

台灣公民投票制度規劃爭議的探討

隋杜卿

政治大學中山人文社會科學研究所副教授

一、前言

雖然我國憲法早於民國三十五年制憲時，便於憲法第17條規定：「人民有選舉、罷免、創制及複決之權。」復於憲法第136條又規定：「創制複決兩權之行使，以法律定之。」但首部得以讓人民落實憲法所保障之基本權利的「公民投票法」，卻在爭議多年之後，方於民國九十二年十一月二十七日獲得立法院三讀通過。

然而這部延宕幾近六十年的「公民投票法」，首次施行的案例，並不是由人民主動行使創制、複決的結果，而是陳水扁總統「運用」該法第17條的規定，於民國九十三年三月十九日舉行第十一任總統、副總統選舉當天，同時辦理所謂「防禦性公投」。該次公投結果雖因投票人數未達全國投票全人總數二分之一而遭「否決」，但「公投綁大選」的結果，不僅造成朝野之間對整個公投過程中充滿了適法／違法的極大爭議，再加上「兩顆子彈」的未明事件，讓整個總統大選也蒙上陰影。無論在野陣營提出的「當選無效訴訟」或「選舉無效訴訟」的最後判決結果如何？陳水扁的連任任期，將注定無法獲得全國人民所承認的「正當性」(legitimacy)。

事實上，基於320兩項（軍購）公投失敗的經驗，民進黨政府早在民國九十三年四月即著手推動「公民投票法」的修正工作。雖然謝長廷先生就任行政院長時隨即宣布：「不推動爭議性政策」，但仍迫於長年推動核四公投的前民進黨主席林義雄的政治壓力，而指示政務委員許志雄和相關部會依照前主席林義雄和反核團體的要求，重行研究公投法修正案。行政院會並於民國九十四年六月二十九日上午通過了公民投票法的修正案，包括下列幾項重點：

（一）降低公投提案的門檻

將現行規定的提案人人數是全國選舉人總數「千分之五以上」行政院將其降為「萬分之三以上」；連署門檻則由現行選舉人總數「百分之五以上」，降低為「百分之一點五以上」。

（二）放寬一般性公投案的通過門檻

憲法修正案與國土變更案的複決，仍維持須有「過半數」投票權人同意的高門檻；一般性公投案則放寬為僅需達投票權人總數的四分之一同意就算通過。

（三）為避免審議委員會遭多數黨操控，刪除依政黨比例組成的「公民投票審議委員會」設置規定。

(四) 公民投票事項主管機關由行政院改為中選會。

(五) 取消立法院原擁有的公投提案權，改由行政機關經立法機關同意後提出。

消息傳出後，立法院在野黨團表明反對行政院修法方向，並批評這無異「削足適履、本末倒置」；國親黨團也說不同意行政院修法調降公投門檻、刪除公投審議委員會，堅決反對行政院擁有公投發動權。(蕭旭岑、陳重生，中國時報，2005/06/30/A6 版)顯然，未來立法院在審理行政院提案之「公民投票法」修正案之際，朝野對峙的政治局面又將重現。

平實而論，當初在爭議中通過的「公民投票法」，的確並非一部完美的法律。但法律貴在實踐，揆諸民進黨此刻重啟爭議性極大的「公民投票法」修法議題，而且「這次的修正案，幾乎是去年總統大選前綠軍對公投重要主張的復辟」(黃國樑，聯合晚報，2005-06-29/11 版新聞)，其目的不外有三：

- (一) 為(2005)年底縣市長選舉設定造勢議題；
- (二) 回應基層支持者，尤其是林義雄的期待與要求；
- (三) 尋求突破朝小野大執政困局的缺口。

客觀的說，「複決(referendum)並不是民主的先決條件，但一項正確的設計與運用的複決，則可以增強憲法與政治制度，以及建立民主政府的正當性(legitimacy)。」¹既然行政院長謝長廷指出：「交到立法院好好去討論」，政務委員許志雄也提出：「行政院這次修法，是讓公投的內容更合理化，也符合先進國家的想法」這樣的自我辯解之詞，為了讓公民投票結果令人信服，舉辦公民投票的遊戲規則必須是有條不紊，且為眾人所接受；²也為了避免重蹈民進黨冠以「反改革」之名的覆轍，在野黨可以積極而審慎的態度加以因應，完全根據學理以及先進國家實施公民投票的典範案例，來進行「公民投票法」的審議與修正。這不但可以從「為反對而反對」的指責中脫身，也可以讓民進黨欲從政治爭議中獲得政治利益的企圖破局。

