

公民投票與加入國際組織

●李明峻／台灣國際法學會副秘書長、台灣新世紀文教基金會國際關係委員會委員

一、前言

在現代的民主國家中，是否加入國際組織通常是行政部門的權限，甚少由國會進行討論，更遑論由人民直接以公民投票來決定。通常對於加入國際組織問題會進行公投，主要是因為涉及該國的國家主權，這主要包括國家的獨立和國家主權的移讓，前者是取得或確認加入國際組織的資格，後者則因涉及部分國家主權的讓渡，至於像瑞士因為永久中立問題而舉行公投決定是否參加聯合國屬於特例。

國內目前正為公民投票問題紛擾不休，其爭點表面上是名稱問題，但實際上主要在於台灣的法律地位問題。因此，此次公投就是獨立公投或是確認獨立的公投，這是為何民進黨政府努力說明不是獨立公投，但外國政府卻一直將其視為獨立公投的原因。本文旨在探討公民投票在國際法上的效力，闡明我國公投法在此部分的謬誤，並針對台灣特殊的國際地位，釐清此次公民投票對我國有何意義。若未能釐清此點，即不能解決公民投票在體制上造成的問題。

二、公民投票的法理層次

基本上，公民投票係指「公民」以其自身的直接「投票」做成決定，其範圍從國家獨立、領土歸屬、制定或複決憲法、決定國家政策到地方自治事宜，可說是包羅萬象。若從中文語意而言，只要是具有投票的形式即可稱做是公民投票，包括公民自決與公民複決兩種類型。就一般用語而言，公民投票可涵蓋創制、複決兩者，而創制通常是指由人民直接提案，並進行投票謂之；而複決是指針對議會或行政機關所提之法案或所立之法，由人民對其進行投票決定之情形。

就法理而言，公投法是有關公民投票事宜的國內法，其位階在憲法之下，其內容只能規範有關憲法層次公民投票的實施規定和授權地方自治團體依法實施公民投票的問題，所以公投法至多只是實施程式的法律依據，不是公民投票這種直接民權的法源。一般而言，公民投票依其法源可區分為國際法、憲法及地方自治法等層次，行使對象與範圍也各有不同。

如上所述，公民投票依其法源可區分為國際法、憲法及法律等層次，茲分述如下。

首先，涉及一國主權、獨立或領土割讓等國際法問題的公民投票（plebiscite，又稱「人民投票」），其法源來自國際法，是一種超憲法的權利，有時在行使之際甚至連國家都尚未建立，當然無須依賴國內立法或入憲才能行使，且非任何國內法所能排除。在法國大革命以後，由於「人民主權」理論的提出，使歐洲有關領土的割讓或合併，常舉行公民投票聽取住民的意願。在二次世界大戰之後，許多歸屬不明的領土和非自治領土（non-self-governing territories）、託管領土（trust territories）、保護領土（protect territories）等所謂「依賴領土」，均先後在相關國家和聯合國託管理事會的監督下，以公民投票決定獨立或國家歸屬。1960年代以後，由於民族自決權的確立，使得此類分離獨立的事例更是快速增加；到二十世紀最後十年，此類公民投票之實施更是接踵而至，前蘇聯及南斯拉夫的公民投票；1995年加拿大魁北克尋求獨立公投；1999年由聯合國主導的東帝汶（East Timor）的公民投票，決定印尼撤軍讓東帝汶獨立。一旦通過獨立公投的國家都自然申請加入聯合國及相關組織，無須另外舉行是否加入國際組織的公投。

此外，歐洲各國是否加入歐盟與使用歐元問題，由於涉及部分國家主權的移讓，因此歐洲各國也都舉行公民投票做成決定。澳洲有關改元共和的公投等亦屬此類。這種屬於國際法層次的公民投票根本無須國內法規定，此種公民投票完全可由政府審時度勢決定實施時機，各國的先例莫不如此。

