

「公民投票法」政策建言書

■新世紀文教基金會／1999年1月10日

壹、政策建言

一、確立公民投票法之必要性與合憲性、適法性：

公民投票可提升人民的政治參與度，使重要公共政策符合民意，具體落實主權在民。就合憲性之角度而言，公民投票已是我國現行憲法第十七條、第二十七條、第一二三條所明文承認。現行法律對於公民投票的行使卻仍欠缺具體可行的規範。因此，「公民投票法」的制定確有必要。

二、朝野應儘速制訂「公民投票法」，並加強宣導：

立法院各黨派應摒除本位主義與意識型態的偏見，加速制訂「公民投票法」。為凝聚共識、消除疑慮，可於法案中加入「日出條款」，於實施前訂定一至二年的宣導緩衝期。島國台灣教育水準高、資訊交通開放發達、人口土地不大不小、人民有民主參與的經驗與期望。台灣已有實施公民投票之具體經驗及擴大實施之良好條件。而公投法通過以後尤應加強「公民投票法」之教育宣導，以期落實體現於公共決策。

三、「公民投票法」不是洪水猛獸，而是現代國家民主化的指標：

目前全世界已有過半數國家在憲法中明文規定全國性的公民投票制度，其中又有超過三分之一的國家規定修憲必須經過公

民複決。由各國經驗看，愈是非民主國家，公民投票的實行經驗愈是單薄；相反的，像歐洲的民主國家，公民投票除了用來解決國家主權或憲政體制的基本問題外，更廣泛應用於各項國內法律或公共政策議題。由此可知，公民投票已成為現代國家的民主化指標。

四、公投不等同於統、獨對決，公投可消彌「議會獨裁」、「黑金政治」的弊病，是公民接受、參與民主政治的重要方式：

從「國民主權」與「人民保留」原則來看，涉及國家主權的事項應是強制性公投的必然適用範圍。例如，任何更動台灣主權現狀的決定，都需經由公民投票的程序。公民投票並非統獨的代名詞。公民投票適用的範圍包括：國際法層面、憲法層面及各種公共政策、法律的層面。就各層次而言，公民投票皆能提供個人及各社會團體更完整、直接的政治參與管道。

只要在程序上有適當的設計，公民投票可以發揮彌補代議政治缺陷的正面功能，並使台灣民主政治發展過程所產生的「議會獨裁」、「黑金政治」等代議政治病理有效減少。公民投票不是要取代「代議政治」。

貳、建言說明

一、公民投票的意義與範圍：

所謂「公民投票」是指由人民直接對「事」，而非對「人」，以投票方式表達是否接受的意見。所謂「事」，包括法律、議案或個別政策議題的公共事務。因此，不論是以法案為對象的創制、複決，或是只針對個別政策議題所進行的政策票決(Policy Vote)，都是本建言書所謂的「公民投票」。從發動(或提案)者來區分，公民投票可分為「公民創制」(initiative)與「公民複決」(referendum)。由一定人數以上的公民連署自行提案，直接發動公民投票的程序，就是公民創制。如果由議會先通過法案或由政府先提出個別政策，再交由人民投票以決定其效力，就是「公民複決」。

公民投票，又可分為「強制性」與「任意性」公民投票：前者指政府必須將系爭的法律、議案或政策交付公民投票，否則不生法律上效力；後者則指是否交付公民投票，政府有選擇之裁量權，或是要看是否有一定人數的公民連署提出要求。

從公民投票結果的法律拘束力來看，可分為「有拘束力的公民投票」與「諮詢性的公民投票」。後者在形式上不具法律拘束力，對於政府只有參考價值，但實際上可能產生極大的政治壓力。

從空間範圍來分，公民投票的對象可能是全國性或地方性的法律、議案或政策。當然，公民投票的對象也可以分為國際法與國內法兩個不同層次。涉及國家主權變動(例如獨立或合併、領土主權之移轉等)者，屬於國際法層次的公民投票，其依據乃是國際法而非國內法。在概念上這個層次的公民投票雖然不必受「公民投票法」之限制，但也加以可援用。同樣，國內法層次的公民投票涉及制憲或修憲的問題

