

公投評估、罅隙認定及控管

林水波*

【摘要】

由於公投立法是在 2004 年總統大選的攻防戰下完成的，以致其中較為重大的規定，並非透由兩大政團理性對話而建立共識，而是透過國會多數的方式而成，導致距離公投的標竿制度，猶有一段差距，亟待識者藉由評估的標準，由其制度結構安排進行整全性的評估，找出該制度所存在的問題。

本文首先由議題顯著、選舉算計、價值左右、見解平行、揹客牽線、孵化短暫、國會主控、制度拾荒及再思拒絕等九個面向述明公投立法的特色，間接顯示公投之所以存罅隙的根源。

公投制度一旦合法化，就逐步進入制度演化的過程，而精緻發展的前提在於，妥適選定評估標準，進行整全性的評估，以利制度存在問題的認定。本文第二個焦點議題就設定十二可的評估，從中建構制度本身所蘊存的問題所在。

歷經制度的評估，吾人發現現行制度存有八大制度罅隙：轄區範圍重疊、多數宰制不宜、僵局難解不安、行使困難不當、超前立法不時、政黨主權不義、排除諮商不平、制度虛擬不免，有待續階性的控管，將其進行對症下藥的轉型。

而在填滿公投罅隙時，相關職司要強化制度學習、調適主導價值、營造言談情境及檢試制度結構才能建構制度轉型的理想情境，鋪排出合乎標竿的制度因子選擇。

本文在結論上提出政治流勢引導制度、恐懼心理影響安排、現行結構不勝評估、制度標竿猶待奮進、視框重構有利變遷及系統思維佈署網

*台灣大學政治學系教授

政策研究學報第五期

絡等六大制度設計的啟示。

關鍵字：公民投票、公投評估、罅隙認定、罅隙控管、制度拾荒、政黨主權

公民投票制度化的工作歷時多年，其中雖有多元版本的出現，但由於政經情勢不益於立法任務的完成，民間社會對需由公投過程解決荊棘問題的迫切性，亦未展現高度的能見度，因之在民國九十二年六月之前，公投的立法議程並不是居於優先要完成的計畫。

不過，民國九十二年七月立法院的臨時會，由於泛藍陣營受到熟習民進黨政治操作人士的遊說，冀以議題趨同的策略，順勢通過公投制度不夠完備的蔡同榮版本，進而讓公投議題退場，致民進黨無法再藉之來穩固總統大選的基本盤，進一步採取割喉戰，用以建構勝選的利基。然而，泛藍陣營對蔡版本深存疑懼，唯恐對之制度化，將導致台海兩岸的不安，更加惡化台灣的經濟根基，再加上根據泛藍的主導意識形態所編織安排的版本，一時之間亦未完整成形，乃在臨時會上將公投議題形式操作一番，待下個會期視戰情演變再決，留下雷聲大、雨點小的結局。

立法院第五屆第四會期開議以來，由於民進黨一直運用公投議題，進行選舉操作，長期掌控媒體的議題承載，威脅泛藍的政治板塊。於是，選戰的操盤者體認到被動因應的不足，深悟民進黨在執政之際，本有維護台灣政治穩定的職責，不易輕啟國家政治地位轉變的公投。尤有甚者，職司公投對抗的泛藍人士，一方面完備自己視框所認同的文本，另一方面運用國會的現存結構優勢，一舉立下運營不易的公投制度，在一定程度上，滿足社會的制度期待，並由民進黨的執政人士負責推動公投所引發的折衝樽俎，以及國際壓力的到來，導致民進黨甚難再以公投議題運營選戰部署，反而要撥出時間處置進行類同防禦性公投所帶來的國際政治問題。與此同時，在公投議題陷入操作窘境之際，民生、經濟的選戰主軸議題就有勝出的機會，進而取得攻堅的優勢，刺激阿扁執政最受詬病的罩門。

公投立法是在選戰攻防之下完成的，其中較為重要的規定，並非由兩大政團透過對話而建立共識，而是透過多數決而成，恐距公投的標竿制度猶有一段距離。何況，制度的安排每每影響權利行使者，其政治活動的質與量，時常惡化而非改善現行社會存在的參與不平等現象。制度本可對標的對象提供有效的政治資源，藉以推動他們享有的權益；刺激主權者對政府事務的興趣，以勝出對應主權者福祉的政府行動；界定政

策落實所要動員的團體；進而養塑民主公民意識的內涵及意義（Campbell, 2003）。再者，在制度規範下，公民與政府所發生的互動關係，與政府政策的交易經驗，每會決定他們的參與層次，進而影響到隨後的制度結果。因之，對形成於非政治運作常態下的公投制度，進行周延性的探究，瞭解整個制度化過程的特色，再以十二個標準對之進行批判性的評估，從中認定現行制度所蘊存的罅隙所在，並對罅隙進行對症下藥的控管，提供未來修法或精緻化的標的，務使公投確實彌補代議政治的不足。

一、公投立法的特色

制度的運行均會對所屬社會及人民產生形塑的作用，正如美國社會所演化而出的社會安全制度，一方面促進標的對象正視民主參與的重要性，另一方面政府透由政策的諸多配套安排，歷經他們的實際臨場經驗社會化民主社會有效運營的公民，兩方面的協力加強政策的優質化，揚升民主公民的素質，知悉如何運用機制及管道，以維護自身的權益，左右政策的走向，讓自行的政策偏好得以實現（Campbell, 2003）。

台灣公投的建制能否透由各項機制的安排，來深化民主的進程，即由制度的內涵提供政策參與管道、形構雙元民主機轉、建立公開商議過程、突破政治改革困境、導正家父長式決策及建立制度連結機制（林水波，民國九二年），恐要深究其立法過程的特色，評估其內蘊的不合理安排，找出遠離標竿的制度落差，再尋妥適移植或修正方式加以控管，以備公投擔任民主公民的政治社會化角色。現先由立法特色分析，以解釋制度罅隙滋生的根源。

公投立法之曠日廢時，原因不在於代議政治運行問題的不受關注，且雖然多少與制度文本的認同有關，但真正的制度化癥結在於：政治流勢的合輳不易。直到二〇〇四年總統大選的逼近，泛藍陣營為了變換選戰的主軸議題，試圖崩解泛綠以公投作為專屬議題，逐步鞏固或拉回過往的政治基本盤，築造割喉戰的社會資本。因之，公投建制的過程，立基於並不尋常的政治系絡，難免衝擊到相關機轉的安排，進而啟動制度推行的障礙關卡。現由九個面向描繪整體立法的情景，指出現行制度形

