



《國際社會公民投票的類型與實踐》新書發表會紀要

●蘇芳誼記錄整理

時間：2011年5月29日（星期日）上午9：30～12：00

地點：台大校友會館三樓A室

主辦單位：台灣新世紀文教基金會台灣聯合國研究中心

共同主持人：陳隆志／台灣新世紀文教基金會董事長

陳文賢／政治大學台灣史研究所教授、台灣新世紀文教基金會董事

作者與談：（依本書篇章順序排列）

蘇芳誼／台灣新世紀文教基金會副執行長

王思為／南華大學歐洲研究所助理教授

魏百谷／政治大學俄羅斯研究所助理教授

吳志中／東吳大學政治系副教授

李明峻／台灣國際法學會秘書長

洪茂雄／南華大學歐洲研究所教授

許志雄／嘉義大學公共政策研究所暨通識教育中心教授

曾肇昌／曾肇昌律師事務所負責人

張福昌／淡江大學歐洲研究所副教授

陳耀祥／台北大學公共行政暨政策學系助理教授

羅承宗／崇右技術學院財經法律系專任助理教授

【主持人致詞】

陳隆志教授

公民投票在民主國家是非常平常的事情，是人民參與國政、最能直接表達民意的「公投民主」程序。有關人民自決及國家主權的問題，無需公投法的制定，人民保留權



利行使公民投票，這是主權在民的真諦。民主國家有關人民福祉的重大事項或政府的政策有重大爭議時，更是舉行公民投票來作為最後的決定或是政策制定的依歸。

1999年台灣新世紀文教基金會在創設之初，鑒於公民投票對民主落實與深化的重要性，出版發行《公民投票與台灣前途》一書，在當時的時空環境，公民投票的議題並未引起社會很大的迴響。近幾年來，隨著社會的進步發展，台灣人民已經有六次全國性及兩次地方性公投的經驗，公民投票逐漸受到社會各界的注意及重視，例如：蔡丁貴教授推動成立「公投護台灣聯盟」，另外，學術界也有相當深入的討論及著作的發表，例如：台灣智庫發表《民主到底：公投民主在台灣》與《公投與民主—台灣與世界的對話》等著作。

台灣新世紀文教基金會2010年曾邀集國內十餘位專家學者，針對國際社會曾經舉行過的重要公民投票進行深入研究，並將研究成果出版《國際公民投票案例解析》。在社會各界支持者的鼓勵下，今年基金會再次針對最能彰顯直接民主精神及做法的公投議題，邀集相關研究領域的專家及學者，除了以曾舉行過這類公民投票的國家案例作為研究對象，就公民投票的理論、類型與實踐，加以研討分析外，也分別就國際法層次、憲法層次及地方層次的公民投票，向讀者做系統性及深入性的介紹。

在目前台灣國家前途處於不安、令人憂慮的氛圍下，公民投票具有非常重要的功能，可集結及表達台灣人民的民主意志與力量。所以，對公民投票的認識、瞭解、關切與實踐，可以說與台灣的國家前途息息相關。公民投票不僅影響我們每一個人的福祉，也會影響子子孫孫的將來。公民投票需要不斷的實踐，經過一次又一次的演練，人民接受公民投票，習慣成自然，將公民投票融入成為日常生活的一部分，現在正是要加強與普及我們同胞對公民投票的理念與實踐認識瞭解的關鍵時刻。

今（2011）年正在發展擴大的「阿拉伯之春」（The Arab Spring）或是一般所稱的「茉莉花革命」，顯示中東與北非的阿拉伯國家人民（尤其是年輕的一代）決心要擺脫長期以來的獨裁壓迫統治，他們要以人民集體的力量反抗暴政，決定他們自己的前途。由獨裁專制轉型民主自由的過程中，公民投票正是表達人民的意志與力量的重要民主程序。他們的奮鬥是人類爭取自由、民主、人權、人性尊嚴重要的一環，他們所依靠的就是廣義的公民投票、主權在民的根本原則。

本書能夠順利出版，本人謹代表基金會感謝參與撰寫論文的所有學者專家、共同主編陳文賢教授、助編蘇芳誼副執行長、以及黃英玟主任與陳雪琴組長在庶務執行與編排方面的協助。對於匿名審查各篇論文的所有專家及學者，以及長期在基金會提供校稿方面協助的退休老師志工及年輕一輩的研究人員，本人也在此致上最誠懇的謝意。

