

「公民投票法」政策建言書 發表會紀要

■李山仁／紀錄整理

時間：1999年1月10日(星期日)上午
9時30分至12時

地點：台大校友會館三樓A室

主辦單位：新世紀文教基金會

主持人：陳隆志教授(新世紀文教基
金會董事長)

與談人：(按姓氏筆劃排列)

- 一、林水波(台大政治系教授)
- 二、許世楷(建國黨主席)
- 三、許宗力(台大法律系教授)
- 四、陳一新(新黨籍立法委員)
- 五、趙永清(國民黨籍立法委員)
- 六、蔡同榮(民進黨籍立法委員)

今年開春以來，由於副總統連戰在一篇書面講稿中首度以正面態度提及公民投票的議題，隨後政壇又有國民黨將在今年的修憲中以「公投入憲」與民進黨交換總統選制的「絕對多數」，使得公民投票此一敏感的政治議題受到朝野及輿論高度重視。鑑於社會各界對公民投票的認識猶待加強，公民投票與統獨、台海安全關係等問題錯綜複雜，有待釐清，本會特以民間智庫的立場，邀請國內學者專家共同研擬「公民投票法政策建言書」，除公開發表外並邀請林水波、許宗力教授以及建國黨許世楷主席、朝野立委趙永清、蔡同榮、

陳一新等舉行座談，就公民投票的本質與功能、公民投票入憲或公民投票法的制定何者優先、公民投票適用的範圍、公民投票與台灣的國家安全等重要面向進行討論，集思廣益，俾能提供政府擬定相關政策，以及國大修憲時之參考，並有助於國人對公民投票的認識與瞭解。

座談會開始前，首先由陳隆志教授代表本基金會發表「公民投票法政策建言書」，他開宗明義的指出公民投票包括創制、複決，是以直接民主方式，讓人民直接參與政治，以補代議政治的不足，因此，國人必須認清倡導公民投票並不是要取代既有的代議政治，而是希望能在適當時候發揮人民直接參與政治的功能。公民投票不是洪水猛獸，也不是民主的萬靈丹，更非統、獨的代名詞，他期待各界對此能有一健康的認識。1996年底國家發展會議召開時，朝野曾有「公投入憲」的共識。但即使公投尚未入憲，並不表示就不能實施公民投票。建言書指出，公民投票所根據的最基本原則就是「主權在民」。人民依其意志表達影響他們生命、生存與發展的重要政策的看法，而此點在憲法第二條條文已有清楚規定，所以公民投票未必一定要入憲才行。然而，在公投法尚未

公民投票政策建言

制定前，國內已有十一件公民投票個案，包括：後勁五經、四次核四公投、汐止道路、大寮開發、永康公園、寮頂社區、三峽老街，以及最近台南市有關台灣前途公投案等。除台南市的公投涉及國家主權問題外，其他都直接、間接與地方環保或發展有關，雖然各界在公投是否舉辦大都曾有不同意見，但每一公投案的過程均能十分清純與平和，這顯示台灣社會已具備進行公民投票的能力與條件。

建言書又指出，公民投票適用的範圍可分為國際法、憲法、公共政策與法律議案等三個層次，而國人最關心的莫過於台灣的主權問題。陳教授表示，台灣兩千兩百萬人民對自己的前途當然有最終的決定權，此一基本人權沒有任何人能夠否定與剝奪。話雖如此，如何在理性、有計劃的程序下行使公投以表達民主意志，則相當重要。因此，我們需要針對制定公民投票法詳加討論，對於舉辦公投的基本原則、發動者為何、議題範圍、進程序、媒體扮演的角色、資源如何分配以及公投結果與效力等問題，在在均需要於制定公投法時仔細推敲，才能真正發揮直接民主的功能。

在建言書發表後，與會人士即展開座談，民進黨籍蔡同榮立委發言指出，報載吳伯雄贊成公民投票制度，呼應連戰日前的談話，顯示國民黨內部已有高度共識，體認台灣已有制定公民投票法的需要。但是他們的說法與內政部長黃主文早先的意見相同，都認為公投法應該將統獨、台灣前途自決問題予以排除，此點令人不以為然。因為許多國家都認定台灣人民具有自決的權利，包括去年9月2日美國紐約時報（New York Times）刊載李登輝總統談話