塑而出的系絡。

1. 議題顯著：台灣由於選舉的密度過高，每次選戰耗費不少的議題，幾已達至議題枯竭的窘境，要築造引人關注，進而凝聚支持力量的議題已屬不多。公投議題經由民進黨人長期的操作，已擁有對該議題的專屬權（Barbour & Wright, 2001），不時用之引起支持群的選舉投入，營造選舉氣氛，並於二〇一四年的總統大選列為主軸議題，以之與泛藍有所區別，進而排擠自行屈居弱勢的經濟議題之主導，並將聲勢拉回到較為對等的態勢，引起泛藍陣營的擔憂。於是，泛藍陣營乃以議題趨同的策略，來冷卻這項議題的操作，並仰賴權力結構優勢的機會，通過符應自己主導價值的規範，留下公投執行的責任給執政黨，由其去對應國際的政治反應，趁機扳回陣營候選人向來的民意支持度。換言之，由於公投議題的殺傷力不小，又長期佔據媒體的承載量，泛藍非借力使力不可，以期議題的退場，甚至將其據為自行經營的議題，減少自己政治板塊的流失，進而掣肘民進黨在這項議題的優勢。而公投立法竟然襯托著總統大選而行，且欲求以速戰速決的心態完成建制，過程上必要的思深慮遠，恐就無能兼顧，因而留下制度罅隙，尚待經由其他制度歷程來彌補。

2. 選舉算計：公投制度的研議本是歹戲拖棚，制度的機會窗，在問題、方案及政治等三種發展流勢，長期各自以不同的方向奔流，無法合轆一時一地，才停留在「但聞樓梯響」的境況（Kingdon, 2003）。然而，二〇一〇年政黨輪替之後，泛藍嚐到失去執政權的窘境，不斷採取策略，積累二〇一四年第二次政黨輪替的動能。眼看泛綠運用公投議題，滿足政治失落的原本支持者，以維護足能抗衡泛藍的基本盤，再循勢穿透泛藍的結構孔道，積累能夠調用的社會資本。泛藍之核心操盤者發現這種情勢如一直演展下去，對勝選的利基將構成立即而明顯的威脅，乃運用「拿香跟著拜」的道理，進行議題主控權的爭奪，同時利用權力結構優勢的時機，算計泛綠陣營在勝選的考量下，不會議事操控延宕合法化的過程，因而推動近二十年的公投法，就在這個天時地利的情況下誕生。換言之，在選情模糊不定下，如有議題得能拉回原本的支持群，又冀望中間選民的選邊與表態，本就可擴大制度窗開啟的幅度，多年延宕的制度，可趁政治流勢的助益，而加以合法化。尤有甚者，制度選擇的

動態經緯，在模糊不明的境況，主事者每會進行政治操作，作成對自身有利的制度決定（Zahariadis, 2003）。

3. 價值左右：綠、藍兩大陣營，平日主導決策的價值取向，抑或根深蒂固堅持的意識形態互有不同，於是在制度的安排及組合上，就有不同的偏好，在建制的時機也有互異的考量。公投制度的研議初始，藍營一直以法律並未規範，不能恣意推動公投，以破壞代議制的合理運行；而綠營則認定公投是國民主權原理的體現，任何形式制度的範限並沒有正當性，並試圖尋找機會加以突圍。

而到了藍營為了選舉算計，無法再以妥適的理由延宕公投立法之際，基於政治價值的不同，意識形態的差異，乃在各項子制度鋪排上，盡量反映與價值一致的工具，添加公投事項成立的障礙關卡，限縮公投事項的範圍，延長再提出公投的期限，禁止行政機關提出諮詢性公投，並對提出者加以重罰。

這些在藍營主導價值制約下的規範，憑著國會權力結構的優勢，一一成為正式的法律條文，並於公投事項推動之際，範限其執行的幅度，進而波及公投原本功能的實踐，留下法制化之後釋憲、修法的課題，開展下階段的另類議題爭鬥。

4. 見解平行：制度的利害關係人，對同樣的情境、現象，或制度設計，每有諸多不同的視觀，並在意識形態嚴重分歧的狀況下，恐不能藉由對話的機制形成制度設計的交集，抑或發揮對話的「魔術」力量，化解參與者間的誤解與不信任，再將衝突轉型為合作，協力建構富建設性的雙元民主機制（Yankelovich, 1999）。公投立法過程上，誠摯不足額的情境至為嚴重，於是兩大陣營各自堅持自己的立法見解，並於組織化的無政府狀態（Kingdon, 2003）下，透過表決的過程，立下一些將來在制度實踐上，可能構成障礙關卡的圍堵條項，而將公投制度虛擬化。

見解平行的現象，本可透過國會的審慎思辯過程，加以評比、整合及裁汰，以抉擇出民意回應力較高、立基假定較為妥當、問題解決較具威力、交易成本負擔較低、權益分配較符合正義及政策期望較能充分滿足的政策方案，但歷經政黨輪替之後的兩大政團惡鬥，國會的見解整合力量式微，只好仰賴表決作為見解選擇的依據。不過，在國會權力結構

失衡下，選擇總會偏向權力結構優勢那一邊，而不易消除見解中的團體盲思，致至制度選擇的謬誤，制度產出的不良（Janis, 1982）。

5. 揶客牽線：制度機會窗的開啟，首先要將問題流勢及解決方案流勢穩定，在等待政治流勢的配合之際，政治揶客願意投資時間、精力、聲望及經費進行制度勝出的說服工作，有助政黨的主事者幡然醒悟，與其讓對手持續以公投議題進行有效的固樁工作，吸引決定大選勝負的中間選民，不如將議題據為己有，並主動以自己屬意的條文，通過合法化的門檻，形成制約往後制度變遷的限制因素，不致在一時之間讓公投過度衝擊代議政治的運營（Grafstein, 1992）。公投在泛藍陣營態度大轉型的推手，據報章雜誌的報導，出身民進黨的陳文茜委員，以其擁有知己知彼的資訊，道出公投對泛藍的助益所在，並可以之測定泛綠基本教義的服膺度，以及民進黨對台灣政治走向的底線，並由執政者在公投完成立法之後，具體實踐相關公投時獨自面對中國與美國的壓力，減低公投對民進黨於大選時的幫助。

泛藍的關鍵人物最後認同這項議題吸納的策略，並要求公投的內容要往保守的方向趨近，讓菁英至上主義照樣發揚，而平民至上主義受到一定程度的掣肘，並預留防禦性公投操弄的空間，藉之引發國際政治的關注，台灣外交空間的變化，進而回歸影響國內中間選民的投票走向。觀之公投立法後的國內外政情發展，泛藍政治揶客的見解，以及媒合制度之形成，類皆扮演推手的角色。不過，制度形之於政治權謀，而未慮及制度本身所要講究的理性，恐有損及制度效能的發酵。

6. 孵化短暫：制度的選擇若能經過慎思明辨、思深慮遠的對話互動過程，從中發現及排除錯誤的制度組合，並有機會做好制度移植的任務，納入得以運行持久的優良制度傳統及歷史遺產。換言之，制度之形成要有一定時間的孵化過程（incubation），通曉制度所要解決的問題，安排對應問題的解決機轉或工具，設定引領制度走向的目標，才不致有挂一漏萬，抑或失去制度之間的連結機制（Rose & Davies, 1994）。

公投在台灣雖然醞釀良久，但正反政治團體認真對話，並對之進行深度孵化近乎闕如，最後卻在選舉動員的力量主導下，主要內容盡以逕付二讀，且以表決的方式完成合法化的工作。其中的制度罅隙，抑或欠

