

# 合法合情合理的三二 公投

陳隆志 / 台灣新世紀文教基金會董事長、台灣國際法學會理事長

公民投票法於2003年11月27日經立法院三讀通過、行政院對部分條文提出覆議的要求遭立法院拒絕之後，陳水扁總統於同年12月31日簽署公布，成為法律。陳總統依據該法第十七條的規定，行使總統的職權，提出三二 和平公投，經行政院院會的決議後，定於2004年3月20日總統大選同時舉辦全國性公民投票。三二 和平公投分為二部分：強化國防公投與對等談判公投。

三二 全國性公投是台灣的第一次，也是民主深化重要的關鍵。原本這項應該歡歡喜喜去行使直接民權的民主活動，因為有人（包括國親兩黨合組的總統、副總統候選人）刻意曲解和平公投的真諦，以三二 公投「違法」為藉口，要求選民「拒絕領公投票」，引起爭論。到底，台灣這個第一次的三二 公投是什麼？

## 公民投票的真諦

公民投票包括創制、複決，由公民對特定的公共事務投票決定，是落實主權在民的一種直接民主的方式，可彌補代議政治的不足，防止立法委員的怠慢失職，提昇人民的政治參與。公民投票是民主政治成熟的一個指標，是人民監督國會的一個有效機制。在民主國家，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，

更可應用於各項國內法律或公共政策議題。有了公民投票的制度，當立法委員通過有害國家人民整體利益的法案時，人民可用公民複決的方式，加以否定、推翻。當立法委員不盡職，不順應民意制定有利國家人民整體的法律時，人民可透過公民創制的方式，主動提案，再由人民投票通過。

公民投票是人民基本人權、主權在民的落實，目前的憲法對此也有確認。在超過半世紀一黨獨大的國會生態下，一直操縱控制立法院的中國國民黨並沒有盡到憲法所規定的責任，遲遲拒絕制定「公民投票法」，剝奪了人民創制、複決的權利。由於人民無法以直接的權力監督立法委員，立法委員有恃無恐，立法院竟然成為國家政治的亂源。政黨輪替民進黨執政後，為阻礙執政黨政策的推展，在野聯盟時時為反對而反對，立法與行政部門對峙時，危害到國家的正常發展，人民並沒有有效解決政治僵局的機制——公民投票。

一部健全的公民投票法應該是針對民生及其他重要議題、修憲、制憲、以及對涉及國家人民整體命運的公投程序，進行周詳完善的規劃設計，以增進台灣的民主運作及國家安全。誠然，依當代國際法的原則，聯合國憲章、世界人權宣言、公民與政治權利國際公約、經濟社會與文化權利國際公約，以及現代國家的一般實例，以

公民投票的方式制定新憲法或決定國家人民整體的命運，是主權在民的真諦與落實，人民本來就擁有這個權利，並不需要任何公民投票法的授權；但是，有了公民投票法，則可幫助公民投票在程序上的順利運作。

### 「鳥籠式」的公民投票法

2000年政黨輪替之後，台灣人民對公民投票的要求與期待，與日俱增，成為主流民意。擁有立法院過半數的國親在野聯盟，認識到已無法再拖延、抵擋公投立法的要求。隨著三二 總統大選的逼近，國親立法黨團突然改變一向反公投的心態，作策略性的大轉彎，由反公投而制定公投法，立法院於2003年11月27日通過國親版的「公民投票法」。

公民投票法的通過本來是值得慶幸之事，但此公投法一通過，就獲得了「鳥籠式公投法」的別號。為什麼？

公民投票權紮根於「主權在民」，是國家主人固有的神聖權利，人民集體意志的自由選擇，其權源是國際法與憲法。公民投票法的制定，應在促進人民固有直接民權的行使，規範其運作的程序，本質上是一個程序性的法律。但是國親版的「公民投票法」，竟然大大限制、剝削、侵犯了人民固有的神聖權利，增加實際行使直接民權的困難度，限制了人民選擇的自由。其最嚴重的缺失是：「公民投票審議委員會」審查「認定」公民投票事項，成為人民行使直接民權的太上機關，完全違反用直接民主監督國會的精神及一般民主國家的通例。

### 防衛性（防禦性）公投合法

在國親立法院黨團的用心盤算設計之下，行政部門無法舉辦諮詢性公投；在程序及時間的限制上，也幾乎無法依此公投法在今年三二 總統大選同時舉行全國性公民投票。

但是，公民投票法第十七條留下了「防衛性公投」（又稱防禦性公投）的天窗。第十七條第一項規定：「當國家遭受外力威脅，致國家主權有改變之虞，總統得經行政院院會之決議，就攸關國家安全事項，交付公民投票。」陳總統發動和平公投就是以此為依據。

