

主權公投對於當前台灣統、獨問題的意含與 影響之探討

陳翁平*

【摘要】

自從千禧年政權輪替以來，執政的民進黨政府的中國政策一直便混沌不明、搖擺不定。復因民進黨不願正面承認兩岸當局先前對於「一個中國」問題所達成的「九二年共識」，兩岸關係於是陷入空前低盪的困局。對外，如何突破兩岸困境，反制中共「一國兩制」的和平統一攻勢；對內，如何凝聚民意、整合共識，化解台灣內部的國家認同危機(Identity Crisis)，開創新局，將是二十一世紀民進黨政府刻不容緩，必須積極去面對因應的國家重大課題。

綜觀當世諸多因主權歸屬爭議而致內部瀕臨分裂危機的國家中，公民投票(plebiscite)實不失為突破現狀瓶頸的一種解套機制。臺灣未來是否採行直接民主的公民投票制度，實不應簡約成「是」或「否」的唯二選擇，而應從公投理論層面的定義、內涵，法制層面的入憲與合憲問題，以及包括臺灣政治、經濟、社會、文化與法律傳統等現實層面，來做全面考量與評斷。這也將是本文所要探討的焦點所在。

關鍵字：主權、公民投票、九二年共識

* 大漢技術學院副教授。

壹、前言

二次世界大戰之後由共黨勢力所造成分裂的國家中，北越早以武力兼併了南越；西德亦以其政治與經濟的優勢，和平統一了東德；而朝鮮半島的統一進程，更隨著南韓總統金大中千禧年的造訪北韓，正邁向積極、良性的互動發展；至於中國的「統一問題」，由於李登輝前總統於一九九五年訪美，引發中共對台的飛彈恫嚇。爾後又因李前總統在一九九八年發表兩岸是「特殊國與國關係」之所謂「兩國論」，導致台海兩岸陷入空前的緊張關係。二〇〇〇年三月十八日復因民進黨陳水扁先生當選中華民國第十任總統，更迫使中共當局遂對台灣採取「聽其言、觀其行」態度。之後，由於民進黨執政當局不肯正面承認之前辜(振甫)、汪(道涵)會談於新加坡，所達成的兩岸對於「一個中國」內涵之所謂「九二年共識」，使得兩岸關係持續進入低迷僵持之中。

在台灣島內，由於歷史因素的糾葛，一直存在著省籍對立，以及所謂本土(台灣)意識與大中國意識的抗衡。台灣的語言、文化與大陸雖無多大差異，卻始終是造成其內部族群之間區隔歧異的重要標記，加上民國三十九年後，政治上，大陸來台人士省籍意識與階級地位的優越統治，經濟上又頗有懸殊差距，這些更都埋下部分台籍人士日後亟思當家做主的分裂種籽。主權公投對化解台灣內部統獨問題的意含及影響，尤其，對其可能帶來的社會、經濟和政治上之衝擊後果，實是台灣執政者未來不容忽視，值得重視的課題。

貳、公民投票在臺灣的理念詮釋與建制發展

公民投票曾促成歐洲波羅的海三小國(即愛沙尼亞、拉脫維亞與立陶宛)擺脫前蘇聯的控制，達成獨立目標。公民投票也曾順利幫助亞洲東帝汶合法脫離印尼統治，而完成建國願景。臺灣未來是否採行直接民主的公民投票制度，實不應簡約成「是」或「否」的唯二選擇，而應從公投理論層面的定義、內涵，法制層面的入憲與合憲問題，以及包括臺灣政治、經濟、社會、文化與法律傳統等現實層面，來做全面考量與評斷。

一、公民投票的理論依據

十七世紀以降，實踐民主政治需要何種政治機制理論的探討，主要分成兩學派。其中一派稱為參與或直接民主學派(participation or direct-democracy school)，代表人物包括古典民主理論家如盧梭、英國平等主義者以及現代民主理論家，如巴伯(Benjamin Barber)、奧斯本(Lee Ann Osbun)以及派特曼(Carole Pateman)¹。該學派認為決定公共事務政策唯一真正的民主方式是，所有成年公民全體直接，而不是透過轉達的間接參與形式。他們宣稱全體公民得自行設定議題，進行討論，並作出決策。任何間接形式的參與，諸如由民意代表決策等，都稱不上是真正的民主。其理由有二，首先，如果人民的理念與偏好是由民意代表來傳達，必遭扭曲。因此為了確保任何的政策決定都是人民的願望，其唯一的方式則是，人民都能夠直接地表達其偏好，而不是經由轉達或補述的方式來達成。再者民主，就像任何一種政府形式般，本身並不單只是目的，而是為達到更崇高目標的工具。民主所追求的崇高目標，即是尋求人民潛能的充分發展。在此同時，全體公民欲發展其公民潛能，使之實踐，則唯有靠公民在公共事務政策議題是直接、充分參與，而不是假手於代表他們行使公民權利義務的民意代表。

公民投票的理論基礎實源於法國思想家盧梭(Jean Jacques Rousseau)的古典民主理論。盧梭認為主權源於人民也應該永遠屬於人民，政府只是公眾代理人，沒有最終決定權，所有的法律如果不經人民認可即不是法律。「人民代表其實不是人民的代表，亦不能為其代表，只是人民委任的人而已，實無法作任何確定的行為。凡未經人民親自批准的法律都是無效的...」。洛克(John Locke)亦稱：「唯有人民自己始能決定國家的型態」，「在『最高』的立法權背後，還有一個更高的權力，那就是社會或人民的權力。立法權僅屬委託(trust)性質，一旦立法權不能達成委託的目的時，人民的最高權力就可予以撤免或變更」²。而比較憲法學者薛雅士(B. Sieyes)更宣稱：「國民之存在，優先於國家之一切，國民乃國家所有權力之泉源。國民之公意才是法，國民之公意不但經常合法，而且除自然法外，無任何

¹吳宜容譯，公民投票的實踐與理論，(台北：韋伯文化事業出版社，民國九十一年一月初版)，頁一六~一七。

²羅志淵主編，雲五社會科學大辭典，第三冊，政治學(台北：臺灣商務印書館，民國七十三年十一月六版)，頁二九七。

法能優先而居於國民公意之上。舉凡國家的實定法，其來源唯有完全出自國民之公意.....法理上無論何種代理的權力，都不能輕易變更自己被賦予代理權的條件。」

若依上述推論，在學理上公民投票行使的範疇、層級，實不宜多加限制，不然則有違民主政治中「國民主權」原理之實。而此說法也與台灣島內長久以來倡議公民投票以改變現狀論者之理論基礎，可謂不謀而合。這些公投倡議者始終認為，公民投票權乃依據「國民主權」原理而來，實因中華民國憲法第二條規定「主權屬於國民全體」以及第十七條「人民有選舉、罷免、創制、複決之權」。故公民投票是人民直接參與政治的權利，無論議題範圍大到國家主權的歸屬或小至地區性住民的公共政策，人民都應擁有公投決定之權利。民進黨的黨綱即表明「基於國民主權原理，建立主權獨立自主的臺灣共和國及制定新憲法的主張，應交由臺灣全體住民以公民投票方式決定之」。(請參閱附表一)

民進黨台獨論述發展紀要(附表一)

主張	日期	論述概要
住民自決論 (共同政見)	一九八三年十一月	民進黨的前身「黨外中央後援會」，提出「台灣前途應由台灣全體住民共同決定」的共同政見。
台獨言論自由 (二全聲明)	一九八七年十一月十日	民進黨第二屆全國代表大會發表聲明，強調「人民有主張台灣獨立的自由」。
台獨前提論 (二全臨時會決議)	一九八八年四月十七日	民進黨第二屆全國代表大會第一次臨時會通過「四一七決議文」，內容如下： 一、台灣國際主權獨立，不屬於北京為首都之中華人民共和國。 二、任何台灣國際地位之變更，必經台灣全體住民自決同意。 三、如果國共片面和談、如果國民黨出賣台灣人民之利益、如果中共統一台灣、如果國民黨不實施真正的民主憲政，則民進黨主張應該獨立。 (陳水扁提議加入四個如果但書)
事實主權論 (四全決議)	一九九〇年十月七日	民進黨第四屆第二次全國代表大會通過「一〇〇七決議文」，內容如下： 「我國事實主權不及於中國大陸及外蒙古；我國未來憲政體制及內政、外交政策，應建立在事實領土範圍之上。」(謝長廷介入修正)
公投台獨黨綱 (五全修正通過)	一九九一年十月十三日	民進黨第五屆第一次全國代表大會通過「公投台獨黨綱」，主張「依照台灣主權現實獨立建國；制定新憲；重返國際社會，重新界定台灣國家領域主權及對人主權之範圍。」「基於國民主權原理，建立主權獨立自主的台灣共和國及制定新憲法的主張，應交由臺灣全體住民以公民投票方式選擇決定。」 (林濁水提案，陳水扁修正)
革新保台論 (海外宣示)	一九九五年九月十五日	民進黨前主席施明德訪美，在參加華盛頓舉辦的「台灣防禦與安全」研討會時，公開表示「民進黨如果執政，不必也不會宣布台灣獨立」。
超黨派台獨 (台獨運動的新世代綱領)	一九九六年五月七日	民進黨新世代共同發表，公開向舊台獨論述提出挑戰，重點包括：台獨不一定以「台灣」為國家名稱，國號、國旗、國歌的變更，不是台獨運動的主要目的；台獨可以不在民進黨或台獨運動團體手中達成；台獨運動可以凝聚台灣人民的國民意識為優先目標，因此應該推行社會大和解。

