

「公民投票」在台灣的實踐

葉俊榮 / 台大法律學系教授

一、前言

任何一個制度都有理念、實踐、建制及回饋四個面向，公民投票制度在台灣的發展也不例外。台灣以其獨特的國家主權議題，向來在「公民自決」的呼聲，便有公民投票的倡議。隨著解嚴後政治環境的日益開放，環繞在國家主權議題的公投主張，從在野人士的小眾發聲到學界、政黨及社會團體的投入，已成為當今台灣無法忽視的重要政治議題，而公民投票作為一種政治上的理念，也儼然成形。在另一方面，從公民投票法與創制複決法幾個版本的草案不斷湧進立法院，又從修憲列車中也列入公投入憲的議題，都不難看出台灣也正在進行一波公民投票制度的建制工程。

當學界、政界仍對全國性議題的公投做學理與效應上的抽象探討與爭辯時，台灣卻已有多次公民投票的經驗。最近引起各界重視的拜耳案，台中縣政府於省議會決議通過租地案後，也預定於今年六月十三日舉行港區的公民投票。這些公投實例大都是在「無法源依據」的指責下，針對地方或區域民眾切身感受的議題進行，與以全國性主權議題為主軸的公投理念，形成一段相當明顯的對照。

如果「以台灣名義加入聯合國」代表理念面的公民投票，而預定於今年六月十三日舉行的拜耳設廠港區四鄉公民投票代表實踐面的公民投票。那麼，台灣公投的實踐與理念面的落差，代表何等意義？公民投票的實施經驗對公投理念的發展應有何啟示？地方性的公投實踐對全國性公民投票的建制又應有何等制度回饋？凡此，均是值得探究的議題。

基於對公投實踐面的珍惜，本文整理台灣已進行過的公民投票案例，以作者本人的現場觀察與既有相當有限的文字紀錄，對台灣公民投票的實

踐作結構與內涵的分析，進而探究其對全國性公民投票在理念面與建制面的意義。

二、台灣實施公民投票的案例

自一九九〇年五月二日，高雄後勁反五輕自力救濟委員會針對中油第五輕油裂解廠舉辦了台灣第一次公民投票以來，因各種開發或建設計畫的爭議所引發的公民投票便陸續展開。這樣一股自地方而起推動公投的力量，對仍停留在議題討論的公投制度之研擬而言，應能獲致些許啟示。

（一）十個案例

自後勁五輕公投以來，至今台灣已有九個大大小小較為周知的公民投票個案¹。拜耳公投雖然預定在今年六月十三日舉行，但因其相關公投議題已發展許久，而且與前九個公投案例也有一定程度上的脈絡關係，並且是近年重大公投案件，所以也值得納入研究。

為了便於檢視並比較個案，以下從案例名稱、時間、主辦單位、議題、選區範圍、投票率/贊成率、議題的外部影響以及票決結果，整理各案例如表一：

¹ 我們在資料的蒐集上，除部分個案作者本人曾有參與或現場觀察外，大部分仍仰賴平面媒體的報導。因此，對地方性公投的案例恐有無法窮盡之處。但相對的，經過報章雜誌、論文的搜尋仍無法得知的公投案例，或許是因為規模過小，或主辦單位不夠積極，造成未受報導或報導疏漏，也可能代表著這些未被我們發現的地方性公投案例其成為本文研究對象的代表性問題。因此我們大膽假設這十個較被周知的案例足以架構本文的研究。

