

公投與台灣的民主改革

賴怡忠*

令人遺憾的 322 公投結果

此次台灣 322 公投結果令人失望，民進黨支持的「入聯公投」獲得 38% 參與投票，而國民黨支持的「返聯公投」則只有 35% 參與投票，即使兩案都獲得超過八成武的支持比例，但因未過參與的百分之五十門檻，導致不成案。

分析公投票數可發現，參與兩案的公投票比投給長昌配的選票還多出十萬票，由於民進黨已經呼籲其支持者兩案都領且都投同意票，因此這次兩案會無法過關的主要因素，就是國民黨採取杯葛。只要國民黨不杯葛，兩個公投案通過的機會很大。

如果聯同 2004 年的兩題「防衛性公投」，以及 2008 年 1 月與立委選舉合併舉行的「追討不義黨產公投」與「反貪腐公投」，自從 2003 年通過公投法以來，台灣所舉辦的公投沒有一次得到通過。而未通過的理由都不是公投被否決，而是投票人數未超過參與門檻。因此這個公投法不僅因為對範圍與內容嚴格限制而被稱隻為「鳥籠公投」，更因為門檻過高而是個「公投不過法」。

對台灣而言，這幾次的公投的過程與結果迫使我們要討論幾個問題，以下討論將透過公投與台灣民主的關係、公投與台灣公民社會的關係、公投與台灣安全的關係等面向，來觀察公投對台灣未來發展的連結性，並由此得到捍衛台灣民主發展的下階段目標：「改正公投制度」的必要性與迫切性。

台灣民主發展的幾個階段

台灣民主化發展的特點，是「選舉驅動的民主化」。其特點是在歷次的選舉中動員社會力量，進行對選舉結果的陣地爭奪。其特色是「點滴的分期付款」，而不是「一次到位」的民主化。

* 賴怡忠，民主進步黨國際事務部副主任。

也因此台灣民主化的主題多與選舉有關。表現出來的，是先透過民意代表由全體國民普選產生（國會全面改選），其頂點到 1996 總統直選。自此以後，台灣民主的進程，開始與總統選息息相關。在 1996 首次總統直選四年後，2000 年即出現政黨輪替。

政黨輪替四年後的 2004 年，是另一個里程碑。不是因為陳總統連任成功，而是因為台灣實行有史以來的第一次公民投票，把過去侷限於選舉人的間接民主，擴大到對事情直接贊成與反對的直接民主。甚至因直接民主的出現，開始有對所謂「審議式民主 Deliberate Democracy」的倡議與思考，至此台灣的民主形式才逐漸完備。因此可說，公投形式的出現在台灣民主發展上，占有十分重要的位置。

「選舉到公投」 - 「對人到對事」，人民由選民成為公民，

由 1996 總統選舉到 2004 年公民投票，也意味著台灣人民在民主過程，由選人的選舉，進展到對事情也能直接發表意見的公投。人民的角色因此由選舉代議士幫忙管事的「選民」，成為自己對事情必須有主張與看法的「公民」。人民的負擔更大，但也意味著人民的權力也更大與更直接。

眾所周知，選一個人並不表示對他所有的主張與意見都表示同意，同樣的。不選一個人也往往不是對他的意見都表示否定。投票會不會投給一個人，其因素十分複雜，不能以單純的對意見或政策的臧否來判斷。由於公投在本質上不牽涉到個人，而是對一件事情的意見表達，因此最能直接表達出個人對政策的看法。由於對政策表示意見，意味著公共事務的參與及發言，投票民眾的身份，也由「選民」變為參與公共事務辯論的「公民」。

公投是界定民主是否成熟的重要標竿（公投有助使「市民社會」轉型為「公民社會」）

當人民開始由「百姓」，經由選舉制度而變為「選民」，在透過公投制度而成為對公共事務直接表達意見的「公民」，就社會面來說，這也有助於「公民社會」的建立。

雖然社會是國家機器與人民的中介場域，但是人民參與以及對國家支配能力的量度，卻呈現出「市民社會」與「公民社會」的重要差別。當人民之

間，以及人民與國家的關係主要是透過經濟活動，人民對國家機器的連結較弱，往往還只能稱之為「市民社會」，而不是個「公民社會」。對於民主體制來說，如果一個社會光有選舉，人民的意見只有在選舉時才能對政策與資源分配有影響，則這個民主政體的社會性質，還不能稱之為「公民社會」。

但相對的，由於公投本身對事不對人，以及真正的公民投票需要資訊的普及透明，與積極公共討論的內涵，因此雖然有公投不保證公民社會的強大，卻多因為這個制度，比較有助於「公民社會」的形成。

未來台灣處境艱困，公投更成為關鍵的自衛武器

對台灣而言，公投除了豐富與強化民主內容之外，還具有捍衛主權的意涵。

2008-2012 的國際情勢對台灣將相當不利。首先是運用奧運儀式所營造的「中國崛起」，不僅形成世界各國認定中國成為全球超級強權的期待，對於中國的主張也不改撻其鋒，對已經不受奧運限制的崛起中國來說，對台灣的壓力將更為強大。

其次，是美國在亞洲影響力持續下降的性質，會由過去四年來自注意力不夠，轉為本身能力不夠的狀況。眾所週知，特別是過去四年，美國因為對伊戰爭與反恐之故，導致對亞洲注意力大幅降低。2005 年以降，東南亞國家已經多次抱怨美國不若過去重視東南亞。而美國對亞洲注意力下降，面對北韓核武危機時，更出現「經中制朝」，意圖透過中國處理北韓核武問題。這也導致中國對美國亞洲政策影響力大幅上升。對台政策上，中國更以北韓為籌碼，不僅單方面通過「反分裂法」，更形成「經美制台」的局面。至此台灣不論做什麼，已經被視為是個美中關係的「不確定因素」，正如前美國副助理國務卿薛瑞福，與前五角大廈資深官員卜大年等共同發表的「美台政策報告」所批評，美台關係的問題不能完全歸罪於陳總統一人，這四年美國的亞洲政策，也須負上一定責任。