缺可行空間的制度因子，諒必所在多有，猶待政治冷卻，誠心對之進行反省性的評估，且對列為參酌引用的外國制度進行前瞻性評估，作為完備制度孵化的工作，方可立下永續可用的公投制度，發揮真正制衡代議政治的力量。

7. 國會主控：由於國會通過的立法，要由行政院所屬各級行政機關負責執行，且身在第一線與主權者直接互動者，平日在進行公民關係管理之際，知悉什麼樣的制度結構及政策工具組合最能引起公民的協力及合產。於是，行政部門均會提出針對性的法案結構安排，並以之作為與國會對話諮商的文本，而於議事過程中，加入國會議員的觀念、資訊，消除行政部門版本的偏見或盲點，找到更大可行性的空間。換言之，正常的立法作業，乃由行政與國會透過三 C 的作業，即協調（coordination）、合作（cooperation）及協力（collaboration）來達及兩造觀念轉型及融合的境界，事先預防法律的失靈（Roberts, 2002）。

然而，台灣公投立法卻異於往昔，行政院版本成為邊緣化，而以國親聯合提出的版本作為立法的主軸，所以是國會主導及政黨版本的產物。這當中透過視框反省的對話過程不易啟動，政黨間的協力之必要條件未備，當然最終完成的公投法，反而對公投的推動有窒礙難行之虞。總之，在立法政府的政治操作下，主權在民的理想不易經由公投的落實而達致，有必要進行續階性的審議思辯。

8. 制度拾荒：「立法院對重大政策，認有進行公民投票之必要者，得附具主文、理由書，經立法院院會通過後，交由中央選舉委員會辦理公民投票。」這項條文原本未在立院審議的版本之中，而是國會在審議過程中以拾荒式的作為，隨意以行政院版本中的行政院公投發動權，任意加以調色，而改由國會本身也擁有重大政策交付公投的權力。這種以法律位階的方式，賦予憲法機關的權力，在正當性上本有可受質疑之虞。尤有甚者，國會多數本可以表決優勢通過他們認為符合民意歸趨的法案或政策，何必再賦予他們公投的發動權，這是上述條文備受質疑之一的論述。再者，先進民主國家，國會發動公投的規定，向來指明由國會少數為之，蓋他們認為鑲嵌社會脈動及歷史發展的聲音未必能在國會獲得支持，其可因而發動公投，透過主權者公決他們無法在國會通過的法案，進而防止國會多數暴力的現象（何明國，民國九二年）。是以，在制度拾

荒的境況下立法，思慮實在難以周延，甚至可能破壞或崩解權力之分立及制衡。這種情事在分治型政府的社會，其所產生的後遺症，恐會待機逐步呈現。

換言之，在制度拾荒的境況，把公投發動權交給國會的多數聯盟，本質上並不符合民主制衡原理，更可使一黨獨大的政治結構，盡情以黨意凌駕民意，導致人民主權虛擬化，議會主權坐大化，彌補代議政治不足之空洞化。再者，國會少數者的見解如果較為妥當、合理及可行，但因制度的障礙，恐皆無由檢驗，而要多數霸權一直宰制重大政策的決定權。

9. 再思拒絕：公投法通過之後，不能公投的公投法論述就不斷出現，社會上明顯並未顯露國會還權於民的認知，反而希望透過復議及覆議的制度設計，再由國會自行最後的調整，把公投的民主原理，透過工具的合理安排，徹底展現與標竿公投一致的建構。不過，國會的復議要由贊成的委員提出，於立法過程中持反對立場者，並沒有要求復議之權。而覆議案要由行政院斟酌，立法院所通過的法律條文，是否有窒礙難行之處，再決定要不要提出覆議。嗣經行政院及其所屬相關部會仔細檢視，立院所通過的公投法，有的條文之間存有衝突、矛盾之虞，甚至部份規範明顯蘊含違反權力分立原理及直接民主精神之疑慮，不但可能使將來推動公民投票窒礙難行，不利於落實人民的基本權利，於是取得總統之核可，移請立院覆議。然而，立院並未利用這個再思的機會平台，創造行政、立法雙贏的產出，在變更政黨協商的議程後，利用為時不長的對話就以表決的方式否決了覆議案。

公投法的立法推動時程不短，但在時程之內進行制度孵化的作為並不够細緻，竟連國會少數發動公投的民主道理並未識明，再加上政治算計的成分大於理想的制度設計，朝野政黨未能體認誠摯對話的轉型力量，於是在政黨之間的制度理念未能合轍下，由單一政團主導的立法，難免會有盲點或偏見，致至菁英至上主義及平民至上主義，無法找到媒合點。而公投的制度尾巴何在，公投的制度空洞之所在，就要由周延性的評估來加以找尋蹤跡的所在。

二、公投立法的評估

公民參與本是民主政治運作的基石，政府的任何決定務必要反映出被治者的同意。何況，民主政治運營下的公民，享有權利更要盡義務在公共決策上進行富意義性的參與，與聞政府政策的基礎（Fischer, 2003）。換言之，政策形成過程上的公民參與，首在促成政策發展及執行的正當化及合法化，而且公民透由參與的經驗，協助自身養塑及精鍊目前及未來的決策能力，抑或過往學者所描述的溝通權力（Diesing, 1962）。而在主權者備有實質的溝通權力之後，經由制度化的參與論述或對話過程，公民與政府有了平台進行協力的共識形成機會，從中發展及認定出嶄新而共同認同的觀念，以利協調不同參與者之間的行動。

再者，吾人更要體認，政治社會不僅只是科學專業人士及公職人員擁有相關的決策智慧及才能，不同團體及公民的政治參與，亦能提供相關政策問題的資訊及洞見，以助相對上較有實益的方案之勝出。即言之，非專業人士對問題生成的系絡、蘊含的屬性、牽涉的標的對象、左右意見的關鍵人物，由於自身的浸淫而有較接近的認知；更能指出需要分析的問題層面；舉述專家所未探究而至為重要的事實問題；提供特定情況的知識俾便導出較為務實的假定，以進行必要的分析，用以組構解決方案的依據。歸結言之，主權者平日恐是政策的外行人，但擁有豐富的人際互動經驗，存有不少的日常生活經驗，夠格扮演一項重要的角色，即檢試及考量單由分析技術所不能探究的社會、倫理及政治價值（Fischer, 2003）。

公投制度之與代議政治同時平行運行，在於互補彼此的不足，務期公共事務之處理平順、有序及暢寄。不過，這項制度之合理形成，決策者要本著真誠導向、情境導向、關注導向及貢獻導向的情懷為之方可成就（Fox & Miller, 1995）。惟台灣公投的建制，在前述九大陰影的籠罩，恐會蘊含一些制度的誤解，制度功能勝出的障礙，人民主權屬性的變質，相關制度的接軌欠缺橋樑，實有必要透由評估加以尋根究底。此處尋根究底的準據，乃由 Patton and Sawicki（1993）所形構的十二個評估標準進行公投問題的探討。