表一：台灣公民投票案例整理表

案例名稱	時間	主辦單位	議題	選區範圍	投票率/贊成率	議題的外部影響	結果
1. 後勁五輕公投案	1990.5.2	後勁反五輕自力救濟委員會	是否贊成中油設五輕	後勁地區六個里（楠梓鄉尚有右昌、楠梓區）	64.4/39.2%	石化業發展	經濟部事先表示票決將供參考，但中央政府後以「無法源依據」為由，不採納公投結果。
2. 貢寮核四公投案	1994.5.12	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「無法源依據」為由，不採納公投結果。
3. 北縣核四公投案	1994.11.27	台北縣政府	是否贊成核四，並配合罷免北縣四位擁核立委（林志嘉、洪秀柱、韓國瑜、詹裕仁）。	台北縣	46.3/4%	能源政策	中央政府以「無法源依據」為由，不採納公投結果。罷免案亦未成功。
4. 北市核四公投案	1995.3.23	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「無法源依據」為由，不採納公投結果。
5. 汐止道路公投案	1995.3.29	台北縣汐止鎮公所	是否贊成開闢遠東區平交道口立體地下道道路工程	汐止鎮	兩成多/95-97%	社區事務	尚未興建。
6. 大寮開發公投案	1995.6.18	高雄縣大寮鄉公所	是否贊成高屏溪義和段新生地開發案		贊成居多	社區事務	仍未開發
7. 永康公園公投案	1995.8.12	「永康公園之友」及永康里、福住里里辦公室	永康公園東側巷道開闢為單向車道或人行專用道選擇案	永康里、福住里	15/81.7%（人行專用道）	社區事務	台北市都發局同意接受投票結果。
8. 寮頂社區公投案	1997.8.3	嘉義縣民雄鄉公所	是否贊成寮頂村社區更新	社區土地所有人	五成多/23.9%	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依據為由，拒絕接受，要求民雄鄉公所繼續執行社區更新案。
9. 三峽老街公投案	1997.8.12	三峽鎮公所	三峽老街保存或拆除	老街建物所有人（建物騎樓已改原貌者不具投票資格）	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. 台中拜耳公投案	1998.6.13	台中縣政府	是否贊成拜耳公司興建 TDI 製造廠	台中港區清水、梧棲、沙鹿、龍井四鄉鎮居民	預定於 1998 年 6 月 13 日舉辦	亞太營運中心	中央政府表示於法無據

資料來源：

1. 後勁反五輕部份，葉俊榮，台灣第一件公民投票：後勁反五輕「民意調查」觀察報告，國家政策研究季刊，6 期，頁 136-141（1980.06）。
2. 台北縣貢寮鄉與台北縣政府部份，聯合報，1994.11.23，3 版。
3. 台北市政府部份，核四公投促進會，台北市政府辦理核四公投結果，<http://guhy.ee.ntut.edu.tw/~anpp4/result.htm>（1998.3.6 查詢）。
4. 台北縣汐止鎮部份，電訪汐止鎮公所民政課周文祺先生（1998.3.2）。
5. 高雄縣大寮鄉部份，吳明全，從『拜耳公投事件』看台灣環保戰略，藍色東港溪保育協會電子報。telnet 140.117.11.4 actkr。
6. 永康公園部份，永康之友通訊第一期（1995.9.1），永康之友—台北市永康社區發展協會電子布告欄，telnet 140.117.11.4 Yung-Kang。
7. 嘉義縣民雄鄉部份，電訪民雄鄉公所民政課許麗紅小姐（1998.3.4）。
8. 台北縣三峽鎮部份，電訪三峽鎮公所民政課詹課長（1998.3.4）。並參考自力早報，1997.6.4，16 版；民生報，1997.8.12，19 版；台灣日報，1997.9.16，21 版。
9. 台中縣拜耳案部份，中國時報，1998.3.8，4 版。

（二）案例分析

這十個公投案例，沒有一個涉及國家主權，也沒有一個以法案為公投對象。事實上，每一個個案都涉及一個區位上確定的具體開發或建設計畫。因此，此等個案在性質上與原則上涉及主權或憲政體制的 plebiscite，或基本上以法案或政策為中心的創制(initiative)或複決(referendum)，均有一定的距離²。是否適合稱為「公民投票」本有理論上的辯論空間。不過，由於公民投票不論從中外的歷史面、文義面、或實踐面考察，都仍存在著相當程度的模糊性，加上我國立法建制也尚未完成，仍應將此等案例納入公民投票議題一起考量。

1.範圍與定位：地方性的公投

若將公民投票區分為全國性與地方性，則從區位與地緣的角度看十個公投案例，沒有一件屬於全國性的案例，論其性質都是地方性。

即令如此，若將這十個案例都歸為地方性公投，則應進一步將其區分為兩類。一種是單純區域性的公投，影響層面集中在社區之中，表中編號5-8號四個案例都屬於此一類型。另外一種案型則雖依區位局限於地方，但卻具有較大的外溢影響，也具有較深遠的政策意涵。例如，中油五輕是否能於高雄煉油總廠順利設廠，影響一二輕的汰換，也影響著台灣石化政策；核四是否順利設廠，直接影響台灣的能源政策；三峽老街也具有文化資產的政策意義；而拜耳案更被政府認為是推動亞太營運中心的旗鑑。有鑑於此，當我們在區別全國性與地方性時，應特別考量到此等議題的對外影響層面。若完全以區位來判斷此等公投案，則有過度「矮化」此等議題的嫌疑。