時，雖屬於憲法本身的問題，也不妨援用公民投票法。

二、公民投票的政策考慮：

(一) 公民投票具有降低衝突、突破政治僵局的功能：

公民投票在島國台灣成為討論的議題已經很久，過去贊成台灣獨立的人士長期主張依人民自決原則確定台灣的國際法地位，而公民投票就是人民自決的具體實踐方式。近年來，推動公民投票者更將公民投票的適用範圍由確立台灣國際地位的議題，擴大及於憲政改革途徑、憲政體制、外交政策(包括中國政策、加入聯合國等)、乃至於各項公共政策議題(包括核能電廠、重大投資案的核准、環保議題、文化政策等)。然而，一般法律案的公民投票卻比較少引起討論。

台灣近年來歷經一連串的自由化與民主化，尤其是民主化過程也同時產生了許多流弊，例如金權政治的盛行、專家政治的獨斷、政府決策過程的黑箱、政府決策能力與品質的低落、政黨權力鬥爭引起的政治僵局等等。另一方面，人民的權利意識已經普遍高漲，對參與決策過程的期望也大為提昇，在在顯示以直接民主補救代議制度缺失的必要性與迫切性。

台灣正處於由民主轉型的過程中，直接民主制度可以為個人及社會團體提供更完整、直接的政治參與管道，使人民有機會以每個人對周遭安全、福利等的主觀需求，牽制過去的威權統治者或是新興的民選菁英。也使人民可以各自對於國家安全、環境風險的直接感受，制衡科技理性至上的狹隘專家政治。尤其是當立法院可能出現三(或四)黨不過半的情況下，公民投票其實具有降低衝突、整合意見的重要

功能。台灣在近年來出現的許多爭議，其實是反映出人民對於現有政治體制，甚至對政治人物的不信任。透過公民投票的適當設計，正可以突破僵局，獲得民主、和平、有效的解決。

(二) 外國實施公民投票的經驗借鏡：

目前全世界已經有過半數的國家在憲法中明文規定全國性的公民投票制度，其中又有超過三分之一的國家規定修憲必須經過公民複決。

歐洲民主國家中除英國、荷蘭、比利時以外，大部分在憲法中對全國性公民投票制度都有明確的規範。而所採行的公民投票方式則以公民複決為主，明文規定有公民創制的只有義大利及西班牙兩國。至於強制性與任意性的公民投票則同時都有。不過，多半都屬於有法律拘束力的公民投票。在適用範圍上，歐洲民主國家的全國性公民投票大致可適用於以下事項：公共政策或國家重大事務(例如核能利用、原住民問題、社會安全制度、槍械管理法、墮胎問題、離婚合法化的爭議、租金與價格、共產主義、賭博、兵役制度、酒吧營業時間等)、政府組織(例如總統直選、地方政府、選舉制度等)、憲法的修訂或制定、國際條約與組織(例如加入歐盟、加入北約等涉及國家主權的部份讓渡者)、以及人民的權利義務(例如選舉權年齡的降低)等事項。

東歐與前蘇聯地區的公民投票也是以涉及主權獨立或憲政體制者為大宗，而且集中在1990年代的前蘇聯與南斯拉夫。非洲國家實施公民投票的時間多半集中於第二次世界大戰以後與1960年代之間，而主要議題大多與主權獨立以及憲政體制有關。亞洲地區到目前為止至少還有三分之一的

國家還未舉行過全國性的公民投票，包括台灣、日本、中國、印度等。而舉行過公民投票的國家，其議題也是集中於主權獨立或憲政體制，與非洲國家雷同。

綜合以上各國經驗，大致可以發現：愈是非民主國家，公民投票的實行經驗愈是單薄。而且多半是用於建國之初，以決定主權獨立與憲政體制，甚至用來合法化獨裁政權(尤其是非洲國家)。相反的，像歐洲的民主國家，公民投票除了用來解決國家主權或憲政體制的基本問題外，更廣泛應用於各項國內法律或公共政策議題。

(三) 公投與憲法精神：

我國現行憲法第十七條明文承認人民有「創制、複決」之權。不過，對於全國性事項的公民投票(包括公民創制及複決)，則僅在第二十七條規定需等全國有過半數之縣、市曾經行使創制、複決後，國民大會才能制定辦法並行使之。而不論是公民創制或公民複決在概念上都是直接民主的行使方式，既是直接民主，就應由人民本身「直接」行使，而不應再委由國民大會這個代議機關行使。由此可見現行憲法關於全國性事項公民投票的規定，顯然不符合憲法學理或民主政治的基本原則。