1. 成本可負性：剛建制化的台灣公投，可能要負擔制度虛擬化的成

本，即在人數門檻、程序門檻及政黨門檻的制約下，人民進行的公投事項要有效成立，即創制新的政策與立法原則，複決立院通過的法律或憲法修正案，恐無法過三關，而對之作成具拘束力的決定，而有制度拒絕之虞。蓋三項門檻極易掣肘主權者的投資意願，不想浪費時間、精力、聲望及金錢締結多數聯盟的工作，因百分之五的連署門檻遠多於依連署方式登記為總統候選人的百分之一點五高出甚多，不易於短時間內集結而成，終至公投的無法進行後續的工作。

再者，公投法雖允准總統進行維護台灣主權的公投，但斯項公投本有預防的功能，只是執行之際，勢必引發政治風險的成本，蓋其必會遭惹國際強權的介入，中國的抵制，進而波及台灣的穩定及經濟的發展。

這兩項成本是相當沈重的負擔，要說服主權者的接受，雖非不可能，但要有合理性的論證理由，更不可以讓人輕易對理由提出駁斥。尤有甚者，「國家遭受外力威脅，致國家主權有改變之虞」的指涉內容，有必要由大法官會議作出明確的解釋，以杜絕發動的爭議成本，才可顯現該條文落實的預防價值，展現預防性外交的實益。

2. 目的可持性：公投在正常運作的過程上，雖遭遇到一些騷動，但其所企圖追求的目的：「確保國民直接民權之行使」，照樣可以加以維持，不致因短暫的騷動或遷就，而致目的的海市蜃樓化。觀之公投的提案、連署的人數門檻，每階段的時間限制，政黨寡頭統治所組織的公民投票審議委員會的認定，出席投票及票決門檻，將使公投事項有可能於各階段，因未能符應相關規定，於是立法原則及重大政策的創制，法律及憲法修正案之複決，就無由作成，當然其所要成就的目的，就因失去憑仗而無由勝出。換言之，政策或法律由主權者進行公共諮商審決，用以強化二者之正當性、適法性、必要性及迫切性，因前提要件的不易滿足，而又回歸代議主導的情境（Bohman, 2000）。

3. 方案可操性：公投推動所依賴的各項工具，不論在任何時間操作運營，均不會有問題。不過，防禦性公投的建制，每須進行妥善的跨界治理，又會引發意識型態對立政黨間的劇烈爭辯，國際強權為了維護自行的政經利益，如法國為了爭取空中巴士的銷售，而迎合中國的要求，出面論述台灣和平公投的政治風險性，試圖阻礙它的進行。

行政部門在分治型政府治理的境遇下，每因立法部門的杯葛，而無法依時完成施政的議程，迫切需要依正當程序發動諮詢性或拘束性的公投，用公共力量來決定哪一部門的政策主張與主流民意鑲嵌，再依其定向盡力執行。不過，公投法卻禁止「行政機關藉用任何形式對各項議題辦理或委託辦理公投事項」，使其無法用之化解兩造間的政策衝突，導致政策承諾的無法兌現，進而失去人民的支持。而在政黨輪替之後，兩造的衝擊又因國會優勢結構，無法對應行政部門的步調，而形成政治相互毀滅的惡性循環，受害者猶是號稱國家最高主權者的人民。

由上觀之，政府的治理方式及運作制度的強健，必須時常加以監控，以提昇各職司機關的能力，強化跨域協力的作為，改變互動的模式，建構交流的機制(Davidson, 2003)，鋪設合超效應勝出的平台。公投之建制，如猶致行政、立法之間的惡鬥依存，無法用之化解破壞性衝突，創造出政策創意，則制度之設計就少了正當性。

4. 方案可固性：公投的子制度失靈，抑或因限制過嚴而崩解，主軸的制度是否猶能鞏固不移，繼續加以操作，企圖「確保國民直接民權的行使」？觀之公投的主要制度規範，全然傾斜於泛藍偏好的版本，於是有民間學者稱現行的公投制度為「不能公投的公投法」(孫慶餘，民國九二年)，亦有人主張公投公投法，可見現行的公投法猶有極高的脆弱性，隨時會有被更調之虞。而憲法修正案之複決，更因超前立法的作為，而有被認定違憲的可能性，甚難加諸執行。

尤有甚者，如國會結構有了大轉型的機會，則現行的諸多條文，就會面臨能趨疲的壓力，並在敵不過惰性的掣肘下，原本的子制度就有被拒絕或消失的命運。換言之，現今的公投制度，猶處於嘗試錯誤的階段，距離制度化的層次猶有經營的空間。

5. 目標可成性：公投法制化後，提供國民直接民權行使的空間，而在行使過程上，擁有領袖特質的人物出面號召，引發更多的政治積極份子支援資源，動用政治才華，築造多元不同的社會資本，進而動員充足的人力及物力，以通過各項公投的關卡，作出約束行政及立法機關的決定。因之，公投在不致半途終止的情況下，就可成就另外的目標，如公投的發動，致使政治行動更富溝通性，政策或法律的正當性，可透由溝

通對話的機制來創造、確認或挑戰；公投迫使不同的觀點及輿論進行公共討論，以免這些觀點受到忽視或壓制；公投亦保障少數民族，其國會沒有代言人，抑或代表性不足的情況下，有權利以合法正當的管道，讓其有價值的聲音或意見，得到社會大眾的關注與重視；公投致使政治權力的更加分配，不允許任何個人或黨派擁有強大的權力，導致其意見或視觀並不必受到修正（Gross, 2003）。換言之，順時順勢推動的公投，在目標的成就上極有彈性，可有同途殊歸的效應，不光指公投標的事項的決定，而且兼具民主公民的形塑，人民主權的發揚。不過，公投的相關規定如若過於嚴苛，其就無法帶動政治成熟的願景，納入民間力量進行合超效應的產出。

6. 風險可免性：制度的設計，如遠離應有的理性過大，而距黨派的意識形態又過近，則實際在執行上就會遇到阻力，權力結構之間的互動拉扯（Hasenfeld & Brock, 1991），就會延宕或阻滯公投的運營，而存在失靈的可能性。台灣的公投，要由政黨化的公投審議委員會，認定公投事項的適宜性，則立院那種對立杯葛的場景可能原般重現，身為人民團體的政黨反而成為人民的監控者，根本違背人民主權的民主原理。何況，這些委員根本不是透由選舉程序取得合法代理人的地位，哪擁有適格性來實質認定公投事項的有效成立與否。

7. 方案可解性：公投的各項制度安排，能為一般公民所能理解，進而加以運營，以維護自身的權益，及政策參與的機會。不過，公投事項提案後，首先要達到法定門檻，才能送交公投審議委員會認定，再進行連署，歷經主管機關的審查，審查後又要送請各該審議委員會的認定。由此可知，程序至為混淆及邏輯不清尚待明確釐清，才能讓有意推動公投者知所進行，否則會因程序的繁雜不明，而萌生動員的拒絕，致使制度走入形式主義窠臼。

