

公民投票之意義與目的

/ 張進芳

一、前言

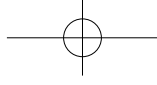
憲法規定人民有選舉、罷免、創制、複決權（憲法第17條），其中「創制」與「複決」權本質上就是公民直接投票權，但因為政府未對此兩法訂定實行細節，所以才會有公民投票法（以下簡稱公投法）的通過。

2004年3月20日的總統大選，執政黨舉行了第一次公投，公投結果並未通過¹，但執政黨仍繼續向美國購買飛彈，且所提名的總統候選人陳水扁因此而連任，國民黨認為執政當局採用公投和總統大選綁在一起，是獲勝的主因。

2008年總統大選朝野都提出公投案，都是以進入聯合國為主題，執政的民主進步黨（以下簡稱民進黨）是「入聯公投」，而在野的中國國民黨（以下簡稱國民黨）則為「返聯公投」，前者主張以「台灣」之名申請進入聯合國，後者則是以「中華民國」之名重返聯合國，兩大政黨的「拚公投案、為台灣」，說穿了都是為了勝選考量。

二、公民投票的意義與發展

公民投票（以下簡稱公投）的意義：公投（plebiscite.Volksabstimmung）一詞最早出現在羅馬共和國時代，它是由拉丁文「plebiscitum」而來，是指「由普通平民（plebs）直接來議決（scitum）的意思。」這個制度其實是古希臘城邦國家雅典（Athens）政治制度中全民參與政治決策的機制，所謂「公民大會（Athens）」就是執行這項職能的組織，到了羅馬共和國時期仍然遵行此制



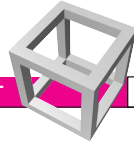
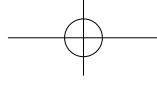
度，古西希臘的城邦國家（city state）因為國小人民也不多，所以才會有此制度的雛型產生，近代西方國家中以瑞士實施較多也較富有經驗，其他國家或多或少採用過這種方式，以解決政治、種族、經濟、城邦的憲法等重大爭議性問題。

國內學者許宗力認為：「公民投票基本上是由政府舉辦，由公民直接對『事』而非對『人』以投票，表達其接受與否的意見。」此謂公民投票，所謂「事」是指法律議案或個別政策議題，所以法案為行使對象的創制、複決，以及只針對個別政策議題為行使對象的所謂政策投票（policy vote），都包括在公民投票的範疇內²。蘇永欽認為：「公投是藉由公民正式的投票來形成公共事務的決定時，不論標的、程序、效力如何，往往都會套用到『公民投票』這個詞³。」周繼祥表示：「公民投票意義提出了下列的看法，通常人們將英文plebiscite和referendum⁴譯為『公民投票』、『公民複決』或是『複決』，有時兩者交互使用，其意義為藉由投票對政策表達意見的方式，也可以用以泛稱所有對於未完成或已完成的法律案或預算案……等等進行表決的投票。⁵」

另有些學者認為公投事實上分為「憲法規範下的公民投票（stitutionally-regulated referendum）」又可分為創制和複決，另一種則為政策票決（policy vote〔plebiscite〕）。公民投票有時亦稱複決，但通常是指政府機關對已通過的法律或憲法草案進行公投，包括強制複決和任意複決兩種。

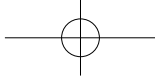
三、台灣實行公投過程與主要內容

中華民國憲法規定人民有選舉、罷免、創制及複決等四權（憲法第17條），其中創制和複決就是公民投票之主要形式，而在理論上，中華民國是一個民主共和國（憲法第1條），其主權歸屬於國民全體（憲法第2條），依此推論中華民國為「主權在民」的國家，憲法第17條、136條之規定，中華民國國民有依憲法擁有創制與複決權利，但因為憲法第27條第二項之規定：「關於創制、複決兩權，除前項第三、第四兩款規定外，俟全國有半數之縣市曾經行使創制、複決兩項政權時，由國民大會制定辦法，並行使之。」由此可知，有關全國性的創制與複決權由國民大會行之，人民之創制與複決則屬地方性事務，1990年之後台灣政治發生了大的變化，黨禁、報禁的解除；中央民意代表全面的改選；省市長和總統的直接民選，凸顯台灣政治的寧靜革命的產生。



