

# 落實公投民主、建立公民社會

●徐永明／東吳大學政治學系助理教授

當馬英九在就職演說中，以中華民國的保守主義為主軸貫穿內外政策時，修憲，乃至於公投法的補正，以及選舉制度的改革都已經被排除在未來四年的政治議程之外，連帶地表明了法理台獨的相關議題，以及台灣主體性的關懷也都會淪為民間的議題。在這樣的政治情勢之下，本文意圖探討從公民社會重新出發，以探討建立台灣公投民主的可行性與方法論。首先是檢討民進黨對公投論述的迴避；再者，探討馬英九一黨獨大下公投鬥爭的過程；最後，則是探討公投民主台灣發展的前景。

## 一、民進黨不願意面對的真相

2008年的大選，結果是二次的政黨輪替，國民黨取代了民進黨重新拿回政權，從民主鞏固的角度來看，雖然民進黨慘敗，但是和平的權力移交，看著馬英九送走陳水扁總統，繼任為新的中華民國總統，這的確是華人社會的壯舉，代表台灣已經是一個成熟的民主國家。

但是結果同時也是一個令人不舒服的 *inconvenient truth*，一個連民進黨的政治領袖都不願提到的政治現實，即短短三個月之內，連續兩個公投案（討黨產與台灣入聯）都遭到不成案的命運，也就是領公投票率未過半的杯葛導致公投案不成案，如果也將國民黨的「反貪腐」與「返聯」案算進來的話，那麼代表短短一百天內，台灣民眾集體杯葛了公投的成案，在這過程中，雖然有國民黨的推波助瀾，但是民進黨領導階層的三心二意，乃至於對公投的態度分歧才是主因。

如果說，2004年是因為公投合併大選，所以民進黨才得以繼續政權贏得總統大選；那麼2008年失去政權的主因，可能也是因為公投與大選的脫勾，雖然兩者在同一天於同一個投開票所舉行，但是總統候選人急於切割的政治決定，才是政治面上公投與大選脫勾的政治效果。

可惜的是，日前民進黨敗選檢討過程中，從未有一語及於此，甚至暗示著公投與大選合併是一個錯誤的策略；表現在民進黨黨主席的選舉過程中，從未見公投民主，進而補正公投法，也未曾見諸於候選人的政見中。這些事證在在凸顯出，民進黨認為公投是錯誤的策略，要極力掩蓋民進黨在公投上的挫敗，甚至從未將公投失敗列為討論的主

題，這才是公投民主在台灣發展的最大危機。

## 二、公投制度的人民制衡思潮

過去，從立委選舉到總統大選，中央與地方關於選務「一階段」或是「兩階段」的爭議，其實本質在於支持「公投／反公投」的鬥爭關係，但卻表現為選務流程規劃的衝突，因而忽略了公投制度在民主歷史的洪流中所扮演的新興角色。

因此，藍綠政黨的論述都太集中於選票的動員與政治利益的精算，甚少注意到公投作為一個正在世界各地茁壯發展的民主體制，也就是忽略了公投作為新興民主機制的可能，反而陷在傳統的迷思，認為公民投票多是政治菁英用來操作政治的工具，也就是台灣的公投形象還停留在二次大戰前希特勒發動公投的階段，完全忽略六〇年代後公投逐漸在民主國家成長的趨勢，或許這個對於公投民主態度的差別，解釋了藍綠政黨在未來台灣發展的角色與處境。

或許，多數的評論會認為公民投票是民進黨，甚至是陳水扁總統用來動員選票的工具。透過人民對於核心政治議題的表態，來促進選民的投票參與，乃至於對民進黨候選人的支持，這個邏輯初聽起來似乎合理，不過是一個強化版的「議題投票（issue voting）」，也就是凸顯重要議題對於選民投票支持的影響力，看起來比候選人的個人特質投票，甚至是政黨認同的投票都來得「理性（rational）」。但是放在台灣的脈絡來看，公民投票對於某些政治領袖，乃至於法政學者來看，這卻變成了公投綁大選，連美國的官僚美國在台協會理事主席薄瑞光（Raymond Burghardt），都在選前認為新當選的總統應該有更大的空間，不應受制於公投的結果，尤其這個「入聯公投」還是前總統所支持的，都顯示出目前民主政治的政客對於公投民主的排斥：給予政治人物太多操縱的空間，卻又同時限制政治領袖操作的自由度。

聽起來，這似乎是兩個互相衝突的抱怨，卻也凸顯了公投民主匯聚直接民意在現實政治的影響力，而且在西歐與美國西部各州也正呈現成長的趨勢，這個制度的擴張的事實類似於十餘年前台灣內部對於總統直選的選擇，當國民黨還在「委任」與「直選」間拿不定主意時，民進黨已經決定其在總統直選這個民主體制上面來贏取政權，結果也證明這個總統直選的制度是台灣民眾樂於參與的（三次總統直選平均投票率近八成），而也是民進黨取得政權的捷徑。