為併吞台灣，中國（中共）政府以武力為後盾蠻橫主張「台灣是中國的一部分」，在國際外交場域處處打壓台灣，揚言必要時以武力攻打台灣、併吞台灣，用對準台灣約五百枚的飛彈及不斷增加的軍事武力威脅台灣。在這種持續不斷的武力威脅下，顯然使台灣的國家主權確有改變的憂慮，與隨時被侵犯的危險。陳水扁總統經行政院院會的決議，提出三二 「強化國防公投」及「對等談判公投」，不但合法，而且是維護台灣國家安全、國家主權的負責作法。

「國家主權有改變之虞」不能解釋為「有亡國之虞」或「危急存亡之秋」。否則，等到中國武力進攻台灣的時候，再來防衛性公投，顯然為時已晚。最近在討論防衛性公投時，有人提到1962年10月古巴飛彈危機事件。當時，美國要求蘇聯撤除在古巴的飛彈，就特別強調聯合國憲章不是「自殺的憲章」，被威脅國不必等到被攻打，即可採取必要的「自衛」措施。同樣，公民投票法絕對不是「自殺的公投法」；三二 公投以和平為訴求，以人民

集體的民主意志，要求武力威脅台灣的中國撤除對準台灣的飛彈、放棄對台灣使用武力；同時，也要表達台、中雙方對等協商，建立和平穩定互動架構的意願。

依據公投法第十七條，提議公投的主體是總統，與一般公投事項不同；交付公投的事項限於「攸關國家安全事項」；在程序上經行政院院會的決議，不必經由公投審議委員會的審查認定。「攸關國家安全事項」是在總統最重要職權的範圍內，就防衛性公投的必要性與迫切性，總統最能作正確的判斷。為策周延，在程序上議題交付公投須經行政院院會的決議通過。

第十七條的防衛性公投與現行憲法增修條文第二條的「緊急命令」不同，沒有「違憲」的問題。就依據、要件與效力而言，總統發動公投與發佈緊急命令完全不同。防衛性公投不是緊急命令的代名詞，也不是緊急命令的先聲。此外，和平公投與總統大選同時舉行，並無違法的問題，而是經濟實惠、增進公投參與的好方法。

對於三二 公投有「違憲」、「違法」的質疑時，應該循法定途徑——聲請司法院大法官會議解釋——而不是由總統、副總統候選人擅自做大法官，「宣判」公投「違憲」、「違法」，煽動選民拒領公投票。要求人民放棄他們公投、選擇的神聖權利，公然違背民主政治的本意，非常不負責任。

### 和平公投合情合理

三二 公投合乎台灣的國情、民情，也合乎民主政治的原理。台灣的民主化歷程是對抗反民主勢力的過程。在長期戒嚴威權統治之下，為解除報禁、黨禁，廢止戒

嚴，廢除刑法第一百條，落實國會全面改選、總統直選、政黨輪替，台灣人民一再遭受反民主壓榨勢力的污名化、扭曲與迫害。公民投票的爭取，也經歷同樣的艱難歷程。人民公民投票權雖受「烏籠式公民投票法」的束縛限制，但確是民主深化、有效監督國會的一個重要進展，得來不易，值得我們珍惜再珍惜。

公民投票對台灣的國家安全有非常正面的功能。台灣人民以公民投票展現台灣的主體性，決定台灣人民的命運，是天經地義的基本人權，神聖不容侵犯污辱。全民公投當然是一種合情、合理、合法的權利行使。在二二八兩百萬人偉大手護台灣運動成功舉行後的此刻，全世界都在看台灣這次公投的結果，究竟台灣人民如何展現自己的意志與態度。過去我們常說台灣要爭取國際社會的支持，台灣到底要用什麼方式爭取支持？這次的公民投票就是一個契機，國際所關注的焦點，不僅在台灣人民對於「強化國防」、「對等談判」議題的同意比率的高低，而且是台灣如何透過公民投票向國際社會宣告台灣國民的主權，進而使台灣變成一個正常化的國家，能夠與世界各國平等交流互動。對台灣國家主體性的確立有重大的意義。同時，也會讓中國瞭解到台灣人民要當家做主的真正心聲與集體意志。

總之，大家一起參加支持三二 和平公投，對內對外展現台灣人愛台灣、愛和平、愛民主的集體意志與堅定力量，共同維護台灣人民的國家主權。（本文原刊載2004年3月14日第3版自由時報星期專論）