8. 方案可理性：公投所安排的制度設計，可處理代議政治所滋生的嚴重問題，抑或主權者政治無力而疏離的現象，「單行道」的決策運作模式，人民主權的有名無實問題，代理機關的霸權徵候，政策的過度傾斜。不過，觀之公投的多元限制規定重重，被代理人的公投發動，完全受制於代理人的認定及審查，再加上如無強有力的民間團體居中策應公投的各項動員事宜，中途夭折的機會不低，難以對治原本試圖克服的代

議政治罩門。

9. 方案可行性：公投的各項規定本應至為簡潔扼要，職司的機關，合夥的執行體系誠願組構協力的團隊，共同推動公投所需的一切事宜。不過，由於提案或連署的多數聯盟建立，規定的門檻過高，本屬不易達成。再加上審議委員會、主管機關及各級選委會、地方政府均有程度不一的介入，每會形成聯合行動的複雜性，如中間有一個組織行動者的勉強或消極，均可窒息公投的運轉。換言之，新立的公投制度違背簡約的建構原則，可能讓主權者望繁而退，有效執行的機會窗不易開啟。

10. 方案可符性：公投的制度因子之間的規定，非但要符應內在一致的基本要求，更要與法律位階較高的規範，不能有所牴觸的現象。觀之，公投法的制度結構上明顯存有內在不一致的現象有四：一為收件審核機關不同，蓋第十條第二項規定審議委員會為收件及審核機關，而第十四條又規定，公民投票案之提出應向主管機關提出，並根據規定進行駁回之處置。二為受理審核程序與期間不同，即第十條第二項規定審議委員會應於十日內完成審核，審核期間並請戶政機關於七日內查對提案人名冊，提案不合規定者，予以駁回；而第十四條第二項規定，經主管機關審查符合該條第一項規定者，應將提案送請審議委員會認定，並於三十日內將認定結果通知主管機關，並請戶政機關於十五日內查對提案人，由主管機關據以准駁。三為相關機關提出意見書時間不一致，即第十條規定，一個月內要提出，而第十四條規定，立法機關為六個月，行政機關為三個月。四為通知連署機關不同，第十條規定為審議委員會，第十四條則規定為各該選舉委員會。

而公投法所涵蓋的全國性公民投票適用事項，包括憲法修正案之複決，其依憲法增修條文的規定，本屬任務型國大的權利，因而構成外部不一致的情勢，顯有超前立法的事實。因而至需透過修憲程序的改正，方能服膺法學的基本原理，只是在修憲門檻受制於政黨間的惡鬥，甚難達到，超前立法的條項就成具文。

11. 方案可復性：公投的制度結構雖與直接民主的標竿境界有段不短的距離，尚待修法來回復到較為理想的情境，但立法政府的情勢如果依舊，抑或出現第二次政黨輪替，則公投議題的優先處理性不再，內外在不一致的狀況就會蟄伏一段時日，等待權力結構的巨幅轉型。換言之，

現行的制度選擇及安排，已形成制度的強勁「尾巴」，主導公投的運轉，由代議機關來發動重大政策的公投，抑或由總統趁兩岸情勢的演展來揮灑防禦性公投。

12. 方案可適性：台灣未來的內外環境均會不斷演化，初定的公投制度存有多處等待突破，但因台灣的第三勢力不夠強健，無法制衡泛藍及泛綠的權力爭鬥，以致公投制度的優質化，直接民主的向上提昇，顯然不容樂觀，所以以現行的制度結構，要在廣泛而不同的未來環境中，達及還權於民的境界，有如挾泰山以超北海之難。

嗣經十二個的評估，吾人可知在政治勢力全然對立的態勢，各有權謀算計的左右下，不易立下令人完全認同的制度配套。尤有甚者，雙方陣營在制度孵化上又不夠踏實及深入，以致在移植上出現了扭曲與誤解，且無法透由對話治理的平台加以排除（Innes & Booher, 2002），當然會出現制度趨異的現象，致讓人民主權的落實，還有期程要行，有任務要為。

直接民主的成就，本要由合理妥當的制度來養塑，正如美國的社會安全制度，因為標的對象的積極參與，造就了民主的公民意識，而致制度的不斷精緻與創意性的突破（Campbell, 2003）。台灣的公投設制初始，如能透由評估找出問題的所在，再加以對症下藥，並由主權者的參與來維護，方可創造制度的優勢及機會。

三、公投罅隙的認定

公投建制於敵視的政治環境系絡內，主導的兩大政團在各自盤算的劇本上操演，再加上制度建構前不諳前瞻性評估的經緯及標的（林水波，民國九三年；Mossberger & Wolman, 2003），以致不易擬定令人贊同的設計，恐待續階性的反思，相關知識的累積，制度疑慮的排除，再成長成間接民主及直接民主相輔相成的制度網絡。

至於立制初始，將尋議題或事項俾便發動正當性、適法性、必要性及迫切性的公投之際，吾人透過十二個標準的評估，理出制度本身蘊含的問題所在，距離理想標竿的罅隙，以便將來作為調整的焦點。現將梗概舉述如下：

1. 轄區範圍重疊：公投的審核、審議及認定權責，分配不夠明確，究竟哪些機關負責公投提案、連署及認定，主管機關、公投審議委員會及各級選委會的職責分配，以及關係網絡的平台，應要明確釐清，究竟是單一機關全權職司，抑或公投法所指涉的各機關共同行使，更要清晰敘明，以免事權衝突、責任推諉的情勢滋生，而損及主權者的政策參與權，及藉由參與經驗形塑民主公民所需具備的能力與知識。

2. 多數宰制不宜：國會在歐洲先進民主國家擁有公投事項的發動權，雖是常態性的制度規範(Bogdanor, 1994)，但是其制度設計的原理，乃在防止國會內多數暴力的現象發生，允准國會少數黨得能發動公投，用以測定國會多數主導通過的決議案，是否符應全體公民的眾趨民意，不只是國會霸權的展現。換言之，國會的多數勢力不該再享有公投事項的發動權，其所要推動的公共事務，代議政治就已備有完備的管道來加以合法化，不必再浪費直接民主所要負擔的交易成本。何況，在武器不對等的境況下，即行政機關被限制「不能藉用任何形式對各項議題辦理或委託辦理公民投票事項」，易使權力分立制衡的態勢遭到破壞，是以，國會以多數來決定發動公投的制度，有必要加以檢討而改弦更張，以制衡一黨獨大的一意孤行(何明國，民國九二年)。