二、爭議性議題的分析與建議

(一) 改以中選會作為公投事務主管機關並廢除公投審議委員會

公民投票雖然是我國民主政治進程中的新興事務，但以其與選舉同屬「投票、記票」工作的技術層次而言，將公民投票事務劃歸中央選舉委員會主管，理論上並無不當，且可避免政府組織疊床架屋的陋習。

¹ Suksi, Markku(1993), Bringing in the People: A Comparison of Constitutional Forms and Practices of the Referendum, Dordrecht ; Boston: Martinus Nijhoff, p.280.

² Butler, David and Austin Ranney(1994), Referendums Around the World: the Growing Use of Direct Democracy, Washington, D.C.: AEI Press, p.6.

但是在立法院制訂「公民投票法」之際，之所以排除中選會，而將公民投票的機關訂為行政院（參見「公民投票法」第3條），並在行政院之下設立「由各政黨依立法院各黨團席次比例推荐，送交主管機關提請總統任命」而組成的「公民投票審議委員會」（參見「公民投票法」第35條），正是因為政黨輪替後的中選會，已有多次明顯與公職人員選舉罷免法（以下簡稱選罷法）第八條第六項：「各級選舉委員會，應依據法令公正行使職權。」規定有所抵觸的行為，而難為在野黨所信任所致。

回顧「公投綁大選」的法律與實務兩方面的爭議，中選會的決策更是完全配合行政當局的意圖，在中選會缺乏公信力的條件下，行政院擬修法將公民投票事務主管機關改為中選會，就當前立法院朝小野大的政治結構來看，必然遭到在野黨的權力反對。

事實上，執著於公民投票事務主管機關是否改隸中選會的爭議，是等而下之的策略。中選會從成立迄今，可以說仍然是一個「非法的黑機關」。依據選罷法第8條規定：「中央選舉委員會…組織另以法律定之。」但作為目前中選會組成依據的「中央選舉委員會組織章程」，僅係由行政院所頒佈的行政命令；也正是因為這份行政命令中對中選會委員產生的方式：「由行政院院長提請總統派充之」，且僅要求「具有同一黨籍者，不得超過委員總額五分之二」，使得行政部門可以選擇不具備特定政黨黨籍，但與其政治理念或意識型態相近的社會人士出任中選會委員，而使得中選會完全淪為行政部門的橡皮圖章。

因此，作為一個負責任的國會多數在野黨，此刻無需與執政黨在公民投票事務主管機關改隸的枝節問題上多費唇舌，而應該先推動「中選會組織法」的立法工作。在審查「中選會組織法」的過程裡，重新思考中選會委員的產生方式，務必讓中選會委員的任命程序不再有被行政機關操控的可能。

至於中選會委員的產生方式，可以參考德國聯邦法院³或美國聯邦選舉委員會（Federal Election Commission, FEC）⁴的模式，或採用國內學者的建議，⁵才能夠讓中選會行使職權時，得以超出黨派以外，秉持公平正直之立場，依據法令行事。也唯有如此，才能重建中選會的公信力。

其次，經由立法途徑重建中選會的公信力之後，撤裁公民投票審議委員會亦

³ 德國聯邦法院的法官要經過國會三分之二的多數來遴選，很簡單，就是要促成政黨協商。你提你的公正人士，我提我的公正人士，讓專業社群和媒體來檢驗誰的人選比較拿得出來，形成良性競爭。參見 2005/02/04 聯合報社論。

⁴ FEC 於 1975 年經美國國會通過議案成立，由參議院書記（Secretary of Senate）和眾議院書記官（Clerk of the House of Representatives）（他們兩人沒投票權）和六位由總統任命、參議院通過的專職成員組成，一任六年。在有投票權的六人中，同一黨的不可超過三人（一般情況下民主黨和共和黨成員各占一半）。顯然，聯邦選舉委員會的這一設定是為了防止它聽命於某黨或受聯邦政府某部門的操縱。<http://members.lycos.co.uk/sixiang001/author/D/DingLin/DingLin057.txt>