顯然，國民黨也從2004年陳總統發動「防衛性公投」中學得教訓，公投議題是對於選民的參與，乃至於投票支持度有著相當的影響，甚至具備能與台灣「賄選體制」相抗衡的趨勢，所以有了國民黨副主席關中的報告，認為2004年的總統大選，國民黨是輸在「反公投」，因此馬英九在2008年的總統之路必須採取不同的策略，拿香對拜要更徹底，立委選舉民進黨有「討黨產」，國民黨就得有「反貪腐」；總統大選時民進黨有

「入聯」，國民黨就得有「返聯」，透過議題的相似性來模糊對於公投民主的立場，這裡就來到了選戰勝負的關鍵，同時也讓大選結果綁架了公投。

簡言之，敗了大選，公投旋即成為代罪羔羊。民進黨的新領導階層選擇往中間移動的附帶效果，就是遺忘了公投民主的潛力，以及在國民黨一黨獨大控制行政、立法，乃至於壟斷司法與國家暴力工具時，讓公投民主作為新興民主制衡工具的前景。

### 三、公投民主與公民社會

同樣地，對於「公民投票」這個新興民主體制的態度也一樣決定了個別政黨，乃至於政治人物未來的政治影響力，而陳水扁顯然很早就意識到這個民主制度的潛力與影響，早在1998年台北市選舉就有了核四的地方諮詢性公投，而民進黨的前主席林義雄也一直透過核四議題來推動公民投票體制在台灣的發展，也就是所謂「核四公投促進會」議題與公投相互為用的關係。

選後，令人焦慮的，大概還不是民進黨有無透過選舉贏回政權的機會，而是台灣的民主政治運作因為一黨獨大的結果，更陷於紛亂，發展的動力也日趨枯竭。此時，台灣需要新一波的民主改革與制度創新，才能突破當前的政治僵固與統治的獨斷性；因而，公投民主作為公民社會制衡一黨獨大的新途徑，是目前政治改革論述多所遺忘的。

縱使公民投票必須從民主深化的角度來理解，並不意味著公投缺乏實際問題的迫切性。從公投民主發展的歷史脈絡來看，公投的實踐經驗其實多源於政經社事件的迫切問題，以選後一黨獨大的形勢，搭配上馬英九就職演說的「一中政治保守路線」，無論是憲政體制的未來，兩岸協商國際空間，乃至於和平協定的簽署，乃至於中國觀光客與資本大舉進入的社會滲透問題，公投民主將會成為人民積極面對問題的重要民主途徑，表現在公民社會、民主疆界與台灣國際空間三個層面：

**壯大公民社會：**未來一黨獨大之下，可以預期公投的發動都將採取由下而上的公民連署，透過這樣的實踐經驗，應該進一步對目前的公投法展開修正行動：必須在選舉效果考量之外，將公投的引入視為社會自我組織和建立與政治領域制度性連結的機制，只要獲得相當人數的連署，任何公民都可以將關注的議題付諸公共議論和決定。

有了這樣的草根公投民主，從國際空間的突破、憲改運動、社區意識到文化運動等，都可獲得新的動員能量，並透過公共辯論提升民主品質，達到「審議式民主」的效果，培育主動參與的公民意識。

**鞏固民主疆界：**長遠而言，公投民主的發達對台灣還有提升國民主權和保衛國家安全的意義。面對執政國民黨的親中政策，公投的實踐不但可確保台灣人民有向中國說「不」的權力，更能凸顯中共欠缺統治的正當性。透過每一次的公民投票，無論是內政還是外交議題，台灣將不斷自我確認是個民主的共同體，並向國際社會宣示是個主權獨

立的國家。

**突破台灣的國際空間：**當美、中與國民黨合謀所謂的「九二共識」時，代表台灣生存危機的來臨，而馬英九的就職演說更是將「中華民國」體制緊緊鎖在台灣的頭上，台灣作為一個民主的「地區」、「社會」，其成就是令人驚豔的，但是想要突破成為一個主權國家則又被視為是麻煩製造者。台灣在這樣的歧視結構下，公投民主是人民發聲的唯一管道。眼前面對馬英九簽訂和平協議的急迫感，除了上街頭抗爭之外，積極構建公投民主才是台灣人民上談判桌的機會。

看來，上個世紀末，台灣的選擇在於「直選總統」還是「委任間接」；這個世紀初則聚焦於「公投民主」的建立與發展。短期間馬英九建立的一黨獨大體制，將深化台灣本身許多的舊問題，並加速外在新挑戰的來臨，包括混亂的憲政體制、脆弱的公民社會、困頓的經濟轉型、分歧的國族認同、以及外來強敵的軟性滲透，與外在的武力威脅等，都在嚴厲考驗台灣這個新興民主國家的存續能力，而一黨獨大只是掩蓋了這些難題，並且蓄積政黨再次輪替的動力；但是距離允許台灣人民直接解決問題的公投民主能真正被實踐，則還有一段長遠的路要走。◆