實際上美國「以中國為中心的亞洲政策」不僅對台美關係有影響，對於美國的亞洲盟邦也出現問題。美國「經中制朝」，不僅導致中國對北韓核武六方會談佔據最大影響力，而其後政策方向來回擺盪不一致，更造成日本的極大困擾。日本對於 2007 年美國主導二一三協議「被美國背叛」的感受，

已經對未來「美日同盟」的互信出現陰影。

除了日本外，澳洲去年 11 月選舉結果，自由黨下台，工黨重新執政，對澳洲改採「美中等距」的外交路線，更使美國在亞洲的同盟經營能力出現重擊。

然而不管美國對反恐、伊拉克導致對亞洲不注意，還是同盟關係的維持出現若干不確定性，但這都無法與美國經濟進入衰退，導致對亞洲總體的經營能力大幅下跌，以及中國利用經濟崛起快速伸長其對亞洲的影響等發可以相比。過去美國即使在 1994-95 年不重視亞洲，但總是有亞洲最大出口市場，以及亞洲人才訓練所等經貿與文化的「軟實力」作為後盾，使美國對亞洲影響力依然可以維持。但美國經濟衰退最大的作用，是美國已經失去經濟這個支柱，在安全支柱（同盟關係）也出現問題，政治注意力又在下滑之下，加上中國的刻意經營，美中對亞洲影響力一消一長的趨勢，已經逐漸改變這兩個國家的相對位置。

因此對台灣而言，當所在的亞洲，其戰略秩序出現美國東亞的黃昏以及中國崛起的發展，不僅未來四年台海的政治與軍事平衡會加速向中國傾斜，無論誰擔任總統，可能美國的消極作為還會持續到 2009 年三月以後。因此面對「美國蹲、中國跳」的國際情勢，以及中國在北京奧運後的猖狂氣焰，台灣無外力可依恃，只能靠「民主牌」，「公投」對於防衛台灣主權，防止中國「一中原則國際化與台灣化」的戰略作用就十分重要。之前所提到的「入聯公投」，其戰略意義根本不在於表達「入聯心聲」的象徵性意義，而是對 2008-2012 對台灣極端不利國際情勢打下主動防禦的基礎，以面對中國在奧運後接踵而來攻擊的重要任務。

一旦「入聯公投」獲得通過，不僅會重擊北京政府透過封鎖入聯使台灣中國化的作為，也使其他民主國家在面對北京政府的壓力時，不能再以「台海和平」為藉口要求台灣對中國威脅讓步，而必須正視台灣民意拒絕中國主張的共同意見。換句話說，在 2008 奧運前「入聯公投」的角色，正如同 1999 年在中國建國五十週年之前所提出「特殊國與國關係」的說法，都具有破解中國併吞台灣圖謀的關鍵作用。這也是為何中國不惜一切代價也要打擊「入聯公投」的原因之一。但十分可惜的是，這個具重大戰略意義的公投，在國民黨以選舉為優先而採「歡迎杯葛」，導致兩案，包括國民黨的提案在內，

都無法通過。台灣不僅白白流失一個重要的戰略機會，更可能因此導致中國擴張解釋，利用國共論壇的平台，在 2012 前，不管馬英九是否連任成功，搶先一步完成台灣永遠無法獨立的「促統框架」。

面對國民黨一黨獨霸與台灣獨立的危機，公投更成為台灣民主自決的最後防線

當國民黨由選舉獲得一黨獨大與一黨獨霸的正當性後。面對一個在國會不到四分之一席次的民進黨，在結構上缺乏對國民黨監督的能力。在這樣的狀況下，國民黨接受「一中原則」，對於「轉型正義」的排斥，以及圖厚大企業，將財政與社會負擔轉嫁給中下階級的經濟與社會政策，更不可能被國會檢討，因此公民社會的須負起直接監督的責任。在體制內，這意味著「公民投票」，將成為台灣維持民主與捍衛自決的最後防線。

「改正公投制度」應是現階段台灣民主運動的關鍵目標

既然公投對未來捍衛台灣的民主自決具有如此重要角色，但是自從有公投法以來，不管是由上而還是由下而上的公投，沒有一案獲得通過。不管贊成比例多高，每一案都因為參門檻過高而無法成案，也因此有人諷刺此公投法為「公投不通過法」。因此未來的當務之急，是如何結合公民社會力量，改正公投制度，包括發動與通過的門檻問題，對內容的限制。以及舉辦的時間和國民黨反對的「公投併選舉」等問題。

由於包括中國在內對公投視為眼中釘，因此必定透過「國共論壇」，甚至意圖再重演「經美制台灣公投」的戲碼，不僅會強力介入使「改正公投制度」破功，更可能會與國民黨合作，限制台灣人民的公投能力甚至完全將其消滅。這個鬥爭將會十分辛苦。

台灣民主的漫漫長路，現在正面臨存亡絕續的時刻。到底這次選舉宣告台灣的民主經驗是「波蘭模式」還是「俄羅斯普丁模式」的翻版，到底李登輝執政最後四年，與民進黨執政的八年，是否是 1920 年代德國「威瑪民主」的翻版，在缺乏健全的民主監督下，最後被人民選出的納粹勢力將德國帶入萬劫不復的境地。馬英九的國民黨是不是到後來變成台灣的新納粹，民間社會不能「挫著等」！