承認中華民國國號 (中執會通過草案)	一九九九年五月五日	民進黨中執會通過第八屆第二次全國代表大會提案「台灣前途決議文」，首度在黨內重要文件說明接受台灣依憲法稱為「中華民國」的國號，但不屬於中華人民共和國，主張任何有關獨立現狀的更動，須經由台灣全體住民以公民投票方式決定。
-----------------------	-----------	---

製表人：陳翁平

二、公民投票的定義與範圍

公民投票(Plebiscite)英文一詞，是由 Plebs (普通人) 與 Scire (贊同)兩字所構成，即一般國民作出決定的意思³。它源自古羅馬時代，係指一國之公民針對全國相關之政策事務與特定問題，舉行全體公民直接投票，以「贊成」或「反對」兩種選擇，決定政府之施政措施或限制政府之特定作為；也有人使用複決(Referendum)一詞來表示。事實上，即使在西方文獻裡，這兩個名詞並沒有絕對精確的用語界定及統一，也用得十分混亂，兩者字詞意含，至今可謂仍無定論。公民投票此一用詞在西方國家目前已較少使用，而且，因希特勒曾經濫用過，而帶有些許負面色彩⁴。其本身往往指的是非建制性的投票，如對有關國家主權、領土變更等議題進行票決。大體言之，公民投票的意含，常被指稱為不同的類型，基本上大約可分為幾種：一，決定國家前途的公民投票，例如領土、主權歸屬、國號等的變更；二，對制憲或修憲的複決投票(Constitutional referendum)；三，對重大公共政策行使複決權(Public Policy referendum)；四，諮詢式複決權(Consultative referendum)，此類之複決雖未有法定拘束力，而是僅供施政之參考，例如奧地利之「公民詢問」(Volksbefragung)，但其結果往往具有高度之事實拘束力；五則是地方層級之創制(initiative)、複決權，必須限於地方自治團體之「地方自治」事項。

在英文裡，referendum(複決)一詞較多被使用。就廣義言，它指的是所有關於「事」的投票，如此則與 plebiscite 大同小異。若要加以區分兩者，則 referendum 常指稱常態性、建制內的投票，有別於 plebiscite 所牽涉的非建制性投票。而 referendum 狹義的定義，指的是針對政府(尤其是議會)的

³Patrick Boyer, *The People's Mandate- Referendums and a More Democratic Canada*, (Toronto: Dundurn Press 1992), p. 24.

⁴希特勒於一九三四年自定法律規定內閣總理兼總統，並改稱國家領袖，於公民複決通過遂其專政野心。引自涂懷瑩，「六十年各國實施創制複決的經驗與趨勢」，憲政思潮，第十六期(民國六十年十一月)，頁一八。

法案，由人民進行投票確認同意與否。複決投票尚可分強制性(obligatory，又稱 compulsory)和任意性(facultative，又稱 optional)⁵。法律或憲法須由公民投票予以批准或否決，這種投票稱為強制性的複決投票；因應一定數量選民的連署，要求對議會通過的某項法律，舉行公民投票表決，這種投票則稱為任意性的複決投票。複決權有別於由人民透過連署直接提法律案或修憲案，進行投票通過與否之所謂創制權。公民投票與創制、複決雖有若干相似之處，卻有層級上的區別。我國憲法規定人民有創制、複決權，可是迄今從未由人民行使過。以往對於中央事務與地方事務的創制複決，憲法規定分由國民大會與一般人民行使。然而，國民大會的創制複決權範圍僅限於法律案，地方性事務的創制複決，相關施行法規卻付之闕如。其實，創制、複決權的範圍包含廣泛，甚難與公民投票完全區分，如果欲將兩者加以釐清，乃是公民投票範圍另包含有關國家前途的投票。易言之，創制複決之行使，仍屬憲法架構「體制內」的施為，而有法律規範其具體程序的一種直接民主機制；然而，公民投票之行使，則兼具了「體制內」與「體制外」兩種截然不同的制度，超越了憲法層次，已屬政治力問題，本質上猶如公民自決。

公民投票與創制複決都是直接民權的實踐，是落實主權在民政治理念的重要手段。在學理上，直接民權應是民主政治最理想的形式，惟以人類社會的發展，致使社會結構日趨複雜，事務分工日益細密，要社會全體成員全部參與公共政策之制定，實屬不可能，亦無此必要，於是議會代議政治，乃成爲民主國家一種普遍的政治制度。但是代議政治，本非一完美的政治形式，運作也難免滋生弊端；又由於現代政府官僚體系的日益龐大和僵化，促使選民無力感愈來愈強，於是開始思考某種樸素的、直接的、「真正」的民主，希望在選「人」之外，還能直接決「事」，以補現代議政治立法之不足。而這也正是七〇年代以後，直接民權在歐美民主國家逐漸回溯的主因之一。

三、公民投票入憲及合憲的問題

公民投票能蔚成世界潮流，最根本原因在於代議政治的菁英決策模

⁵Kris W. Kobach, *The Referendum: Direct Democracy in Switzerland*, (England: Dartmouth 1993), pp. 15-16.

式，往往與社會民意有高度落差，尤其當選舉制度如不健全時，即會產生甚多弊端。為了彌補代議制度的不足(非取而代之)，直接民主式的公民投票自然成為現代民主國家的決策機制之一。不過反觀臺灣，至今內部對於公民投票仍存有相當程度的誤解與疑慮，因為公民投票常被視為是「臺獨」代名詞。而公民投票法制化工作，迄今仍因國民黨前政府的反對而遲遲未能於立法院審議通過，主要原因在於其堅稱，憲法只規範「創制、複決」一詞，並無「公民投票」的規定，所以制定公民投票法於憲法無據；現在若要行使創制、複決權，必須先經立法院制定通過創制複決法，而且只能行使縣(市)級以下層次的地方自治事項，不能及於全國性事務⁶。事實上，將公民投票與創制複決分開對待，是對公民投票的曲解。廣義上，創制複決只是公民投票的形式之二。創制複決主要是針對法律案的公民投票。其他的公投類型包括對憲法(制憲與修憲)的公投，對國家重大事項或政策的公投，這些形式的公投在某些歐美國家已行之有年且頗為頻繁。(請參閱附錄三)只實施創制複決而漠視公民投票，是對「主權在民」民主理念的折損，只見興薪不見林，開民主倒車罷了。

至於公民投票的立法，在程序上，本文主張為了避免因主權公投而可能引發憲法上爭議，應俟公投入憲後再行處理，於法理上較為週延。但並非必然先有公民投票法存在，才能實施公投。在一些無公投法的國家，常以特殊立法的方式，例如訂定一個「公娼制度公投法」來決定公娼問題。或者根本沒有立法，僅由政府主動舉辦某事項或政策的公民投票。前者具有法律規範效力，而後者則有政治的約制力，政府自不容加以忽視。

如前述，公民投票是否應該正式納入憲法？在某些憲政主義國家，若非有憲法明文規定，人民並無行使公民投票之可能。例如法國第五共和憲法第三條規定國家之主權屬於人民，經由其代表和人民(即公民)投票的方法行使之。不僅制憲，舉凡修憲案經國會兩院以相同文字通過後，尚須公民投票複決，始告確定(第八十九條第二項)。領土的得喪或變更須經當地人民以公投方式作最後決定(第五十二條第三項)。總統得依政府(指內閣)在國會會期中之提議，或國會兩院所提出而刊載於政府公報之共同提案，將任何有關公權力組織、共同體協定之承認、或未牴觸憲法但會影響現行

