

# 公民投票是維護台灣主權的護身符

●黃玉霖／交通大學土木系副教授、前海基會主任秘書、行政院公投審議委員會委員

## 一、「〇八會談」<sup>1</sup>的「一中框架」

海基會和海協會之間的協商談判自1999年李登輝前總統提出「兩國論」後持續中斷，直到馬英九當選總統，其中最大的癥結在於「九二會談」是否有共識，是否達成北京所謂「一中原則」的「九二共識」。事實上，李前總統所提「兩國論」和北京堅持「一中原則」有關，而陳水扁前總統當然也無法接受「一中原則」作為重啟兩會協商與談判的前提。

這一切在馬英九當選總統後產生重大轉變。馬英九在當選後首場國際媒體記者會便公開承認有「九二共識」的存在，表示願在「九二共識」的基礎上立即推動兩岸「包機直航」、「陸客來台」，並希望和北京就兩岸共同市場、軍事互信和平協定，以及台灣國際發展空間等議題進行和平對談。

隨後，美國總統布希在2008年3月27日致電中國國家主席胡錦濤，兩人有關「九二共識」的談話為「〇八會談」拉開序幕，並透過美國國家安全顧問哈德利（S. Hadley）的說明「九二共識」有「一中各表」的空間。

根據哈德利的說法，胡錦濤表示，

It is China's consistent stand that the Chinese mainland and Taiwan should restore consultation and talks on the basis of the 1992 consensus, which sees both sides recognize there is only one China, but agree to differ on its definitions.

（暫譯：中國的一貫立場是中國大陸與台灣應該在「九二共識」的基礎上恢復協商與談判，「九二共識」視雙方承認（世界）只有一個中國，但同意彼此對一中定義不同。）

外界把這段說明解讀成胡錦濤承認「一中各表」；但是，雖然新華社引用哈德利說明的原文做為英文新聞稿，卻在中文新聞稿中指出，

胡錦濤表示，在「九二共識」的基礎上恢復兩岸協商談判是我們的一貫立場。我們期待兩岸共同努力、創造條件，在一個中國原則的基礎上，協商正式結束兩岸敵對狀態，達成和平協議，建構兩岸關係和平發展框架，開創兩岸關係和平發展新局面。

儘管馬英九一再強調「九二共識」是「一個中國，各自表述」的共識，而哈德利也說明「九二共識」有「一中各表」的空間，但各方顯然各說各話。值得注意的是，所謂「九二共識」，恐怕已經很有技巧地把「一個中國，各自表述」變成「兩段論」，即：各方對「一個中國」有共識，至於「各自表述」，恐怕只是停留在美、中、台三方之間各說各話的「茶壺中的風暴」。

在聯合國只承認中華人民共和國為代表中國唯一合法政府的國際環境下<sup>2</sup>，「九二共識」的提法對台灣所造成的傷害不可言喻。北京透過長期的國際宣傳和議題操作，已經成功地把「一中各表」紮實地框在只有「一中原則」的「九二共識」之下。

## 二、「一中框架」下的「吳胡會」

在布、胡兩人共同以「九二共識」為「○八會談」揭開序幕後，「吳胡會」隨即在5月28日登場。基本上，「吳胡會」延續當年「連胡會」的邏輯，是北京對台實施「以黨圍政」，所謂「黨對黨談判」的平台。這次政黨再次輪替，國民黨已成為北京對馬英九最大的著力點。

另就談判功能而言，「吳胡會」的目的在為後續海基、海協兩會會談設定議題，並就各項議題的實質內容達成原則性共識。

但就國際宣傳而言，「吳胡會」則是北京的一大勝利<sup>3</sup>。北京透過「吳胡會」的「黨對黨談判」向國際宣揚「一中原則」的「九二共識」。在「一中框架」下，「馬總統」變成「馬先生」；而所謂台海問題，只不過是一個「國共內戰」的殘餘問題，也就是中國的「內政問題」。俗話說，「解鈴還需繫鈴人」。北京成功地向國際展現，由國共兩黨主席來啟動兩岸的和平談判最恰當不過，而且這個問題完全沒有外人（國）介入的空間。