3. 僵局難解不安：行政機關主持公共事務的推動，最能知悉事務推動的優先順序，而在政策見解與國會部門互異不易趨同之際，西歐民主國家就賦予政府發動公投，由主權者來決定認同國會或政府的政策取向，打開兩造衝突的僵局。然而，國內有不少菁英誤認公投是人民行使的權利，不容行政機關的越俎代庖。殊不知這樣的公投認知，乃有深層的誤解，蓋公投之原本意旨，在於公民決定政策的走向，至於有權發動者是多元化的，並不侷限於主權者。如吾人不這樣思維，則國會及總統可發動公投的規定，根本就無法證成。因之，賦予行政機關的公投發動權，就其認為迫切的議題，得不到國會的同理認同時，訴諸於主權者的意志來解套，乃至為合理而具有政治正當性。蓋主權者的同意，在民主政治的運行上，本扮演關鍵性的角色，而國會的掣肘致至社會價值無能成就之際，當要有制度來鬆綁僵局，以利治理之平順運轉(Coicaud, 2002)。

4. 行使困難不當：公投所要成就的核心目標，在於運用直接參與政

策形成及法律制定的過程，形塑主權者角色扮演的各項能力，於代理人怠於履行權責之際，直接參與認同或否決的行為。本質上，如選舉權的行使一般，在國家處置安排上進行意思表示，因之在程序上及成立要件上，不可加諸嚴苛的審議及人數的門檻限制，以限制憲法保障的直接民權。然而，公投法卻層層制約公投權利的落實，以免菁英壟斷決策權的素習受到毀損。不過，這樣一來原本制度的養塑功能，無法倚賴實際參與的經驗達成，恐一直成為政治上的依賴人口，不能造就主權者自行治理的終極境界，完全忽視民間社會那股充沛的力量，未能透由公投管道加以引領。

5. 超前立法不時：在憲法未合法修改前，國會立法通過與憲法規定不一致的條項，乃不在正當時候的作為。憲法修正案之複決可以成為全國性公民投票適用事項，乃是一項時機尚未成熟的法律舉措，當然亦成為無法實現的標的。蓋這項規定的程序正義所要歷經的法定過程，以及所要承擔的政治性交易成本高昂，並非容易達致。立法院雖在建制公投之後，立即啟動修憲委員會的運作，但排在其之前的迫切性政治議程，以及修憲所必須的程序門檻，以及牽涉的重大實質議題，比如國會改革，兩者互為影響之後，恐難有消除超前立法的現象。因之，立法者不可因權力爭逐的遊戲，而在政治利益的面紗蓋住下，超前通過與根本大法有抵觸之虞的條項。

6. 政黨主權不義：公投的本意在伸張人民主權的原理，並於合理的情形下避免代理人的濫權。不過，公投事項要委由政黨代表組成的公投審議委員會來認定，而在政黨權力結構未能對稱或相當之際，難免會由單一黨派宰制公投事項的扭曲現象，恐是不應當的制度安排，終至釀成政黨主權的不堪情景。何況，觀之整體的公投法，由政黨代表組成的公投審議委員會，在認定公投事項時擁有否決權，而非僅限於形式的審查，恐對人民主權造成不小的傷害。再者，其與主管機關、中央選舉委員會間的跨域治理，亦是問題源的所在，蓋三者之間，在分治政府運轉的政治時際下，組際衝突恐在所難免。

7. 排除諮商不平：公投的結果本可以作為施政的諮商，再加上專業菁英的見解，完成各方認同的政策或制度，用以提昇其執行力，減輕遭遇問題的嚴重性，鞏固主權者對政府的向心力。換言之，公投所作成的

決定，根據西方社會的經驗，不一定具有全然的拘束力，完全要以之作為施政的準繩。蓋人世間所面對的問題可能至為複雜，單方的見解難免會有所偏誤或誤差，如有相關科學的知識應用，將會減少政策失靈的情勢，節省許多的交易成本。

論者每以諮詢性公投可以民調來取代，殊不知二者根本互異，被操縱程度不同，參與者的重視度有別，代表性亦至為懸殊，政府的關切度趨異。何況，以公投作為政策研擬的前置作業，對日後的執行本有相當的助益，消極抵制或冷漠以對的現象降低。因此，腰斬諮詢性公投並非公正的作為。

8. 制度虛擬不免：既然公投法開宗明義要「確保國民直接民權的行使」，藉以制衡代議政治的霸權，但一項公投的成立，一則成為國會立法的指導原則，二則肯定或否決立法的正確性、效能性及回應性，三則形成或否定重大政策，要通過提案、連署、投票及票決的高額門檻，還要遭受主管機關及公投審議委員會的實質審核及認定，實在不易確保公投的實踐，導致人民提出公投的制度設計，成為虛擬化的窘境。換言之，現行人民提出的制度設計，是一種制度拒絕的安排，立法者還是不能相信主權者有制度形成的能力，並以門檻網及審議認定網，來網羅或困住制度的真正實踐。尤有甚者，這種窘境的滋生，代議政治的思維，以及承繼性的衷情，一時之間猶主導公投的立法者所致，主權者如若不能真正扮演憲定權利維護者的角色，公投的創意性突破恐不能樂觀。

公投研擬那麼長的時間，由於主導立法的政團，深怕民粹主義的昂揚，進而動搖代議政治的根基，才以保守的限制主義來架構制度的內容，進而顯現上述八種代表性的制度罅隙。事實上，公投制度的核心精神，在於肯定或否決專家所設計的治理結構的民意回應性，敦促代理者確切履行被代理人的委託，其中若有盲點的所在，經由最高政治正當性的公投指出，代理者只要依循眾趨民意再行設制就可，並非要終止行之已久的代議政治。更何況，代理人及被代理人之間，時常有角色異位的情勢，被代理人中亦有專家份子，雙方不可存有鄙視的心態，實有必要成為合產的夥伴，才能達致互利的境界。因之，這些罅隙恐是立法者多慮的結果，有必要加以控管，使公投制度本身由支持性的因子搭建而成。

四、公投罅隙的控管

公投建制於制度理性無法順利勝出的情境系絡，要接受十二項標準的正面檢驗誠實不易，當然留下罅隙有待填補，制度關係的利害當事人，必須妥善運用重要的歷史時刻，將之完成以立深化民主運營，推動代議政治的優質化。至於罅隙之控管或填補繫於主事者的一念之間，事先裝備合理制度出現的能力就可將現存的制度拒絕缺陷，予以翻轉過來。其中最具關鍵性的裝備計有：

1. 強化制度學習：公投的運行歷史悠久，民主先進國家更不斷由實際經驗中，回饋到制度的更調，已到了可供台灣進行標竿學習的典範，如稍加參酌就會知悉公投發動的主體（promoter），總統（國家元首）、政府、國會及公民均可在合理的範圍內為之，不應有被排除的規定。這個參閱《歐洲的公投經驗》（The Referendum Experience in Europe）（Gallagher & Uleri, 1996）及《世界各國的公投》（Referendums around the World: The Growing Use of Direct Democracy）（Butler & Ranney, 1994）二書就可發現公投至為關鍵的子制度。而這些子制度的設計，均在鋪排主權者最後投票決定相關議題的前置作為，不致讓人民主權原則的虛擬化。尤有甚者，公投的重點或關鍵，不在於強調只有主權者有發動公投事項之權，乃在於關注人民是重大制度或政策正當性及合法性的賦予者角色，至於由誰負責推動，不會只限於主權者本身而已。