2.議題性質：以環保為主軸

² 這裡的referendum採狹義解釋，指針對議會（有時也包含行政部門）所提之案或所立之法進行投票的情形。參見謝復生主持，公民投票（創制複決）制度比較研究，行政院研考會，頁5-6（1997）。關於公民投票（plebiscite）與公民複決（referendum）的比較，見唐玉禮，「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，4卷3期，頁47-80（1986）。

所列的十個公投案例，都不涉及法案，而是直接針對具體的開發計畫而發，因此台灣至今的公投實踐，大都與法案的創制與複決無關，而是針對大小開發案的爭議而發。

公民投票所處理的問題，不論從理論或實踐層面看，都有寬廣的空間，至少包括稅務、福利措施、教育政策、兵役制度、土地開發或環保政策等等。即令如此，我們仍發現幾乎所有的案例都直接或間接與環保有關³。其中，五輕、核四及拜耳設廠明顯是屬於環保層次的環境議題，新生地開發是土地利用的問題，道路工程、社區更新、及老街存廢則屬都市規畫。而土地利用與都市規畫也與環境議題息息相關。

3. 促動者：多元促動力量

促動這幾次公民投票的力量，可以分為二類，一為民眾發動，一為地方政府促動。針對此二種促動的類型，試整理如表二：

表二：台灣公民投票案例的促動類型表

促動	事件	緣由	主辦單位
民 眾	後勁五輕公投案	後勁居民反五輕自力救濟，欲以公投結果對中油與中央政府施壓，進一步阻止五輕在後勁設廠。	反五輕自救會
	永康公園公投案	永康社區發展協會對永康社區總體營造頗為用心，並受永康社區居民支持，此為推動永康公園改造項目之一。	永康社區發展協會、永康里、福住里里辦公室
地 方 政 府	寮頂社區公投案	寮頂居民反對社區更新者對鄉公所施壓，主張必須先通過公投，鄉公所答應辦理，唯認為此項投票並非公投，而是「書面的意見調查」。	民雄鄉公所
	貢寮核四公投案	台電欲於貢寮興建核四廠，居民以安全顧慮為由反對。鄉公所亦持反對立場。欲以公投結果對台電與中央政府造成壓力。	貢寮鄉公所
	北縣核四公投案	台北縣政府以安全顧慮為由，亦持反對立場。欲以公投形成的民意力量，反對中央政府既定的核四政策。	台北縣政府
	北市核四公投案	台北市政府以台北市位於核四災變直接災區範圍為由，有權對核四興建表示意見。	台北市政府
府	汐止道路公投案	工程興建地區居民反對者眾，鎮公所為工程進行考量，先行調查居民意見。但因工程效益乃全鎮居民共享，遂以全鎮為投票範圍。	汐止鎮公所
	三峽老街公投案	主存主拆兩派僵持，公所既不敢拆也不敢主張保留，當時鎮長洪見文為主拆派，遂提出曖昧的公投方案。主存派認為公投規畫過於粗糙，且多數老街建物所有人仍在觀望中，遂向文建會陳情，由文建會召集內政、民政、營建、省、縣相關單位、鎮長與存廢兩派代表，展開協調。鎮公所同意暫緩實施公投。	三峽鎮公所

³ 案例代表性的問題的確存在於本文研究的過程中，這部份在本文註3已交代過。然而就社會關注程度推測其重要性，則這幾個案例的確可以對本節公投議題分佈的論述提供論證基礎。

民眾促動

後勁五輕公投案、永康公園公投案及寮頂社區公投案，均是由民眾發動而進行公民投票的案例。促動公投的案例，大都針對既有「決策機制」而發，頗有向既有決策機制挑戰與宣示民意的作用。

比較特別的是永康社區公投，該巷道公投是民眾積極參與公共建設的特殊例子。由於社區範圍不大（兩個里，但居民有六千多人），居民教育程度較高，加上起於 1995 年的永康公園保樹運動⁴，凝聚社區意識，使得以永康公園為中心的社區發展很快得到共鳴。儘管投票率只有百分之十五，投票人數卻高達 894 人。一個小型社區公園竟能齊聚這麼多人的關心與投入⁵，事後並使台北市政府同意配合公投結果，進行公園規畫。在這幾個案例間，永康公園巷道公投顯出特出具建設性的積極色彩。

