發布行為。而「散布」之文義，係指政黨及任何人散布「過  
24 去已發布的民意調查資料」，透過大眾媒體或是新興媒體，加以  
25 傳播於不特定多數人可得知知悉狀態，故「發布」與「散布」行  
26



1 為，應可得知民意調查資料規範客體有所差異，前者係為「未公  
2 開」之民意調查資料，後者係為過去「已公開」之民意調查資  
3 料。是以，就選舉或罷免之民意調查資料而言，發布為「前置行  
4 為」，其後續之報導、散布、評論或引述，則屬發布後「運用行  
5 為」，其間並無模糊未明之處，系爭審查標的二所要規制禁止  
6 者，為投票日前 10 日起至投票時間截止前，對選舉罷免民意調  
7 查資料之前置及後續之運用行為。故「發布」與「散布」之區  
8 別，自法條文義、立法目的與法體系整體關聯性觀點觀察，一般  
9 人並非難以理解，就受規範者而言，已可理解並預見其行為之法  
10 律效果，已達「法律預先告知」之功能，而無違「法律明確性」  
11 原則。

### 13 (三)系爭審查標的二業經司法審查加以確認。

14 事實上，查系爭審查標的二已有如下諸多裁判肯定其規範內  
15 容，茲分述如下：

- 16 1. 最高行政法院 107 年度判字第 412 號行政判決謂：「行為時公  
17 職人員選舉罷免法第 53 條第 1 項之規範目的，旨在以供公眾  
18 檢證，提高民調公信力及選舉公正之考量，規定投票日 10 日  
19 前民意調查資料之『發布』者，有應載明調查單位等事項之資  
20 訊註釋義務；至同條第 2 項規範目的，則係為保障選舉之公平  
21 與公正，避免任何人在選舉最後階段，藉由民意調查資料影響  
22 選民之判斷，進而影響選舉結果，故無論民調資料是否已載明  
23 第 1 項之應載事項，一律禁止『發布』，另於投票日前 10 日  
24 內，以『報導、散布、評論或引述』民調者，選民已無足夠時  
25 間分辨，其他候選人亦無充分時間釐清，其影響選舉公平與公  
26 正與『發布』者同，故亦明列禁止。」



1 2. 臺北高等行政法院 97 年度訴字第 2594 號行政判決謂：「依上  
2 開規定，投票日前 10 日起至投票時間截止前，政黨及任何人  
3 均不得發布有關候選人或選舉之民意調查資料，對於該民意調  
4 查資料加以報導、散布、評論或引述，亦予禁止。至所謂『民  
5 意調查資料』，法文既未明定以同條第 1 項所定『載明負責調  
6 查單位或主持人、辦理時間、抽樣方式、母體及樣本數、經費  
7 來源及誤差值』之民意調查資料為限，且參酌選罷法第 53 條  
8 第 2 項規定之立法目的，係為保障選舉之公平與公正，避免任  
9 何人在選舉最後階段，藉由民意調查資料影響選民之判斷，進  
10 而影響選舉結果，若認非屬同條第 1 項之非正式民意調查資料  
11 不在規範之內，將予投機者可乘之機，致立法目的無以成就，  
12 因此解釋上自應認為上述之『民意調查資料』並不以選罷法第  
13 53 條第 1 項所定者為限，尚包含非正式之民調資料在內。」