在「吳胡會」的陰影下，後續代表兩國政府的「兩會復談」淪落成為純粹的「事務性協商和談判」，只能夠處理「包機直航」和「陸客來台」的時機等細節問題。

## 三、「○八會談」是邁向「和平統一」的第一步？

在「吳胡會」中，胡錦濤主動提起三年前在「連胡會」新聞公報所公開的「兩岸和平發展共同願景」。事實上，這份願景乃是一項對「反分裂國家法」的背書；詳細比對

可以發現，這項願景的實質內涵與「反分裂國家法」第6條和第7條所謂「維護台灣海峽地區和平穩定」、「通過台灣海峽兩岸平等的協商和談判，實現和平統一」的內容大略一致，是當前國共兩黨共同推動兩岸「和平統一」的戰略地圖。

在國民黨重新執政後，「吳胡會」使「兩岸和平發展共同願景」正式進入實踐階段。繼中國國民黨把這份願景列為「政綱」之後，這是胡錦濤對台統戰的空前勝利。

至於國共兩黨能夠共同攜手在「反分裂國家法」下的「經濟—軍事—政治」和統戰略路線上走多遠，端看後續各種主、客觀條件的演變和主事者的判斷。譬如，當前馬政府全面推動西進經濟政策，一旦成功，將有助於兩岸「實質統一」；但是，當前全球因原物料價格高漲，各國經濟出現警訊，這對馬政府的全面西進政策而言，可能是機會，也可能是嚴酷的挑戰。

#### 四、重大中國政策無法規避民主監督

基本上，無論馬政府的重大政策選項如何，都將無法規避民主監督。畢竟，總統當選證書不是一張空白支票，個別政見能否落實，不僅要看民意是否支持，還須走完法定的民主程序。「蘇花替」忽視法定程序所引發的爭議，就是最佳案例。

以下列舉數項重大中國政策可能面對的民主程序：

- 《兩岸人民關係條例》第 95 條規定，主管機關於實施台灣地區與大陸地區直接通商、通航及大陸地區人民進入台灣地區工作前，應經立法院決議；
- 依據《公民投票法》第 2 條，人民可以針對重大中國政策提出全國性公民投票案，包括創制案和複決案；
- 《憲法增修條文》第 4 條規定，中華民國自由地區選舉人於立法院提出憲法修正案、領土變更案，經公告半年，應於三個月內投票複決；
- 《憲法增修條文》第 4 條規定，中華民國領土，依其固有疆域，非經全體立法委員四分之一之提議，全體立法委員四分之三之出席，及出席委員四分之三之決議，提出領土變更案，並於公告半年後，經中華民國自由地區選舉人投票複決，有效同意票過選舉人總額之半數，不得變更之；以及
- 《憲法增修條文》第 12 條規定，憲法之修改，須經立法院立法委員四分之一之提議，四分之三之出席，及出席委員四分之三之決議，提出憲法修正案，並於公告半年後，經中華民國自由地區選舉人投票複決，有效同意票過選舉人總額之半數，即通過之。

由於《兩岸人民關係條例》的內容已與現實有所脫節，立法院應該趕快通過《兩岸協議處理條例》，讓國會監督兩岸重大政策發展。但是，在國民黨掌握立法院絕對多數

席次的現況下，台灣人民無法寄望立法院會對中國政策進行強力監督，公民投票才是利器。

譬如，台灣人民可針對國民黨的作為或不作為，依據《公民投票法》提出複決案或創制案；尤其，在對抗國共兩黨優先推動「實質統一」的過程中，民進黨應該思考如何運用複決或創制公投加以制衡。

至於台灣主權變更的問題，雖說《憲法增修條文》中的公投「雙重絕對多數門檻」是推動「法理台獨」的重大障礙，但這些門檻也形成一道「法理統一」幾乎無法跨越的障礙。換句話說，公民投票不僅是防制「實質統一」的利器，也是台灣「拒統」和維護主權的護身符。