公民投票在此時此刻的台灣扮演非常重要的角色，馬氏政府選擇走親中、背離人民的道路，開民主的倒車，民主、自由與尊重人權的普世價值，是否能繼續在台灣適存發



展，完全依台灣人民的意志與決心而定。

我們衷心期待，透過這一系列專書的出版，能促進國內學術界及社會各界對於公投議題有更多的研究及討論，使國人對於公民投票能有更深一層的認識與關切。我們希望公投民主繼續在台灣生根發展，大家珍惜公民投票的權利，以神聖的公投票，深化台灣的民主、鞏固台灣的民主，落實主權在民，展現台灣人民對於實踐公投民主、自由與維護人權的普世價值，以及要當家作主的意志與力量，相信台灣未來的前途一定是光明的！

陳文賢教授

台灣新世紀文教基金會在陳隆志教授領導下，2007年10月成立台灣聯合國研究中心，到目前為止已陸續出版四本有關台灣與聯合國、聯合國體系下的專門機構以及國際社會重要公民投票案例解析等一系列的著作。今天這本《國際社會公民投票的類型與實踐》的出版，算是台灣聯合國研究中心第五本著作的發表，在我們籌備、規劃與編輯的過程中，多少承受一些如期出書的壓力，今天能如期出版，對我個人而言，宛如迎接一個小生命平安的誕生，心中充滿無限喜樂及感謝。

《國際社會公民投票的類型與實踐》是台灣聯合國研究中心以系統性、深入性、層次性的思維進行對國際社會公民投票之類型與實踐的整理，也是一項針對不同案例進行討論的成果。本書不但論及公民投票的起源、公民投票如何實踐的面向，也討論到即使沒有公民投票法，都可以透過公民投票爭取獨立建國的公投國際法層次，還有修憲、制憲與全國性政策的憲法層次以及地方自治的層次。

公民投票的實踐並不是一蹴可幾，從2004年與2008年台灣舉行全國性公投失敗的經驗中，我們體會到台灣公投民主的實踐，需要經過長期教育與學習的階段。公投民主要在台灣發芽茁壯，必須強化國人對於公民投票有更深入的看法，並認同公民投票不但可用來決定台灣的前途，甚至對每一個人的基本權益也有莫大的影響。這是陳隆志教授一再強調公投教育之重要性的原因，也是台灣新世紀文教基金會投入更多的心力及資源希望對台灣的公投教育能做出一點貢獻的地方。

如果我們將公民投票融入在我們的日常生活當中，習慣成自然，台灣人民透過一次又一次的公民投票，養成人民以公投決定具爭議性公共政策的習慣，相信在未來面對台灣前途的關鍵時刻，台灣人民自然會發揮智慧做出最正確的選擇，這也是我們出版本書的主要目標，更是闡述台灣人民落實人民自決原則價值之所在。

最後，感謝陳隆志董事長的邀請並給予機會擔任本書的共同主編，也要感謝十一位參與本書撰寫的作者，沒有他們的貢獻就沒有豐富的成果呈現在大家眼前，在此表達個人最大的謝意。當然，更要感謝今天在座的各位貴賓，專程參與今天的新書發表會，你們的支持與鼓勵，讓我們倍感溫馨，你們的批評與指教，更是我們向上提升的動力。



【作者感言】(依本書篇章順序排列)

蘇芳誼 (台灣新世紀文教基金會副執行長)

公民投票不是要取代代議政治，而是要彌補代議政治的不足，只要在程序上給予適當的設計，公民投票可以提升人民的政治參與，發揮降低衝突或突破政治僵局的功能，使重要公共政策符合民意，民主政治的運作更趨完善。

個人是負責本書第二章「公民投票的程序與效力」的部分。《公民投票法》通過之後，台灣有六個全國性公投案與兩個地方性公投案的經驗。在此針對兩個地方性公投的個案，一次是針對高雄小班制教學，另一次則是澎湖設立博奕事業進行報告。

在高雄進行的地方性公投，因為小班制教學的議題並未引起大多數選民的重視，投票率過低僅有5%，公投案被否決；至於，澎湖博奕公投的法源在於「離島建設條例」第10條之2第一項：「開放離島設置觀光賭場，應依公民投票法先辦理地方性公民投票，其公民投票案投票結果，應經有效投票數超過二分之一同意，投票人數不受縣（市）投票權人總數二分之一以上之限制。」博奕公投最後的結果，澎湖人民否決了在澎湖設立賭場的提案，完成台灣第一次真正由公民做出有效決定的公民投票。

澎湖的地方公投的經驗之所以珍貴，在於公投程序的設計配合，排除《公民投票法》的適用，降低公投通過的門檻，使澎湖的民意並未受到扭曲之外，博奕公投議題引起澎湖選民的重視，正反意見者在網路上進行理性思辨、對話、討論與審議的過程，吸引澎湖選民積極參與的意願，政治參與度獲得提升，展現公民投票促進重要公共政策符合民意的特質。