地方政府促動

汐止道路公投、三峽老街公投以及與核四相關的三場公投，均是由地方政府促動的公投案例。此種類型的公投又可分為兩類，一為地方政府藉較大的民意取得建設的正當性，用以對應設施場址較少數民眾的反對，汐止道路案為適例。汐止鎮公所在推動該項立體地下道道路工程之前，即得知當地居民強烈的反對意見，而反對意見也極度集中在工程當地。但因為交通流量大增，不進行工程勢必使交通狀況更形惡化。為了避免日後工程進行時遭遇民眾抗爭，遂運用公投策略，以已徵詢民眾意見為由，企盼弱化抗爭民眾的力量。因為鎮公所可預見不同選區範圍不同的公投結果，當

⁴ 「永康公園保樹運動起源於1995年六月，市府養工處要進行一項道路拓寬工程，將造成59棵老樹遷走，公園面積減少三分之一，此一危機刺激永康社區居民展開護樹行動，行動召集人陳歆怡，借學校社團友人之力，在短短幾天內召開「搶救公園說明會」，當場獲得三百多人聯署支持，會後有七位居民主動跨出來，他們原本並不認識，卻又住得那麼近，在共同的理念下成為後來『永康公園之友』的核心」。見，台北市永康社區保樹運動始末，永康之友—台北市永康社區發展協會電子布告欄，telnet 140.117.11.4。

⁵ 同上註，永康社區發展協會和里辦公室主動邀集市政府、台大城鄉所，就公投項目舉辦了兩次說明會，並發了兩次問卷，其審慎，不下於其他鄉鎮公投，而居民也以踴躍參加說明會，提供意見予以回應。

鎮公所所以道路工程利益全體鎮民均沾為由，取向於和公所立場相同的公投結果之選區範圍時，這種徵詢民意的公投方式，不過是形式化地將決策機制移轉到民眾身上，卻幾乎能達到實質移轉的效果：將其他贊成工程興建的鎮民壓力直接加諸於反對者身上。三峽老街公投案性質上較為特殊。三峽老街因為建物頹圯嚴重，且不能改建的禁令妨害地價、屋價上漲，老街建物與土地所有人基於財產權的維護，除非中央政府有優厚的補償措施，否則大都偏向不保存。當時主張公投的三峽鎮長是主拆派，其運用模糊的存拆選擇，同樣有把握公投結果會由主拆派獲勝。

另一種案型為地方政府藉民意的展現，用以對中央政府抗衡，三個核四公投案與台中拜耳公投案均屬此類。此種案型與民眾促動公投的相同點在於同樣是以公投爭取意見表達的空間和力量。這一方面和上述行政決策程序封閉、過於簡略與壓縮有關，屬於制度面的問題，經由行政程序法的制訂，可以在正當程序中調整出較大利益的決策組合。

3.主辦者

台灣雖然發生了十件公投案例，但所發生的大環境仍是對公投相當不利。中央政府對公民投票本來就心存戒心，加上相關立法的推動又相當拖延。在此種狀況下，由誰去主辦公民投票，所涉及的不僅是個案的立場，更與廣義的政治立場相關。

十件公投案例中，八件是院轄市、縣、鄉鎮等級地方政府所主辦，其中三件縣級以上的公投案例(北縣核四、北市核四、拜耳公投)都發生或即將發生在民進黨主政的時期。

相對於地方政府主辦的公投案例，部分由民眾團體所舉辦的公投，顯得相當凸出。永康公園公投案由永康公園之友及永康與福助兩里辦公室合辦，充分展現民眾的社區意識。而台灣第一件公民投票，後勁五輕公投案，則由反五輕自救委員會主辦，楠梓區公所在中央政府不承認公投的效力以及高雄市政府未明顯表態的尷尬情況下，巧妙且曖昧地從旁協助。

從十個公投個案可以看出，以主辦者而言，除了省級以外，台灣從院轄市至里各級地方政府(機關)都有舉辦過公民投票的經驗。

4.票決過程

從公民投票的進行過程看，除了還沒進行的拜耳案以及最後暫緩的三峽老街案以外，其餘八件公民投票案都在和平中進行，相對於一般選舉也較沒有暴力或賄選的問題。但個案進行的程序仍然有所差異。