⁵ 學者曲兆祥雖贊成保留公投審議委員會，與本文主張不同，但其對公投審議委員會委員產生方式的論點，頗有參考價值。曲氏主張：「由各政黨、民間團體、學術團體依據公投法對審查委員會委員所訂之積極資格推薦人選，而後由總統提名經立法院同意後任命之。同時，公投法應規定各政黨及同一團體所推薦之委員人數不得超過總數的四分之一。」參見：曲兆祥(2004)，公民投票理論與台灣的實踐，臺北：揚智文化，頁 151。

屬順理成章之舉。不過，我國是否有必要仿效許多民主國家，引進針對公民投票事項的司法審查制度(constitutional justice)，則是可以同時考慮的方向。民主國家採用公民投票制度以補強代議制度的缺失，固然是當代民主政治發展的一個重要趨勢，但是，以司法審查來監督公民投票的進行，也是一個並行的趨勢。公民投票的司法審查制度，為美國、法國、芬蘭、義大利、瑞士、加拿大這些民主先進國家所採用之外，亦為諸多第三波民主國家，如匈牙利、立陶宛、俄羅斯、斯洛伐克、烏克蘭等所採用。⁶

(二) 廢除立法機關公投之發動權，而改由行政機關經立法機關同意後發動

綜觀全球採行公民投票的民主國家，有關公民投票的發動程序，不外乎：

1. 憲法規定的公民投票：許多國家憲法都規定修憲案必須交由公民投票確認，例如法國、丹麥；
2. 政府自由發動：如奧地利、希臘、冰島、愛爾蘭、西班牙以及葡萄牙；
3. 由總統或國會發動：包含由國會少數議員發動的公民投票，例如愛爾蘭與丹麥；
4. 公民連署發動：如瑞士、義大利。⁷

相較於其他民主國家的公民投票發動程序而言，「由行政機關經立法機關同意後發動」的方式，雖然並非標新立異的罕見模式，所以也曾獲得學者的肯定。⁸但是，如果從公民投票在當代民主國家實施的目的，可以說，除了瑞士以外，西歐民主國家採用公民複決（而非創制）的意義，在於補強(supplement)代議政治，或與其形成互補(complement)的態勢，而非加以取代(supplant)⁹來看，學術研究成亦果早已指出，一般而言，政府擁有發動公民投票與否的自由裁量權，都將強化政府的權力。倘若發動公投的權力掌握在政府手中，那就幾可證明公民投票機制將成為政府強化其權力的策略性武器。¹⁰

由於我國立法院已經握有相當廣泛的職權，經由「政黨協商」的途徑，立法院足以達成「代議政治」的功能，所以廢除立法院享有發動公投的職權，不僅在法理上不致逾越憲法的規範，在實務上也應屬適當。

但是，「由行政機關經立法機關同意後發動」的修法方向，卻暴露了師心自用的動機，換言之，民進黨政府之所以提出此一修法主張，純粹是一種「少數政府」下的政治鬥爭策略。試想，如果目前民進黨能夠掌握立法院多數席次，在當前的憲政體制下，透過「黨政協調」，行政部門即可輕易獲得執政所需的法律案與預算案，行政部門又何需有交付公民投票的必要？反之，正因為民進黨政府受

⁶ 參見 UniDem Seminar (1996), *Constitutional Justice and Democracy by Referendum: Proceedings of the UniDem Seminar Organised in Strasbourg, on 23-24 June 1995*, Strasbourg : Council of Europe Pub.

⁷ Butler and Ranney(1994), op. cit., pp.25-33.

⁸ 曲兆祥(2004)，同前註書，頁 154-5。

⁹ Butler and Ranney(1994), op. cit., p.33.

¹⁰ Ibid, p.31.

限於當前「少數政府」的執政困境，才打算透過公民投票的發動，來「反制」國會的多數反對黨，如果在野黨反對此一提案，則又可以「反民主」、「反民意」等民粹式口號污衊在野黨。

上述論點絕非刻意污衊民進黨政府，因為有關公民投票的論著，早已指出行政機關欲掌握公民投票的發動權，原因不外乎：「當一個政黨不可能透過國會多數的支持，該政黨可能推動一項公民投票，以便尋求選民對其政策的支持：最典型的例子就是反對黨或少數政府以及在國會中無法達到足夠多數時」、「執政黨或聯合政府如果在一項議題上意見紛歧，則公民投票通常用來避免政黨或聯合政府的分裂。」、「若一項議題威脅到一個政黨在選舉中勝選的可能性時，則公民投票通常用來避免政黨或聯合政府的分裂。」以及「公民投票用來當作鞏固行政機關的權力，並且當作行政首長推動個人喜好政策之工具。」等事實。¹¹