⁶自由時報，民國八十八年四月十三日，第二版。

制度運作之國際條約批准法案，提交公民複決(第十一條)⁷。顯然地，法國憲法除預定國家權力由國會與總統行使之外，更預定國民於政治上，可經由公民投票直接展現其意志。

反之，公投若不入憲，則對於其實際運作與揮發作用，將有何影響？這是一個不容迴避、且值得深思的嚴肅課題。事實上，公民投票最大的「魅力」，在於人民意志的直接展現，而這也是其正當性效力的來源，不論在政治上或法規層次都無法加以漠視。而這種人民意志的展現，並不是在法規層次能夠阻擋的。換言之，不管有否法源(憲法或法律)依據，一旦針對某特定議題發動公民投票，只要動機受到認同、票決的過程公平可信、有足夠的民眾參與，其所能夠產生的政治作用並不會因為無法規範上的形式拘束力而減損。因此，公民投票實際所能發生的作用與規範上的效力不同，規範上的效力固然要藉由創設法規的方式來形成，但是其實際作用並不必然得取決於法規的型塑。故既然對公民投票的「嚮往」主要是因為其所展現的「人民意志」意涵，那麼，此種投票無論是有法規依據與否，都不必然會影響到它可否舉行，也不致影響其實際作用。真正影響的應在於為特定議題舉行公投所獲致的共識程度，票決過程裡公民參與及論辯程度，進行程序的可信任度，以及公投結果的強弱程度等。國內有若干學者官員即秉持主權在民的理念，主張公民投票的實施不一定得具備法源，尤其是有關國家現狀改變與制憲議題⁸。他們認為國家現狀的改變，攸關領土、人民、政府，由公民投票決定，與「主權在民」原則吻合。制憲則是全體民意的另種表現，超越法律位階，通常訴諸公民投票。國家現狀改變與制憲兩類之公民投票，均是政治實力的協調及展現，甚少在憲法或法律上明定。他們亦指出 plebiscite 係指被壓迫的少數民族、屬地、主權不確定區域或介於兩國之間的地區，以公民投票方式來決定應否獨立為一個國家或歸屬於那一國。依此定義，公民投票乃是涉及相關政治勢力的協商與呈現，與法源有無，甚少關聯。

⁷引自謝復生、張台麟主編，公民投票(創制複決)制度比較研究(台北：行政院研究發展考核委員會編印，民國八十六年一月)，頁一三。

⁸包括美國紐約法學院陳隆志教授、台灣大學葉俊榮教授、立法委員黃爾璇、行政院研考會主委林嘉誠等人皆曾發表類似言論。請參考陳隆志主編，公民投票與台灣前途公投研討會論文集(台北：前衛出版社，民國八十八年四月初版)。

儘管如此，公民投票雖具有「超規範性」，但這不表示公投入憲一無是處。基於公投議題的公益性，相當程度的制度認同，票決程序的公開透明以及制度內涵的明確性自有其正面意義。在此一理解下，公民投票的入憲可作為憲法規範對於人民意志尊重的態度予以制度化，有其正面宣示意義。但必須說明的是，即便公投入憲，絕非創造出一個悖離原有憲政運作秩序的全新異質機制。公民投票要納入原有的憲法體制裡，就必須與其理念架構(例如代議民主、司法獨立、人權保障等)相互配合。亦即，公民投票入憲不應被視為一個能外於甚至高於憲政體制的尚方寶劍，其必須依存於現有的憲法架構、基本精神中，並且與其取得協調與融合。

至於那些公投議題應該入憲？那種公投類型應被優先討論、推動？一般而言，可能入憲的公投議題包括有：1.國家主權歸屬 2.修憲 3.法律或地方性法規 4.中央或地方重大政策。這四種層次的議題都有彰顯人民意志與尊重國民主權的正面意義。其中法律案的公民投票(創制複決)，已經有數個版本在立法院中審議，不妨交由立法院以立法程序決之。至於地方性法令規章，縣市級的創制複決在憲法中已有明文規定(憲法第一二三條)自不待言。憲法雖無明文規定直轄市或鄉鎮地方的創制複決權，但是對於這些行政層級的立法權基本上是授予立法院以法律決定。所以只要通過相關法律，不待憲法授權即可為之。(關於第 2.3.4 項議題非本文研討之重點，故予以簡略)

其中針對國家主權歸屬的公民投票是否納入憲法，可說是眾說紛紜，莫衷一是。它亦是現今公投議題中，立法院朝野衝突對立最尖銳的部分。有的主張以公民投票方式來宣示臺灣「主權範圍」，或當其主權現狀有任何讓渡或合併時，藉以確認之。所謂「主權宣示」的公投，本文認為無此必要，因為中華民國自西元一九一二年建國以來，即是一個主權獨立自主的國家，是一個存在且不容漠視的既定事實。若單純把「主權宣示」認定解釋為等同「臺獨宣示」，這就造成了國號及主權的變動，並且將面臨中共的武力侵犯，直接危及了臺灣的國家安全。在此情況下，當然就必須得到臺灣二千三百萬人民以公民投票方式來決定、負責不可。而民進黨黨綱的「住民自決」，以公民投票決定國家前途的主張，不論其最終結果是統一(即主權讓渡或合併，或以聯邦、邦聯、國協或一國兩制等模式，合組新的國家)，或分離(更改中華民國國號，抑或宣布成立臺灣共和國之新國家)，

即便是在目前憲法無明文規範的情況下，都有必要以公民投票來決定之。因為此可能的主權讓渡、合併或變更，皆涉及了國家最重要、根本的問題。由於民主國家中主權屬於全體人民，任何政府機關都只是被委任行使其衍生而來的職權罷了。基於此，對於主權變更、讓渡或合併的公民投票入憲，自應積極去推動，因為，公投倘若入憲，一方面符合了法理上的要求，另一方面也呼應了臺灣現今的政治現實。在目前對於國家定位仍存有高度爭議的臺灣政治環境中，促動具正面價值意義的主權變更、讓渡或合併性質的公投機制有其迫切需求。

誠如政治學者許宗力教授提出一個以主權讓渡為對象的特殊公民投票類型——人民保留(Popularvorbehalt)理論所主張的，他認為根據憲法規定，某些事項，任何民選的國家機關，都無權越俎代庖，只能藉由擁有國家主權者的人民以公民投票來決定，若以我國憲法為例，國家主權的拋棄與否即屬人民保留範圍⁹。他的看法是因為依據憲法第二條規定，中華民國主權屬於國民全體，第二十五條「國民大會代表人民行使政權」，以及第六十二條「立法院代表人民行使立法權」來看，國家權力的行使只是委諸民意機關而已，倘涉及主權的擁有或存在發生變動時，就不在授權範圍，乃屬人民保留事項，須由人民自己決定。而所謂國家權力的擁有或存在發生變動，指的是國家主權部分或全部拋棄，比如參與國際組織，讓渡國防、外交或貨幣等國家權力於該組織(如歐洲各國加入歐盟。西德基本法第二十四條各項規定：「聯邦得以立法將主權轉讓與國際組織；……聯邦得同意限制其主權，以建立並確保歐洲及世界各國間持久之和平秩序……。」)，或與其他國家合併，組成新的國家(如南、北葉門合併為葉門)，或併入其他國家(如德意志民主共和國併入德意志聯邦共和國)等。基於此，若中華民國的主政者有意與中華人民共和國合併或分離，非經臺灣人民公民投票之同意，不可擅自主張。

基於此理解，國家主權的拋棄當屬「人民保留」的推論，概無疑義。但為求明確考量，仍以在憲法直接明白規範為妥。不過，在現行中華民國憲法規範下，是否還容有公民投票實施的空間？意即是否允許實施公民投票，原則上仍應保留由憲法本身決定。倘憲法無此施行規定，立法機關自

⁹同前註，頁一一三~四。

不得擅為公投之決定。因為依據現行憲法之規定，我國顯然是以代議民主，而非直接民主為主要精神之民主國家，此可從憲法第六十二條(立法院代表人民行使立法權)、增修條文第九條(縣之立法權由縣議會行之)等條文即已明示。在憲法已預為確認代議民主之價值的前提下，倘議會仍執意公投立法，以直接民意來完全替代議會的決議，不啻明顯構成對議會政治的破棄¹⁰。前述雖有論者援引憲法第二條的「國民主權」原則，作為實施公民投票依據，然而憲法第二條充其量只表示國家權力的擁有者是人民，至於國家權力是否應由人民自己直接行使，則其保持緘默。更何況民主國家中，並不表示人民因擁有國家權力就得隨時隨地行使該權力。本文以為，現行憲法若無預留公民投票發揮的空間，則應修憲解決之。