2. 調適主導價值：現行台灣的公投制度，是在泛藍主導價值的引領下所建構而出的保守架構，才在制度因子上蘊含了罅隙，在實踐上恐會造成無法公投的情勢，對自己的形象並未加分反有失分的可能。因之，泛藍陣營要深層體會，健全的公投制度，有助於代議政治的轉型，致代議士懾於直接民主的競爭，而忠誠履行本身的職責，不必再動用公投的運行，就可深化民主的品質。不過，現今的公投制度，恐會延長衝突的時程，排擠國會有限的時間資源，衝擊國會的績效經營，加深國會改革的壓力，反不易於政黨權力板塊的擴增。

泛藍在主導價值轉型之後，前述各項公投罅隙所立基的理由就變得不甚為合理，原本的恐懼或可抒解，而讓公投制度回歸原本應有的風

貌，使雙元民主的體系得以運轉，代議政治勢必要因應，而以實際績效減少公投推動的正當性。換言之，對公投的圍堵，反會減縮代議政治運行的空間，腐蝕自身正當性的幅度，蓋欲以議會主權來壓制人民主權，正是開放社會的敵人，極易引發攻擊。

3. 營造言談情境：政黨輪替以來，黨際之間的互信不足，兩大政團無法營造理想的言談情境，同心協力設計永續可用的制度，公投制度更是在雙方權謀算計下，製造出來人民無法公投的公投法。而在未來運轉之際，定會發現這項執行窘境，勢必要重新組構安排，進行可行空間較為寬廣的制度選擇，但兩大政團要營造理想的言談情境作為前提，各方抱持：

(1) 真誠導向：以誠摯之心建立兩大政團認同的制度內容，因其是範限所有利害關係人的制度，一時得能運用對自己有利的子制度，他時則可能成為範限自己的腳步，還是回歸到制度的原有本質，才是政治理性的作為。

(2) 情境導向：兩大政團在強化制度學習之後，再衡酌台灣所處的政、經、社、文情境，整理出與之符應的各項制度安排，排除忽視情境的謬誤，提出言之有物、立論有據、制度得能接軌的論述，而不觸及引發情緒且與議題無關的政治言談，節外生枝窒礙理想制度的勝出。

(3) 關注導向：公投制度的標準化，需要相關決策者的投入與關注，抱持堅忍的決心及意志，注意各項情勢的演展，尋找最佳時機加以完成。

(4) 貢獻導向：公投制度的優質化，有賴各方的貢獻與制度知識的提供，免除決策者對制度的不當誤解，進行合超效應的知識交流，避免任何專斷的見解，重新架構整體制度的結構安排。

理想的言談情境才有可能發揮對話治理的功能，而將多元的利益及互賴的利益，由制度的安排加以融合，公投是深化民主、鞏固民主的安排，唯有在各方透過理想的言談情境，凝聚制度共識，得到制度的啟蒙，共同築造出永續可用的制度。

4. 檢試制度結構：公投的制度選擇，不僅在內在子制度之間要有協

調配合性，更要在外在效度上，不得與上位的規範衝突或抵觸，使其無法有效的執行。因之，在進行制度的更新，定要將與公投相關的制度歸納起來，建構彼此間得能接軌的安排，不可加入尚未確定的因素，反而導致結構之間失調的情勢。因之，在調適公投的內涵時，要將制度的成分或要素加以區分，各個成分或要素所要追求的目標為何，各目標之間的關係，以及合轅所要達成的終極目標，有了清晰的整體圖像，因果關係的路徑依賴網，再組構各子制度成為有機性的制度結構，排除內在的不一致性，揚升外在的效度。

公投罅隙的控管，要由有效的制度學習開始，從中化解相關政治人物自行建構的制度誤解，使其不致在控管過程中，再度讓扭曲的制度基因出現在新的制度選擇上。觀之，在制度建立之際，這種自行建構的制度思維，一直宰制制度的安排，導致公投的理想，無法畢其功於一役，還要投入另外的時間、能源、精力及成本，進行公投的建設性轉型。因之，在重建的過程上要小心這種力量的入侵或介入。

主事者主導價值的改變，對制度本質的認清，才能擁有足夠的政治能量，來推動各項子制度的變革，尤其可強化限制公民發動公投的人數門檻、認定規定及審查規定的鬆綁。尤有甚者，公辦民營、簽約外包的制度工具，均有被採納的可能性，進而節省交易成本。

國會的優質修法既然有賴兩大政團的協力，雙方就必須要營造理想的言談情境，排除政治利益的考量，透過可靠的對話，建立互惠性的關係，相互學習對方富有價值的見解，共同創造出足為標竿的制度，藉以改變國會的形象，以直接民主的壓力，來敦促國會適時的行動，而將公投轉為國會的生存威脅條款，具有充分的嚇阻作用，但不必真正地付諸執行。

公投制度之優質，不可再有鋸箭的作法，對制度結構的任意切割；在新執行機制的建立上，更不可與主管機關及各級選舉委員會，獨自在運作與任務的分殊化，而要釐清彼此之間的接軌平台，安排順序的合理定位及經過路徑的依賴關係。而在各項期程的安排上要信守簡約的原則，讓公投提案人及職司機關有效而可靠的遵循，以免因程序的未備而喪失權利行使的機會。

歸結言之，公投罅隙的控管相當有賴於利害關係人的信任，由信任形構雙向道的關係，進行制度知識的交流，原本制度視框的反省及重構，因而得能接受立論合理的制度選擇，拋棄自行建構的制度恐懼，鋪排制度因子間的因果關係，達成直接及間接民主雙贏的境界。

結論

公投雖已建制，開啟推動的能量，但制度本身恐需再投入、再關注、再設計及再鞏固。經由背景系絡的描繪，深度的結構化評估，發現尚有不少的罅隙等待填補，而填補之成就，主事者要進行一些變革，方可體悟到制度永續可用的訣竅。總結全文分析的經緯，或可得出六項與制度設計或形成相關的知識。

1. 政治流勢引導制度：制度之所以能夠找到機會窗，在備有方案，理解問題的特質後，最需要的是政治流勢的支撐，為了所屬政團的政治板塊，為了避免背反民意的譏諷，乃認定已到了決定的關鍵時刻，冀想運用權力結構的優勢，主導制度的形成，用以更新自己專長的議題，營造政治板塊的擴大。

2. 恐懼心理影響安排：擁有決策影響力者，如對新制度的採納構建，存有高度的恐懼感，深怕制度衝擊現行政治的穩定運營，崩解已立的結構關係網，每會在制度安排上增強限制的門檻，延緩制度推動的腳步，抑或在有權發動的主體上多加制約或排除，以免代議政治受到不利的影響。

3. 現行結構不勝評估：在前二者的範限下，安排出的制度，不易接受十二項標準的評估，非但在內在制度關係上出現銜接不良的現象，而且當其與關鍵規範互動後，乃發生超前立法的情形，而與憲法規定有所牴觸之虞。斯二者的情勢，難免不益於國會形象的維護。