其次，憲法層次的公民投票又稱為「國民投票（referendums）」，主要指由全體國民以投票決定有關憲法更動或全國性的法律、政策議題，通常規定於憲法條文中，是憲政體制內的一種正常制度，其實施是以全國為範圍。如瑞士早於1848年聯邦成立之初便已將公投入憲，迄今已實施約四百次的公民投票；日本憲法規定修憲案和最高法院法官人選審查須經全體國民以國民投票確認；又如在我國討論公投問題的同時，非洲盧安達公民正在就新憲法草案進行公民投票等即是。如日本於1993年提出「國民投票法案」，至2007年才通過，但自戰後未曾修改的憲法完成法律整備工作。這些是屬於憲法層次的國民投票。

在制度方面，根據Markku Suksi教授的研究，他統計當今世界一百六十個主要國家的憲法，發現其中有八十五部憲法（即相當53.1%）明文訂有某種型式的公民投票條款，這足以說明公民投票入憲已成國際趨勢，連不成文憲法國家的英國與紐西蘭亦有公民投票的經驗和紀錄。在次數方面，依David Butler和Austin Ranney針對世界各地區全國性公民投票次數之統計，從1900到1993年間全球共實施公投七百二十八次。另根據Michael Gallagher對西歐十九個國家之全國性公民投票所作的統計表指出，截至1995年為止，瑞士以四百三十七次頻率最高，其次是義大利的四十二次，再其次為法國有二十二次，其後依序有愛爾蘭十八次、丹麥十七次等。由此可知，「國民投票」已廣為各國合法地使用於憲政運作中。

此外，地方自治層次的公民投票（initiative，又稱為「住民投票」）則是地方自治團體住民以直接民主對專門實施於該地的法律或政策進行表決，通常以地方自治條例即可

實施，但為確認其法律效力，一般亦於憲法或地方自治法等法律中加以規定。

至於「諮詢性公投」由於不具法律效力，因此實施顧慮較少，只是徵詢或瞭解全國民眾的意見，當然只要以行政命令規定實施方法即可。「諮詢性公投」雖不具法律效力，但其結果通常是政府施政的重要參考，可解決不少政府施政上的疑慮。同時，此類公民投票的諮詢內容相當廣泛，如在我國熱烈討論的核四續建問題、以何種方式加入世界衛生組織（WHO）、國會議員應否減半、政治改革應制憲或修憲、政府體制應採總統制或內閣制等，均可列為諮詢性公投的選項。

三、以公民投票決定加入國際組織的事例

從第二次大戰結束至今半世紀，公民投票成為國際與普遍被接受、實行的直接民主原則。《聯合國憲章》第1條第2項，明白揭櫫聯合國的目的之一，即是「發展人民的自決權，以及基於尊重自決原則的各國家間的友好關係。」此時已將民族自決原則，作為一般認定的國際法基本原則而加以確認。1952年，聯合國大會通過「促進非自治地域及委任統治地域人民自決權之實現」的決議；1955年，聯合國大會再通過決議，將「所有人民享有自決之權利，依據此一權利，自由決定其政治地位，自由追求其社會、經濟及文化的發展」的規定，列為《國際人權公約》草案第1條的條文。1957年，聯合國再通過第1188號決議，聲明：(1)各會員國相互之間須彼此尊重自決權；(2)對非自治地域負有責任之會員國，須促進該地域人民自決權之實現，並協助其行使。

綜合上述發展，聯合國大會在1960年通過第1514號決議，即《賦予殖民地國家及人民獨立之宣言》（Declaration on the Granting of Independence to Colonial Countries and Peoples），確認民族自決已不僅是國際法原則，而進一步成為國際法上的權利。在1961年的第十六屆大會中，各國更依據前述宣言，而以第1654號決議通過設置「賦予殖民地獨立宣言履行特別委員會」，成為聯合國非殖民地化行動的中心。1962年，更將此委員會由十七國擴大為二十四國（通稱二十四國委員會）。1966年，聯合國通過《公民權利和政治權利國際公約》和《經濟性、社會性和文化性權利國際公約》等二項人權國際公約，兩者的共通第1條均明白規定，此舉更進一步確立自決權在法律上的權利地位。1970年的《友好關係宣言》，更於第3款中闡明此點。更值得注意的是，1971年的納米比亞事件及1975年的西撒哈拉事件中，國際法院（International Court of Justice）在勸告意見書中，均明白承認自決權是一種法律權利。因此，1981年的《非洲憲章》即於其第22條中規定，自決權是「明白且不可讓渡的」（unquestionable and inalienable）權利。