講到公民投票，我們很自然會聯想到瑞士，因為瑞士政府非常鼓勵瑞士人民運用公民投票，透過良善完整的程序設計，協助瑞士人民落實人民主權的原則，通過人民認為重要的政策或法律案。公民投票在民主國家是非常平常的事，公民投票的程序從公投的發動開始、提案連署與公民投票的進行三個主要階段，在程序上應予以合理化的規範。人民一旦熟悉公民投票的程序，政治參與的意願愈高，愈能形成透明與民意同步的政策，這是瑞士公投民主成功的關鍵，值得台灣借鏡。

王思為 (南華大學歐洲研究所助理教授)

南蘇丹在今年1月剛舉行過國家獨立的公投，假設沒有其他意外，南蘇丹將在7月成為一個新而獨立的國家。

個人在本書排除南蘇丹境內政治問題的討論，僅針對獨立公投事件本身進行探討。南蘇丹獨立公投值得我們思考的部分如下：第一、國家獨立的公投，並不受到任何法律的限制。南蘇丹於2009年曾制定一部公投的法律，當初制定該法的目的，不是限制南蘇

丹人民施行公投的權利，而是為了促進公投的順利運作，在程序上作必要的規範。

第二、推動國家獨立的公投，具有兩個重要的面向：（一）人民自決；（二）公民投票。如何以人民自決達成獨立建國？例如：科索沃是透過國會決議通過，而南蘇丹則是透過公投實踐獨立建國，兩者都可達成獨立建國的目的。

南蘇丹以人權自決權與獨立公投，兩者合為一達成獨立建國的目標，其中人民自決權是聯合國所主張的基本權利，與民族自決或住民自決有所不同。這裡所謂的「人民」（people）是指居住在一塊土地上的一群人，他們對於這塊土地的文化有所認同，他們具有共同的生活經驗，願意為這塊土地打拚奮鬥，他們有權決定未來共同生活的方式。

魏百谷（國立政治大學俄羅斯研究所助理教授）

一般而言，一個國家要不要加入國際組織，主要是由行政機關所決定。但是，有的國家選擇透過公民投票來決定要不要加入國際組織，第一個理由是加入國際組織可能違背立國的基本原則：長久以來，瑞士始終維持一個中立國的立場。為了加入聯合國，與瑞士的立國原則發生衝突，因此透過公投建立共識與爭取支持。在此部分，可參考基金會出版的《國際重要公民投票案例解析》，郭秋慶教授對此部分有相當完整的介紹。

加入國際組織需要進行公民投票第二個理由，加入國際組織涉及國家主權的變更。以歐盟國家為例，一旦加入為會員國，舉凡該國所擁有的國防、外交、經濟、貨幣的主權等必須讓渡給歐盟。自1995年到2007年為止，總共有十五個國家加入歐盟為會員國，其中有十二個國家是透過公民投票來決定加入歐盟。

相較於歐洲國家舉行公民投票決定是不是要加入歐盟，按照憲法第 63 條的規定「立法院有議決法律案、預算案、戒嚴案、大赦案、宣戰案、媾和案、條約案及國家其他重要事項之權」，台灣要加入任何國際組織之前，沒有交由人民來決定的規定。再者，《公民投票法》第 2 條規定「公民投票事項的認定，由公民投票審議委員會（以下簡稱公審會）為之。」以公審會駁回 ECFA 公投案為例，可見公審會委員會半數的委員即可決定公投的事項。由此可知，台灣人民並沒有權利針對未來是不是加入國家組織，或牽涉台灣主權變更等重大事項作最後決定的權利。

對此，個人提出以下建議，未來不管是修憲或是制憲時，有必要將「涉及台灣主權的變更等事項，需要透過公民投票交由人民決定之」的規定列入憲法之中。新台灣國策智庫最近提出「台灣憲法草案」為例，在其中第 94 條規定領土主權變動之強制複決，有關台灣領土變更或主權變動事項，須經公民投票通過。

此外，我們通常都會參考並援用瑞士與德國公民投票資料庫所蒐集的歷史資料、重要研究發現。台灣也需要建立一個公民投票資料庫，收錄台灣過去有關公投的期刊論文、民意調查的資料或舉行過的全國或地方性公投的結果等。台灣的公投資料庫可將國



內重要的公投資料翻譯成國際通用的語文，以便與國際學術研究社群接軌。假設台灣也有類似的資料庫，使國際社會更瞭解台灣在落實公民投票的過程、歷史或發展現況。

吳志中（東吳大學政治學系副教授）

個人負責的部分為「歐洲整合與公民投票：泛歐和平的締造」，主要是鎖定公民投票促成歐洲的和平，與魏百谷教授所報告的內容並不相同。

回顧人類發展的歷史，發生最多戰爭且造成最多人傷亡的地區，以歐洲與中國為代表。兩次世界大戰的戰場都發生在歐洲，為了創造歐洲永久的和平，於是有人倡議組成歐洲經濟共同體，也就是歐盟聯盟的前身。歐洲經濟共同體自 1958 年成立以來，歐洲經濟共同體區內不曾發生過戰爭，成為世界最和平的地區之一。