由地方政府主辦的公投案，大都運用地方政府配合辦理選舉的經驗、設備及程序進行，不外公告投票事宜、編列投票名冊、封驗票箱、查驗身分、唱票計票及公布結果等程序。然而，終究公民投票是在「沒有法源依據」的情況下舉行，如何提升公信力乃成為主辦者意識中應予努力的議題。就此，一般都設立監督委員會，邀請學者專家或社會公正人士監督與觀察。

值得一提的是，在由民眾團體自行主辦的場合，除了欠缺官方公告及官方封條等形式外，其餘一切都按嚴謹的程序進行。後勁五輕公投，自救會以廟的符咒取代官方封條、以富有宗教色彩的紅色告示取代官方的白色紅字告示。這種相當具有秩序的投票程序，相對於中央政府一再表示的「無法源依據」，顯得相當不搭調。

5.票決結果與效力

不論議題為何、促動的力量出自那裡，公民投票最後關鍵點是在於票決的結果是不是能發揮作用。就此，馬上面臨的問題為投票率與可決數的高低。

由於沒有制式的規定，究竟多高的投票率才算數，並沒有客觀的標準。從實際運作的過程，基於希望決策者能重視票決結果的心情，促動投票者相當重視投票率的高低。除了永康公園與汐止道路兩個案例的投票率分居 15%與二成外，其餘案例的投票率均在 45%至 65%之間。投票率的高低與是否由地方政府主辦並沒有必然關係，由民眾主辦的後勁五輕公投，其

投票率反而高居所有案例的最高(64.4%)。不過，由此也可以看出，公投的投票率比一般選舉來得低。

若從票決的效力看，則絕大多數的公投案均經中央政府以「無法源依據」而否定其效力。但是，公民投票的效力本可分為具有法律拘束力與具有諮詢性效力兩類，後者行政或立法部門僅須參考但沒有義務接受。我國目前僅有省縣自治法第十條、直轄市自治法第九條規定，省民、縣（市）民、鄉（鎮、市）民及直轄市民，「對於地方自治事項有依法行使創制複決之權」，但尚未完成創制複決立法。使得地方性公投不僅在法律效力上被質為無法源依據，而根本不被接受，甚至舉行公投本身也引發合法性的質疑⁶。

未完成創制複決立法以前，國內地方型公民投票固然沒有法律拘束力，然而，一般情況中，具有事實上拘束力的諮詢性公民投票，在我國的實行也不盡然都有事實上的拘束力。在有結果的八個案例中，僅有永康公園巷道案與寮頂社區案兩個案例事後的發展與公投結果相同。但嚴格而論，發生事實拘束力的，只有永康公園公投案，該案中台北市政府最後尊重民眾決定而定案。寮頂社區案的社區更新主控權並不全在地方，即使鄉公所因為地方的壓力而不敢貿然進行社區更新，但省政府地政處以公投無法源依據為由，堅持要鄉公所繼續執行社區更新計畫。最近的發展是，鄉公所依照土地法規定，集聚土地所有權人二分之一以上的法定條件的資料，送請地政處取消社區更新案。

三、台灣公民投票實踐面的詮釋與檢討

這些發生過的公民投票案例究竟對公民投票制度的發展有何啟示？我們可以從以下幾方面探討：

⁶ 汐止鎮舉辦公投的相關人員曾被監察院糾正。電訪汐止鎮公所，民政課周文祺先生。

（一）理念與實踐的落差

在學理上，公民投票的定義、內涵與作用，仍存在著許多爭議與模糊。本文並不參與此等論爭。不過，基本上本文認同公民投票乃是直接民主的表現，其作用在於補充代議制度、政黨政制、權力分立以及中央地方分權制度的不足，藉以確保人民人格實現的最大可能性，以及催化參與式民主與活絡公共議題的辯論空間。在這樣的理念認之下，公民投票本應扣合每一國家的歷史文化與政治經濟結構作合乎需求的想象與運用。

然而，基於台灣獨特的國家定位問題，公民投票在台灣的理念形成，一直緊緊扣合住國家認同的議題發揮。一九四七年台獨運動鼻祖廖文毅的「處理台灣問題意見書」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」⁷，日後強調公民自決的海外台獨運動與島內黨外運動遂以公民投票為策略性目標。一九八六年民進黨成立，國內政治型態丕變，公民自決的主張隨之進入政策領域，包含 90 年代的「台灣公民投票基金會」，「公民投票促進會」分別在兩岸關係、外交政策、總統選舉方式、重要公共政策、憲政體制與確保主權國家地位及以台灣名義聲請加入聯合國等議題上主張應經全體公民議決。一九九一年年十月，民進黨在立法院發言主張以公民投票更改國號為台灣共和國⁸。