至於地方性事項的公民投票，現行憲法第一二三條、第二十七條已經明文承認各縣、市人民可以就地方性法規行使創制、複決權利。而我國在1994年省、市長直接民選後，現行的省縣自治法與直轄市自治法更明文規定省、直轄市、縣、市人民可以行使創制、複決權利。但是，就創制、複決(公民投票)的行使範圍、程序等具體要件及效果，尤其是就哪些事項政府有義務提交公民投票等議題，直到今天仍然欠缺具體、詳細的法律依據。

公民投票既然是現行憲法所明文承認的人民基本權利，而不論是我國現行憲法或法律對於公民投票的行使，卻仍欠缺具體可行的規範。因此，公民投票法的制定確有必要。

三、問題釐清：

(一) 公投入憲及公投合憲的問題：

如前所討論的，我國現行憲法已經明文承認人民有創制及複決的基本權利。因此，公民投票的合憲性基本上並無疑義，也不必再尋求現行憲法的積極與明文承認。何況，基於國民主權原則，人民既然是國家主權的擁有者，自然保留自己直接行使必要的權力。雖然，憲法已經預設代議民主做為民主的「主要與經常性」型態，但是此時立法者仍可在不牴觸憲法的排他性規定下(例如修憲程序的規定)，決定公民投票的適用範圍、要件與效力等。因此，公民投票在我國憲法下的問題，就只是立法決定投票形式與憲法預定的代議民主間之主從關係等議題，而非是否仍由憲法明文承認的問題。

具體的說，如果是針對法律或個別政策的公民投票，不論是在中央或地方層級，基本上均在現行憲法的容許範圍內，立法者可以用立法手段進一步形成公民投票的具體內涵。除此之外，至多只有修憲程序應經公民投票明文入憲。而如果涉及國家主權的公民投票，也無須入憲，因為這是屬於國際法層次的問題，國內法無從限制一定不能實施。相反的，從「國民主權」與「人民保留」原則來看，如果是涉及國家主權的事項(例如讓渡國防、外交、貨幣等國家權力於國際組織，或是與其他主權國家合併，或併入其他國家)，甚至應該是強制性公投的適用對象。因此，假使

台灣政府要進行與中國的任何合併行為，無論如何必須經由公民投票的同意。在這個意義上，公民投票法應預先就這類事項提供程序的規範依據。

(二) 公民投票與議會政治的互補性：

雖然台灣到目前為止還沒有舉行過有法律拘束力的公民投票，也還不曾對中央或地方法律進行公民複決，更不用說公民創制法律。但是在近年來，不同縣市政府卻已經舉行過至少11次的諮詢性公民投票。

這11個公民投票的案例，只有1件(台南市台灣前途公投)涉及國家主權，但沒有任何一件是以法案為對象，也沒有1件屬於全國性的公民投票，反而都是涉及某個特定地域的具體開發或建設計畫，論其性質都屬於地方性的公民投票。以議題的性質來看，都直接或間接與環保有關。就結果而言，在所有公投案例中，僅有台北市永康公園巷道案與寮頂社區案兩個案例的事後發展與公投結果相同。但嚴格來講，公投結果有產生事實上拘束力的，只有台北市永康公園公投案。在該案中，台北市政府最後尊重民眾決定而定案。

從台灣已經有的實際經驗來看，公民投票其實並不如很多反對者所恐懼的，具有造成暴民政治的潛在危險。相反的，從這幾次公民投票的程序與結果來看，我們可以自信的主張：只要在程序上有適當的設計，公民投票反而可以發動彌補代議政治缺陷的正面功能，而又不致引起複雜的負面效果。甚至，如果公民投票的議題是與人民日常生活息息相關的建設、環境與權利問題，這類型的公民投票反而會得到人民相當程度的關注與參與。

(三) 台灣實施公民投票的條件：

台灣過去對公民投票的正反意見可大致

歸納為法理與政策兩個層面，法理面的討論集中於公民投票的合憲性、法律依據等，而政策面的討論則主要與公民投票的利弊得失等有關。在政策面方面，贊成公民投票者多半主張公民投票可以獲致最大民主正當性、提升政治參與與民主教育、有助於形成透明而同步於民意的政策、補充或加強立法效能、補救不彰的政黨功能、對抗獨斷的專家政治、穩定代議民主制度等。反對公民投票者則質疑公民投票容易被利益團體操縱而犧牲少數權利、過度預期人民的決策理性而常流於理想、破壞政府機關的政策持續性、造成立法怠惰並扭曲立法程序、弱化政黨功能、導致外行領導內行、破壞代議決策機制等。