## 五、當前台灣公投所面臨的困境

雖說公民投票是台灣的護身符，但當前台灣在統獨議題上，並無那一方具有絕對的優勢；只要公民投票案牽涉統獨問題，無論是國民黨或是民進黨，都可利用《公民投票法》所規定的門檻限制，動員選民加以抵制。這對落實「防獨」、「拒統」或「維持現狀」有利，但對不涉及「法理獨立」或「法理統一」的政策性公投，如兩岸直航和承認中國學位等等，卻是大害。

以這次的「入聯公投」為例，雖說「入聯」獲得絕對多數選民的支持，但因牽動「統獨情結」和大選因素，從提案到連署一路上受到國民黨強力打壓；國民黨更進一步提案反制，並在大選過程中動員選民加以抵制，導致因得票數無法跨越投票結果認定門檻而失敗。

基本上，台灣公投因《公民投票法》放任政黨實質壟斷公投提案、連署，並讓政黨擁有抵制投票的空間，導致一連串公投案失敗，正面臨空前的困境。簡單的說，當前台灣公投的前途完全掌握在國民黨和民進黨的手上。只要兩黨不再推公投，台灣公投恐將無疾而終。

很多人期盼民進黨在公投問題上應該發揮更大的功能，不要只把公投當成選舉議題和工具。的確，但以目前的法制和客觀的政治環境而言，即使民進黨有意透過創制或複決來制衡國民黨的大陸政策，因國民黨目前集行政和立法權於一身，同時全面掌握行政院公投審議委員會，民進黨在提案和連署過程中，都將遭受國民黨百般刁難和阻擾，前景堪慮。

## 六、當務之急是補正《公民投票法》

要克服這種困境，根本之道是補正《公民投票法》。以下列舉幾個補正《公民投票

法》的重點：

- 廢除行政院公投審議委員會。
- 賦予立法院少數政黨提案權，如經五分之一以上委員連署就可提案。
- 降低公民提案和連署門檻，如提案門檻從千分之五降低到千分之一或更低，連署門檻則不得高於總統候選人連署門檻。
- 降低公投結果認定門檻，如獲得百分之二十五以上合格選民的同意票就過關。

其中，大法官已解釋行政院公投審議委員會違憲，一年內失效，但賦予立法院少數政黨提案權是非常關鍵的訴求，一旦通過，可以避免國民黨阻擾民進黨的提案。另外，公民提案和連署門檻的降低可以打破政黨壟斷的局面；一旦通過將可擴大公民參與，活化公投，台灣有機會成為「公投民主」（Referendum Democracy）的典範。

至於公投結果的認定門檻，應可切割政策性公投和《憲法增修條文》中有關憲法修正案和領土變更案的認定標準，讓兩者脫勾，分開處理。對於憲法修正案和領土變更案的認定標準，可以暫時不動，但政策性公投的認定標準必須大幅降低。百分之二十五以上屬「簡單多數」門檻，不但比較合理，也具有正當性。當然，一旦採用較低的投票結果認定標準，國民黨所提公投案也將比較容易過關。

最後，有人認為，在民進黨執政的時候，補正《公民投票法》都不會過關，連通過程序委員會都有困難；現在國民黨重新執政並掌握立法院絕對多數席次，補正《公民投票法》幾乎比登天還難。的確，現在可能不是提出補正《公民投票法》的最好時機。大家或許該趁現在養精蓄銳，隨時做好重新走上街頭、進行長期作戰的準備。如果國民黨繼續對補正《公民投票法》不採取作為，民進黨應該思考如何結合社會團體，推動「公投補正《公投法》」。

#### 【註釋】

1. 本文以「〇八會談」來稱呼這次「兩岸復談」，因「〇八會談」比「兩會復談」更能描述以下所述兩岸復談的過程；「兩會復談」只是這次兩岸復談的一段事務性過程。
2. 請詳本期李明峻教授對台灣主權的分析。
3. 有關國際宣傳在中國談判行為中所扮演的角色，請詳參：Richard H. Solomon, *Chinese Negotiating Behavior: Pursuing Interests Through "Old Friends"*, U. S. Institute of Peace Press, 1999. ◆