4. 制度標竿猶待奮進：公投制度在人類社會已運轉多時，並趁著實際的經驗逐步在先進民主國家演化，業已形構可供吾人學習的標竿，只要有心人進行前瞻性的評估、推廣性的評估，或可鋪排出優質的直接民主制度，所以未來猶待奮進的空間不小。

5. 視框重構有利變遷：主事者經常受限於已社會化的視框，進行問題、方案及政治的透視，但因視框每有惰性的牽引，不易隨時移勢異，以致前述三項的透視常出現落差。如視框不再社會化，則相關的變遷不易，反有不小的抵制力量。現今公投制度在保守的視框框限下，離標竿有段距離。而在向標竿的目標邁進之際，進行視框的反省，俾讓符應人民主權的制度選擇得能出爐。

6. 系統思維部署網絡：直接民主的成就，要由制度網絡來治理，如制度之間存有中斷的缺口，每會造成制度虛擬的地步，所以主事者要把直接民主當成一個有機系統來看待，並於子制度的建構上，體悟網絡關係的接軌路徑，務必使其結成聯動的架構。

制度的建立及興革誠屬不易，但主事者的前瞻、後顧及內省的作為，或可減少些許困難。而困難之減少，諒必要出現強大的政治、功能及社會壓力，提出迫切興革的信號，督促主事職司者負起政治回應之責，肩負制度興革的媒介，進而催逼有權合法化者的積極作為。

參考文獻

一、中文部分

1. 何明國 民國九二年十二月十一日 「公投法多數設計的商榷」，聯合報。
2. 林水波 民國九二年 「思辯公投與深化民主」，台大政治系「全球化與基本人權：政治學與公法學之對話」研討會發表論文。
3. 林水波 民國九三年 「制度移植的策略性評估：以公投法為例」，國家政策季刊第三卷，第一期：49-80。

4. 孫慶餘 民國九二年十二月一日「不容公投法變私投法」, 台灣日報台灣論壇。

二、外文部分

1. Barbour C. & G. C. Wright 2001 *Keeping the Republic*. Boston: Houghton Mifflin Co.
2. Bogdanor, V. 1994 "Western Europe," in D. Butler & A. Ranney (eds.) *Referendums around the World: The Growing Use of Direct Democracy*. Washington, D.C.: The AEI Press.
3. Bohman, J. 2000 *Public Deliberation*. Cambridge, MA: The MIT Press.
4. Butler D. & A. Ranney (eds.) 1994 *Referendums around the World: The Growing Use of Direct Democracy*. Washington, D.C.: The AEI Press.
5. Campbell, A. L. 2003 *How Policies Make Citizens*. Princeton: Princeton Univ. Press.
6. Coicaud, J. 2002 *Legitimacy and Politics*. Cambridge: Cambridge Univ. Press.
7. Davidson, R. H. (eds.) 2003 *Workways of Governance: Monitoring Our Government's Health*. Washington, D.C.: Brookings Institution Press.
8. Diesing, P. 1962 *Reason in Society: Five Types of Decisions in Their Social Contexts*. Urbana: Univ. of Illinois Press.
9. Fischer, F. 2003 *Reframing Public Policy*. Oxford: Oxford Univ. Press.
10. Fox, C. J. & H. T. Miller 1995 *Postmodern Public Administration*. Thousand Oaks: Sage.
11. Gallagher, M. & P. V. Uleri (eds) 1996 *The Referendum Experience in Europe*. N.Y.: St. Martin's Press.
12. Grafstein, R. 1992 *Institutional Realism*. New Haven: Yale Univ. Press.
13. Gross, A. 2003 "The Design of Direct Democracy: Preliminary Basis for Assessing Sub-optimal Procedures of Citizen Law Making," Paper Presented in International Symposium on Initiatives, Referendums and Direct Democracy: 63-78.

14. Hasenfeld, Y. & T. Brock 1991 "Implementation of Social Policy Revisited," *Administration and Society*, 22/4: 451-479.
15. Innes, J. E. & D. E. Booher 2003 "Collaborative Policymaking : Governance Through Dialogue," in M. A. Hajer & H. Wagenaar (eds.) *Deliberative Policy Analysis*. Cambridge: Cambridge Univ. Press.
16. Janis, I. L. 1982 *Groupthink*. Boston: Houghton Mifflin Co..
17. Kingdon, J. W. 2003 *Agendas, Alternatives, and Public Policies*. NY: Longman.
18. Mossberger, K. & H. Wolman 2003 "Policy Transfer as a Form of Prospective Policy Evaluation: Challenges and Recommendations." *Public Administration Review* 63/4: 428-440.
19. Patton, C. V. & D. S. Sawicki 1993 *Basic Methods of Policy Analysis and Planning*. Englewood Cliffs, NJ: Prentice Hall.
20. Roberts, N. C. (eds.) 2002 *The Transformative Power of Dialogue*. Boston: JAI.
21. Rose, R. & P. Davies 1994 *Inheritance in Public Policy*. New Haven: Yale Univ. Press.
22. Yankelevich, D. 1999 *The Magic of Dialogue*. N.Y.: Simon & Schuster.
23. Zahariadis,, N. 2003 *Ambiguity & Choice in Public Policy*. Washington, D.C.: Georgetown Univ. Press.

Referendum Evaluation, Gap Identification and Gap Control

Shoei-Po Lin^{*}

【Abstract】

Three main issues are addressed in this paper. The characteristics of referendum in Taiwan are deeply clarified and interpreted. This clarification and interpretation have shown eight indicators: issue salience, electoral calculation, value domination, frame differentiation, broker linkage, short-term incubation, congress domination, institutional scavenging and reconsideration denial. Once referendum is legalized, it is involved in the process of institutional evolution. The precondition of elaborate evolution is predicated on evaluation. Hence, the second focus of this paper is to use twelve criteria to evaluate legalized referendum. By doing so, we can easily identify problems caused by the short-term institutional incubation and decided by only one dominant party group in the congress.

There are eight institutional gaps as contrasts by the systems of advanced countries after we evaluate the existing system of referendum in Taiwan. They are: overlapping jurisdiction, domination by majority, stalemate stagnation, enforcement infeasibility, legalization ahead of the times, party sovereignty, consultation elimination and institutional symbolization. These gaps need to be bridged by next steps to carefully revise the structures of institutional arrangement and choice.

The process to bridge institutional gaps should pay attention to institutional learning, transformation of party's dominant values, building

^{*} Professor, National Taiwan University

speech situation and examination of institutional structure.

In conclusion, the paper provides six enlightenments of institutional design: political stream enforcing institutional formation, psychological phobia influencing institutional arrangements, existing structure including serious shortcomings, benchmarking learning being promoted, frame reformulation facilitating to institutional change and systems thinking guiding network development.

Keywords: Referendum, Referendum Evaluation, Gap Identification, Gap Control, Institutional Scavenging, Party Sovereignty

投稿日期中華民國九十四年一月五日

接受刊登日期中華民國九十四年一月十九日

校對日期中華民國九十四年五月九日

責任校對 楊宗杰