1993年民進黨蔡同榮等立法委員先後提出「公民投票法草案」、「創制複決法草案」，同年12月行政院院長連戰提出「創制複決法草案」、1994年整合林濁水、黃爾璇、郁慕明、高育仁及蔡同榮等提出公投協商版，經立法院內政及法制委員會聯席會議審查通過，1995年公投法草案排入院會議程進入二讀程序，但經立法院決議暫緩審議，2000年政黨輪替，國民黨失去了中央執政權，民進黨開始執政，公民投票法再度被提出，2001年行政院張俊雄院長提出「創制、複決草案。」但屆期不續審，原案取消。2002年行政院院長游錫堃提出「創制、複決草案。」2003年親民黨、國民黨、民進黨及行政院皆提出各種不同的版本，最後在2003年11月27日立法院三讀通過「公民投票法」，同年12月20日行政院送請立法院覆議「公民投票法」部分條文，但遭立法院國、親與無黨籍的否決（118對95票），維持原決議。2003年12月31日總統公布實施「公民投票法」。

現行公投法共有8章64條，第1章為總則（第1至第6條）主要為第3條規定全國性的公投之主管機關為行政院，地方性公投之主管為直轄市政府縣（市）政府為規範公投主辦單位。第2章第7條、第8條規定公投人的資格。第3章則為公民投票程序，本章分為兩節：第1節為規範全國性公民投票（第9條至第25條），規範公民投票領銜人、提案人、連署人，提案之主旨與相關人數規定，同時對如何實行投票的過程做說明。第2節規範地方性公民投票（第26條至第29條）性質，如同上述，但因為屬地方性所以提案人數連署人數較少，主辦單位由地方自行辦理。第4章為公民投票結果（第30條至第33條），公民投票結果是否有效經公告並通知之，同時規定在3年內，不得就同一事項重行提出。對公共設施之重大政策複決案，經否決者，自投票結果公告之日起，該設施完工啟用後，8年內不得重行提出。第5章公民投票審議委員會（第34條至第38條），主要係規範委員會性質，由政黨比例產生。第6章罰則（第39條至第53條），本章係規範如果違反規定所應有的處罰。第7章公民投票爭訟（第54條至第61條），本章係規範如果有爭執性時如何處置。第8章（第62條至第64條）主要為罰鍰處罰之規定。本法為母法，所以施行細則應由行政院定之，本法自公布日施行。由於本法係國、親兩黨所提，因此，執政黨相當的不滿，不但申請覆議，同時也申請大法官解釋是否違憲。



四、結論及建議

台灣人民對公投之觀念相當的不足，因為都是由政府或是政黨操作，所以根本不是體制外的運動，筆者曾服務於台北縣政府基層，看到貢寮鄉公所在1994年5月22日舉辦「是否贊成核四興建⁶」公投，結果投票率為58.4%，投票結果反對核四興建者有96.1%，陳請中央，中央政府以無法源依據為由，不採納公投結果，核四繼續興建。另台北縣政府也在同年11月27日舉辦「是否贊成核四，並配合罷免四位擁核立委（林志嘉、洪秀柱、韓國瑜、詹裕仁）」，投票率為46.3%，反對核四占11%，中央政府以無法源依據為由，不採納公投結果，罷免案也未成。