指出，台灣的命運祇有台灣人有權決定（only by the people of Taiwan），而非中國、美國或日本。台灣人民如何決定台灣的命運？就是要透過公民投票的方式。而國民黨一方面主張台灣人的自決權，另一方面又否認公投決定統獨問題，實讓人匪夷所思。他說，目前的公投法草案在立法院已經完成一讀、進入二讀，國民黨可能願意讓它三讀通過，但是卻又要訂定排除條款，果真如此，則公民投票法將失去精神與靈魂，徒具形式。因此，面臨制定公投法的關鍵時機，大家必須認真爭取台灣人民的自決權，不能有排除條款而把統獨問題、國旗國號等議題排除在外。幾個月後國民大會將開議修憲，並討論公投入憲，但公投是否入憲並不重要，即便不入憲亦不違背憲法規定與精神。當然，能夠入憲對公民投票制度的宣傳與施行將更有保障。公投法的依據在憲法第二條條文——「中華民國主權屬於國民全體」，既然台灣人民具有最高主權的決定權，那麼是否入憲就不是很重要，李登輝總統也曾公開表示，他注重的是完成制定公投法的工作。由此看來，公投法雖有可能制定，但若國民黨採取訂定排除條款的作法，在野黨必須堅決反對。

蔡同榮再次指出，有關台灣前途問題的公投，大約有四種類型：一、像立陶宛一樣建立獨立的國家；二、此次台南市公投的內容，是否贊成台灣讓中國統治；三、以台灣名義申請加入聯合國；四、制定台灣新憲法由公民複決。第一種直接尋求獨立直接挑激中國，國內外均不可能接受；第四種在目前李登輝主導的政局，也不可能實現；所以，比較可行的是第二及第三種較為溫和的作法。過去，總統直接民選

時中國曾以台灣欲藉此獨立而以飛彈恐嚇，但國際上認同我們舉辦民主選舉的基本權利，最後還是順利完成首次總統大選。如按照國民黨怕中國可能打過來便要加以排除的邏輯，那當初總統選舉豈不是不要舉辦？所以，我們必須認真思考，在儘可能不直接刺激中國的情況下，冷靜勇敢的評估以何種內容進行公民投票。

建國黨許世楷主席接著指出，公民投票係基於國民主權的原則，但有兩點值得注意：首先，國家權力來自國民，此即公民投票之正當性；其次，國政的最後決定者仍在國民，亦確定公投結果之作用。此外，公投可促進人民的政治參與，不僅如此，選民與民意代表之間常常存有意思上的落差，公投正可用來救濟、補充這些缺陷，而非代替代議制度。他認為，選民與代議士間的意思落差有以下六點：一、前後兩次選舉中間，選民意見可能呈現動態變化；二、選民若認為代議士的看法有所偏差或不同，任期內並無法將其汰換；三、部分代議士基於私利的考量，往往蓄意或非故意的扭曲、誤解選民的意思；四、代議士多半只能針對政府政策加以「贊成」或「反對」，少有機會提出相對的政策議案；五、政黨對代議士的控制，可能使其失去獨立判斷空間；六、台灣的黑金政治嚴重，由於黑金政治無法反映真正的民意，因此若要補救人民的正當權利，公民投票實為重要手段。

公民投票包括政治性公投（plebiscite）、公民複決（referendum）、公民創制（initiative）三種。plebiscite通常運用在國家重大政治爭議問題上，例如領土變更或新支配者尋求統治地位正當化等。此際在台灣所談的公投大多故意著重於

referendum 與 initiative，而儘量避談 plebiscite。公民複決最常見到約有兩種：一是強制性的，就是憲法或法律通過之後，必須再經由公民投票程序加以確認，例如日本憲法要修改時就有相關規定；另一種則是任意性的，就是憲法或法律案通過後，若干比例民眾連署或政府覺得有需要交付公民複決時，才進行公民投票，普通情況則否。關於公民創制，1978年曾在美國加州見過某位退休會計師提案連署將不動產稅金減半，雖然當時州長布朗強烈反對，認為該案若獲通過將導致小學教師、警察或消防隊員預算遭到刪減，進而造成教育、治安方面的問題，不過，最後該案還是通過。此一事件讓從事該運動者及一般人民產生成就感，促進政治參與效果極大。反觀台灣過去雖有數萬人反對取消憲法教科文教經費比例下限之案例，聲勢浩大，其實無法產生任何改變，反而讓人覺得有無力感。