本建言書認為以台灣的幅員廣度、民主化程度、經濟條件與社會發展，都已堪支持公民投票制度於此時此地的採行。雖然公民投票也有其弊病，但也無須因此就視之為洪水猛獸，而百般敵視、醜化。公民投票不是要取代代議政治；經由適當設計，公投不但不會妨礙代議民主運行，甚至還能適切扭轉代議民主的缺失。

參、「公民投票法」的立法方針

一、公民投票法的基本原則：

在公民投票法的內容方面，應該把握以下幾項重要的基本原則：

(1)同時承認公民創制與公民複決兩種類型的公民投票，使人民可以主動發動公民投票。在制度設計上甚至應鼓勵人民發動公民投票，實踐直接民主的精神。

(2)公民投票應可針對全國性與地方性的法律或個別政策議題進行，不必限於先由地方性法律開始，也不應排除對於個別

政策議題的公民投票。但應考慮憲法中央與地方的權限分配，使中央與地方得各自就其權限範圍內的事項進行公民投票，互不侵犯或干預。尤其，應由地方決定的事項，中央不應剝奪地方政府舉行公民投票的權限。

(3)明訂強制性公投的範圍：明訂某些法律或政策議題必須進行公民投票(強制性的公民投票)，像涉及國家主權變更或讓與(例如與中國合併)、影響特定區域人民生命、身體、財產與安全而又不具外部效果的事項(例如原住民保留區)等議題，應該規定政府有義務提交公民投票，使公民投票兼具對外的防禦功能以及對內的少數權益保障功能。

(4)基於「自利防堵原則」，像預算案、租稅法案或薪俸法案等具有財政效果的決定，應明文排除在公民投票的適用範圍之外。

(5)公民投票的舉行時間原則上應與選舉同時舉行，以提高投票率，並減低社會成本。

二、議題設計與實施範圍：

由於台灣目前的政治生態已逐漸脫離威權強人統治，實施公民投票雖比較不會發生為獨裁政權合法化的顧慮，但也不能不防患。另外，考慮台灣過去已經有的公民投票實際經驗，公民投票制度在台灣的適用範圍除了修憲、憲政體制(中央政府體制、國民大會存廢等)、國家主權等基本問題之外，重點也應放在一般法律與公共政策議題。

本建言書建議「公民投票法」的適用範圍應包括地方性以及全國性的議題，不論是中央及地方的法律案與個別政策均可進行公投。個別法案或政策究竟是屬於中央或地方權限，應依憲法有關中央與地方權

限劃分之規定與原則，尤其是保障地方自治的精神決定之。至於修憲、制憲或國際法層次的公民投票，原則上雖直接不受議會立法的拘束，也不妨由公民投票法做程序上的規範。

至於何種事項應該或適合規定為強制性公民投票，何者為任意性公民投票，原則上應由立法者做政策性的決定。至於修憲、制憲公投以及涉及國家主權讓渡的公投，應由憲法本身或依據國際法決定。但由於所涉及的程序類似，在這個限度內，也不妨規定公民投票法的公投程序於必要時可以適用於修憲、制憲及國際法層次的公投。

三、發動者：

公民投票法應同時規定一定人數以上的公民或政府機關都可以發動公民投票，特別是應以人民作為主要的發動者，政府機關只有在例外情形才作為發動者。

人民發動的公民投票應包含「公民創制」以及「公民複決」兩種方式。前者情形，如果經過一定人數以上的公民人數連署，政府即有義務舉行公民投票。至於人數門檻，建議只要有投票總人數千分之一以上(以全國性公投為例，最多以一萬人就足夠)之公民連署，就可向主辦機關預告登記將進行公民投票之連署，主辦機關應接受預告登記(包括連署發動者、提案內容等)，並對連署活動提供必要的行政協助，例如將提案內容與連署相關資訊印發在政府公報上等(但不得涉及對提案內容的贊成或反對)。不過這項預告登記的目的是在協助公民連署的進行，並非公民投票的必要程序，只要在正式提案登記截止日前完成合法連署與登記，就可舉行公民投票。

在連署提案與正式登記程序上，只要連署人數達投票總人數百分之五以上，主辦

機關就應接受該項提案而舉行公民投票。為確保公民提案之形式、內容適合公民投票，公民投票法應詳細規定提案之格式，在連署人數超過門檻後，必要時可由議會對提案進行形式審查，但不得變更或否決提案的實質內容。在公民複決方面，對於已經過議會多數通過的法律，如果有符合上述公民創制相同人數的公民連署，也可以對該法律案進行公民複決。