歐盟和平的可貴，來自於歐盟各會員國放棄以戰爭作為解決國際紛爭的手段，除了各國政府不再採取領土擴張政策，杜絕戰爭的再度發生，也是因為歐洲各會員國均採取主權在民的進步概念。歐洲各國重視人民作主決定國家重要政策，在歐盟的發展架構之下，許多重要國際合作與國際條約之發展，都以直接民主的方式，徵詢人民的意見，而不是透過政治菁英獨斷獨行或以武力強迫方式達成。

由歐洲的發展歷史可知，若非有心要維持和平，簽訂再多的和平條約也無濟於事，戰爭終究會發生。反觀，馬英九政府一心一意要與中國簽訂 ECFA，以換取台灣海峽的和平，這是一廂情願的想法，中國從未放棄以武力併吞台灣的意圖，台灣無意與中國產生衝突，但中國咄咄逼人的態度並未改變。由歐洲的經驗可知，促進和平絕對不是大國併吞小國，而是獲得廣大人民的支持，僅是政治菁英的決定，和平的維持並不能長久。

李明峻（台灣國際法學會秘書長）

台灣新世紀文教基金會出版《國際社會公民投票的類型與實踐》非常重要，主要是將公民投票區分為國際法層次、憲法層次與地方自治層次。國際法層次的公民投票，其位階是超越憲法的，所以制定新憲法的公投，完全不必考慮公民投票法的門檻限制等規定。個人在負責「領土轉移的公民投票與國際法」的部分，以下有幾項強調的重點：

第一、領土變動不一定會產生出所謂國家獨立的問題，假設金門或馬祖的住民決定要舉行公投，以決定他們要加入台灣或中國，並沒有所謂國家獨立的問題。但是，一個國家獨立一定會造成領土的變動。

第二、早期歐洲國家例如義大利與法國等領土的改變，很多地區是採取公投的方式決定。二次世界大戰後，公投的進行大多是處理殖民地與非自治地區，因為人民自決權逐漸受到重視，也確立其在國際法上的地位，公投可視為人民自決的一環，但人民自決權並不一定要透過公投來實踐。回顧東西德統一的過程，東德人民用腳進行投票，促成東西德的統一，並不是以公民投票達成統一的目標，法國的亞爾薩斯也是如此。

至於台灣是否獨立的問題，屬於超憲法的層次。台灣不一定要舉行獨立公投，其他包括：正名公投、制憲公投、入聯公投等這些都是確認台灣國家地位的方式，透過上述各種方式，表現台灣人民追求獨立自主的意願。

公民投票只是一個手段，並不是最終的目的。凡是與公民投票或人民自決權相關的各種意思，皆可以決定台灣的歸屬。基本上，一國人民平常表現在外的行為，就足以讓國際社會瞭解該國人民心中的想法。但是，儘管大部分台灣人民並不願意與中國統一，真正表達台灣要獨立建國意願的人卻不多，這是目前台灣社會最大的隱憂。

2012 年總統與國會的選舉非常重要，如果主張與中國終極統一，而且不斷去台灣化走向中國化的馬英九政權，再度勝選獲得連任，無疑是向全世界宣示台灣人民要與中國統一的立場。在可預見的將來，中國將不斷地強化對台灣的影响力，包括給予馬英九政權勝選的資源。

我們一再強調公民投票是我們的終極手段，但是要行使公投的前提，是台灣本土派必須在這場選戰中獲勝。唯有 2012 年總統選舉獲勝，才能向國際社會彰顯台灣人民不接受馬英九傾中的政策，反對台灣與中國的終極統一。台灣本土派獲得政權之後，才有辦法去醞釀、形塑或促成，包括：直接的獨立公投、正名制憲公投、加入聯合國等有助於促進台灣獨立的公投。

洪茂雄（南華大學講座教授）

人民透過公民投票制定憲法，就像是女人生產的一個過程。公民投票是由人民扮演助產士的角色，協助嬰兒平安出生。在政治運作上，公民投票的功能也是如此，針對影響國家未來發展的政策進行票決，使政治運作順利，重要的公共政策符合民意。

個人在本書負責「新興民主國家制憲公投的實踐與評估：以社會主義國家之轉型為例」。在中東歐社會主義國家民主轉型過程中，公投制憲之所以能夠順利進行，將共黨專制獨裁政權予以歐洲化、不但如願加入北大西洋公約組織、甚至加入歐洲聯盟，人民的支持扮演非常重要的角色。