許世楷主席對於本會「政策建言書」中所提的「自利防堵原則」，認為沒有必要多作限制。此外，他強調對於重大國政問題，例如涉及國家主權之事項，應交付公投；某些特殊性議案對當地住民產生深刻影響時，像是涉及原住民保留區的法律案，也應該要由當地原住民或關係人公民投票決定。最後，他再強調有三件事必須要進行公投：一、憲法的制定與修改；二、關係少數或特定地區之權利，立法後應由其公投確認，以維護其權益；三、涉及主權的事項。此外，對於對立、僵持不下的兩方意見，或意見仍不夠明確時，亦可透過公投加以確認。只要將公投制度化，即可使其成為體制上的正常程序，而非陳委員所稱將造成混亂與爭議。

公民投票政策建言

台大政治系林水波教授曾在報上發表十餘篇關於公民投票的文章，並撰擬公投相關專書出版，但他表示有無力感。他舉今年一月六日聯合報刊載公投與民粹主義相似，認為兩者皆出於不滿代議制度，均具有反智傾向，隱含多數暴力之論點為例，表示此類倡導與實踐民主權理念背道而馳的反面思維與意見，在台灣的報紙媒體中充斥、流行，若不加以消除，則制定公投法還有很長的路要走。

其次，他指出當前立法院的議事效能不彰，應是提供公民投票制度化的重大理由。立法院議事效能可說是歹戲拖棚，尤其立法院是否根據民意歸趨制定政策或立法，令人懷疑，加上立法院受政黨的左右，以及利益團體的操控，所以究竟是反映黨意、反映政商利益、還是反映民意，不無疑問。假定代議民主在實踐過程中，人民受到代議士宰制產生無力感，失去身為國家主人的地位，則公民投票制度，將可以為直接民主找到理想空間。

再者，有關公民投票在美國的實踐情形。1989年有一本討論美國實施創制與複決方面經驗的書，詳列贊成與反對公民投票的十大理由，書中並指出公民投票從未在聯邦政府的層次實踐，這使得眾多反對公投的人士據以引用。而書中所提十大疑慮中有關公投如何在制度設計上加強保障並尊重少數民族的權利與自由，特別值得我國注意。此外，公投是否等同於反智，林教授認為必須加以解釋清楚。由於公民投票制度中有一重要階段，即是公共論壇之建立。例如核四興建與否，支持與反對意見須在公共論壇上提出理由、相互對話，促使全台灣地區的人民深刻了解，方形成政策決定。所以，公民教育的環節必

須落實，才能藉此展現真正的民意。目前，立法院所有公民投票法草案版本中，以黃爾璇委員版較為周延，至於協商版則是縮水不少。他建議「政策建言書」應就公投所有可能涉及之問題予以條文化，以消除各方疑慮，進而爭取立委、輿論之支持。而李總統如欲實現康乃爾大學演講中所提「民之所欲，長在我心」，便應讓制度設計足以展現真正的民意，否則祇是停留在思維上或說說好聽話罷了！

最後，林水波認為公投最大的困難在於，反對公投人士認為，公投一旦制度化，則必據以推動建立主權獨立國家，而激怒中共並造成國際緊張，這往往成為國內民意或立委決策時的關鍵考量；換言之，以預期可能發生或尚未發生事情的危險為由，阻礙立法進程，此即制定公投法的最大困境。另外，連戰日前提出公民投票的說法，再一次吸收民進黨所提出的主張，亦將對民進黨兩千年總統大選不利。