但是，本文反對賦予行政機關公投發動權，並不完全依據前述其他國家的普遍現象，而是基於對我國憲政體制的理解與堅持。在我國憲法增修條文第3條明文規定「行政院向立法院負責」的列舉事項，並未包括「公民投票提案」而論，同樣不宜於公民投票法中增列此一規範。因此，我國當前公民投票的發動程序，應僅限於「公民連署」一途，才是真正尊重民意的作法。在野黨必須明確的向國人說明反對行政、立法機關握有發動公投提案權的理由：一是尊重憲政體制；二是尊重民意；三是只有通過審慎的方法，藉由公民投票機制來制衡政府或國會，才得以協助確保自由主義——有限的立憲政府的理念。

（三）公民發動公投之提案與連署門檻

「公民投票法」通過之後，便被民進黨政府及部分人民團體譏諷為「鳥籠公投法」，原因無他，即在於「公民投票法」對於由人民發動「創制案」(Initiative)與「複決案」(Referendum)¹²的提案、連署門檻(signature threshold)，以及公民投票案通過的門檻，都被認為太高，而有限制人民權利之虞。

不可否認的，在所有直接立法的程序中，最重要的法律規範之一，可以說就是連署門檻與相關的規範。根據美國各州實施公民投票的研究發現，各州連署門檻的嚴格(stringency)程度與舉行具備合格條件的公民投票次數之間存在著負相

¹¹ 廖揆祥、陳永芳、鄧若玲譯(2003)，公民投票與民主政府(Setala, Maija(2001), Referendums And Democratic Government: Normative Theory and the Analysis of Institutions)，臺北：韋伯文化，頁109-12。

¹² 國內將常使用「公民投票」一詞，事實上是包含了 plebiscite, initiative, referendum 等三個概念，其中 plebiscite 指涉「贊成或反對一項涉及主權的提案」的意涵；所謂 initiative 是指「經由一定比例的選民提出一項法案，接著在投票中加以通過的程序」；而 referendum 則是「經由一定比例的選民要求，將某一項已經由立法機關通過的法律，接受民眾認可的程序」。Piott, Steven L(2003), Giving Voters A Voice: The Origins of the Initiative and Referendum in America, Columbia, Mo.: University of Missouri Press, p.2. 因此，這三個概念應該精確地分別被翻譯為「公民投票」、「創制」、「與「複決」，參見隋杜卿(1993)，「當前國內公民投票的爭議與辯證」，<http://www.npf.org.tw/monthly/0304/theme-013.htm>。

關(inversely related)。¹³表一臚列了當今採行創制、複決制度的主要及新興民主國家，對人民發動公投提案的連署門檻相關規定。我們可以知道，公民投票的連署門檻到底應該多少？以各國成例來看，並沒有標準答案可言。

再進一步，以實施公民直接立法制度的美國各州的規定來看，除了少數州未採用連署門檻的機制外，各州連署門檻的標準高低亦不一，連署門檻的要求範圍從北達科達州 2% 的低標準，到懷俄明州 15% 的高標準。一般而言，法律創制提案與公民複決提案的門檻較低(2%~15%)，而(州)憲法創制提案的門檻較高(4%~15%)。法律創制提案的中位數是 8%，公民複決提案的中位數是 5%，(州)憲法創制提案的中位數是 10%。各州連署門檻的全部平均數從 2.7% 到 15%，中位數為 7.5%。¹⁴

因此，訂定連署門檻的標準，固然可以考慮各國政治環境的需求或人民的習慣，但也應該考慮公民投票的「成本效益」。

依第十一任總統大選的選舉人數一千六百五十餘萬計，0.5% 僅八萬二千五百多人，0.03% 則只有四千九百五十人；連署門檻亦由現行 5% 以上(約八十萬人)降低到「1.5% 以上」(約廿餘萬人)，顯然有要讓公民投票成為「常態化」政治決策模式的意圖。但是無論成案的公投是否跨越通過門檻，數百萬甚或上億的公投經費均為無可避免的支出成本，而公投結果是否能達成解決爭議的效用，平實而論，仍屬未定之天。