反觀，台灣欠缺以公民投票制憲的程序，面對落伍不合時宜、憲政體制紊亂的《中華民國憲法》，遲遲無法提出任何具體有效的解決對策，造成台灣政局的動盪與不安。台灣有必要效法中東歐共產國家推動制憲公投的程序與方法，促成一部以台灣為主體、符合台灣人民與社會發展需要的台灣憲法，使台灣早日成為一個正常化的國家。

第二次世界大戰結束之初，中東歐地區（包括蘇聯）僅有九個國家，1989 年東歐共黨政權相繼垮台之後，中東歐地區許多新興民主國家相繼誕生，目前已經有二十九個國家。這些中東歐的新興民主國家，共同的特色就是制定新憲法，其中拉脫維亞是唯一的例外。1991 年拉脫維亞獨立之後，雖然國會制定一套新憲法，但該憲法未能切合人民的



實際需要。最後，拉脫維亞人民選擇重新恢復 1922 年所通過的憲法。其次，中東歐國家包括科索沃總共十七個國家，其中有八個國家是採取公投制憲的程序，雖然這些國家民主化的過程不完全相同，但是經過二十年的實踐，政治體制運作並沒有大問題，證明公投制憲，是值得且必要落實的。

台灣使用在中國大陸制定的《中華民國憲法》，欠缺一部適合台灣發展需要的台灣憲法，是當前政治紊亂的主因。俄羅斯於 1991 年獨立以後，俄羅斯雖然自認為蘇聯的繼承者，但俄羅斯並未採用蘇聯於 1977 年制定的憲法，作為俄羅斯的根本大法，而是公布憲法草案，由人民透過公投決定之。再者，塞爾維亞過去曾是南斯拉夫社會主義聯邦共和國的一員，1991 年南斯拉夫尚未瓦解之前，包括六個加盟共和國與兩個自治省，他們都採用 1974 年通過的憲法。縱使塞爾維亞自認為南斯拉夫的繼承者，1992 年 4 月塞爾維亞與黑山共和國（蒙特內哥羅）合組南斯拉夫聯盟共和國，並沒有引用南斯拉夫 1974 年通過的憲法，而是重新制定新憲法。2002 年間，蒙特內哥羅要求脫離南斯拉夫聯盟共和國獨立，塞爾維亞又再度制定一部新憲法。由中東歐國家制憲的經驗可知，沒有任何一個國家拿過去舊體制所制定欠缺民意的舊憲法，套用在自己身上繼續沿用，並強制人民接受。由此凸顯當前《中華民國憲法》的荒謬，為了台灣的長治久安，台灣人民必須早日唾棄這部欠缺民意基礎、不符合台灣需要的憲法。

許志雄（國立嘉義大學公共政策研究所暨通識教育中心教授）

個人一貫主張，台灣要成為一個主權獨立的正常國家，建立一個穩定的憲政體制，一定要採取「制憲正名」的作法。日前（5 月 21 日）我參與台灣新世紀文教基金會所舉辦「對 2012 年民進黨總統候選人的政策建言」座談會，在「制憲正名，促進國家正常化」的報告中，特別強調：第一、《中華民國憲法》是一部外來的憲法；第二、《中華民國憲法》是一部虛幻不符合事實的憲法；第三、《中華民國憲法》是一部拼裝的憲法，實際運作窒礙難行。因此，要根本解決台灣當前的憲政問題，只有制定新憲法一途。

不過，本書兩位共同主編指定個人針對「修憲公民投票」的部分進行探討。利用公民投票決定國家大事是世界的潮流，不論法律案、重要政策、修憲或制憲，皆可作為公投的議題。由這個角度來看，台灣 2005 年的憲改，首度引進修憲公投的制度，乍看之下似乎是符合國際社會公投民主的趨勢，但若仔細研究其中的內容，則可以發現該項修憲公投的規定相當嚴苛，幾乎沒有通過的可能性。具體來說，對於立法院進行修憲的規定，除了要求四分之一立委的提議，四分之三立委的出席，以及出席立委四分之三的贊成，才能提出憲法修正案，然後交付公民投票，最後還須同意票超過選舉人總額的半數。依據上述嚴格的規定，常理判斷，幾乎沒有通過修憲的可能性。

