

「島國前進」以「公投改正 公投法」運動解析

●羅承宗／南臺科技大學財經法律研究所助理教授

壹、「島國前進」與公投改正宣言

2014年4月10日太陽花學運「出關播種」一個多月後，學運領袖林飛帆、陳為廷等人旋於今（2014）年5月18日宣布成立「島國前進」，將延續運動能量，在既有戰線與目標中持續堅持，並擬以社會運動方式推動政治體制改革。取名為「島國前進」（Taiwan March），主要是希望以台灣人民為主體，並取「前進」積極、正向意義，希望把台灣帶向更光明一面。

綜觀「島國前進」的訴求重點，除了持續聚焦與太陽花學運相關的「兩岸協議監督條例」及「兩岸服貿協議」以外，不僅將議題延伸至與貿易自由化具關連性的「自由經濟示範區」，甚至也將關懷議題進一步擴及「公投法改正」課題上。其中有關公投法改正部分，「島國前進」鑑於「對於現今國會的失能與失靈，無法真正發揮為人民監督行政權的功能」，因此擬「積極推動公民投票法的補正，取回人民受憲法保障的直接民權」。至於在具體行動上，「島國前進」目前鎖定公投法中最廣為人詬病的 1/2 領票門檻部分，將透過連署『廢止鳥籠公投法百分之五十投票率限制』的公民投票提案，一方面串連全國公民，要求國會「還權於民」，一方面促使補正公投法成為國會的法定義務，讓人民真正成為國家的主人¹。

貳、公投法改正的「理」與「力」

一、公投法改正「理」的析辯

我國法政學界針對公投法諸多缺陷之相關研究成果堪稱豐富，主要論點大抵已趨於定著狀態。其中一大缺陷，便是公投法門檻，尤其是領票門檻問題。

詳言之，公投法第30條規定：「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。」

投票人數不足前項規定數額或未有有效投票數超過二分之一同意者，均為否決。」該一規定俱見於民進黨與國親聯盟的公投法草案，台聯版公投法草案則主張：「總投票數未達全體選舉人總人數半數時，該次投票為無效」，由此可見，當時各黨均主張公投應有較高的可決門檻²。也因為如此，莫怪今年4月25日民進黨主席蘇貞昌在與總統馬英九會談裡，當蘇貞昌提出修改鳥籠公投法、調降門檻的意見時，馬英九以「當時不管是民進黨版本或其他版本，門檻都是二分之一」加以反駁³。

倘若拋開政黨間的政策共業或口水爭辯而改以公民立場思考，公投制度乃訴求直接民主，俾補充代議民主之不足，公投法也應是為了「依據憲法主權在民之原則，為確保國民直接民權之行使」（公投法第1條參照）而存在。然而遺憾的是，反省我國過去全國性公投實施經驗，六項全國性公投案均因投票人數未達投票權人半數而告否決，可謂台灣公投制度發展上的重大挫敗。如此高門檻設計不僅讓許多公共政策議題難以利用公投手段定紛止爭，更會積極抑制公民在現行公投法下繼續參與全國性公投的意願，與公投法立法目的完全背道而馳。

其次，1/2 通過門檻的另一問題在於「產生總統易，通過公投難」的荒謬現象。詳言之，總統為國家元首，由全國人民直接選出，對內肩負統率全國陸海空軍、任免行政院長、決定國家安全有關大政方針、依法公布法律…等重要職責，為全國政治領袖；對外則代表國家，表示國家意志，係憲法上之重要機關，凡國家重大政策之擬定與推行，總統實際上均有參與過問之權責。2004年總統選舉陳水扁、呂秀蓮正、副總統以六百四十七萬票連任成功，然而併同舉行之第一案「強化國防」公投案之同意票數為六百五十一萬票，不僅佔所有投票人數近92%，更高於陳總統之得票數。然而弔詭的是，法制上我們一方面允許相對低得票的陳水扁擔任國家領導人，繼續掌握國政，決定國家其他諸多重大決策；另一方面在公投法 1/2 通過門檻下卻不容許獲得相對高得票支持的強化國防公投案通過而轉化為政府應落實的政策。要之，此一荒謬現象更加凸顯 1/2 通過門檻的反民主性格⁴。