學界在公民投票議題的展現，多半從學理或的角度切入，所關注者也大都呼應政黨間的議論，圍繞在制度介紹、學理分析及全國性的議題上。這類制度設計的研議與辯論，我們稱之為公民投票的理念面發展。此之謂理念並不涉及好壞對錯的價值判斷，而是一組概念的建構。

公民投票在理念面的發展，必需面臨主權問題在台灣超級敏感性。早期以來推動公投者，具有濃濃的「台灣自決」情懷乃是不爭的事實。然

⁷ 林勁，台獨研究論集，頁39，82，（1993）。

⁸ 請參見，許宗力，公民投票制度評析與建言，國民大會憲政改革委員會委託研究計畫，附錄頁2（1987）。

而，執政黨卻對此一「公投基調」避之唯恐不及。這種意念上的高度疏離，導致公投議題發展上的小眾化與形上化，無法深入一般人民的日常經驗之中。以國家主權為基調的公投辯論，一直屬於學界、政界、公投社運組織的範疇。一般人民的體會則相當有限。逐漸的，當第一件政治敏感度較低的議題，各方條件配合的情況下所發生的地方公民投票出現後，台灣對公民投票的基調，才出現較為多元動態的現象，公民投票的政治禁忌，也獲得某種程度的緩解。

而造成此種理念與實踐落差的主要原因，除了中央政府對公民投票的整體否定心態外，現行憲法規定對創制複決由國民大會行使的規定，也使公投制度的發展受到相當程度的阻礙。

（二）公投實踐對決策程序的回饋

這些公投案例，不論是由政府控制的，或由民意促動，都顯示了決策過程封閉，無法含納民眾聲音的現象。在決策主體方面，由於中央權限過於集中，當地地方政府的意見受到不當壓縮，民眾參與的機制仍然有限。在政策制訂上，則缺乏通盤的考量與政策間的相互調和，如對社會民主化程度的認知不足，對環境政策、國土規畫、補償制度、地方自治等環環相扣的認識也有落差。即令是在地方，行政官員也容易固守「依法行政」的框架，偏執的「依法行事」，而往往顧此失彼，造成令居民怨懟的不符合公平正義的情況。

如果決策程序的封閉與周邊條件的不協調是公投案例發生的主要原因，那麼我們所需要的應是程序的建制。這些本可透過決策程序的興革予以因應的問題，卻成為公民投票的爭戰場域，台灣社會為此付出的成本、承擔的風險，恐怕要比重整行政程序制度的成本大的多。

環境議題的政策制訂最容易引發民眾爭議的問題之一在於，決策在先而環境影響評估在後，如五輕、核四、拜耳設廠。目的事業主管機關以既定的經濟政策、能源政策先行核准污染源的設置，才進行環境影響評估，

令環保單位夾在政府與民眾間、政策與法令間左右為難。如此環境政策制訂中證照核發、環境影響評估作業已被壓縮一層，而環境影響評估法制中民眾參與機制不足，使得此行政程序更進一步被壓縮。

環保和經濟的衝突推託給憲法一句「兼籌並顧」的基本國策條款，缺乏整體政策規畫，且經常是經濟政策主導環境政策；大量環境立法卻各行其是，環境政策的制訂上必然漏洞百出。而污染、工安事故頻傳，政府的執行力、公信力大受質疑。民眾在這般極度被壓縮的行政程序中，缺乏參與場域，對政府行政又缺乏信心的情形下，湧現公民投票的聲浪，以住民自決對抗不尊重「民意」，漠視居民「權益」的政府，正是民眾參與的溢流。公民投票就是現行制度外的民眾參與，而且逐漸形成環境議題上制度外的參與模式。

從核四、拜耳設廠，我們發現兩者共通的模式：核四預算案、拜耳租地案在議會中進行審查時，都是議場內混亂不堪，議場外民眾與警察推擠。反對派於議會混亂中決議失利後，便接著舉辦公民投票。兩個富有爭議的公共政策都以這種模式收場，主要的問題在於程序的錯置，作為決定核駁該投資設廠案的行政程序太過簡略，無法消化各方的爭議，也無法提供論證的場域，使得爭議不得不在政治議場上做零和的抗爭。

（三）另一種主權：環保議題深入社會

何以環境議題成為地方性公投的主軸？相對國家主權無法登上公投議題的現象，地方性公投集中於環保議題「發聲」，有另外一層意義。民眾對環境的顧慮，不也正是爭取另一種主權嗎？

