

人民作主運動的理念與實踐

●李酉潭／政治大學國家發展研究所教授

馬英九總統於2009年12月10日「世界人權日」宣布通過聯合國《公民與政治權利國際公約》及《經濟、社會與文化權利國際公約》施行法，將國際人權公約國內法化。這樣的作法，不但能夠提升台灣的國際形象與參與，更能將「自由、人權與民主」的普世價值內化到國家法律之中。馬總統還表示他2008年當選總統時，美國總統布希賀電寫著：「台灣是亞洲世界最民主的燈塔。」讓他感動地流下淚來。他還說自己批准兩聯合國人權公約，是中華民國史無前例地達到真正的民主自由，可以跟國際人權標準齊步。

1966年聯合國大會通過的這兩份國際人權公約，是源自於聯合國在1948年12月10日通過的「普遍人權宣言」（Universal Declaration of Human Rights），將人權理念開始在不同文化、宗教、社會、經濟、政治背景下發展。而這兩份公約的第一條條文相同，一樣都是關於「人民自決」：所有人民都有自決權，而他們憑這種權利自由決定他們的政治地位，並自由謀求他們的經濟、社會和文化發展。的確，民主政治的基本原則就是「主權在民」（popular sovereignty），而其最根本的展現就是「人民自決」。

基於「人民自決」的原則，人民參與公共事務的方式可透過的方式有兩種：一、是透過參與選舉，也就是選擇政治人物的代議民主（representative democracy）；二、則是透過投票，來選擇政策偏好的直接民主（direct democracy）。代議民主以一種有限且間接的民主形式，使人民以選舉授權民意代表來為人民自己做出決策，但直接民主卻是建立在公民直接且持續參與政府事務的基礎上，能來彌補代議民主政治之不足。大體上來說，直接民主主張大眾必須藉由如公民投票、人民大會或互動式電視等方式來直接且持續地參與決策，使民眾的意見能夠更直接影響公共事務。雖然相信絕對的代議民主者，讚許代議民主所伴隨的穩定、妥協、溫和，以及尋求立場紛歧和共同利益極大化的設計，但是代議民主支持者在給予最高評價的同時，其代議機制的建造，卻是個忽略短期民意變動所隱含的原理與設計。反之，直接民主論者會認同變動、競爭、衝突，以及大眾參與和多數決原則的特點，並賦予相當的評價。換言之，能迅速且全然地回應並符合最大多數人利益的機制，則是直接民主支持者所要求的制度設計。

為什麼現今台灣要透過直接民主的方式來落實人民作主的精神？顯而易見的是，在台灣目前的民主化進程中，吾人認為台灣仍只能被視為「準鞏固的民主國家」，原因在於台灣的憲政體制並不清楚，無法清楚界定是總統制、議會制或是雙首長制。雖然迄今

發生過兩次行政權（總統直選）的輪替，卻從未發生立法權（國會選舉）的政黨輪替，並不能完全適用Samuel P. Huntington所謂的「雙翻轉測驗」（two-turn over test），成為真正成熟穩固的自由民主國家。長期以來，在國會席次多半由中國國民黨所囊括的情形下，加上現在在行政、立法權都佔有壓倒性的優勢，雖然中國國民黨打著「完全執政、完全負責」的口號，但是卻有缺乏制衡與權力專斷之隱憂。所以在現當代議民主制度無法落實民主的隱憂下，必須透過藉由公民投票這種直接民主的機制，來作為代議民主政府的防腐劑，來制衡中國國民黨一黨獨大所造成對於民主的威脅。

