



# 公投民主在台灣

●徐永明／東吳大學政治學系助理教授

本短文嘗試整理歷來公投民主運動的幾條實踐路徑，並簡述其成就與限制，進而提出幾個改革的方向來進行討論，而分析的核心焦點在於代議民主需要公投民主的互補，而台灣民主進程在政黨輪替成為常態之後，更需要透過公投民主來深化民眾的參與，在這個回顧與展望的動機之下，約略分為下面三個部分，首先是目前的公投亂象，再來是傳統策略的反省，最後是新改革路徑的思考：

## 壹、目前的公審會亂象

最近因為台聯ECFA公投提案，遭行政院公投審議委員會否決無法成案，引起許多關於公審會角色與公審會委員表決行為的討論，甚至已經質疑到公審會的正當性，這裡凸顯出台灣現行公投法，不僅有投票的高門檻，兩次連署的負擔外，甚至還有一個毫無民意基礎的公審會，可以逕行「審查」人民提案，在在顯示公投民主在台灣要健全發展，還有漫長的改革路要走。

而在補正這個「鳥籠公投法」之前，公審會的討論過程，乃至於個別公審會委員的決定，仍是一個可以嘗試影響的方向，尤其在廢除政黨比例的代表之後，由學者專家組成的公審會，「理論上」應該是更能從公投民主的價值，與協助人民公投的立場出發，來對台聯第二次ECFA公投案進行客觀的審查。

而最近高等行政法院因為環評爭議，要求中科三期暫停開發的裁定，更是對公審會對ECFA公投案的審查具啟示性。許多人誤以為這個判決，是源於環保與發展的衝突，忽略了現代民主國家行政、立法、司法分立相互制衡的精神，這無關高等行政法院法官的政治立場，或是偏環保還是發展，重點在於環評規範判定的問題。

這裡衍生出對公投審議委員的建議：首先，委員在審查公投案時不應臆測公投結果對於政治形勢的影響，或是其成案或不成案的衝擊，因為這都不是委員的職責，那是相關行政部門的事情，她／他們才是利害關係人，公投審議委員要決定的是這個提案是否符合全國性公投的要件而已。

同樣的，公審會委員也無須臆測提案人的政治動機，就如總統候選人登記參選一樣，只要符合資格，至於候選人的目是要當選還是棄保，都不是中選會需要加以審查



的；一樣地，公審會要審查的是公投主文，而非提案人對ECFA的立場。

最後，公審會委員也無須擔心公民投票的能力，或是認為公民會被正反公投的力量所操作，因為這也不是公審會的能力所可以預見，更不是公審會的職權，是否成案的認定有客觀的門檻，無須檢視公民投票的個別意圖為何，來決定公投案的正當性。

這些提醒不是高深的學理，都是政治學ABC，卻常成為公審會拒絕公投成案的理由，公審會因此成為台灣民主深化的大石頭。

## 貳、傳統路徑的選項與限制

於是基於上述的觀察，公投法補正一直被認為是「鳥籠公投」的解套之道，尤其公審會的實質審查趨勢與通過雙門檻的設計，一直被認為是扼殺台灣公投實踐的元兇，但是公投法的補正，卻一直是政治人物的口惠，而無法在政黨與國會形成共識，如何突破這個僵局（deadlock），成為公投法改革的針點。

再者，就發動者而論，歷來的公投的發動，連署能達到成案的門檻，皆有賴於政黨的動員與資助，因此公投成為政黨壟斷的賽局，不只用於政治操弄，也無形中弱化了直接民主的草根個性，成為藍綠選邊的政治表態。而社運是政黨之外的主要發動者，其中，美牛案為典型，有社會輿論的支持，但在與政黨保持距離的考量之下，加上政府的敵視態度，原本是超越藍綠之上的公共議題，卻因第二階段連署門檻太高而胎死腹中，這是實踐公共政策公投的好機會，卻因藍綠閃邊站而破局，所以問題是：如何有一個公民自決公共政策的空間，而政黨如何瞭解這個公投民主的必要性。

至於最具生機者則在地方公投中，尤其以澎湖博奕公投，展現公投發展為民主必需品的典範，當政黨與政治人物無能做決策時，地方公投有了生存發展的空間，透過特別立法，排除門檻限制，而有了澎湖博奕公投的成功案例，這過程中，雖然有政黨與財團操作的企圖，但是只要給人民機會，人民的聲音表達得清晰而宏亮。

最後則是對於總統發動公投的反省，這是公投引進政黨惡鬥的濫觴，加上與選舉時程的扞格，是公投政治化最嚴重的狀態，此時公投被等同於政治對立與動員，不可諱言，過去幾次「和平公投」的政治經驗，的確對於後來公投法補正與公共政策的公投空間，產生相當深遠的影響。

## 參、公投民主再思索的方向

基於上述的反省，以下是幾個改革路徑的思考與就教。首先是在公投法補正之外，如何改革公審會實質審查的趨勢與門檻的限制，除了修法之外，是否有釋憲與行政訴訟的空間，尤其公審會地位與角色的釐清，是否有公投法補正之外的道路：民進黨執政時



期，行政院의 裁決壓過公審會의 阻撓是案例之一。

再者，如何強化社運的公投空間，政黨應調整對社運連署的冷漠態度，是社運議題超越連署門檻的機會之一，此外政府對公投態度的改善，行政協助的強化，或是社運聯盟成立公投連署的結盟機構，以專職進行連署、推廣與教育。

但是最重要的，還是如何讓公投發展與政黨惡鬥脫勾，方法之一是將統獨公投提升到另一個位階，讓現形公投法的內容集中在公共政策上，以利形成政黨共識來調降門檻。方法之二是：公投法補正的內容，擴及總統與立院公投發動權的限縮，強化公投的由下而上的草根特質，與代議民主部門進行功能上的區隔，弱化代議部門干預公投民主的機會與空間。

最後是，教育政黨與代議菁英關於地方公投的必要性，體認環保與地方發展議題中，民眾參與的必然趨勢，將地方公投的審議與環評制度一樣，予以法制化與系統性的推廣，挹注更多的國家資源。◆