至此，自決權已確立為國際法上的權利。紛爭地域、非自治地域託管地、保護國和被壓迫人民隨時得以自決權的行使，決定自己的歸屬或獨立。統治該地之國家或政府當然不能以其憲法無明文規定，而以欠缺此等法源為藉口予以禁止。自決權的行使有各種不同的表達（例如武力抗爭、選舉等），其中在自由狀況下所舉行的公民投票亦是其中

之一。

在此種情況下，各國積極實踐公民投票，其具體內容可分為三類。第一類為經公民投票同意，以決定是否獨立者；第二類為經公民投票以決定是否變更國體、更改國號、制定新憲法、修改憲法或複決總統被提名人等；第三類為針對是否參加比較重要國際組織，有二十個國家透過公民投票做最後的決定。這些幾乎全部發生在中歐、東歐及北歐國家決定是否加入歐洲聯盟及其他歐洲統合體，包括將生效之歐洲憲法。

第一類為經公民投票同意，以決定是否獨立者有東帝汶、舊蘇聯（公投決定解體）、阿爾及利亞等二十五國，其中除了東帝汶之獨立過程曾遭印尼以武力阻礙鎮壓，魁北克及波多黎各兩個自治區均以微小差距未通過獨立外，其餘二十多個新獨立國家均透過公民投票這種民主、公正、和平的程式達成它們獨立建國的願望。聯合國及國際法院無不全力支持住民自決之國際法原則，充分尊重住民之意願，國際上輿論亦強烈同情殖民地住民及有獨立建國意願之人民，支持他們自己決定其政治前途。值得注意的是，包括印尼干涉東帝汶進行公民投票在內，從未有另一個國家以武力攻擊或壓制其他政治體或民族尋求獨立而得逞。

第二類為經公民投票以決定是否變更國體、更改國號、制定新憲法、修改憲法或複決總統被提名人等。屬此類者有三十六個例子，顯示第二次大戰後剛由殖民地、被託管領土獲獨立、甫從蘇聯鐵幕解放之過去蘇聯在東歐之附庸國、舊蘇聯內之共和國，及甫將獨裁政權推翻之國家，頻頻制定符合它們的新憲法。它們毫無例外地將新憲法付諸公民投票複決，做最後的決定。

透過公民投票更改國號者有十六國，其中緬甸及錫蘭不但更改國家政體（名稱），且將其傳統上名稱從Burma改為Myanmar，從Ceylon改為Sri Lanka。比屬剛果（Leopoldville Congo）將國號更改為薩伊共和國（Zaire）。從國際上的實踐（practice of the States）顯示，祇要有需要，人民有權更改其國號、制定新憲法或修憲。從沒有發生為了更改國號或制定新憲法而發生國內嚴重紛擾或內亂。

第三類為針對是否參加比較重要國際組織，有二十個國家透過公民投票做最後的決定。幾乎全部中歐、東歐及北歐國家均加入歐洲聯盟及其他歐洲統合體，包括將生效之歐洲憲法。

從上列眾多實例來看，不論聯合國、國際法院、民主先進國家，以至亞、非、歐洲及前蘇聯各邦，無不認定民主制度之最基本原則為主權在民，只有人民才是國家之真正主人，握有最高、最終之決定權。人民既然係國家之最高權力者，由人民選出、受其委託代議之國會（立法院）當然不可能享有凌駕人民之立法權。所謂公民投票的立法（即公投法），係指為了使公民投票之程式及遊戲規則能順利有秩序進行而設計之配套規範，並非謂立法機關有權限或理由控制公民投票，甚至剝奪人民之公投權利。

最後，再介紹瑞士因為永久中立問題而舉行公投決定是否參加聯合國的特例。一般

而言，所謂永久中立是指採取永久中立的國家，對於將來所有的戰爭都必須遵守永久中立的法規，而這通常都是側面從永久中立國的義務。這意味著不論戰時或平時，永久中立國都永遠保有其適當地位。所謂平時的適當地位係指對於將來有可能發生的他國間的戰爭，有著必須置身局外而不被捲入戰爭的義務（例如簽署同盟條約、借出軍事基地）。