二、公投法改正「力」的欠缺

我國的公投民主制度，誠如學者觀察，是在中國國民黨長期抗拒憲法保障直接民權情形下，經由反對運動陣營與民主進步黨的努力而逐步落實成形。因此制度本身不免帶有政治鬥爭印痕，而與法理上有所衝突矛盾與漏洞⁵。由於公投法畢竟是代議政治的產物，要修改公投法不完善之處，最通常的程序就是由行政院或立法委員提出相對應的修正草案。惟觀察國會就公投法改正草案之審議現況，其中行政院版的公投法修正案僅在導入不在籍投票，無意一併調降門檻。至於立法委員提案部分，自2012年3月以來直接觸及修改公投門檻的草案，本文粗估計有台聯黨團版、親民黨團版、葉宜津版、陳唐山版、李應元版、吳秉叡等諸多版本尚待審議，通過之日遙遙無期。

從上開相關提案可以窺知，完全執政下的馬政府不管是行政部門抑或國會多數，對於調降公投法門檻一事可謂採消極抵制姿態。縱使國會在野黨黨團、立委已紛紛提出就「理」而言當屬相對良善的公投法修正草案，無奈在缺乏「力」的適時奧援下，始終難以迫使國會多數願意認真審議甚至通過相關草案。更坦白的說，倘若沒有一股足以推動政治齒輪的公民力量來推動，以上諸多用心良苦的公投法改正草案將於2016年隨著國會改選，因「應屆期不連續原則」而終告灰飛煙滅。

參、公民力量推動公投法的可能性

一、以公民運動促使修法或立法的經驗回顧

以公民運動促使修法的最成功經驗，本文認為當屬2013年洪仲丘案發生後的軍審法修正。詳言之，我國的軍法制度從軍政、訓政時代延續迄今，其本質是講求上命下從的行政權範疇，而非講求正當程序保障、尊重人權的司法權。就法學界而言，「承平時期軍法全面回歸司法」固然是法理上的應然，然而由於軍法體系力量龐大，人際與社會資源盤根錯節。即使政權再輪替，也很難想像能有導致軍法體系有一夕崩解、回歸司法的契機發生。然而當洪仲丘案發生後，「公民1985行動聯盟」於2013年8月提出「承平時期軍法全面回歸司法」此一攸關軍中人權的重要呼籲，並要求政府「立刻」建構一套在承平時期所有軍人涉訟皆由普通法院審判的嶄新體制，而非政府為搪塞民怨所倉促拋出敷衍式、拼湊式的修法提案。由於公民社會、輿論媒體強大力量驅使，加上施政滿意度不到兩成、折損兩位國防部長的馬政府為求斷腕求生，終於在行政與立法超高效率配合下，軍審法修正案如神蹟般地於2013年8月6日完成三讀，此一違憲且不義的軍法制度，終隨洪仲丘大體瞬間化為灰燼。要之，洪仲丘案不僅有法制上舊有缺陷的破壞，同時更帶動法制上的嶄新建設，本文認為當屬以公民運動迫使政府修法改革的最佳典範。

2014年太陽花學運與2013年的白衫軍遊行不無類似之處，大抵俱由政府作出令人憤慨的不義行為，激起民怨後所引爆。因此抗議活動的訴求必須要與抗議原因緊密連結，方能激起公民意識，進而產生力量。太陽花學運乃是因國會多數黨試圖強行通過攸關百姓經濟生計的兩岸服貿協議而起，因此以「先立法再審查」作為運動的主要訴求之一，自然容易激起廣泛共鳴。在今年3月太陽花學運前，針對兩岸協議簽署制定專法之必要，馬政府一向以「陸委會前主委蔡英文在2003年主導修正兩岸條例，已經參酌該草案主要精神，納入兩岸條例七個條文（第4條、第4條之2、第4條之3、第4條之4、第5條、第5條之1、第5條之2）並經立法院三讀通過…沒有必要再疊床架屋」云云，認為無庸「在特別法之上另外又再訂特別法」，認為既有兩岸條例規定即以足矣，明白否定制定專法必要。但若非太陽花學運裡強大的公民力量驅使，馬政府也不會變更立場，指示陸委會迅速提出「台灣地區與大陸地區訂定協議處理及監督條例」草案。這一點固然是值得誇耀的階段性成就，惟也值思量的是，太陽花學運乃因兩岸服貿協議所引爆，與公投法改正

課題渺無相涉，「島國前進」如何將運動能量與公投法改正議題進行連結，並強化相關論述，恐是一項極大挑戰。

二、全國性公投改正公投法的策略：正攻法或游擊戰？

為了實現以全國性公投打破烏籠公投目標，「島國前進」已將連署書公開於網路，供各界下載連署。觀乎這份全國性公投案，其主文命題設計為「**您是否同意將公民投票法第三十條所定百分之五十投票率門檻之限制予以廢除？**」此一跳過代議政治，訴諸直接民意推動公投法改正的作法，可謂前所未有的嶄新嘗試，固值得嘉許。惟這種堂堂正正直接採取「**正攻法**」迎戰公投法領票門檻的主文命題方式，在策略上是否得宜，不無慎重思量餘地。