14 3. 高雄高等行政法院 99 年度訴字第 285 號行政判決謂：「惟按公  
15 職人員選舉罷免法第 53 條第 2 項之立法目的，係在維護選舉  
16 之公正，蓋於投票日前 10 日，選民透過政見發表會、媒體報  
17 導及文宣資料之流傳，應大致已得確定其支持之人選，為避免  
18 投票日前 10 日內，另因民意調查資料之發布，左右或主導選  
19 民之選舉意向，並動搖選民之主觀信念，不論該等資料是否屬  
20 實或客觀，於投票日前 10 日內發布，選民並無足夠之時間予  
21 以分辨，其他候選人亦無充分時間得以釐清，如放任其散布，  
22 自有違選舉之公正。則本件原告於投票日前夕於其宣傳車上張  
23 貼『民調僅差 1 千票』之廣告，姑不論其所謂『民調僅差 1 千  
24 票』是否為真實或客觀，均已足以動搖選民之主觀信念，並影  
25 響選舉之公正，該廣告已非單純屬鼓勵選民踴躍投票之宣傳口  
26 號；況且，公職人員選舉罷免法第 53 條第 2 項所謂之『民意  
27 調查資料』並不以同條第 1 項所定者為限，已如前述，原告徒



1 以上詞為辯，委無可採。」

2 4. 綜上司法裁判可知，司法實務就審查標的二中「發布」及「散  
3 布」二用語，其所表彰之行為態樣，於適用上並無任何疑義，  
4 皆係認同發布為散布之前置行為，且其文義及於前述法律規定  
5 之規範意旨，均在避免候選人或任何人以選舉有關之民意調查  
6 資料，透過發布或散布等相關行為使選民知悉，並進而改變選  
7 民之意向而影響選舉之結果。是依其法條文義、立法目的與法  
8 體系之整體關聯性觀之，其意義並非受規範者難以理解，且為  
9 其所得預見，核與法律明確性原則尚屬無違。且事實上，實務  
10 上已透過司法審查確認其行為態樣，並無違反法律明確性原  
11 則。

12  
13 三、中華民國 105 年 12 月 14 日修正公布之公職人員選舉罷免法第 110  
14 條第 5 項未區分所禁止者，係「已發布之民調資料」或「尚未發布  
15 之民調資料」，亦未區分係利用「大眾媒體」或「社群媒體」而為  
16 散布等行為，一律處罰最低新臺幣 50 萬元之罰鍰，是否違反憲法  
17 第 23 條比例原則及第 15 條財產權保障意旨？

18  
19 (一) 憲法「責罰相當性」之內涵。

20 按釋字第 802 號解釋理由書：「對人民違反行政法上義務之  
21 行為處以罰鍰，涉及對人民財產權之限制，其處罰固應視違規情  
22 節之輕重程度為之，俾符合憲法責罰相當原則。惟立法者針對違  
23 反行政法上義務行為給予處罰，如已預留視違規情節輕重而予處  
24 罰之範圍，對於個案處罰顯然過苛之情形，並有適當調整機制  
25 者，應認係屬立法形成自由範疇，原則上應予尊重（釋字第 786



1 號解釋)。」，此乃「責罰相當原則」，先予敘明

2  
3 (二)系爭審查標之三之規範不違反憲法「責罰相當性」原則，係為立  
4 法形成自由之範疇，司法機關應予以尊重。

5 1.系爭審查標之三之規範已有相關法條可減輕或免除，無違「責  
6 罰相當性」原則。

7 就系爭審查標之三之規範，主管機關具有處罰之裁量權，  
8 衡酌裁處罰緩時，應審酌違反行政法上義務行為應受責難程  
9 度、所生影響及因違反行政法上義務所得之利益，並得考量受  
10 處罰者之資力（參照行政罰法第18條1項）。縱使有個案過苛  
11 之情事，主管機關仍得依照行政罰法減輕或免除之相關規定，  
12 加以適用，如：第8條、第9條、第18條等。是系爭審查標  
13 之三之規範，並不違反憲法「責罰相當性」原則。

14 2.裁罰額度之調整，係為立法形成自由之範疇，司法機關應予以  
15 尊重。

16 又，主管機關因應行為樣態之不同情事，進行裁罰額度的  
17 調整，係為立法形成自由之範疇，原則上司法機關應予以尊  
18 重，且立法機關亦得審酌社會現況，適當予以修正，以符合  
19 「責罰相當性」之憲法原則。茲就此一修法過程，簡要說明如  
20 下：

