

合法合情合理的三二〇公投

●陳隆志／台灣新世紀文教基金會董事長、台灣國際法學會理事長

公民投票法於2003年11月27日經立法院三讀通過、行政院對部分條文提出覆議的要求遭立法院拒絕之後，陳水扁總統於同年12月31日簽署公布，成為法律。陳總統依據該法第十七條的規定，行使總統的職權，提出三二〇和平公投，經行政院院會的決議後，定於2004年3月20日總統大選同時舉辦全國性公民投票。三二〇和平公投分為二部分：強化國防公投與對等談判公投。

三二〇全國性公投是台灣的第一次，也是民主深化重要的關鍵。原本這項應該歡歡喜喜去行使直接民權的民主活動，因為有人（包括國親兩黨合組的總統、副總統候選人）刻意曲解和平公投的真諦，以三二〇公投「違法」為藉口，要求選民「拒領公投票」，引起爭論。到底，台灣這個第一次的三二〇公投是什麼？

公民投票的真諦

公民投票包括創制、複決，由公民對特定的公共事務投票決定，是落實主權在民的一種直接民主的方式，可彌補代議政治的不足，防止立法委員的怠慢失職，提昇人民的政治參與。公民投票是民主政治成熟的一個指標，是人民監督國會的一個有效機制。在民主國家，公民投票除了用來解決國家主權或憲政體制的基本問題外，

更可應用於各項國內法律或公共政策議題。有了公民投票的制度，當立法委員通過有害國家人民整體利益的法案時，人民可用公民複決的方式，加以否定、推翻。當立法委員不盡職，不順應民意制定有利國家人民整體的法律時，人民可透過公民創制的方式，主動提案，再由人民投票通過。

公民投票是人民基本人權、主權在民的落實，目前的憲法對此也有確認。在超過半世紀一黨獨大的國會生態下，一直操縱控制立法院的中國國民黨並沒有盡到憲法所規定的責任，遲遲拒絕制定「公民投票法」，剝奪了人民創制、複決的權利。由於人民無法以直接的權力監督立法委員，立法委員有恃無恐，立法院竟然成為國家政治的亂源。政黨輪替民進黨執政後，為阻礙執政黨政策的推展，在野聯盟時時為反對而反對，立法與行政部門對峙時，危害到國家的正常發展，人民並沒有有效解決政治僵局的機制——公民投票。

一部健全的公民投票法應該是針對民生及其他重要議題、修憲、制憲、以及對涉及國家人民整體命運的公投程序，進行周詳完善的規劃設計，以增進台灣的民主運作及國家安全。誠然，依當代國際法的原則，聯合國憲章、世界人權宣言、公民與政治權利國際公約、經濟社會與文化權利國際公約，以及現代國家的一般實例，以

公民投票的方式制定新憲法或決定國家人民整體的命運，是主權在民的真諦與落實，人民本來就擁有這個權利，並不需要任何公民投票法的授權；但是，有了公民投票法，則可幫助公民投票在程序上的順利運作。

「鳥籠式」的公民投票法

2000年政黨輪替之後，台灣人民對公民投票的要求與期待，與日俱增，成為主流民意。擁有立法院過半數的國親在野聯盟，認識到已無法再拖延、抵擋公投立法的要求。隨著三二〇總統大選的逼近，國親立法黨團突然改變一向反公投的心態，作策略性的大轉彎，由反公投而制定公投法，立法院於2003年11月27日通過國親版的「公民投票法」。

公民投票法的通過本來是值得慶幸之事，但此公投法一通過，就獲得了「鳥籠式公投法」的別號。為什麼？

公民投票權紮根於「主權在民」，是國家主人固有的神聖權利，人民集體意志的自由選擇，其權源是國際法與憲法。公民投票法的制定，應在促進人民固有直接民權的行使，規範其運作的程序，本質上是一個程序性的法律。但是國親版的「公民投票法」，竟然大大限制、剝削、侵犯了人民固有的神聖權利，增加實際行使直接民權的困難度，限制了人民選擇的自由。其最嚴重的缺失是：「公民投票審議委員會」審查「認定」公民投票事項，成為人民行使直接民權的太上機關，完全違反用直接民主監督國會的精神及一般民主國家的通例。

防衛性（防禦性）公投合法

在國親立法院黨團的用心盤算設計之下，行政部門無法舉辦諮詢性公投；在程序及時間的限制上，也幾乎無法依此公投法在今年三二〇總統大選同時舉行全國性公民投票。

但是，公民投票法第十七條留下了「防衛性公投」（又稱防禦性公投）的天窗。第十七條第一項規定：「當國家遭受外力威脅，致國家主權有改變之虞，總統得經行政院院會之決議，就攸關國家安全事項，交付公民投票。」陳總統發動和平公投就是以此為依據。