新黨陳一新立委則認為公投並不是民主的萬靈丹，若台灣以根除賄選、根除黑金政治為題舉行公投，可能可以獲得人民通過，但是要真正做到確有困難。許多對台灣整體有好處的公共議題，也許可付諸公投，可是公投卻不一定能完成。至於爭議性的議題以核四興建案為例，立法院已經通過，如以公投尋求翻案，有幾種可能情況：一、部分縣市反對，基於多數選民不希望把核電廠蓋在自己家附近，屆時可能部分縣市有核電廠，部分縣市則無；二、若議會支持，卻遭公投否決，議會必受制於公投之威力；反之，若議會反對，公投結果卻支持，皆可能使得議會所通過的法律、預算等毫無意義。更糟的是，若今天將核電廠全部廢掉，十年後發現電力嚴重

不足，水力發電不敷使用，火力發電增加污染，再重新肯定核能發電之價值，民意又希望恢復核電廠，那麼在拆除後又再次興建，豈不造成國家資源浪費？

因此，他認為代議政治無法解決的事，公投也未必能夠解決。台灣目前已經推動的十次公投，有些是地方建設，部分則是環保問題。環保作不好，自有環保機關監督處罰，但若對工廠停工，企業可能出走國外，造成工商業可能無法根留台灣，此亦另一問題。所以，公投雖然是世界的趨勢，但基於各國國情的不同，公投的方式、內容也都有一定的限制。像美國有實施地方性公投，而沒有全國性公投；瑞士因邦的自主權相當大，故需透過公投解決許多事情；法國則多由總統或政客發動，藉以達成其政治目的。陳一新質疑，我們希望公投成為政客手掌中玩弄的工具嗎？如果國內有了公投法，政治人物不可能不去運用。法國即是如此。英國則是政府為擺脫責任，將加入歐盟等問題，交由民眾公投決定。再如義大利有關公投的法令訂得並不好；荷蘭除極少數問題外，不准公投；歐洲很多國家亦僅就加入歐盟採行公投而已。瑞士算是特例，公投比例特別高。很多國家舉行統獨公投是因為要脫離殖民統治，而之後也不會再針對同樣問題舉行公投。另外，像加拿大魁北克省的獨立公投已經失敗過一次，推動者雖表示仍將持續，但憲法法庭則宣稱此舉違憲。然而魁北克獨立的影響只在經貿上較有壓力，戰爭疑慮倒是不大。

反觀國內大多數支持公投人士，恐怕不盡然著眼於地方性、經貿環保議題，而是傾向於統獨公投。一旦公投入憲或完成立法，難保不會迂迴、間接設計將統獨公投

放入，以遂其目的。目前，多數人包括民進黨內部分人士，皆認為台灣已是一獨立自主的國家，祇是名稱為中華民國，至於將來是否改變是另外一回事。最後，陳一新認為政治人物無法透過正常民主程序完成的，也未必有辦法透過公投達成。如果將來公投由地方性議題朝統獨問題發展，將使政局擺蕩不安，徒然造成民眾間的矛盾與磨擦！

台大法律系許宗力教授則接續前面討論最敏感的公民投票涉及台灣主權的問題，提出他的見解。他強調現階段台灣已經是一個主權獨立的國家，名字叫做中華民國。但是這個中華民國指的就是台灣，而不包括中國大陸、外蒙古等。他說就法理而言，自1991年修憲以來，台灣已是一個獨立的國家，所以毋須以公民投票追求既成的事實。但從另一個面向而言，任何企圖改變台灣主權獨立的現狀，一定要經由全體台灣人民以公民投票決定，如果按照國民黨立場要將國家前途定位排除在公投的範疇之外，反而會對台灣的安全造成相當大的危害。他表示，這個問題主要在兩岸關係方面，對岸的中國併吞我們的野心眾所皆知，在武力、整體經濟資源實力台灣恐怕都有所不及的情況下，我們能夠用以對抗中國的武器相當有限，公民投票卻是台灣反對被中國併吞最有力的憑藉。因為，如果中國一再逼迫台灣就範，顯然會根本改變台灣的主權獨立現狀，台灣必須以公投向全世界表明反對被中國併吞、反統一的決心與立場。台灣二千一百萬人民反對被中國併吞的民意應佔絕大多數，而毋庸置疑。相信唯有透過這樣的表達，台灣才能夠得到國際的同情與支持，進而阻止中國的野心。他進一步闡明此一看法，