21 (1)本會為因應第13任總統副總統選舉與第8屆立法委員選舉  
22 合併舉行投票，針對公職人員罷免法修法方向之歧異。乃於  
23 101年即著手二法合併立法可行性之研究，嗣於105年研提  
24 二法合併立法之條文草案，其中即鑒於公職選罷法第56條  
25 第2款規定(即投票日不得從事競選、助選或罷免活動)及系



1 爭審查標的三之罰鍰額度(50萬元以上500萬元以下)表示：  
2 「對一般無意間違犯之選民，實屬過苛，對其生計不無重大  
3 影響，如為大眾傳播媒體違反者，於審理上視其媒介方式及  
4 影響力，雖會略為加重，但亦僅止於100萬，與其上限相  
5 距，尚有400萬之遙，故其上下限之規定是否具實益，屢有  
6 爭議，考量處罰旨在遏止選舉歪風，非使受罰者陷於生計之  
7 困，爰擬議將處罰額度調降為20萬元以上200萬元以下  
8 外」等語，並明定「非為政黨或候選人之受僱人、代理人或  
9 使用人之人，『利用網路』違反前項所訂規定者，…得減輕  
10 其處罰，但不得低於最低額之二分之一。」意即一般普羅大  
11 眾，於投票日經由社群媒體為助選行為，可酌情減輕其裁罰  
12 金額為10萬元。惟上開合併立法之建議，並未立即為行政  
13 院採納。

14 (2) 後上述條文修法建議送請內政部綜整研商意見擬具公職選罷  
15 法部分條文修正草案，於民國106年12月25日函送行政院  
16 審議。嗣經行政院會議照案通過核轉立法院審議，惟該次草  
17 案版本未獲立法院採納未果，罰鍰額度仍維持在50萬元以  
18 上500萬元以下。

19 (3) 又於民國109年，內政部再度函送總統公職二選罷法修正草  
20 案報請行政院審議，案經行政院召開4次會議研商，將系爭  
21 條文修改為「政黨、候選人、罷免案提議人之領銜人、被罷  
22 免人及其受僱人、代理人或使用人以外之人，違反系爭規  
23 定，處新臺幣10萬元以上1百萬元以下罰鍰。」

24 (4) 後於民國112年，配合本會組織法等相關法規之制定、修正  
25 或廢止，並符合身心障礙者權利公約規範，貫徹掃除黑金、  
26 防杜境外勢力介入選舉、罷免，促進選舉、罷免廣告資訊透



1 明公開，遏止深度偽造影音影響選舉、罷免結果及改進選舉  
2 作業大幅修改選罷二法，明訂對於民調違規者，依其行為人  
3 為「政黨、候選人、罷免案提議人之領銜人、被罷免人及其  
4 受僱人、代理人或使用人」或前開人員以外之人，分別律以  
5 20 萬至 200 萬、10 萬至 100 萬之裁罰額度。

6 (5) 是以，自上述修法歷程可知，主管機關已參酌立法目的、時  
7 代背景等因素，因應行為樣態之不同情事，進行裁罰額度的  
8 調整，足見，行政處罰之範圍固為立法形成自由之範疇，然  
9 立法機關非不得審酌社會現況及法律適用的結果，予以適度  
10 修法，限制行政機關之裁罰範圍，以符「責罰相當性」之憲  
11 法原則。

12  
13 四、選前民調對選舉結果之影響為何？其是否會因距離選舉日之遠近，  
14 而有不同？禁止選前公布民調，是否有助於選舉之公正性？

15  
16 (一) 選前民調對選舉結果有著重大影響，主要體現於以下三方面：

- 17 1. 首先，民調可能引發策略性投票，亦即「棄保效應」，當民眾  
18 看到民調結果後，為避免最討厭之候選人當選，可能會改變原  
19 本投票意向，選擇投票於次佳候選人，使民調最後者的支持者  
20 改為支持民調次高者，而非依「選賢與能」之精神投出心目中  
21 最適當的人選，是選前公布民調結果將可能改變部分選民投票  
22 意向，扭曲原先之選舉結果。
- 23 2. 其次，民眾可能受到所謂「感染/傳染效應」影響，亦即「西  
24 瓜效應」，跟隨民意調查之結果，將原先的投票意向改為投給  
25 較有勝算之候選人，而非依據「選賢與能」之精神，獨立思考