不過，從另外一個角度來看，修憲的可能性並不是沒有。在此之前，修憲的門檻也是相當高，按照憲法本文的規定，須國民大會代表五分之一的提議，三分之二國民大會代表的出席，出席代表四分之三的贊成，修憲才能通過。2000年憲改之後，改為規定立法院四分之一立法委員的提議，四分之三委員的出席，以及出席委員四分之三的同意，提出修憲案，交付國民大會複決。在如此高門檻的限制下，過去仍有多次修憲的紀錄。早期中國國民黨在國民大會擁有四分之三以上的席次，以一黨之力即可主導修憲的進行。1997年、1999年、2000年與2005年則是在朝野政黨的合作下，完成修憲工作。換言之，只要朝野政黨合作，仍可超越高門檻的修憲限制。

過去六個全國性公投案雖然都沒有通過，但其中除了2008年反貪腐公投同意票的比率為58.17%較低之外，其他五個公投案同意率至少都有87.27%以上。2004年強化國防公投案，同意率達91.80%，同意的票數比總統當選人所得的票數還高，投同意票人數佔投票權人總數的45.17%，差一點就過半。全國性公投案無法過關，主要原因是中國國民黨的反對，呼籲選民抵制公投案，以致於影響人民參與公投的意願。日後，若有可能中國國民黨願意與民主進步黨合作，推動修憲公投，公投案通過的機會很大。我認為2012年是一個絕佳的機會，因為2008年立法委員選制改為單一選區兩票制，中國國民黨的總得票率僅有53.47%，卻得到近四分之三的席次，民進黨得到38.65%的選票，席次則未達四分之一。在單一選區兩票制之下，2008年中國國民黨及民主進步黨所獲得的得票率與國會席次不成比例的現象，說不定會在2012年重演，不同的是情勢正好逆轉。2012年只要民進黨在國會獲得大多數席次，中國國民黨吃了大虧，可能會要求修改憲法體制，屆時如果民進黨願意，朝野雙方達成修憲的共識，並且在次屆總統大選一併舉行修憲公投，鼓吹人民投票，誰說沒有修憲的可能？

個人始終認為，單憑修憲不能為台灣建立一個長治久安的憲政體制，唯有制定一部台灣憲法，才能解決當前的憲政問題。2012年總統與國會大選民進黨都獲得勝利，就是制定台灣憲法的絕佳機會。

曾肇昌（曾肇昌律師事務所負責人）

ECFA應交付人民公投，是近年來台灣社會各界非常重視的議題，公民投票是直接民權，馬政府一黨獨大掌控行政與立法機關，極力反對人民對ECFA政策進行公民投票。

馬英九政府推動台灣與中國雙邊經濟的合作，台灣人民提出ECFA公投的訴求，馬政府認為ECFA沒有公投的必要。馬政府定調ECFA不必進行公投，行政院公投審議委員會在政黨利益超越國家利益的前提下，公投審議委員會否決人民要求ECFA公投的議案。



ECFA 是國家的重大政策，立法院具有提案權，可以根據《公民投票法》第 16 條的規定，經院會通過後，交由中央選舉委員會辦理公投。但是，中國國民黨在立法院佔有四分之三的席次，立法院提出 ECFA 公投案，簡直是不可能的事。因此，透過人民連署提出公投案，第一階段起碼要有八萬多人提案，第二階段連署則要八十多萬人的限制，最後根據《公民投票法》第 30 條通過門檻的規定「公民投票案投票結果，投票人數達全國、直轄市、縣（市）投票權人總數二分之一以上，且有效投票數超過二分之一同意者，即為通過。」這個公投通過的門檻挑戰性更高。

民進黨提出 ECFA 公投的主文內容為「你是否同意台灣與中國簽訂之經濟合作架構協議，政府應交付台灣人民公民投票決定？」該公投提案被駁回，有兩個理由：第一，根據《公民投票法》政府沒有提出公投案的規定；第二，ECFA 公投案主文表示 ECFA 已經簽訂完成，但當時公投案提出時 ECFA 並未簽訂，這個部分也出現瑕疵。台灣團結聯盟（以下簡稱台聯黨）記取民進黨提案失敗的經驗，2010 年 4 月 23 日台聯黨提出公投案，其內容強調「你是否同意政府與中國簽訂 ECFA？」，從法律的解釋而言，台聯黨所提公投案的理由與主文皆符合法律規定。台聯黨的公投提案內容並無涉及預算、租稅、投資、薪俸及人事事項，同年 5 月 4 日獲得中央選舉委員會審查通過。

基本上，公審會將台聯黨所提的主文與民進黨所提的主文混為一談，公審會所提的理由令人感到失望，在法理上站不住腳。ECFA 是馬政府與中國簽訂的經濟合作架構協議，屬於國家的重大政策，人民連署提案符合規定，即可交付公民投票。原則上，中央選舉委員會與公審會僅是進行形式上的審查，而公審會的職權，是審議全國性公民投票事項的認定，主要是決定公民投票案是否適用（一）法律之複決；（二）立法原則之創制；（三）重大政策之創制或複決；或（四）憲法修正案之複決。換言之，公審會只能認定公投案是否屬於上述四項原則之適用。

