

由四大公投評析台灣的直接民權

●陳茂雄／國立中山大學退休教授、台灣安全促進會會長

直接民權就是由國家主人依公投的方式決定國家大事，掌握立法權的政黨已掌控間接民權，不希望有直接民權阻礙自己充分享受權力，因而阻礙公投正常化。台灣人的特色是不關心公共事務，公投變成對政黨的認同，不是政策的訂定，造成距離正常的公投相當遙遠，所以對直接民權不必過度期待。

公投的結果已出爐，四大公投案全部被封殺，而且同意票與不同意票的比例四案都很接近，天下哪有那麼巧的事？顯然的，多數選民不是四個同意就是四個不同意，很多小黨雖然鼓吹分離投票，也就是有些議案同意，有些不同意，可是投這一型的人太少，才會造成四個公投案同意票與不同意票的比例相當接近。還有一件事可以確定，這一次公投，自主性的選票非常少，因為自主性選民出現四個同意或四個不同意的機會很少。顯然的，多數選民乃依循民主進步黨（以下簡稱民進黨）四個不同意或中國國民黨四個同意來投票，只顯示對政黨的認同，沒有表達民意。

也有學術界分析，中國國民黨在四大公投會全軍覆沒是因為投票率太低，事實上這一次投票率比以前提升了很多，別忘了2005年的第七次修憲兩大黨希望形成兩黨政治，阻絕小黨來分一杯羹，所以希望「並立式單一選區兩票制」的立委選舉制度能順利過關，因而在最後的公民複決，兩大黨強力動員，可是投票率還不到選民的四分之一，這一次的公投，雖然同意與不同意各自得票率都沒有超過選民的四分之一，可是整體投票率達百分之四十一，除非綁大選，否則這次投票率算相當高，所以中國國民黨並非輸在投票率太低。況且就算投票率再提升，增加的選票未必就是同意票。

不只出席投票者絕大部分不是選擇「四個同意」就是「四個不同意」，還出現同意票或不同意票的多寡，完全依循兩大黨的政治版圖，例如雖然全國四大公投不同意票遠高於同意票，可是桃園則是相反，其中又以中壢區、楊梅區、八德區同意比例最高，這與桃園長期以來藍大於綠的結構有關。南部的縣市正好相反，不同意遠大於同意者，即使屏東是豬農最多的縣市，可是主流民意並不「反萊豬」，而是支持民進黨，多數人投四個不同意。顯然的，這一次出席投票者絕大部分是兩大黨「死忠票」，自主性的選民

很少。

藍營有不少人怪新北市長侯友宜沒有投入中國國民黨的運作。代表「戰鬥藍」的媒體人趙少康呼籲不要找戰犯，並在臉書上貼文表示，中國國民黨雖然輸了，但民主進步黨也沒有贏，例如「同意」萊豬進口的四百一十三萬票比蔡英文在總統大選時的得票少了四百萬票，民進黨又有什麼好得意的？多數藍營人士也持這種說法，這些人到底是無知或是走夜路吹口哨，「壯膽」？竟拿蔡英文的總統選票與公投票來比。

2020年的總統大選，蔡英文所獲得的選票，除了民進黨的基本盤外，還包含中性選民，甚至於藍營的支持者。因為韓粉的攻擊性太強，一般民眾難以接受，中性選民大部分支持蔡英文。韓粉認定韓國瑜是中國國民黨的救星，是該黨求韓國瑜，不是韓求中國國民黨，他們獨尊韓國瑜，排斥其他要角，連王金平、馬英九都受辱，藍營民眾固然厭惡蔡英文，卻對韓國瑜感到恐懼，因而支持蔡英文，使她的得票破歷史紀錄，其得票數遠超民進黨基本盤。

民主國家人民就是國家主人，當然由人民決定國家大事，只是人民太多不方便管理，因而委託行政首長及民意代表執行，這就是間接民權，進而形成政黨政治。然而間接民權的執行有時會違反主流民意，或是抓不到主流民意，所以需要舉行公投，一則了解主流民意，一則導正政黨政治的偏差。可是這一次的公投完全沒有依循直接民權的精神，反而由政黨來主導國家主人投票，跳脫直接民權的精神。