中華民國臺灣未來是否可能併入中華人民共和國，或與之合組一新的國家，同樣也涉及主權的拋棄，當適用憲法的「人民保留」原則。同時，基於公民投票應是臺灣人民用來對抗中共武力併吞臺灣之有力武器的體認，現行憲法更應予以明確規範之。除此之外，未來若與中國大陸任何形式的合併，亦均須經由臺灣人民以公民投票表示同意。故本文認為不妨對憲法第二條予以修正，納入「國家主權全部或部分拋棄或讓渡予其他主權國家或國際組織，非經全體公民四分之三以上多數之投票，有效票過半數之同意，不得變更之。與中共任何形式的合併亦同。」之字句。

當然，為求順利達成主權議題的公投入憲之目標，執政當局首要面臨的課題便是憲法修改的問題。在民國八十九年四月二十五日中華民國憲法第六次修正公布，將國大代表的職權虛級化之前，修憲一直是國民大會壟斷的局面。雖然依據憲法第二十七條第一項第四款及第一七四條第二款之規定，將來依政黨比例代表制產生，職能轉變為「任務型」的國大代表仍可複決立法院所提之憲法修正案。儘管如此，未來修憲的主導權勢必為立法院所操控。針對國家主權歸屬之公投入憲，在憲政制度上雖無難行之處，但仍得取決於未來立法院的態度和支持。若民國九十年底即將改選的立法委員選舉，發生國民黨、民進黨、親民黨三大黨不過半的情形(以民國八十九年三月十八日的總統選舉結果為判斷數據)，則任何政黨欲取得三分

¹⁰同前註，頁一〇九。

之二立委支持的修憲主導權，將會是難上加難。況且目前朝、野政黨對於臺灣未來前途尚未形成多數共識之前，冒然推動公民投票入憲以解決統、獨爭議，不但曠廢時日，更可能掀起臺灣另一波統、獨攻防戰，徒然造成社會人心動盪不安而已。

臺灣未來如果制定公民投票法或將公投入憲，是否將變更領土、國號、主權歸屬等納入，可能成為朝野政治上爭辯角力之所在。民進黨於民國八十年十月十三日通過的黨綱以及前、後所發布的各項相關決議文，都明確地提及建立台灣共和國或制定新憲法，須經公民投票程序決之；同時民進黨也認為改變國家現狀或制定新憲法，即使交由公民投票，也不必然須在憲法明文規定。至於未來公民投票一旦入憲，相關法規陸續制定完成後，是否會明定有關改變臺灣現狀或中共武力威脅臺灣時，臺灣人民有權以公民投票訴諸國際社會，決定自己前途？陳水扁總統在民國八十九年五月二十日的就職演說中，針對兩岸關係的一段話則令人玩味。他特別提出其所謂的「五不」政策，其中，強調將不會在總統任內主動推展公投臺獨的政策，但前提是中共不對臺灣動用武力¹¹。

儘管如此，未來臺灣在完備公民投票建制化的過程中，有幾項原則是值得吾人思考、衡酌與注意的大方向¹²；

- 1.公民投票主要的功能之一在於補充代議政治之不足，而非阻撓或取而代之。國會居少數之政黨可能聯合議會外的力量，發動公民投票以改變國會多數票決結果，使國會陷於被弱化甚至取代之危境，嚴重悖離「民主多數決」之原理。
- 2.公民投票不能被濫用為政府機關間權力相互侵越之工具。行政機關對於國會通過的法案，不應主導策動公民投票，致侵犯國會意志，違反「權力分立」原則且規避行政「覆議權」之行使。對於地方自治事項，中央政府也應避免踰越其監督權限，假藉公民投票行干涉之實。
- 3.關於易受公民自利心影響致產生非理性之投票結果，如預算、租稅與薪俸法案等具有財政效應之決定，自當與實施公民投票法制的民主國

¹¹聯合報，民國八十九年三月十九日，第一版。

¹²同註一二，頁一一八~二〇。

家一般，將之完全排除於公投事項建制原則之外。

- 4.不應以少數或弱勢族群的權益，作為公民投票之標的。否則將導致多數暴力，以犧牲少數為手段來成就多數利益。
- 5.專業、科學事務的認定，雖非一般民眾能力所及，而不宜公民投票多數決之，然披著科技的外衣做價值的走私，涉及政策評價，就非不能為公投之標的。

四、公民投票的理念形成與實踐落差

民國八十九年元月四日，前任副總統連戰在國立政治大學中山社會科學研究所舉辦的「面向二十一世紀的台灣政經發展：典範與檢討與再確認」國際研討會上，發表專題演講，特就「公民投票」一事，於書面開幕致詞中指出：「民主政治是民意政治，不是民粹政治。民粹是以激情的民意來凌駕制度，民主是以制度來反映民意。在我國民主化之後，人民參與政治的意願大幅提高，如何讓各種民意反映到制度中，進而形成政策，是我們必須走的方向。未來，……公民投票制度的設計，也應列入考量，因為它不僅是彌補代議制度的不足，更是讓民意直接反映到政策上的機制。」¹³他的這一段話，進一步凸顯了公民投票制度對未來我國政治發展的重要性，嗣後更引起朝野政壇相當大的關注與討論，於是沉寂許久的公民投票議題又再度浮上檯面。

事實上，公民投票在台灣公開議題化由來已久。民國三十六年台獨運動始祖廖文毅在「處理台灣問題意見書」中即提到：「台灣的歸屬問題，……必須尊重台灣人的意志，應舉行公民投票來決定」¹⁴。民國七十五年九月二十八日民進黨成立，並提出台獨黨綱，主張經由公民投票來決定台灣前途，於是公投議題始逐漸在政治上開始發酵。此後，歷經民國七十九年間「台灣公民投票基金會」力主兩岸關係、外交政策、總統選舉方式應經全體公民議決；民國八十年「公民投票促進會」推動以公民投票議決國家重

¹³ 「挑戰公投禁忌，連戰投出風向球」，中國時報，民國八十九年一月五日，第二版。

¹⁴ 林勁，台獨研究論集，民國八十二年，頁三九~八二。

要政策、重建憲政體制、確保主權國家地位，以及以台灣名義申請加入聯合國等。同年，「人民制憲聯盟」主張公投制定一部台灣新憲法；而民進黨更在立法院發言，主張以公民投票更改國號為台灣共和國。民國八十二年各種版本的公民投票與創制、複決草案紛紛出籠，公民自決的主張隨即進入政策論辯領域。當各界仍對全國性議題為主軸的公民投票做學理的討論時，台灣島內已悄然發生多次地方性的公投經驗。(如附表二所示)

台灣公民投票案例一表覽(附表二)

案例名稱	時間	主辦單位	議題	選區範圍	投票率 /贊成率	議題外部影響	結果
1. 後勁五輕案 公投	1990. 05. 02	後勁反五救 輕自力會 濟委員	是否贊成 輕油設五	後勁地個 區六里	64. 4/ 39. 2%	石化業發 展	經濟部事先表示票決將供參無 考，但中央政府以「於法無據」為 由，不採納公投結果。
2. 貢寮核四 案	1994. 05. 12	台北縣貢 寮鄉公所	是否贊成 核四	貢寮鄉	58. 4/ 4%	能源 政策	中央政府以「於法無據」為 由，不採納公投結果。
3. 北縣核四 案	1994. 11. 27	台北縣 政府	是否贊成 核四，並 核立配北 核立委擁	台北縣	46. 3/ 43%	能源 政策	中央政府以「於法無據」為 由，不採納公投結果。罷免 案亦未成功。
4. 北市核四 案	1995. 03. 23	台北市 政府	是否贊成 核四	台北市	58. 7/ 44. 5%	能源 政策	中央政府以「於法無據」為 由，不採納公投結果。
5. 汐止道 路案	1995. 03. 29	台北縣 汐止公所	是否贊成 開區口下 工程	汐止鎮	不及兩成 /95-97%	社區 事務	尚未興建
6. 大寮開 發案	1995. 06. 18	高雄縣 大寮公所	是否贊成 高和地 開發	大寮鄉	8. 4/ 84. 4%	社區 事務	仍未開發
7. 永康公 園案	1995. 08. 12	「永康公 園之康里 住室」	永康公 園開向 人道	永康、福 住里	15/ 81. 7%	社區 事務	台北市都發局同意接受投 票結果。
8. 寮頂社 區案	1997. 08. 03	嘉義縣 民公鄉	是否贊成 寮區更 新	社區土 地所有	五成多/ 68. 7	社區 事務	鄉公所事後聲明，重劃案依 據民意就此作廢。但省政府 地政處以公投無法源為 由，拒絕接受。
9. 三峽老 街案	1997. 08. 12	三峽鎮 公所	三峽老 街或 三保除	老街建 物所有	無	文化 資產	主流派陳情，文建會於公投 前介入協調，鎮公所同意暫 緩辦理公投
10. 台中拜 耳案	1998. 06. 13	台中縣 政府	是否贊成 拜耳建 廠	台中港 區梧沙 井居		亞太營 運中 心	中央政府表示 於法無據