公民投票政策建言

法理依據係來自於我國憲法第二條「中華民國的主權屬於國民全體」之規定。意即國家主權屬於國民全體，我國為代議制國家，國家機關僅受人民委託行使主權，而沒有權利拋棄主權或讓渡主權。所以，他說如果我們要改變國家主權獨立的現狀，就如同東德拋棄主權與西德合併為一個國家，使東德的國家主權完全喪失是何等嚴重的事，同理，主權的拋棄或讓渡絕非台灣的總統、立法院、或國家機關有權決定，只有全體台灣人民有權決定是否要消滅國家主權與中國合併。即便是台灣要加入歐盟之類的組織，讓渡部分主權，亦復如此。其實，像新加坡、丹麥等國家的憲法，也都有相同的規定。通常小國比較重視同一性（identity），故對於加入國際組織多半較為謹慎，而規定需透過公投來決定。

許宗力嚴肅的指出，公民投票是維繫台灣生存、安全最後一道生命線，我們絕對不能夠放棄，如果按照國民黨目前擬將主權問題加以排除的構想，恐怕反而會把台灣逼入絕境。所以，我們一定要保持此一可能性。事實上，以公投決定台灣前途，並不代表以公投決定獨立與否。如欲以公投更改國號，僅表示將台灣主權獨立之現狀更加明確化而已！反倒是我們應從政治現實上來看，思考公投怎樣才不會對政治安定造成影響、在兩岸關係上使中共不至於認為我方在挑釁。台灣經歷國民黨五十年的統治，如欲以公投追求獨立不一定能贏，但以公投反對被中國併吞，則一定佔多數，如此方能確保台灣的安全。

許宗力又說，公民複決指的是就國會所制定的法案加以review的表決；創制則是指創造新的法案。因此若以「創制複決

法」為名，將使得公民投票範圍限縮在法案方面，像目前台灣已實施的個別議題或針對個別政策（policy）所進行的公投，或是政治議題，也都相當重要，卻可能被排除在外。所以，以「公民投票法」為名，可能較妥當。

此外，他也強調，憲法雖提到創制複決權，若要修憲使公民投票的依據更明確化，當然很好；但不代表不修憲就不能行使公民投票。其次，改國號仍屬修憲層次，當然也可以公民投票，但目前確實存在一個問題，憲法明定修憲權屬國民大會，如不先修憲，無法進行公民投票。然而，若不修憲即進行公投，則此一公投僅為諮詢性質不具強制力，不過，仍將對國民大會造成很大的壓力。

國民黨籍趙永清立委首先表示，國民黨過去反對公投，如今為順應民主潮流，黨中央、行政部門均積極研擬公投法規範。其次，就部分與會代表質疑國民黨有意制定排除條款，他澄清其個人立場並主張，公投法應做程序性規範，當國家面臨重大問題如改變現狀等國家定位問題時，朝野各黨應審慎評估局勢後協商所獲之共識，再交由人民強制複決，加以確認。但此係具有前提性的條款，不應該排除。不過，他也認為依目前部分在野黨所提公投法草案規定，可經由一定比例連署，透過公投立即改變國家現狀，此種任意創制之作法，非屬必要，反而容易未蒙其利，先受其害。不僅對兩岸關係非常危險；對內而言，統獨情結乃是信念與信仰的問題，更非投票所能解決。所以，國家定位的公民投票，此際並不宜貿然行之。另外，立法院目前二讀中的草案，並無程序性規定，對如何連署、提案、宣導…等，甚至罰則

都付之闕如，應促使其完備。由於憲法賦與人民的四權，對人行使的是選舉、罷免，對事行使的是創制、複決，所以公投與創制複決兩者的內涵一致，理當併案討論。但創制複決的說法，其界定較公民投票清楚，法案名稱建議應以創制複決稱之。此外，因憲法第廿七條規定全國過半縣市以上實施創制複決後方由國民大會代

為行使，他主張應由人民直接行使，若要建立公民投票制度，應修憲加以凍結，且規定修憲後交由人民複決。

此次的發表會與座談，在與會人士熱烈討論中結束，而國內各主要媒體也都大量報導此次會議的內容。 ◎