這一次公投已變成兩大黨的決戰，結果是民進黨打敗中國國民黨，這讓人覺得很奇怪，依一般政治生態，執政黨有權力，很自然的腐化，因而逐漸衰退，在野黨沒有包袱，因而能取代腐化的執政黨。依政治生態，這一次公投，在野的中國國民黨應該會進步才對，事實上並非如此，主要的原因是國家定位問題拖垮該黨，尤其年輕世代對中國國民黨相當不滿。年輕世代雖然政治意識不強，但有很強的國家觀念，當然抵制主張「一個中國」的政黨，尤其是公投年齡降到十八歲，中國國民黨輸得更慘。

這次公投有一件事值得一提，中國國民黨的民意支持度低於民進黨，可是侯友宜的民調卻相當高，造成他不得不切割該黨所推出的四大公投案，該黨因而出現一股反侯友宜聲浪，他們忘了，該黨除了侯友宜外，還能提出甚麼？果真將侯友宜趕出該黨，民進黨連做夢都會偷笑。

剛推出公投案時的民調，四案都可以過關，也就是同意者多於不同意者，「同意」且有意願出席投票者也超過選民的四分之一。民進黨覺得情勢不對，也傾全黨之力介入操作，雙方的差距才拉近，公投綁大選及珍愛藻礁公投，牽涉選民直接利益較少，選民比較沒概念，可是其他兩案選民的好惡極為明確，都有明確的意見。

政府宣布進口美國萊豬時，軍方的單位立即宣布軍方不吃美國豬肉，連民進黨執政的縣市也宣布學生的營養午餐不用美國豬肉，等同對選民宣布美國萊豬對人體有害，後

來政府雖然提出萊豬無害的理論，只是很難被民眾認同，所以很多民眾支持「反萊豬」。至於「重啟核四」方面，與貢寮有地緣關係的地方首長積極反對，連中國國民黨的地方首長都拒絕在自己的縣市建核能電廠，代表核電是有害，一般民眾當然跟著反「重啟核四」。

依公投前的民調，反萊豬鐵定過關，重啟核四必定過不了，其他兩案的勝負處在伯仲之間，可是票開出來，四大公投案都過關，而且「同意」與「不同意」的比例都很接近，有人質疑民調是否出問題？事實上民調一點問題也沒有，只是台灣人一向對公共事務不關心，對四大公投案有意見的人懶得出席投票，被兩大黨綁架的選民才踴躍出席投票，這種公投只有黨意，沒有民意。

各政黨推出候選人投入各場選戰，造成間接民權被政黨掌控，然而間接民權有可能背離主流民意，有需要由直接民權導正間接民權，因而以公投的手段展現國家主人的意見。《中華民國憲法》一直陳述人民有創制及複決之權，只是從未實施。蔡同榮回國後就積極推展公投法，只是力量太小，完全執政的中國國民黨不予理會。直到陳水扁執政時，藍營若是繼續擋公投法的訂定，會讓人覺得藍營是反民主的政治團體，因而改變手段。

陳水扁執政之後，掌控立法權的國、親兩黨改變策略，不擋公投法的訂定，而主導產生一部沒有直接民權功能的公投法，一則使綠營不可能利用公投改變國家定位，一則已掌握間接民權的藍營可以排除直接民權的左右。當時提出公投法草案有三種版本，就是蔡同榮版、行政院版及國親版，立法權被國、親兩黨掌控，當然通過國親版，事實上國親版《公民投票法》是卡死直接民權的法律，促使國家主人不能導正間接民權的缺失。

國親版的《公民投票法》用了兩招使直接民權完全消失，第一招是將通過公投的門檻訂得很高，使公投永遠過不了關，這部《公民投票法》因而被稱為「烏籠公投法」。第二招是在《公民投票法》第2條埋下伏筆，規定在憲法及法律層次的議題，只有複決公投，沒有創制公投，也就是只能複決立法院通過的議案，不能由國家主人以公投方式訂定憲法或法律的變更，使這一部公投法形同虛設，沒有功能。

民進黨完全執政之後有能力修改《公民投票法》，不過只降低公投門檻，沒有修改《公民投票法》第2條，國家主人還是不能以公投的手段修訂憲法及法律，人民只能透過公投變更行政命令，不能碰觸憲法及法律，因而不能挑戰掌握立法權的政黨其所立的法。顯然的，直接民權距離台灣還相當遙遠，一則掌控立法權的政黨不可能修《公民投票法》使人民的直接民權能挑戰政黨所掌控的間接民權，一則台灣的公投已變相，國家主人在投票時，竟然被政黨掌控，缺乏表達民意的自由意識，公投的結果只是顯示政黨的政治版圖，不是主流民意。◆