除了公民本身可以作為公民投票的發動者外，政府機關也可以發動公民投票。除了是強制性公投的事項，應由行政機關或議會主動提交公民投票之外，其他屬於任意性公投的事項，為維持代議政治的正常運作，避免公民投票成為政治人物拖延政治鬥爭的取巧手段，原則上應不許議會中的少數議員在議案表決失敗後又任意發動公民投票以企圖翻案。同樣地，也不應容許行政部門在議會否決其提案後，就提交公民複決，用以對抗議會的多數，並迴避憲法或法律有關「覆議」制度的要求。本建言書建議，在政府機關中，應只容許議會的多數發動公民投票，而不許議會的少數或行政機關本身直接發動。

如果在行政與立法部門形成政治僵局的情形下，例如立法院推翻行政院的覆議請求，而行政院仍然不願執行該議案，或是行政院對某一法案覆議成功，而立法院原先的多數仍然不服，此時不論是行政或立法部門都可以直接透過上述的公民複決或創制途徑，直接尋求公民連署而發動公民投票，而不必直接賦予行政機關或議會的多數發動公民投票的權力。

四、主辦機關：

除了有急迫情形而有立即舉行公民投票之必要者外，公民投票應與公職人員選舉

公民投票政策建言

同時舉行，以減少社會成本，並提高投票率。因此，公民投票的主辦機關原則上就由各級選舉委員會辦理；當然，目前各級選舉委員會應自行政機關獨立，成為獨立運作的行政委員會，自不待言。

五、時間因素：

由於本建言書建議公民投票原則上應與公職人員之選舉同時舉行，又為使選民有充分機會可以瞭解提案內容，並進行必要的思辨討論，投票之具體提案至遲應於投票日前兩個月向主辦機關登記，並向社會大眾正式公佈。至於進行連署的時間，則不必有任何限制。只要來得及在正式提案登記截止日前完成登記，任何時間都可進行連署活動。即使錯過該次選舉與登記期限，只要提案仍具時效性，下次選舉時還是可以提案進行公民投票。

如果是特別重大的法律案或是像涉及國家主權的公民投票，立法院不妨在公民投票法中列舉特定法案，而將正式提案登記期限提前(例如規定必須在選舉日前四個月提案登記)，以使人民有更長時間與更充分機會進行思辨討論。

六、資源分配：

除了公民投票的提案人或團體可以進行正面宣傳外，也應該容許反對者(包括利益團體)合法進行宣傳活動。任何個人、法人或團體，不論是贊成或反對系爭提案，都可以「公投關係人」的地位，合法進行宣傳活動。但是為減少金權政治的不當介入，可以比照對競選經費、政治獻金的規範，要求所有參與公投宣傳者公開其財務來源與收支使用情形，甚至規定必要的金額上限。

在政府的角色上，如果我國繼續採取公

費補助或舉辦政黨政見電視廣告的制度，那就應考慮對於公民投票提案的正反意見提供類似的補助，以使一般人民有更充分機會可以瞭解提案之正反意見。此外，政府也應有義務對人民公開與提案相關的政府資訊，以便人民作成更完整的判斷。

七、效力：

只要是依據公民投票法合法舉行的公民投票，就有法律拘束力，公投通過後之議案原則上也必須經由公民投票程序才能修正、變更或廢止之。經由公民投票程序通過的法律或政策，效力優於議會之前或同時通過的相同內容法案。之後議會如要修正該公民投票通過的法律或政策，也必須由議會多數發動另一次公民投票。反之，如果是經由公民投票程序否決的法律或政策，除了議會多數可以發動另一次公民投票外，就只能由公民連署以進行另一次公民投票。

不過，如果是針對富有高度爭議或時效性的法案或議題，本建言書也建議公民投票法不妨考慮承認「諮詢性公民投票」的制度。諮詢性公民投票是不具法律拘束力的公民投票，對於政府只有政治上的參考價值。而其實施就可由行政機關、議會的少數或一定人數的公民(例如投票總人數的千分之一)發動。在投票的議題上，也可以更鬆，而不必設太多限制。諮詢性公民投票的制度具有彈性運用的優點，等於是正式的民意調查，特別可以適用於具有重大爭議的個別政策或修憲等議題。另外，在有法律拘束力的公民投票之外同時採用諮詢性公民投票的制度，一方面可以藉諮詢性公民投票的制度累積公投的實際經驗，並且也可以減少部份人士對公投的不必要疑慮，值得立法考慮。 ◎