此外，在台灣當前的政治文化與環境下，公民投票的發動，其實也是一種大規模的群眾動員。如今台灣藍綠的對抗以及年年選舉所造成民眾大規模且過度的動員，已經引發許多民眾的不滿，朝野也都有調整選舉時程的呼聲；希望藉減少選舉的次數，來降低各政黨大規模動員群眾的頻率，而減少所可能造成的社會成本、以及因對立而產生的內耗。如今降低公投提案與連署門檻，無疑增加了政治人物動員群眾的機會，這其實與民眾的期待與朝野希求減少選舉的主張背道而馳。

況且我國公投法自通過以來，除總統為公投綁大選所發動的兩項防禦性公投外，尚沒有由人民自己或由民意機關立法院發動的案例，現行門檻是否允當，對台灣會造成何種正負面的效果，其實尚無實踐的經驗可供參考。如今貿然對提案與連署門檻進行修改，一方面其必要性誠屬可議，另一方面對於法律的威信無疑是種傷害。

綜上所述，乃有「我國公投法提案連署門檻一點都不高」之論，¹⁵實非妄言。

反倒是我國「公民投票法」中，由人民發動的公民投票，必須經歷「提案」與「連署」兩個階段，兩者僅在人數上有 0.5% 與 5% 的區別，但允許提案人亦得擔任連署人，使得「提案」與「連署」的意義沒有重大區分。參酌其他國家案例，可以考慮刪除「提案」階段的連署規定，以簡化民眾發動公投的程序。

¹³ Butler and Ranney, op cit., p225.

¹⁴ Ibid, p.226, Table 7-1.

¹⁵ 黎家維(2005)，「我國公投法提案連署門檻一點都不高」，憲政(評)094-070 號，財團法人國家政策研究基金會，<http://www.npf.org.tw/PUBLICATION/CL/094/CL-C-094-070.htm>。

表一：各國公民投票連署門檻一覽表

國家	複決(referendum)連署門檻		創制(popular initiative)連署門檻	
	人數(%)	連署期間	人數(%)	連署期間
匈牙利	50,000 人(0.63%)	—	100,000 人(1.3%)	無時間限制
意大利	500,000 人(1%)	3 個月	500,000 人(1%)	3 個月
瑞士	50,000 人(1.1%)	3 個月	100,000 人(2.2%)	18 個月
聖馬利諾	350 人(1.2%)	2 個月	60 人	2 個月
斯洛維尼亞	40,000 人(2.6%)	2 個月	40,000 人(2.6%)	2 個月
列支敦斯敦	法律：1,000 人 (7.2%) 憲法：1,500 人 (10.7%)	1 個月	法律：1,000 人 (7.2%) 憲法：1,500 人 (10.7%)	1 個月
斯洛伐克	350,000 人(9.3%)	—	350,000 人(9.3%)	—
立陶宛	300,000 人(12%)	2 個月	300,000 人(12%)	2 個月
奧地利			100,000 人	—
西班牙			500,000 人	—
美國				
北達科達州	2%		2%	
懷俄明州	15%		15%	
中華民國				
全國	提案：0.5% 連署：5%	6 個月		
地方	提案：0.5% 連署：5%	—		

資料來源：自行整理

1. Mockli, Silvano(1996), Instruments of Direct Democracy in the Member States of the Council of Europe, Strasbourg: Council of Europe Pub., p.17, Table 2.
2. Butler and Ranney(1994), Referendums Around the World: the Growing Use of Direct Democracy, Washington, D.C.: AEI Press, p.226, Table 7-1.
3. 公民投票法。

(四) 公投通過或否決之門檻

在廢除國民大會之後，未來立法院所通過的修憲案與領土複決案，均需交由公民複決，而這兩項複決案通過的門檻，已由憲法增修條文第十二條所明訂：「經中華民國自由地區選舉人投票複決，有效同意票過選舉人總額之半數，即通過之」，這樣的門檻高度，固然已有論者指出我國憲法未來恐將陷入動彈不得的困境，¹⁶但並非全球孤例，戰後日本憲法，以及義大利、波蘭、立陶宛對公民複決修憲案的法定人數都是全體選民(the electorates)的 50% (以上)。由於這是憲法明文規定，公民投票法當然不能有不同於違憲規定，自然談不上降低不降低的爭議。

這次行政院欲降低公民投票門檻的事項，是指「公民投票法」第 2 條第 2 項第 1 款至第 3 款所列舉的「法律之複決」、「立法原則之創制」以及「重大政策之複決或創制」。原訂通過之門檻為「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」，擬修正之門檻為「同意票數多於不同意票數，且同意票數達投票權人總數百分之二十五以上者，即為通過」。