1 選出心中最佳的候選人。

2 3. 最後，民調可能導致「信心效應」，而產生「棄投效應」，亦即  
3 某些選民可能因看到某個候選人已經贏定或輸定，而對於手中  
4 的選票無法影響選舉結果而放棄投票，此一放棄投票之行為，  
5 可能間接改變選舉之結果，對於選舉結果之公正性皆會造成影  
6 響<sup>2</sup>。

7 4. 綜上所述，選前 10 日內公布民調不僅會有前述弊端，且於民  
8 調乃虛偽不實造假之情形下，更會有違反選罷法第 104 條：  
9 「意圖使候選人當選或不當選，或意圖使被罷免人罷免案通  
10 過或否決者，以文字、圖畫、錄音、錄影、演講或他法，散  
11 布謠言或傳播不實之事，足以生損害於公眾或他人者，處五  
12 年以下有期徒刑。」，而有刑事責任之問題，進而產生選罷法  
13 第 109 條「選舉無效」之民事訴訟，其對於公平選舉制度之  
14 破壞，不言可喻。

15  
16 (二) 民調對選舉結果的影響可能會因距離選舉日的遠近而有所不同，  
17 距離選舉日越近對於選民投票行為影響越大，禁止選前公布民  
18 調，有助於選舉之公正性。

19 1. 依一般常理而言，選舉日越接近之情況下，民眾對民調之關注  
20 和反應可能會增加，因此民調對選舉結果之影響當然也隨之增  
21 加，特別是對於選前還沒有明確投票傾向的選民，至於選舉日  
22 較遙遠之民調，隨著時間的推移，民眾將逐漸淡忘，或者由於  
23 候選人的作為，改變選民的認同，因此其可信度自然較低，對  
24 於選民的影響自然較弱，因此，時間遠近對於民調的影響力當

<sup>2</sup> 主要論點，參本會 105 年 6 月 16 日「選舉民意調查有無規制必要性」公聽會記錄，頁 3，陳淳文教授之發言。



1 然有絕對之影響。

2 2. 從民調資料時間點之不同，其影響力亦不同觀之，規範民調之  
3 發布時點與選舉公平性有一定程度的關聯性，且距離選舉越近  
4 更有可能影響選民投票行為。因此，一般國家皆禁止在投票日  
5 的投票期間發布在投票所之出口所作的投票結果調查，即是因  
6 為民調足以改變選民投票行為之故，為了避免對於選民投票意  
7 向之不當干擾，自應禁止於選舉將屆之時日發布或散布民調之  
8 結果。

9  
10 **參、 結論**

11 綜上所陳，系爭審查標的一及二，其規範內容皆有其憲法上之  
12 正當性，符合「比例原則」及「明確性原則」，並無侵害人民言論自  
13 由之情事，系爭審查標的三，立法機關已做相應之修法，系爭審查  
14 標的四，自立法政策及法律之實效性觀之，並無不妥之處，為此，  
15 謹狀

16  
17 憲 法 法 庭 公 鑒

18  
19 具狀人：中央選舉委員會

20 代表人：主任委員 李進勇

21 訴訟代理人：許惠峰

22  
23 中 華 民 國 1 1 3 年 5 月 1 2 日

1 附屬文件之名稱及其件數

文件編號	文件名稱或內容	備註
附件	中央選舉委員會 105 年 6 月 16 日「選舉民意調查有無規制必要性」公聽會紀錄	

2