資料來源：葉俊榮，「公民投票在臺灣的實踐」，引自陳隆志主編，公民投票與台灣前途公
投研討會論文集，(台北：前衛出版社，民國八十八年四月初版)，頁一八一-二九。

不過上述公投實踐卻是在中央政府「於法無據」的質疑下，針對地域

性民眾切身感受的議題，公開進行。雖然這些實施經驗對台灣民眾之公投理念的啟蒙有其貢獻，然對於爾後建構全國性公投機制產生之正面效應與回饋，恐助益有限。

由於台灣獨特的國家定位問題，使得公民投票在台灣的理念形成，卻一直緊扣著國家認同的議題上發揮。長久以來，公投的促動者具有濃烈的「台灣自決」情懷是不爭的事實。而前國民黨政府始終對此「公投基調」敬而遠之。此種意念的高度疏離，便導致公投議題發展上的小眾化與形上化，無法深植於一般人民的日常經驗之中。因此，以國家主權為基調的公投辯論，一直侷限於學術、政治與社運組織的領域中進行，一般民眾的認知與體會，卻相當有限。逐漸地，當首件政治敏感度較低的地方性公投案例出現後(即民國七十九年五月二日的高雄後勁五輕公投案)，台灣社會對於公投基調的刻板印象，才轉變成較為多元動態的現象，公投政治上的禁忌也逐次獲得舒解。簡言之，造成公投理念與實踐落差的主要原因，除了中央政府一味抱持對其全盤否定的心態外，現行我國憲法的規定，也使公投制度的發展空間，受到一定程度的阻礙。

長久以來，台灣所面對的國家主權問題，即使在威權統治時期，國民黨政府亦不曾運用公投，來化解質疑其政權正當性的挑戰。這種近似「凍結」公投的心態，隨著台灣內部的民主轉型，以及政治上多次的修憲衝擊，情勢已有所轉變。從近年來朝野協商各種公投法與創制、複決法版本，可看出端倪。(如附件三所示)公民投票已從過去在野反對陣營體制外的「理念」促銷，朝向體制內「建構」的現象。

民國八十二年間立法院「公民投票法」各版本(附表三)

草案名稱	內容	備註
蔡同榮版「公民投票法」草案	共分十條條文	
林濁水版「公民投票法」草案	共分七章七十九條條文	
黃爾璇版「公民投票法」草案	共分九章八十三條條文	
趙永清版「公民投票法」草案	共分六章四十八條條文	
行政院版「公民投票法」草案	共分九章五十條條文	
郝慕明版「公民投票法」草案	共分十六條條文	
高育仁版「公民投票法」草案	共分二十三條條文	
「公民投票法」草案協商版條文	共分十七條條文	
審查會通過名稱及條文	共分十七條條文	公民投票法

製表人：陳翁平

吾人亦應瞭解，統獨議題是具有高度排他性的，因為有統就沒有獨，有獨就沒有統，兩者是互斥的，難以妥協。在台灣就算是絕大多數的人反對統一，要求獨立，公投舉辦結果，變成只是一個宣示既定的事實而已；但是如果那些要求統一的人，不認同此一結果時，也不能使用暴力去強迫他們服從，在這情形下，統獨公投並不能有效解決問題，反而製造更多問題。以台灣目前的內外處境而言，公民投票有如刀之兩刃，就其正面意義，它可進一步落實「主權在民」的民主價值，但若被用作解決國家認同的工具，進而引發社會的統獨對決，那麼可能產生嚴重的負面後果，卻是無法迴避與測知的。

根據聯合報自民國七十八年底開始持續的民意調查中發現，自香港回歸中國大陸之後，台灣島內統、獨的支持率已發生顯著消長，贊成台灣獨

立的聲音已超過主張統一的聲音。在該報民國八十六年七月一、二日所做的民調結果顯示，當對於台灣的未來前途，如果只提示統一和獨立兩種選項時，有四成三民眾希望台灣獨立，三成四希望台灣最終能和大陸統一，另有百分之六的人希望維持現狀。不過，如果提示統一、獨立和維持現狀三種發展可能時，則有四成三民眾希望維持現狀，兩成四希望台灣獨立，只有一成九希望兩岸統一；在國族認同方面，自認為是「台灣人」的受訪者則攀升至五成五，遠超過覺得自己是「中國人」的比率(三成)。(如附表四所示)

臺灣民眾的統獨意向調查(附表四)

時間	【問法一】			【問法二】			事件背景
	統一	獨立	維持現狀	統一	獨立	維持現狀	
78.11.29	55	6	6	-	-	--	三項公職人員選舉前
79.01.10	55	6	4	-	-	--	三項公職人員選舉後
79.03.20	64	4	4	-	-	--	第八屆總統選舉前
79.05.29	66	7	2	-	-	--	李總統提出統一五原則
79.06.14	64	10	4	-	-	--	中共抨擊一國兩府並建議兩黨商談
79.10.09	63	10	4	-	-	--	民進黨通過事實主權決議
80.02.23	69	8	3	-	-	--	通過國統綱領
80.05.02	65	10	4	-	-	--	動員戡亂時期終止，承認大陸為政治實體
80.08.27	51	6	5	-	-	--	民進黨通過台灣憲法草案
80.09.19	57	10	4	-	-	--	加入聯合國辯論
81.08.25	61	12	4	-	-	--	行政院大陸工作會議前
81.10.15	55	11	7	--	--	--	一中一台爭議
82.03.17	51	12	4	--	--	--	首位台籍閣揆連戰就職後接受質詢
82.08.09	54	13	4	--	--	--	新國民黨連線組織新黨前夕
82.09.04	54	17	3	--	--	--	中共發表對台白皮書後
83.04.17	41	33	4	--	--	--	千島湖事件後
83.07.07	45	28	5	26	17	34	發表大陸政策白皮書
83.08.09	40	23	6	--	--	--	焦唐台北會談後
84.02.08	42	24	8	23	15	40	江八點發表後
84.06.19	36	28	7	--	--	--	李總統訪美後，中共推遲辜汪

							會談
84.07.14	39	26	6	20	15	42	中共東海五號演習
84.07.21	42	25	8	20	14	46	中共第一次宣布飛彈演習
84.08.14	41	25	8	19	15	44	中共第二次宣布飛彈及火炮演習
84.11.24	--	--	--	19	12	45	立委選舉前
85.01.29	40	26	9	17	14	49	美國航空母艦通過台海
85.02.28	35	22	12	17	14	45	總統大選期間，傳聞中共準備演習
85.03.08	34	27	10	16	17	46	中共第三次宣布飛彈演習
85.03.11	34	27	10	17	16	46	總統選舉投票日前十天
85.03.22	32	29	11	15	18	46	總統選舉投票日前夕
85.09.13	35	33	8	19	19	42	建國黨公布黨章，高清愿率團訪問大陸
85.12.05	--	--	--	19	21	45	首任香港特區首長推選
86.01.30	37	34	6	19	20	41	江八點發表兩週年
86.04.04	--	--	--	17	17	45	香港主權移交前三個月
86.05.31	--	--	--	16	21	44	香港主權移交前一個月
86.06.28	--	--	--	16	20	43	香港主權移交前夕
86.07.02	34	43	6	19	24	43	香港主權移交後

註：①【問法一】僅提示統一和獨立兩種臺灣前途選項，及民眾自發性回答要維持現狀。

【問法二】除統獨外，多提示維持現狀選項。

② 表中數字為百分比，不含無意見和未回答之比率。

③ 資料來源：聯合報民意調查中心。

據稱這是該報歷次針對同一問題所做的調查中，支持獨立的比率首次超過支持統一的比率¹⁵。果真如此，為了避免未來推動主權公投時，造成台灣內部統、獨矛盾的對立與國家認同危機的惡化，執政當局必須極審慎地運用類似魁北克主權公投，來面對處理此一棘手問題。不過，另根據天下雜誌於民國八十九年十一月三十日公布的「二〇〇一年國情調查」指出，在統獨之爭上，過去「統降獨升」的長期趨勢有逆轉的現象。數據顯示，希望和大陸儘快統一的民眾，已從去年的百分之一點三增加為百分之三；