同樣的，公投案的通過或否決門檻的高低，固然是可以討論的議題，但絕不能是行政院長謝長廷的思維模式：「公投法本就是要讓公投可能過關，若公投提案不易過關，公投法就沒什麼意義。」(自由時報，2005/07/01，A3 版新聞)果若如此，不設任何門檻的制度選擇，豈非唯一的答案，又何需侈談「降低」云云。

其實，從其他國家對一般性公投案的通過門檻來看，可以說，設立門檻的反而是少數案例，例如義大利在今(2005)年 6 月 13 日舉行「放寬生殖禁令」的公民投票，就因為投票率未達到 50% 的門檻而失敗(中國時報，2005/06/14，A11 版新聞)。¹⁷換句話說，絕大多數國家公民投票結果，只要「贊成票多於反對票」，公投案就算通過。可是，我們必須同時瞭解，在全球舉行過的公民投票案例中，除了部分一連串伴隨著近乎 100% 的投票率以及贊成票的公民投票，明顯開啟了獨裁統治的源頭以外，¹⁸只有少數的案例出現投票率未達 50% 以上的情況，而為公民投票的結果提供了堅實的「正當性」(legitimacy)基礎。

反觀國內迄今實施的兩次公民投票：一是 2004 年 3 月 20 日舉行的兩項「防禦性公投」；二是 2005 年 5 月 14 日舉行的「憲法修正案」複決公投。前者是由總統所發動，在不僅是甘冒違法質疑而與總統大選同日進行，並且在行政機關全力配合宣導的情況下，竟然兩項「防禦性公投」都沒有達到「投票權人總數二分

¹⁶ 隋杜卿，「還會有下一次『修憲』嗎？」，刊登於 2005/05/05 蘋果日報 A14 版；徐正戎，「一個斷絕修憲的窘境」，刊登於 2005/06/12 中國時報 A15 版。

¹⁷ 另一種有條件多數決的情形見諸丹麥，丹麥憲法第 42 條，除了財政、政府借貸、薪資與退休金、規劃、課稅以及條約權責消滅等法案外，在國會通過法案的三天之內，單一國會的三分之一的議員可以要求對該法案進行公民投票。而否決該法案所需要的有條件多數決(qualified majority)，是至少有 30% 的選民投下反對票(vote No)。參見 Butler and Ranney(1994), op cit., pp.71-2.

¹⁸ Butler and Ranney (1994), ibid., p.181

之一以上」的法定要求而遭到「否決」。¹⁹

而為了憲法修正案而首度舉行的公民複決投票，竟然在政府不做宣導，且極為缺乏公共討論的情況下，²⁰投票率僅有 23%，但由於憲法及法律未有任何門檻規定，而被普遍認定為合法有效。但是這項修憲案卻難以具備任何正當性，即使投給「贊成修憲」立場政党的有效票高達 83%，表達贊成修憲的選民也僅佔全體選民的 19%而已。

我們有理由相信，這次行政院修改「公民投票法」的主張，基本上是從這兩次公投經驗中總結而來的。因為我們必須同時注意到，在這次行政院所提「公民投票法」修正版本第 17 條中，將中選會應為全國性公民投票案舉辦無線電視發表會或辯論會的「場次」，由現行（第 18 條）的「五場」縮減為「兩場」，而且更惡劣地是，透過修正案第 16 條，排除了所謂「防禦性公投」也必須舉辦無線電視發表會或辯論會的規定。

當我們把「行政院握有公投發動權」、「降低公投案通過門檻」以及「縮減電視發表會場次」等三項修正方向放在一塊來思考時，就可以非常清楚民進黨政府的意圖了。簡單的說，就是要在愚民的情況下，讓自己主張的議題，能夠在公民投票中強渡關山。因此，此刻提出修正「公民投票法」相關規定的動機，究竟是如民進黨一向宣稱的「還權於民」，還是包藏「政府擴權」的禍心，誠然有如是司馬昭之心，路人皆知，也揭穿了民進黨「偽善」又「民粹」的本質。

基於我國民眾的政治文化仍屬於較為被動接受（政黨）動員的「臣屬模式」，而非主動參與的「參與模式」，因此，有關公民投票案的通過門檻，還是以維持目前的標準「投票人數達…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」為當，方可避免政府當局以公民投票為操弄民粹、擴張權力的工具。