過去一年多來馬政府的施政，在中國國民黨一黨獨大下展現許多傲慢之處，無論是簽訂互換MOU（兩岸金融監理備忘錄）或第四次江陳會與中國簽署三項協議（漁務、農產品檢疫和標準計量檢認），甚至於未來ECFA（兩岸經濟合作架構協議）的簽訂等涉及兩岸關係重大改變之協議，皆不見事先的政黨磋商，也盡量規避國會監督；或是是否開放美國帶骨牛肉入台，這樣攸關人民健康與安全之政策，也不見任何透明決策過程與監督；以及陳雲林訪台期間，人民所應擁有的示威、遊行與抗議等反對的聲音均受到嚴重的壓抑，這其中不僅檢討警方執法是否過當的問題，而是根本性的自由與人權遭到政府嚴重侵犯，都在凸顯了馬政府執政以來的專斷，更看見目前台灣民主化過程中代議民主的不足。而在另一方面我們卻也能看見台灣公民社會的力量，像是由學生與教授自主發起的「野草莓運動」，是作為「公民不服從」（civic disobedience）的典範，也是人民作主的運動之一。一直到這次地方的三合一選舉，執政的中國國民黨雖然守住十二席縣市長，卻在桃園、台東、澎湖等所謂的藍軍鐵票區都在差距相當接近下險遭滑鐵盧，而在野的民主進步黨卻坐穩雲林、嘉義、屏東三縣，且拿下具指標意義的宜蘭縣，達到「坐三、望四、搶五」的期待，而且整體得票率從2005年的三成八到四成五。從這次三合一選舉的結果再次證明了，人民作主的意志是大於任何政黨的禁錮，只要政府施政令人民感到不滿，就可以利用公職選舉或是公民投票來將不適任的政客或是政策來淘汰，這也是民主政治相當關鍵的意涵。

雖然有些人將直接民主，尤其是公民投票，視為多數暴力的洪水猛獸。他們疑慮現今社會高度發展與公共議題的複雜化，人民自決不見得能解決問題，而且公民投票的多數決可能比民意代表多數決，更容易導致剝奪少數群體意見和利益的問題。乍看之下，公民投票是補足代議民主的方式，但這樣多數暴力的存在可能使得直接民主不那麼可靠。而相較於代議程序，公民投票也較欠缺深思熟慮，可能造成特殊利益團體的操控，破壞並削弱了代議民主的機制。但其實公民投票之實行，是須經過長期規劃的公眾討論來進行各種不同意見之間的抒發與交流，像是另外透過審議式民主（deliberate democracy）等公共參與的實踐。相較於公民投票直接了當以投票結果來決定政策，審議式民主則是透過公民會議，在多元意見下折衝磨合出符合各方的決策。這些都是由下而上、草根式民主的表現，讓各種意見可以得到抒發進而影響公共事務的決策過程。

民主所追求的崇高目標與實踐，須有依靠公民投票的直接參與，而不是完全假手於代替人民行使其權利的民意代表。直接民主這樣的制度機能，與代議民主並不是非此即彼的二選一，而是作為彌補代議民主制度缺失的防腐劑。因為直接民主具有最大的民主正當性，有助於代議民主的穩定，人民得對國會的決策加以補充或修正，強化國會決策準備程序與人民的互動，並能促進政治的參與，對抗寡頭政治的專斷。總而言之，儘管上述公民投票的正反論辯言之鑿鑿，許多民主主義者仍試圖設想透過公民投票來結合直接民主與代議民主的優點。一方面希望民主制度穩定，而必要時亦能有所變動；另一方面期待民主政治能保障少數團體的權益，亦可使多數團體深信維持此機制是全體的共同利益。畢竟公民投票乃是填補代議民主缺陷的機動性且立即有效的政治途徑，而非完全取代間接的代議民主。由此可見，人民作主運動的精神就是，人民作為國家的主人，國家的重大議題必須先得到人民的共識，透過全民意志方可付諸實施。尤其是攸關國家主權與人民福祉的政策，更須由人民作主決定，這就是民主政治的基本原理。民主運動的先進林義雄先生，就以苦行的方式推動公民投票，從過去的「非核家園、反核四」，到現在的「人民作主運動」都是倡議以公民投票的方式來要求人民自決的權利。透過人民作主運動，我們能夠利用公民投票這樣的直接民主機制來監督與制衡政府，不僅能夠作為代議民主的強心針，來擴大公民社會的參與；並且藉以深化與鞏固台灣的民主政治。◆