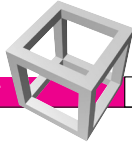
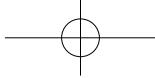
2004年由中央政府所主辦的兩件個案，其中第一案是「是否同意政府增加反飛彈裝備，以強化台灣防衛能力。」第二案為「同意政府與中共展開談判，謀求兩岸共識與人民福祉。」投票結果，第一案投票率為45.17%，第二案投票率為45.12%，均遭到人民的否決，但執政黨仍以「防禦性公投」或是「諮詢性公投」，以體制內方式提出，結果政府不但不重視公投結果，仍繼續購買反飛彈設施，完全失去了公投的意義。因限於篇幅本問題就不再討論，筆者提出下列建議，以為結論：

(一) 公投應以體制外為主：公投應是體制外的，不應該動輒就由政府發動，這是相當不合理，因為政府有公權力，如果行政機關與立法機關有意見不同之處，應先行協商，如協商不成，民主國家應該以立法機關為主，公投是不得已的手段，當然，如果雙方同意交付人民公投，當可交付公民做信任投票。

(二) 公投法案應交公民複決：公投法案應在立法院通過後，為表示慎重，理應再交公民複決，否則朝野皆有意見，人民更不知道公投法的重要性，所以必須再交人民複決。

(三) 連署人數必須調降：我國連署人數限制相當的高，依公投法第10、12、27條之規定，全國性公投的提案人數訂為最近總統、副總統選舉選舉人數的0.5%，連署人人數訂為最近總統、副總統選舉選舉人數的5%；地方公投的提案人為最近一次直轄市長或縣（市）長選舉選舉人數、連署人數的標準同為0.5%及5%，如此高的門檻，非常不合理。

(四) 公投程序的問題：現行公投第12條及第14條有關公投提案的程序互相矛盾，所以必須修改。



(五) **審議委員中立性**：公投法第35條規定行政院公民投票審議委員會各政黨依立法院各黨團席次比例推薦送交主管機關，提請總統任命之。這項立意其實是有問題，因為公投既是重大的政策，相關審議委員會的人員理應由中立人士擔任，不該依政黨比例分配選出。

(六) **公投應該單獨投票**：2004年公投案，中央選舉委員會將執政黨所提的兩項公投與總統大選綁在一起，造成國民黨候選人提出民進黨總統當選無效之訴，至今仍未獲得法院的判決，引起爭論，但民進黨陳水扁不但當選，同時又將任滿。

注釋

1. 2004年政府提出兩項公投案：第一案是否同意政府增加反飛彈裝備，以強化台灣防禦能力。贊成的有6,511,216人，不同意的581,413人，投票率為45.17%。第二案同意政府與中共展開談判，謀求兩岸共識與人民福祉的部分，同意票為6,319,663人，不同意為545,911人，投票率為45.12%。
2. 許宗力（1999） **憲法與公民投票**——公投的合憲性分析與公投法的建制，收於陳隆志主編，**公民投票與台灣前途——公投研討會論文集**，頁93，台北：前衛。
3. 蘇永欽，見前揭文，頁22。
4. 曲兆祥（2004） **公民投票理論與台灣的實踐**，頁60，台北：揚智。
5. 周繼祥（2005） **政治學21世紀的觀點**，頁402，台北：威仕曼。
6. 核能四廠興建於台北縣貢寮鄉龍洞村，目前仍在興建中。當初國民黨執政主張興建，是因為台灣經濟工業快速發展，生怕用電量不足，且考慮核一、核二廠須汰舊換新，且位於瑞芳鎮的深澳火力發電廠也必須重新改裝。但民進黨2000年執政，唐飛擔任行政院長時，因為政策關係而下令停工，後來又被迫復工，這一停一建，使國家損失相當多的經費。還好，因為民間電廠的興建和近幾年的經濟沒有再度快速發展，用電量才不虞匱乏，否則，勢必會以輪流供電來解決用電問題。此事引起相當大的爭議，所以有人認為政策錯誤比貪污更嚴重。現在位於台北縣瑞芳鎮的深澳火力發電廠也已停止運轉。

（作者為基隆中心面授教師）