詳言之，在「島國前進」已於全國各地積極展開連署與串連下，縱令能順利跨越最近一次總統、副總統選舉選舉人總數5/1000的提案門檻（公投法第10條參照）及5/100的連署門檻（公投法第12條參照），然而最大的障礙仍是該公投案所欲廢除的公投法第30條領票門檻。查2012年總統副總統選舉的選舉人數為一千八百零八萬人，要跨越領票門檻，必須要有九百零四萬人出門投票。這個可能性在過去六次公投裡，即便有合併大選辦理作為助力，可惜在種種外力阻擾下⁶，始終無法成功跨越門檻。若獨立辦理，則成功率在邏輯上應屬更低。要之，縱令太陽花學運能夠成功召喚反對兩岸服貿協議的五十萬人上街遊行，但有無力量能突破種種阻力，進一步召喚九百零四萬人參與廢除公投領票門檻的全國性公投？這一點恐怕值得「島國前進」仔細進行沙盤推演。

綜上所述，本文認為以「正攻法」的主文命題方式直接迎戰公投法領票門檻，結果恐怕難以樂觀期待。反之，倘若能善加運用公投主文命題「文字遊戲化潛規則」，或許不失另一可納入思考的游擊策略。所謂「文字遊戲化潛規則」，簡單來說，就是「吃公投高門檻的豆腐」，因為「不領公投票」等於間接否決公投案，消極不參與領投票的投票權人，反而是成為決定公投案成敗關鍵⁷。要之，在烏籠公投法門檻侷限下，所有試圖召喚公投的提案者，大抵要胸懷精密的政治算計，主文命題方向如何表述，就能支配公投的結果。更露骨的說，所有正、反表述文字堆砌遊戲的背後，其設定勝利的目標大抵在召喚一場「未通過」門檻的失敗公投。倘若忽略這個主文設計上的機巧而試圖以正攻法發動公投，其結果可能反被行政院公投審議委員會利用而適得其反，將原本具有正當性的公投領票門檻降低議題推上「公投斷頭臺」加以處決。

以上推論如若不謬，本文建議「島國前進」的公投主文或可修改為「**您是否同意公民投票法第三十條所定百分之五十投票率門檻限制繼續維持？**」一旦「島國前進」能以這種表述方式成功召喚公投，只要投票時消極動員，即可輕易達到未通過結果，並將此結果解讀為台灣人民反對繼續維持 1/2 領票門檻限制，從而迫使政府針對公投法門檻提出修正草案。

【註釋】

1. 引自NOWnews.com今日新聞網，〈全文／「島國前進」Taiwan March宣言〉，2014年5月18日，〈<http://www.nownews.com/n/2014/05/18/1238906>〉（造訪日期：2014年6月3日）。
2. 新台灣國策智庫，《台灣國家願景·我們的主張：公投制度》（台北：新台灣國策智庫，2011年10月初版），頁16-17。
3. 風傳媒，〈馬蘇會 互推「鳥籠公投」責任〉，2014年4月25日，〈<http://www.stormmmediagroup.com/opencms/news/detail/5e700ce7-cc48-11e3-9580-ef2804cba5a1?uuid=5e700ce7-cc48-11e3-9580-ef2804cba5a1>〉（造訪日期：2014年6月4日）。
4. 另參拙著，〈未通過就是反對？—從法律觀點簡析公民投票未達領票門檻之效力〉，《法令月刊》，第60卷第5期，2009年5月，頁54。
5. 曾建元，〈入聯與返聯公投案中的法律爭議〉，收於《公投與民主—台灣與世界的對話》（台北：財團法人台灣智庫，2009年7月初版），頁159。
6. 以2008年1月與立委大選合併舉辦的公投為例，即發生在公投票領票桌的佈置上動手腳，其中包括分置兩間教室、擺設於投票所的兩旁、抑或是將兩張領票桌擺置一前一後，嚴重違反中選會的規定。此外，亦有某些投開票所更出現選務人員直接誘導選民不領公投票，以及對領取公投票的選民公開唱名，以製造選民領投票的壓力等妨害投票等情事。引自民進黨新聞稿，〈民進黨強力譴責，泛藍執政縣市多處投開票所違反規定阻撓領公投票〉，2008年1月12日，〈www.dpp.org.tw/upload/news/20080112140844_link.doc〉（造訪日期：2014年6月4日）。
7. 同旨參照：曾建元，〈臺灣公投制度及其願景〉，《中華行政學報》，第10期，2012年6月1日，頁257-258。◆