環境議題所帶來的實質環境變化易於觀察，且近來環保意識抬頭，環境上的改變，尤其是污染源的設置，相對於其他較為抽象的議題，民眾的敏感度大增。由於事涉生命安全或生活品質與土地增貶值，對當地民眾的利害馬上顯現，民眾反彈或反應也就立即而明顯。

環境議題涵蓋的層面相當廣泛，不僅是專門性的科技、經濟、環保、

法律問題，更深切的與民眾日常生活相關。因此當政府宣佈某一項環境議題的政策或工程時，當地民眾可以較容易地進入議題場域，參與意見表達。因此當公民投票隱約而模糊的出現時，這種蘊含地方團結意識、捍衛鄉土捍衛權利的票決制度，被做為工具性的使用也相當可以理解。我們可以說，在沒有全國性公民投票的經驗下，地方嘗試進行公民投票必定是針對利害關係明顯重大而爭議不斷的議題。而什麼樣的議題會被票決，則端視當地社會環境。在台灣，在污染事故、工安事故頻傳，民眾強調生命安全外亦開始注重生活品質的時期，公民投票訴求的權利保障就從區域性環境議題開始。

（四）公民意識與參與民主

一般人很容易以公民投票沒有法律效力來否定舉辦公民投票的意義。的確，從十個已舉行或即將舉行的公投案例中，只要是決策者與公投主辦者不一致的情形(後勁五輕、核四、台中拜耳)，我們都看不到決策機制事先明白宣稱將以公投結果作為決策結果的情形。然而，對公投的定位本來就不必自限於具有決定性效力的類型。只要我們認知到既有的行政決策程序仍有參與上的問題，代議制度也有其盲點存在，那麼諮詢式的公民投票在既有法律與政治結構下，對既有行政程序與代議民主仍具有重要的補充功能。問題是，此種補充功能要怎樣才能發揮呢？

首先，不論是中央或地方政府，也不論是政府或民眾，都必須體認到公民投票不是萬靈丹，但也不是毒蛇猛獸。在這種認知下，公民投票仍具有相當正面的作用。一九九一年來，美國加州創制複決制度的推動，即著眼於牽制特殊利益團體、糾正政治機器可能的貪污腐化，並教育民眾有關公共政策事項，於州官員或代表疏於職守時，可以由民眾做出決策⁹。然而，這種藉公民投票作積極補強當代決策機制的功能，在台灣卻未被充分彰顯。面對民眾熱中公共事務，政府與社會仍充斥消極不信任、反對的心態

，而欠缺積極的經營。

其次，公民投票要能發揮機能，相關的周邊條件要能充實，這包括一套可以有效彙納各方意見的決策程序(包括參考公民投票的結果)以及充分且公正的資訊公開與流通。公民投票絕對不能單純地被劃約為好人與壞人的鬥爭或好政策於壞政策的選擇。事實上，一翻兩瞪眼的公投結果，常被地方政府運用來迅速止息僵持不下的紛爭，並以之為日後政策、工程進行的正當化理由。在沒有資訊公開、舉行施政說明會、公聽會，充分與居民溝通的情形下，即使是公投，也是一種行政程序的壓縮。乍看之下事情有了結論，然而實質上是讓紛爭在制度外延伸，問題並沒有解決。

四、公民投票在台灣的未来性：代結論

公民投票曾促成波羅的海三小國達到獨立建國的目標，也曾被希特勒運用達到集權的目的。促成公民投票者，可能是被壓抑的地方政府、可能是被壓抑的多數人民，也可能是抗衡少數利益的多數人，或單純為了正當化粗糙決策的決策者。問題在於誰會是多數？誰會是少數？又誰的觀點才一定對？有趣的是，單純投票範圍的設定，就可以立即改變多數與少數。多數暴力與少數丕葛在公民投票的議題上，若事先缺乏設定抽象且一體適用的遊戲規則，往往只是一場政治遊戲。

台灣雖然經過殖民，也於戰後經歷過一段相當長的「平時戒嚴」與威權體制，中央民代的選舉也被凍結了幾十年，但是這些都不是假手公民投票所作成的。中華民國憲法下所設計的國民大會為我們承擔了許多「正當化」的機能，使台灣公民投票在這些議題上仍然保存清新的印象，人民也對公民投票也沒有歷史的傷痕。