（五）防禦性公投程序的調整

在經歷 2004 年「320 公投」的爭議與衝擊以後，已有學界提出「刪除防禦性公投」的建議，²¹尤其是看到民進黨政府明知關於對美軍購內容的兩項「320 公投」，已經遭到「否決」，卻仍然在總統大選後推動「6108 億軍購案」，一場「全世界都在看」的「320 公投」，竟然如此的船過水無痕，不禁讓人質疑民進黨政府面對公民投票法律效力的誠意，更讓人質疑總統發動「防禦性公投」的必要。

不過，審視當前兩岸關係對國內政治情勢的影響，在野黨要根據法理與實際，而主張刪除「防禦性公投」，必將面臨極為艱困的政治壓力。事實上，我國當前憲政制度或國家體制出現的諸多困境，並非存屬制度規劃不當，而是對於濫

¹⁹ 這是「公民投票法」第 30 條第 2 項的「法律用語」，絕不可被國防部出版的「六千一百零八億軍購說帖」曲解為「未成案」。參見聯合晚報，2004-09-07，11 版新聞。

²⁰ 連所謂的「無線電視發表會」，中選會不僅選擇了以「政見會」的方式讓參選的政黨與選舉聯盟各抒己見，而且依法「至少」辦理一場。

²¹ 曲兆祥(2004)，同前註書，頁 155。

權者缺乏「懲罰機制」。因而，針對「防禦性公投」的爭議，最佳因應之道，不是主張刪除，而是順勢而為，要求總統發動防禦性公投之後，必須遵守憲政民主的基本原則：「權責相符」，也就是在「公民投票法」第17條中，增列第3項：「前項之公民投票，若遭否決，總統應立即辭職，以示負責。」

三、結論

我國的公投法，從未制定前一直吵到制訂後，今天顯然還要繼續吵下去，這都是因制定過程中只考慮到政黨利害，而未見對專業的尊重。學術研究也證實了，由於政治菁英在政治爭議中有許多破壞的方法，公民投票對突破政府僵局(deadlocks)並不是非常有效。²²另外一項耐人尋味的事實，統計1898~1992年間美國12州的公投結果，由州立法機關(legislature)而獲得選民認可(approved by the voters)的公投提案達到60%(1,282/2,103)，與之相較，由人民連署提出的公投提案，獲得通過的僅有三分之一(401/1,091)。學者指出這項差異性的可能原因為：選民拒絕公民創制提案遠高於州立法機關提案的趨勢，顯示選民對直接立法是抱著懷疑態度的(skepticism)。一個可能的解釋是，選民具有維持現狀(status quo)的傾向，因而反對經常被公民投票所提出的變遷。相對而言，許多由立法機關提出的公投議案同樣帶來變遷，但這些變遷的範圍往往較為溫和(moderate)，所以較少遭到反對。²³所以「公民投票法」的修正，應該是以健全制度，而非權力鬥爭作為思考的核心價值。

針對行政院提出「公民投票法」修正條文內容的分析，並參考其他國家實施公民投票的案例，本文提出的建議如下：

- (一) 立法院儘速制訂「中央選舉委員會組織章程」，尤其是中選會委員的產生方式，絕不可率由舊章、便宜行事，必須讓中選會委員能夠真正「獨立行使職權」。在此一前提下，可以接受廢止公民投票審議委員會的修法方向。
- (二) 基於對民意與憲政體制的尊重，可以考慮廢除立法院發動公民投票的權力，但是也不接受「行政機關經立法機關同意後發動」的模式。
- (三) 連署門檻與其他國家相較並不算高，實無需考慮降低；但是「公民投票法」有「提案」階段也需要連署的規定，似有畫蛇添足之嫌，應可配合修法刪除。
- (四) 公投通過門檻不宜降低，以避免政府操弄民粹。當然，為了讓民眾充分瞭解公民投票案的內容，尤其是通過與否的利弊得失，不僅無線電視辯論會場次不應減少，更應該立法規範行政機關必須善盡宣導的責任，這才是認真面對公民投票應有的作為。

²² Butler and Ranney(1994), op cit., p.215.

²³ Butler and Ranney(1994), ibid.,, p.252.

(五) 考慮兩岸關係對國內政治的影響，無須急於刪除「防禦性公投」，但應該增列總統必需為「防禦性公投」遭否決時下台負責的規定，一以嚇阻總統不敢輕易發動「防禦性公投」，二則為建立「權責相符」的民主體制，立下良好的立法典範。