瑞士聯邦外交部於1954年提出「瑞士的公平中立概念（*conception officielle suisse de la neutralité*）」，因而也不可加入集團安全保障體制，若參加某種程度具有普遍性與政治性的國際會議或國際機構，這些都將造成問題，因此瑞士聯邦自聯合國成立以來即一直做為觀察員。然而，基於在國際社會上的實際需要，瑞士聯邦理事會仍決定以尊重瑞士永久中立地位為條件參加聯合國，但由於國內有反對的聲音，因此決議以公投來決定是否要成為聯合國的會員國。

瑞士於1986年第一次就是否加入聯合國的問題舉行公投失敗後，於2002年3月3日再次舉行全國公民投票，投票結果有54.61%的選民贊成，且有過半數邦的支持率超過50%，通過申請加入聯合國，成為全球第一個透過人民公投來決定是否加入聯合國的國家。同年7月17日，瑞士政府將申請書送交聯合國秘書長安南（Kofi Anan），不過為了尊重與化解反對意見的顧慮，瑞士聯邦政府（The Swiss Federal Council）在致聯合國秘書長安南的入會申請信中仍表明，瑞士仍將秉持一貫的中立地位。9月10日經聯合國大會表決通過後，瑞士順利成為聯合國第一百九十個會員國。在瑞士與東帝汶等新獨立國加入聯合國後，全世界僅剩下梵諦岡（自願性不加入聯合國）與台灣不是聯合國會員，但台灣還須面對中國併吞的野心。相形之下，我國早日重返聯合國更顯重要。

四、台灣入返聯公投的國際法意義

依照聯合國憲章第4條，對會員國加入的規定為「一、凡其他愛好和平之國家，接受本憲章所載之義務，經本組織認為確能並願意履行該項義務者，得為聯合國會員國。二、准許上述國家為聯合國會員國，將由大會經安全理事會之推薦以決議行之。」因此，加入成為會員國的條件為「國家」、「安全理事會之推薦」和「大會決議」。

依過去的實踐來看，一般是由申請國將申請書送交秘書長，由安理會向大會推薦，由大會表決通過。在安理會中必須取得十五個成員國中至少九個國家的支援，且美、俄、英、法、中五個常任理事國均未否決。由安理會向大會推薦後，由大會出席並參加投票之會員國的三分之二多數票通過。我國未能加入聯合國，主要原因在於第一個條件「國家」即觸礁，亦即未明確表示自己是國家。關於此點，我國仍使用中華民國國號是主要原因。

眾所周知，中華民國於1912年樹立（簡稱「中國」），並成為大清帝國的繼承國，但其後因內戰而有中華人民共和國於1949年成立，經韓戰的發生而「實際上」成為兩個

各自統治一定領域的國家。但由於雙方均主張自己為全中國的正統代表，並未主張成為兩個分別的獨立國家，結果是兩個中國政府長期並存，成為國際法上極為特殊的問題。此種情形造成國際組織內出現中國這個國家的席位的代表權問題，雖然1971年聯合國大會做成2758號決議，正式決定中華人民共和國政府是中國唯一的合法政府，但台灣的中華民國政府仍舊堅持一個中國原則，使其在國際社會上失去法律地位。

中華民國政府為解決此一問題，先後提出「務實外交」、「彈性外交」和「雙重承認」等策略，但均因不符合國際法的一般原則，而無法改變國際上不利的地位。隨著政治情勢的變遷，中華民國政府於1987年7月宣布解除戒嚴，1991年修憲並廢除動員戡亂時期臨時條款，此點等於宣布中華人民共和國政府不再是叛亂團體，中國內戰在法律上正式結束。然而，在未將中華人民共和國定位為外國的情況下，中華民國政府法律地位為何即成為新的課題。於是，有以分裂國家理論為依據的所謂「中華民國在台灣」、「兩國論」，甚至以國家分裂理論為依據的「中華民國為主權獨立國家」、「一邊一國」等主張被提出。但無論是「兩國論」或是「一邊一國」，其前提必須是「兩個中國」，也就是說，絕不能接受或主張「一個中國」，才有可能加入聯合國。若接受或主張「一個中國」，甚至明言「重返」，那就是還在主張自己是中國的「正統政府」，還要爭奪「中國代表權」。因此，返聯公投如果通過，即坐實台灣是中國的一部分的說法，只是未被統一而還在抗爭的叛亂團體。