然而，公民投票是否應予採用，已經不是抽象上或理論上的簡答題，而應從每一個國家所面臨的問題與政治、經濟、社會、文化及法律傳統作

⁹ 謝復生主持，公民投票（創制複決）制度比較研究，行政院研考會，頁85（1997）。

判斷。長期以來台灣所面臨主權問題，使公民投票的推促力量一直存在於反對勢力，即令在威權時代，執政黨也沒有運用公民投票來解決其所面臨的正當性危機。這種「凍結」公民投票的策略與心態，隨著台灣的民主轉型以及連續幾次的修憲衝擊，已逐漸有所變化。從朝野協商公民投票法版本，以及國、民兩黨商議公投入憲議題，都可看到一些端倪。公民投票似乎已從反對勢力的「理念」推促，在時代的變遷中逐漸朝向「建制」的現象。如果我們肯認公民投票具有正反兩面性格，也認同公民投票對個別國家社會的相對意義，那麼公民投票不論在憲法或法律層面的建制，都應好好看看台灣的現實環境。在公民投票的理念面蹣跚發展的過程中，台灣各地卻在開發與區位的議題上，作出近十件公民投票的實踐案例。這些案例對公民投票的建制應有重要的回饋機能才對。

首先，從這些公民投票個案的實施過程，可看出在相當困難的狀況下，公民投票仍能辦得相當和平清純，就舉辦公民投票的能力而言，應該不是問題。

其次，這些公民投票的促動原因，都可歸結到決策程序的參與問題，合理經營既有決策程序，強化當前行政程序的公開、參與及效能，應是政府不可迴避的問題。事實上，如果當今政府決策模式仍有所改進，舉辦地方性公投的壓力必然大大地減輕。

再者，諮詢型的公民投票仍有發展的空間，在制度設計上沒有必要去封殺此種公民投票，但必須透過上述決策程序的興革，促成真正「諮詢」效果的實現。

最後，公民投票的實施仍容易受到政治勢力的運作，在功能與制度內容不明的情況下，容易產生公投的弊病。雖然沒有法律依據不能作為禁止舉辦公投的依據，但若能有法律依據，則可避免實施上的問題。因此，相關立法仍應加快進行。

後記：本文因時間所限，對公民投票個案的資料蒐集與現場調查均仍

有不盡心力之處，有待日後加強。本文撰寫過程中，承蒙一向關心環保的林美惠小姐協助蒐集並整理案例資料，謹伸謝意。

參考文獻

1.1. 專書

1. 謝復生主持，公民投票（創制複決）制度比較研究。行政院研考會，1997。
2. 吳棟傑，公民投票法制之憲法許容性暨法政策分析—以全國性公民投票為中心。台大法律學研究所碩士論文，1995。
3. 葉俊榮，環境行政的正當法律程序，台大法學叢書(七六)，二版（1997）

1.2. 期刊論文

1. 吳煙村，公民投票平議。中山社會科學期刊，頁 195-215。
2. 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，頁 47-80。
3. 黃克武，公民投票與盧梭思想—從民主理論看當前台灣公民投票之論爭。當代雜誌，104 期，頁 116-121，1994 年 12 月。
4. 葉俊榮，台灣第一件公民投票：後勁反五輕「民意調查」觀察報告。國家政策研究季刊，6 期，頁 136-141，1980 年 6 月。
5. 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，35 卷 7 期，頁 38-55，1986 年 7 月。

1.3. 報紙

1. 施信民，公民投票在台灣。民眾日報，1998.1.21，8 版。
2. 學者：公民投票在台灣必要但不保險。民眾日報，1997.12.21，3 版。
3. 公投須藉由社會運動推動。民眾日報，1997.12.21，3 版。
4. 文建會主動積極協調，公權力介入協尋共識，三峽老街公投暫緩。民生報，1997.8.12，19 版。
5. 三峽老街存廢拔河戰專題。台灣日報，1997.9.16，21 版。

6. 三峽老街古宅倒塌，幸未傷人—鎮長：老街存廢將訴諸公投，並配合就地改建。自立早報，1997.6.17，16版。

1.4. 其他

1. 立法院議案關係文書，院總第 1574 號，委員提案第 876 號。1993.12.25。

2. 立法院議案關係文書，院總第 1574 號，委員提案第 891 號。1993.12.29。

3. 立法院議案關係文書，院總第 1574 號，委員提案第 753、653、764、881 號之二。1994.6.18。