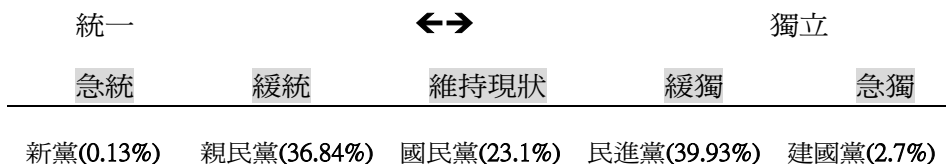
¹⁵ 「贊成台獨者首度超過統一」，聯合報，民國八十六年七月四日，第二版。

希望在一定條件下統一的民眾，則從去年的百分之九點九上升為百分之十八點九。合計贊成「統一」的民眾為百分之二十一點九，較去年的百分之十一點二，上升了至少十個百分點。贊成「在與大陸維持和平關係之下獨立」的民眾，則由百分之十九點三減為百分之十五點六；「無論如何都要獨立」的人，則由百分之三點四減少到百分之一點五。兩者合計，贊成獨立的民眾為百分之十七點一，較去年的百分之二十二點七，下降了五個百分點。認為應該一直保持現狀的仍佔最多數，但已從去年的百分之五十七降至百分之四十九¹⁶。

吾人若欲進一步判讀台灣民眾對當前統獨問題的支持意向，則民國八十九年三月十八日舉行的總統大選的投票結果，應是一項可參酌的風向指標。在如下以台灣民意為導向的統、獨光譜圖中，假設將當時國內各政黨總統候選人獲得的得票率，等同解讀為其支持選民亦大致上贊同該政黨對於統獨問題所秉持之一貫政策立場的話，則一向主張儘速與大陸恢復談判、協商統一，立場較傾向急統的新黨，僅獲得不到千分之二(0.13%)選民的青睞。如果加上政策立場始終介於統一與維持現狀間徘徊的親民黨(36.84%，立場較中間偏統)，則將近有三成七(36.97%)的選民是較傾向統一。另一方面很顯然有約四成的選民，其立場是較偏好獨立(其中包括主張急獨立場的建國黨台獨基本教義派【約佔 2.7%】，以及多數支持無黨籍候選人許信良的選民【0.63%】)。至於立場一直傾向中道的國民黨支持者(23.1%)，有部分其理念較傾向獨立之本土意識強烈，也有部分立場較偏向中國統一，故他們將是決定未來臺灣主權歸屬之立場浮動的關鍵少數選民(floating voters)¹⁷。要言之，依據前述分析，吾人可概略獲致一項論據，即基本上，目前至少約有三成七(0.13%+36.84%)的台灣民眾對於統獨問題所採取的立場上，是介於維持現狀與統一選項之間游離擺盪著；而有近四成(39.3%+0.63%)的民眾較偏好獨立選項；至於立場在維持現狀中左右搖擺不定，佔二成三選票者(23.1%，部分偏統與部分偏獨)，這股中道力量對未來可能左右台灣主權公投結果，實居關鍵作用之樞紐地位。

¹⁶ 天下雜誌，第 235 期(民國八十九年十二月一日)，頁一〇二。

¹⁷ 聯合報，民國八十九年四月十九日，第一版。



1. 千禧年中華民國總統大選，無黨籍總統候選人許信良的得票，較多來自民進黨故舊發動支持，故將其支持者歸為態度較傾向贊成獨立。(這可以從其選前公佈的連署人數，至開票結果的得票數遽降來判斷)
2. 建國黨總統參選人鄭邦鎮因公民連署書僅達十四萬餘份，未跨過參選門檻(至少需二十二萬四千多份)，故無法候選總統寶座，因其支持者絕大多數屬台獨基本教義派，屆時投票支持陳水扁參選，應無疑義。此外，以其連署的十四萬人除以全台合格選舉人數 15,462,625，約得 0.9%，若依民國八十四年總統選舉的標準換算，一張連署書約會有三張潛在選民支持的話，則贊成台獨者應佔全體公民人數的百分之二點七左右(即 $0.9% \times 3 = 2.7%$)。

製表人：陳翁平

針對未來「一個中國」的主張，總統府的兩岸關係「體制外」諮詢研究機構—跨黨派小組，曾盱衡在國家安全、中共不壓縮我國國際空間以及不武力恫嚇的前提下，研議提出以「統一公投」，來解決台灣內部的統獨爭端¹⁸。此外，該小組亦曾召開第七次會議後，獲致「三個認知、四個建議」之具體共識，送交陳水扁總統做為今後「回應」對岸「一個中國」問題以及處理雙方關係的施政依據。其中，在所謂「三個認知」之中，跨黨派小組建議認為，「中華民國與中華人民共和國互不隸屬、互不代表。中華民國已經建立民主體制，改變現狀必須經由民主程序取得人民的同意」¹⁹。

¹⁸ 中國時報，民國八十九年十一月十四日，第四版。

¹⁹ 中國時報，民國八十九年十一月二十七日，第一版。

前述經由「民主程序」的說辭，很顯然意指公民投票制度。

參、公民投票可能造成的利弊評析

當前影響台海兩岸交往的格局大小，能否進一步拉近彼此距離，或則漸行漸遠的要因，乃必須端視雙方政府與人民未來的關係互動而定。而兩岸對於解讀「一個中國」意涵不同而形成之僵局能否打開，台灣是否調整「戒急用忍、行穩致遠」政策，迅即展開與對岸「三通」交流，在在皆牽引著雙方互動的良窳。正值兩岸處於關鍵、敏感的此時，台灣主權公投行使的必要性與急迫性，實須吾人再三慎思明辯。一者，台灣人民與政黨的民主素養尚無法達到願以溫和、容忍、理性的氣度來解決分、合歧議；再者，台灣島內民意對於國家未來的發展走向，尚未整合成高度共識，公投運用稍一不慎，政爭內亂勢必隨之而起，更有可能招致中共的兵戎相見。

至於公民投票此類直接民主的做法，即使西方國家裡亦有許多不同的意見。支持的主要理由，不外是從「主權在民」的理念為著眼點，強調人民若能針對法律或政策，有直接表達意見，並作出決定之機會，當更能凸顯「主權在民」精義，也能增進決策合法性與民意正當性。這個說法是很難辯駁的。因而公民投票可歸納幾項優點；首先透過公民投票的施行，可提昇人民對公共事務的興趣與認知，進而促進對政治的參與感與責任感，對民主品質的強化，有其正面意義。同時直接民主式的公民投票可以直接而明確的了解人民真正的需求，而不必依賴多數民意代表們主觀的認定。在議會政治中，民意代表不但常充當特殊利益團體的代言人，而且在政黨運作下，也常因一黨之私，而罔顧民意主流。尤其當事件涉及政府或代議士本身利益時，往往會無法通過社會所期盼的改革法案。故人民藉由直接民主的創制、複決方式，可以防止議會專斷濫權、制定惡法。此外當行政與立法部門因國家重大政策(如核四案)僵持不下，或因事涉爭議、敏感問題，行政官員或民意代表推諉不願形成決策時，公民的創制立法或可解開紛爭僵局，以利施政的推展。而公投制度亦可排除政府部門受制於特殊利益團體關說的困境。公民投票更可救濟代議民主之不足，作為社會的安全瓣，提供人民對政府施政鬱積不滿時，得以有抒發、宣洩的參政管道，不但可避免其對政治產生疏離感，還有助於社會安定的維護。在公民投票中行使創制與複決，足以造成相當程度的壓力，促使政府官員展現誠實和負責任的施政擔當。就功能而言，公投制度具有增加民主正當性、法律考核

性(改廢法律)、民意諮詢性、立法補充性(補救立法可能懈怠)、爭議仲裁性、法令宣示性、社會抗議性等功能。

至少從主權在民的角度而言，公民投票作為直接民主的一種機制，有其一定的吸引力。不過就整體而言，除了瑞士等少數國家，確實不是一個常見的作法。如果主權在民是個多數人珍惜的理念，這個現象值得探討，而其主要原因，可能是對民主價值的認知問題。因為民主的基本價值在保障社會中每個人的自由權利，則如何防範公民投票的潛在問題，便值得我們重視。

公民投票可能產生幾項缺失；若採用公民投票，讓人民直接對政事進行投票，恐破壞人民與代議政治間的制衡關係，有肇致多數暴力之虞。由於一般民眾投票時的明智、理性能力不足，個人信念的強度往往無法量化，在「票票等值」的民主原則下，即使強烈反對的少數，仍然必須遵守那些並不在乎的多數人之決定，反而容易演成多數暴力，危及少數利益的情形。然而在代議政治之中，便不會忽視此強烈反對的少數意見。代議政治的運作比之公民投票制度，較為專業而深思熟慮，其透過理性論辯、協商過程更可保障決策品質。況且一般人對於複雜的公共政策平常既無興趣，又乏認知，若輕率實施公投，則易導致錯誤決策。倘若涉及之議題甚具爭議性，在缺少社會高度共識下，極易被無限上綱到意識型態層次。一旦冒然以直接民主方式來解決爭端，無異是緣木求魚，不但無法解決問題，還可能製造新的問題。若逼使雙方攤牌，反而使衝突全面化、檯面化，產生社會更大的對立與不安。從技術面而言，公民投票通常只能簡化議題，針對正、反意見，作二擇一的選擇，而無法對複雜問題作彈性或多重解決的選擇。從各國實施經驗觀之，公民投票亦常淪為特定財務良好、動員能力甚佳的利益團體導引、操控的工具。此對民主運作常軌，勢將引發不良的影響。雖然直接民主有助於民眾政治參與的擴張，但如此的參與方式實難有充分、理性的思辯和協商空間，而一般民眾對於利害無關於己的複雜性政策問題，興趣原本不高，自也無法充分認知到問題的本質及相關後續效應，遑論其決策品質。同時，對於以直接民主作為解決政治爭端，抒發民怨的安全瓣之說法，反而可能造成代議體制的怠惰。一旦政府及議會面對爭議問題時，不願表明各自立場以尋求妥協，卻基於政治謀略，將問題推給大眾，勢將使整個國家社會捲進一場公投風暴，而付出更高昂的