因此，國民黨支持的「返聯公投」案要求以舊會員「重返」聯合國，而不是以新會員「加入」的方式。「返聯公投案」等於是主張回到爭奪「中國代表權」的時代，一旦通過，就是任外交上要與中華人民共和國繼續內戰，且等於是同意「台灣是中國的一部分」，這種暗藏「一個中國原則」於其中的公民投票，台灣人民必須讓它被否決，否則會加速台灣被中華人民共和國在國際上法理併吞。

其次，「入聯」與「返聯」兩案依法絕無合併的空間，亦無撤案的可能。依目前的公投法規定，現階段兩案絕無可能合併，而現行公投法中並無撤案的相關規定，且提案之後須經八十二萬餘國民連署，事實上「入聯公投」連署人數超過二百七十二萬，而「返聯公投」的連署人數也超過一百五十萬。由於在達到連署門檻後，領銜提案人不具備將其擱置不送件或決定與他案合併的權力。亦即，根據公投法，領銜提案人無權撤案、擱置或與他案合併，因此兩項公投案不存在撤案或併案的可能。

雖然公投過關不代表就可以加入聯合國，但「入聯公投案」過關卻會對下一任總統產生限制，因為總統必須根據公投結果，每年提出申請入會案，否則即屬違法行為。其次，「入聯公投案」過關後，在國際上會強化台灣主張加入聯合國的正当性，如日前美國民調顯示，如果台灣入聯公投通過後，將會較無公投時增加15%美國民眾支持台灣入聯；而日本方面則會增加10%的民眾支持台灣入聯。此外，「入聯公投案」通過，也會迫使聯合國不得不正視這個台灣缺乏代表權的問題，更使聯合國相關組織（如WHO等），在面對台灣參與的問題時，要有更為合理的回應。反之，「入聯公投案」如果沒

有過關，表示台灣人民不想進入國際社會，也直接坐實中國在聯合國相關組織中所宣稱擁有台灣的主張，以及提出台灣參與在中國照顧下完全被處理的謊言，更顯得理直氣壯。

五、結語

積極參與國際組織，重返國際社會已是台灣全民的共識，也是政府外交施政的重要目標。陳水扁總統於2003年5月20日，在民進黨中常會表達「以公投方式推動台灣加入世界衛生組織」的建議，可說是為凝聚台灣全民共識的一種具體方式，在2007年5月20日，陳水扁總統更直接以台灣名義申請加入世界衛生組織，同年9月更進一步以台灣名義申請加入聯合國。從瑞士使用公民投票來決定是否加入聯合國的經驗來看，公投對於化解重大政治爭議，形成共識實有助益，更重要的是公民投票可使國際社會「再確認」、「更加承認」台灣主權獨立的事實與表達參與國際組織的意願。

重要的是，我國要進入國際社會時應確認台灣係為一主權獨立國家，名稱應與「中國」清楚劃分，避免造成台灣為中國一部分的印象。因此，在朝野對於是否申請參與聯合國、如何參與聯合國（成為觀察員或會員）、使用何種名稱（使用台灣、中華民國或其他）等問題仍有不同看法與主張時，最好、最民主的方式，就是透過公民投票來決定，以公投方式來獲得共識。

入聯公投是否過關與國民黨是否發動抵制有關，雖然在國外有些公投可能會被提好幾次才成功，但台灣入聯公投的情形跟別的公投不一樣。如果失敗，可能被各國認為台灣人民不想進入國際社會，也會讓中國誤判台灣人民支持統一，如此台灣將面對更大的壓力。因此，如何說服民眾繼續支持公投，使入聯公投過關才是當務之急。◆