為併吞台灣，中國（中共）政府以武力為後盾蠻橫主張「台灣是中國的一部分」，在國際外交場域處處打壓台灣，揚言必要時以武力攻打台灣、併吞台灣，用對準台灣約五百枚的飛彈及不斷增加的軍事武力威脅台灣。在這種持續不斷的武力威脅下，顯然使台灣的國家主權確有改變的憂慮，與隨時被侵犯的危險。陳水扁總統經行政院院會的決議，提出三二〇「強化國防公投」及「對等談判公投」，不但合法，而且是維護台灣國家安全、國家主權的負責作法。

「國家主權有改變之虞」不能解釋為「有亡國之虞」或「危急存亡之秋」。否則，等到中國武力進攻台灣的時候，再來防衛性公投，顯然為時已晚。最近在討論防衛性公投時，有人提到1962年10月古巴飛彈危機事件。當時，美國要求蘇聯撤除在古巴的飛彈，就特別強調聯合國憲章不是「自殺的憲章」，被威脅國不必等到被攻打，即可採取必要的「自衛」措施。同樣，公民投票法絕對不是「自殺的公投法」；三二〇公投以和平為訴求，以人民

集體的民主意志，要求武力威脅台灣的中國撤除對準台灣的飛彈、放棄對台灣使用武力；同時，也要表達台、中雙方對等協商，建立和平穩定互動架構的意願。

依據公投法第十七條，提議公投的主體是總統，與一般公投事項不同；交付公投的事項限於「攸關國家安全事項」；在程序上經行政院院會的決議，不必經由公投審議委員會的審查認定。「攸關國家安全事項」是在總統最重要職權的範圍內，就防衛性公投的必要性與迫切性，總統最能作正確的判斷。為策周延，在程序上議題交付公投須經行政院院會的決議通過。

第十七條的防衛性公投與現行憲法增修條文第二條的「緊急命令」不同，沒有「違憲」的問題。就依據、要件與效力而言，總統發動公投與發佈緊急命令完全不同。防衛性公投不是緊急命令的代名詞，也不是緊急命令的先聲。此外，和平公投與總統大選同時舉行，並無違法的問題，而是經濟實惠、增進公投參與的好方法。

對於三二〇公投有「違憲」、「違法」的質疑時，應該循法定途徑——聲請司法院大法官會議解釋——而不是由總統、副總統候選人擅自做大法官，「宣判」公投「違憲」、「違法」，煽動選民拒領公投票。要求人民放棄他們公投、選擇的神聖權利，公然違背民主政治的本意，非常不負責任。

和平公投合情合理

三二〇公投合乎台灣的國情、民情，也合乎民主政治的原理。台灣的民主化歷程是對抗反民主勢力的過程。在長期戒嚴威權統治之下，為解除報禁、黨禁，廢止戒

嚴，廢除刑法第一百條，落實國會全面改選、總統直選、政黨輪替，台灣人民一再遭受反民主壓榨勢力的污名化、扭曲與迫害。公民投票的爭取，也經歷同樣的艱困歷程。人民公民投票權雖受「鳥籠式公民投票法」的束縛限制，但確是民主深化、有效監督國會的一個重要進展，得來不易，值得我們珍惜再珍惜。

公民投票對台灣的國家安全有非常正面的功能。台灣人民以公民投票展現台灣的主體性，決定台灣人民的命運，是天經地義的基本人權，神聖不容侵犯污辱。全民公投當然是一種合情、合理、合法的權利行使。在二二八兩百萬人偉大手護台灣運動成功舉行後的此刻，全世界都在看台灣這次公投的結果，究竟台灣人民如何展現自己的意志與態度。過去我們常說台灣要爭取國際社會的支持，台灣到底要用什麼方式爭取支持？這次的公民投票就是一個契機，國際所關注的焦點，不僅在台灣人民對於「強化國防」、「對等談判」議題的同意比率的高低，而且是台灣如何透過公民投票向國際社會宣告台灣國民的主權，進而使台灣變成一個正常化的國家，能夠與世界各國平等交流互動。對台灣國家主體性的確立有重大的意義。同時，也會讓中國瞭解到台灣人民要當家做主的真正心聲與集體意志。

總之，大家一起參加支持三二〇和平公投，對內對外展現台灣人愛台灣、愛和平、愛民主的集體意志與堅定力量，共同維護台灣人民的國家主權。（本文原刊載2004年3月14日第3版自由時報星期專論）

◎