令人感到惋惜的是，台聯黨的公投提案主文說得非常清楚，以「你是否同意政府與中國簽訂 ECFA？」。對此，公審會的解釋認為 ECFA 已經簽訂了，若台聯黨持反對的立場，則應該採取反面表列的立場，也就是「你是否反對政府與中國簽訂 ECFA？」因此駁回台聯黨所提的公投案。

立法院於 2010 年 9 月 12 日通過 ECFA，台聯黨於 2010 年 4 月 23 日提出 ECFA 公投案，兩者相差半年的時間。換言之，台聯黨的 ECFA 公投案屬於重大政策交付人民表決，並不適用於立法院通過法律案已經成立，必須按照推翻法律案的程序進行。假設台灣的法院是獨立公正的，當可糾正公審會這種不當的決議，法院無法獨立公正，最後的結果只能自我作賤，令人感到可惜。

個人始終認為透過教育，提升選民對於公民投票的認識非常重要，假設有一天台灣新憲法要進行公投表決，針對台灣憲法的重要議題，在舉行公投的過程中，大家可以集

思廣益、進行必要的對話與溝通，提出的法案四平八穩，自然可以獲得人民的普遍支持。

張福昌（淡江大學歐洲研究所副教授）

個人在本書負責「義大利地方自治公投」的部分。義大利的政治發展，給人的印象，可以用「亂」字來形容。自二次世界大戰結束以來，已經更換過五、六十位總理，平均每一位總理上台的時間不超過一年。因為每一位總理主政的時間很短，必須在很短的時間內，做他們認為重要的事，這就是義大利的政治文化。雖然我們認為義大利的政局很亂，但他們有一部憲法，這部憲法對於義大利的地方自治如何運作，有相當清楚的規定。

義大利憲法相當尊重人民的基本權利。義大利的地方行政分為二十個區，一百零三個省，與八千零八十八個市。義大利憲法明確劃分中央與地方施政的權限範圍，每一個區擁有自訂法律的權限，每一個區的法規皆各具特色，公民投票法也不例外。

義大利將公民投票的類型分為三類：（一）廢止性公投：針對現有不合時宜的法律，人民透過公投予以廢止；（二）提議性公投：對於政府沒有注意到或人民認為重要的議案，人民可以主動提出公投案，進行法律的創制；（三）諮詢性公投：指為政者或代議士提出諮詢性公投，徵詢人民的意見與看法，作為施政或制定政策的參考。上述三種公投的模式，表現義大利人民擁有主動權，提議發動公投制定新的法律，義大利人民也有參與權，參與法律制定的過程，使人民的意志可以融入法律條文之中。

義大利的公民投票可作為台灣借鏡之處，公民投票的主要功能，表現在以下三個層面：（一）監督政府施政；（二）治理分工；（三）集思廣益。如果公民投票的功能妥善發揮，相信有助於營造一個良善的政治環境。當然，回應剛剛曾律師所強調的，我們需要強化人民對於公民投票的認識，台灣新世紀文教基金會出版《國際社會公民投票的類型與實踐》的目的，就是要提升人民對公民投票瞭解，透過一切可能的管道，與台灣本土各社團策略聯盟，將我們的研究成果，讓人民瞭解。相信愈多年輕人瞭解公民投票，台灣的未來就愈有希望。

陳耀祥（國立台北大學公共行政暨政策學系助理教授）

公民投票的發展與每一個國家本身的政治文化息息相關，德國是一個實行議會民主制度的國家，無論是德國要加入歐洲聯盟、使用歐元或是德國的統一，都是經由國會決定，並沒有經過公民投票。為什麼德國會採取這樣的制度，有其歷史的背景，希特勒發動第二次世界大戰的經驗，給予德國人民一個慘痛的教訓。公民投票是一個直接民主的手段，在希特勒主政期間，扭曲公投的價值，使其成為操作民粹的工具，達到獨裁統治的目的，使得日後的德國人對於公民投票的運用，比其他國家來講，顯得謹慎戒懼。



基本上，德國的公民投票制度，可以分為「聯邦」（Bund）層級、各「邦」（Länder）層級與「鄉鎮市」（Gemeinde）層級，而德國所謂的地方公投，乃是指在鄉鎮市舉行的公民投票。德國地方公投的制度，最早於1955年在巴登符騰堡邦（Baden-Württemberg）設立，真正普遍落實則是在1990年德國統一之後，德國各邦政府才陸續建立地方公民投票的規定與制度。德國目前十六個邦，其中比較積極落實公民投票者為巴伐利亞邦（Bayern），其次是柏林邦（Berlin）。聯邦制國家的特色，各邦有各自不同的制度與規定，雖然原則上絕大部分是「大同」，但也有很多「小異」的部分，也因為如此聯邦制國家的公投制度相當複雜，尤其是一些技術性的細節部分更是如此。