慘痛代價。最後，公投制度將否定代議政治的功能與權威，付出太多無謂的社會成本。

儘管如此，公民投票只是彌補代議制度的缺陷，而非是完全取代之。民主先進國家公投制度行之多年，早已建立良好的法制模式足供參考，公民投票若能善加利用，必將成為輔助議會制度，促成優質民主的有益機制。由上述支持或反對意見可以看出，公民投票是利弊互見，難以一概而論。在是否要實施公投制度之前，吾人實有必要作通盤的考量。基本上，在多數現代國家中，由於廣土眾民，欲仿效希臘城邦式的直接民主，有實際執行之困難，因此代議民主實為不得不然的選擇。不過無容否認，在某些特定情形下，若允許人民透過公投方式來代替政府或議會決策，自有其正面的民主價值與意義。反之，對直接民主懷抱戒懼之心者，則會憂慮其可能衍生民粹主義，讓有心人士假直接民主，訴諸民意支持，跳脫憲律的規範，以致毀損憲政體系並嚴重侵害少數群體的基本權利。特別是涉及到個人或社群的價值和信念議題時，例如國家認同、族群問題等，是無法單憑直接民主之多數決方式，獲得完全解決。此外，公民投票只能針對單一議題作贊成與否的選擇，整個投票結果能否反映出選民對此議題真正偏好，頗令人疑慮。然而，在無法滿足社會多數的改革需求時，直接民主確能濟代議體制之窮(民意與民代的期待落差)，對不滿當前代議體制之多數社會大眾而言，是極具有說服力和吸引力的機制。

由上述的論述，吾人可以明瞭公民投票確是頗富爭議性的，這也是為何絕大多數民主國家都不常採用這個制度的原因，不過從各國實況看來，也非完全排斥公民投票。對大多數民主國家來講，若有必要，公民投票偶而還是會被採行。從(附表一)可以看出，民主先進國家實施全國性創制、複決的情形差異甚大。有的國家施行頻繁(如瑞士)，有的國家則無此經驗(如美國、荷蘭、日本等)，也有些國家只是偶一為之(如法國、瑞典、丹麥、紐西蘭等)。有部分國家，如美國，雖無全國性創制、複決的經驗，但其在地方實施創制、複決卻十分普遍²⁰。

²⁰ See Shaun Bowler & Todd Donovan, *Demanding Choices—Opinion, Voting, and Direct Democracy*, (Michigan: University of Michigan 1998), pp. 5-7.

民主先進國家全國性公民投票之實施次數統計(1945-1993) (附表一)

國家	次數				有關憲法公民投票規定
	總數	1945-1962	1963-1980	1981-1993	
瑞士	275	67	108	100	強制性
義大利	29	1	3	25	選擇性
澳洲	23	5	12	6	強制性
愛爾蘭	17	1	8	8	強制性
丹麥	13	5	5	3	強制性
紐西蘭	9	3	2	4	無
法國第四共和	4	4	--	--	選擇性
法國第五共和	8	4	2	2	選擇性
瑞典	2	2	0	0	無
奧地利	1	0	1	0	選擇性
比利時	1	1	0	1	無
挪威	1	0	1	0	無
英國	1	0	1	0	無
加拿大	1	0	0	1	無
芬蘭	0	0	0	0	無
德國	0	0	0	0	無
冰島	0	0	0	0	無
以色列	0	0	0	0	無
日本	0	0	0	0	強制性
盧森堡	0	0	0	0	無
荷蘭	0	0	0	0	無

美國	0	0	0	0	無
----	---	---	---	---	---

資料來源：Lijphart, 1984: 202；Butler and Ranney, 1994: 110-129, 155-157, 265-284.

直接民權已是一股民主國家擋不住的潮流趨勢。從一九七〇迄今，更是發展迅速。近幾年來，無論是公民投票或創制複決，實施情形均有增加之傾向。顯示各國民眾對代議政治功能的不彰已漸感不耐，希望透過直接民權的實踐，提供人民一個有效監督政府和議會的管道。從西方民主國家之實踐經驗觀察，儘管很多國家的憲法中都賦予人民直接民權，但是除了選舉權以外，真正行使的機會並不多。而複決權最為多數民主國家所採納，但往往是備而不用，或謹慎為之。例如兩次世界大戰至今，國際上平均每年的複決投票大約有十一次，其中以瑞士佔了絕大部分。如果瑞士不計，全世界每年平均只有七次²¹。至於公民投票的實施，主要見之於要求獨立之新興國家及領土主權有爭議的地區，例如第三世界國家、共產政權潰散後的東歐國家及前蘇聯地區、加拿大的魁北克省、英國的北愛爾蘭等。至於創制權的行使則更為罕見。由於公民投票的難以駕馭，西方國家都非常謹慎評估，除非迫不得已且有其必要性，多半不願舉辦全國性公民投票。而歷史經驗亦證明，公投很容易被濫用為鞏固獨裁政權的工具，有違政黨政治與民主政治原則。例如法國大革命期間的三次公民投票，造就了拿破崙的帝制；德國希特勒也運用公投，鞏固其獨裁權力。所以西方民主先進國家的實施經驗乃較偏向以複決為主，多半以公共政策層次為複決議題。即使有全國性公民複決的案例，但實際上不多，主要仍是以地方事務的複決為主，此乃係一般民眾對地方事務的關心程度較高之故。

綜合前述，本文對於公投制度有以下幾點看法；

(一)毋需神格化公投制度，因為其並非是可以解決任何民主政治弊病的萬靈丹。民主政治強調服從多數，也應尊重少數。而代議民主透過憲政主義，在相當程度上，解決了希臘城邦的直接民主所無法解決的難題。換言之，透過憲法的規範，公投一方面可保障多數免受少數或甚至幾個人可能的迫害，另一方面也保護少數免遭多數的欺凌。

(二)公民投票制度的價值，在於制度本身所造成的一種事實威脅，以達到

²¹ John T. Rourke, Richard P. Hiskes & Cyrus Ernesto Zirakzadeh, pp. 4-5.

制衡代議民主的功能，使其不敢怠惰職務。兩者之間能互補各自不足，增強各自功能，而非如磁鐵的兩極，相互排斥，更非相互取代。

(三)台海兩岸一旦發生武力衝突，公民投票不啻可作為凝聚台灣人民對國家前途之共識的機制。

肆、結論

今日台灣的民主有待積極提升，政治大環境也充滿不少非理性的因素，而且又有對岸中共的軍事威脅，若貿然實施主權公投，是否會進一步激化國家認同危機？會不會在台灣內部社會中產生族群或省籍之對峙？會不會讓北京當局產生台灣已走上分離不歸路之錯覺，進而採取強硬之手段？又會不會引起美、日或鄰國友邦疑慮不安，造成東亞情勢的緊張？這些都是台灣主政者未來必須審慎盱衡的，因為一旦誤判將易陷國家社會於危疑災禍之境。從過去聯合報所做的多份民調中吾人可清楚的看到，儘管對於台灣主權是否獨立，台灣民眾有相當高的共識，但是在終極的統獨認同上卻呈現高度的分裂。未來台灣若實施主權公投或者任何具有宣示主權意味的公民投票，不但必須要發揮其顯著效果，以壓倒性的結果來凝聚足以影響國際視聽的正當性；同時，她又必須運用高度政治智慧，來化解因國家認同分裂所造成的族群動員之緊繃情勢。公民投票或許是台灣人民不可剝奪的民主權利。然而，由於台灣特殊的歷史經驗，公投概念自從民國七十五年民進黨透過所謂「住民自決」的論述逐次呈現以來，即便一直兼具高度的台獨象徵與意涵。這樣獨特的歷史意義，非任何政治學者或領袖所能一夕改變的。不過，正由於台灣民眾高度的主權獨立共識，在適當的國際情勢下，台灣主權公投並非不可能出現跨統獨、跨黨派、跨族群以及跨省籍的支持機會。尤其，在外交策略上，公民投票是可以備而不用的。一旦中共對台動武，台灣人民在不願成為兼併下的附屬，以公投作為回應，將可產生一定程度的反制作用，進而喚起國際社會的同情及支持。陳水扁總統在就職演說中即明白地表示，倘若中共承諾放棄對台動武，他將不在任內推動台獨政策，便是此種手法的運用。