德國統一之後，人民所關注的不再是主權的議題，地方自治涉及民生與公共的事務愈來愈受到重視，例如：地方的電力設施與公共設施要不要民營化，成為公投的對象。地方自治公投的重要性，在於促進人民習慣以公民投票決定重要公共議題的步驟。剛剛提到台灣舉行過六次全國性公投與兩次地方性公投的案例，最成功的案例只有澎湖博奕公投，因為根據《離島建設條例》第10-2條特別規定「投票人數不受縣（市）投票權人總數二分之一以上之限制」，澎湖的真正民意才能獲得伸張。

由上述公投的案例可以發現，推動全國性公投的困難度頗高，如果沒有政黨與媒體在背後支持，要獲得人民的支持相當不容易，地方性公民投票也是如此。個人認為台灣公民投票無法進一步落實，最大的原因在於人民對公投制度的陌生。人民對公共政策的參與度不高，是台灣社會當前的現象，假使人民平常漠不關心公共政策，馬上要人民積極參與公投，決定國家重要政策，可以說「小孩子開大車」，公民投票的成效無法發揮。

台灣要落實公民投票，甚至未來決定國家前途與成功推動正名、制憲公投，最重要的關鍵就是要讓人民在日常生活中，養成使用公民投票的習慣。網際網路的影響力不得輕忽，如何善用網路資源，推動公投教育，非常重要。建議基金會成立一個類似網路公投的機制，針對每一次重大的公共政策，在網路上開放進行公民投票，由於網路公投是一種最經濟，也是一種最容易在日常生活中針對重要議題投票的機制，相信這種方式有助於將公民投票內化為我們生活不可或缺。

台灣人對投票並不陌生，連小學的模範生也是用投票產生，這就是民主的落實與扎根，公民投票也是如此。網路公投有助於更多人瞭解公民投票的內涵，透過一次又一次的演練，從地方性議題進行公投，再提升至全國性的議題，習慣成自然，台灣人民自然對直接民主的落實，更得心應手。

羅承宗（崇右技術學院財經法律系助理教授）

個人在本書負責日本進行地方性公投的部分，其中特別需要提出來介紹的是長野縣佐久市小諸市綜合文化會館的住民投票事件。長野縣佐久市政府從2005年即規劃斥資九

十億日圓興建一座綜合性的文化會館，然而地方住民對於這座鉅額的文化會館是否興建，意見紛歧。市政府與議會的態度傾向於動工興建，但當地的住民則認為既有設施已足夠，且在目前地方政府財政惡化的情況下，過度建設並非好事。

2010年佐久市特別制定《佐久市綜合文化會館建設案住民投票條例》，議會為了讓住民投票結果有更高的民意基礎，特別在條例中規定：住民投票若投票人未達有投票權人總數之二分之一時，公投案不成立。佐久市的住民為了反對興建綜合文化會館，他們自發性發起各項活動，爭取民意的支持，同年11月14日為投票日，最後反對派獲得三萬一千多票，遠大於支持派，在有效票數中反對票約佔七成，總投票率為54.87%，終於跨越了《佐久市綜合文化會館建設案住民投票條例》所設定50%以上投票率的成立要件。

人民自發性的力量駁回政府興建綜合文化會館的決議，佐久市政府與當地住民不得不承担白白花掉的投資成本，包括2007年以三十億日圓買下興建文化會館的建築用地閒置的問題，這是民主決策所必須負擔的成本。

日本長野縣佐久市住民公投帶給我們的啟示，從財政收支的角度來看，為了建設而建設並非好事，縱使政府已經投資相當多的資源，只要人民公投反對，政府就必須接受人民最後的決定。相較於日本長野縣佐久市處理綜合文化會館的案例，我們來看台北市舉辦花博的表現，台北市政府提撥一百億元作為舉辦花博的經費，假設舉辦花博得到的收入未達一百億元，從財政管理的角度來看，花博是沒有舉辦的必要。台北市並沒有針對花博舉辦與否進行公投的條例，假設台北市民有機會像佐久市民一樣，針對是否舉辦花博進行對話，透過公民投票展現真實的民意，或許台北市可以省下一百億的經費，投注在其他更重要的建設。

台灣如果能多多關注地方公投，慢慢強化地方公投的功能與效用，才有可能爭取國人對於公投的認同。換句話說，如果連隔壁的垃圾場或焚化爐，人民都沒自己決定的權利，又如何奢望台灣人民能透過公民投票決定自己的將來？◆