國家主權之確立是相當高難度的政治議題。尤其在當前中共統一心態，不時放話威脅用武的陰霾下，台灣的未來前途是統一、維持現狀或獨立，更加複雜難解。不過，台灣在三、五年短時間內，並不急需主動以公

民投票來解決統獨爭議。故本文建議，民進黨現階段對統獨問題，實不必堅持公投制度應涵括對國家主權行使為其唯一標的，而應以公共政策為實際內容，在立法院推動通過「公民投票法」或「創制複決法」，先取得公民投票之正當法源為當務之要。待公投的實踐經驗完備，台灣人民對其意含有一定程度的體認，其民主素養亦漸臻成熟，大多數民意對國家前途形成共識之際，屆時再以憲法的層次變更公投內容。總之，任何忽略公投的歷史意含、政治現實與國際政治因素，而純就「人民主權」的論述角度來思考公投者，若不是過於天真，也必將失足於危險的幻想迷宮之中。

參考書目

書籍

- 1.林水波。實踐主權在民理念—選舉與公投設計。台北：民國八十四年一月初版。
- 2.周陽山。政局的再出發。台北：世界書局，民國八十四年九月初版。
- 3.吳宜容譯。公民投票的實踐與理論。台北：韋伯文化事業出版社，民國九十一年一月初版。
- 4.施正鋒 主編。民族認同與台灣獨立。台北：前衛出版社，民國八十四年五月初版。
- 5.陳隆志主編。公民投票與台灣前途公投研討會論文集。台北：前衛出版社，民國八十八年四月初版。
- 6.羅志淵主編。雲五社會科學大辭典，第三冊，政治學。台北：臺灣商務印書館，民國七十三年十一月六版。
- 7.謝復生、張台麟主編。公民投票(創制複決)制度比較研究。台北：行政院研究發展考核委員會編印，民國八十六年一月。

期刊

- 1.石之瑜。「壓迫性的自由主義—公民投票的政治涵義與制度之安排」。中華戰略學刊。第八十七期，民國八十七年六月，頁一九~四四。
- 2.李明峻。「國際法與公民投票問題」。新世紀智庫論壇。第二期，民國八十七年五月，頁六五~七九。

- 3.李俊增。「公民投票之理論與實踐」。憲政時代。第二十三卷第一期，民國八十六年七月，頁三五~五二。
- 4.李俊增。「論公民投票之類型及對代議民主政體之影響」。憲政時代。第二十二卷第四期，民國八十六年四月，頁五八~八〇。

- 5.吳倩瑤。「民主政治組織的效率問題：公民投票制之探討」。中國行政評論。第二卷第四期，民國八十二年九月，頁一四一~一五〇。
- 6.吳煙村。「公民投票平議」。中山人文社會科學期刊。第三卷第一期，民國八十三年六月，頁一九五~二一五。
- 7.林水波、石振國。「以直接民主改革間接民主的論述與評估」。立法院院聞。第二十七卷第三期，民國八十八年三月一日，頁三三~四四。
- 8.林延增、葉劉慧娟。「以公民複決為例—談民主政治與效率問題之評述」。中國行政評論。第三卷第四期，民國八十三年九月，頁九九~一一二。
- 9.周繼祥。「論複決權暨公民投票的發展？」。立法院院聞。第二十三卷第七期，民國八十四年七月，頁三六~四四。
- 10.姚立明。「論公民投票」。理論與政策。第六卷第二期，民國八十一年一月，頁二六~三一。
- 11.高永光。「公投嚇走拜耳？公民投票與創制、複決」。法律與你。第五十五卷第一二七期，民國八十七年五月，頁一〇三~一〇九。
- 12.唐玉禮。「「公民投票」的理論與實際—以我國核四論戰為例」。中山人文社會科學期刊。第四卷第三期，民國八十五年六月，頁四七~八〇。
- 13.馬起華。「從法政觀點論公民投票」。法律評論。第五十七卷第三期，民國八十年三月一日，頁一六~一九。
- 14.張正修。「從民主政治之理念談公民投票」。中國比較法學會學報。第十五期，民國八十三年七月，頁四七一~五六二。
- 15.許宗力。「公民投票入憲的評估與建議」。新世紀智庫論壇。第六期，民國八十八年六月二十日，頁一六~二六。
- 16.黃克武。「公民投票與盧梭思想—從民主理論看當前臺灣公民投票之論爭」。當代。第一〇四，民國八十三年十二月，頁一一六~一二一。
- 17.黃偉峰。「由國際經驗看公民投票」。新世紀智庫論壇。第二期，民國八十七年五月，頁一八~三四。

- 18.黃錦堂。「公民投票在我國適用之檢討」。問題與研究。第三十五卷第七期，民國八十五年七月，頁四七~五五。
- 19.楊永明。「民主主權：政治理論中主權概念之演變與主權理論新取向」。政治科學論叢。第七期，民國八十五年五月，頁一二五~一五六。
- 20.葉俊榮。『「公民投票」在臺灣實踐』。新世紀智庫論壇。第二期，民國八十七年五月，頁五二~六四。
- 21.陳陽德、衛芷言。「法制面探討創制與複決兩權在台灣地方自治之實施」。東海學報。第三十八卷第五期，民國八十六年七月，頁七七~九〇。
- 22.謝復生。「公民投票：主權在民的體現或民粹主義的濫用」。問題與研究。第三十五卷第七期，民國八十五年七月，頁三八~四六。

English Books

- Bowler, Shaun & Donovan, Todd. *Demanding Choices- Opinion, Voting, and Direct Democracy*. Michigan: University of Michigan, 1998.
- Boyer, Patrick. *The People's Mandate- Referendums and a More Democratic Canada*. Toronto: Dundurn Press, 1992.
- Butler, David.(ed.), et al. *Referendums Around the World: The Growing Use of Direct Democracy*. Washington, D.C.: American Enterprise Institute for Public Policy Research, 1994.
- Butler, David, & Austin Ranney. (ed.) *Referendums: A Comparative Study of Practice and Theory*. Washington, D.C.: American Enterprise Institute for Public Policy Research, 1978.
- Farley, Lawrence T. *Plebiscites and Sovereignty: The Crisis of Political illegitimacy*. Boulder, Colorado.: Westview Press, Inc, 1986.
- Kobach, Kris W. *The Referendum: Direct Democracy in Switzerland*. England: Dartmouth, 1993.

從租稅立法政策論落實中央與地方權限劃分之途徑與實踐

Rourke, John T, & Hiskes, Richard P, & Zirakzadeh, Cyrus Ernesto. Direct Democracy and International Politics- Deciding International Issues Through Referendum. Boulder & London: Lynne Rienner Publishers, Inc, 1992.

投稿日期中華民國九十一年二月二十七日

接受刊登日期九十一年四月六日

校對日期中華民國九十一年五月三十日

責任校對潘文

欽

On the Implications and Influences Study of Sovereignty Referendum Movement upon the Future of Taiwan

Wong-Ping,chen

【Abstract】

Since KMT's regime was alternated in 2000, the Chinese policies of the ruling DPP government have been uncertain and unstable. The relations between the two sides fall into an unprecedented, turbid deadlock again because even now, DPP is unwilling to recognize positively the so-called "the 92 consensus" which was reached by the two sides upon "One China" in 1992. Outside, how to bring forth breakthrough in the current difficult position between the two sides of Taiwan Strait and counterattack the PRC's peaceful unity front- "One country, two systems", and inside, how to concentrate the public opinion, integrate the consensus, bring reconciliation to the national identity crisis in Taiwan and initiate new era, will be the main urgent topics of the 21st century faced the DPP government. To view generally and comprehensively many being divided countries due to sovereignty ownership disputation, the plebiscite is indeed a solution of breaking the Status Quo confrontation. Whether or not Taiwan will adopt this direct democracy shouldn't be simplified into the only "yes" or "no" choices. We should comprehensively examine, evaluate and arbitrate the plebiscite's definition and connotation theoretically, constitutional and unconstitutional problems legally as well as from the pragmatic dimension, Taiwan's politics, economy, society, culture and law included. They all will be the focuses of this thesis as well.

Key word: Sovereignty 、 Plebiscite 、 92 consensus