

### 第三章 我國公民投票法立法過程之探討

本章在討論在台灣的憲政體制、權力分立以及政黨政治下的代議制度運作，與公民投票制度形成結果的關聯。首先，將先就公民投票在我國憲政體系及政治體系中的角色進行分析，以瞭解公民投票在民主政治中的定位及與代議民主制度的關聯。又，在立法形成過程中，公民投票的制度內涵，與國家認同、地方發展及民主化運動等三個層次活動密切有關，上開歷史因素下的發展脈絡，可藉以瞭解在我國社會現實與實際政治下，對於公民投票的實際需求，及期待它所能發揮的功能與作用。最後，再探討公民投票在我國立法院審議情形及有關爭議，對於立法結果的影響。

#### 第一節 我國公民投票制度發展的基礎與條件

對於任何一個國家來說，一項政治制度的引進，必然有其想要解決的問題，也有影響該項政治制度發展與型塑的原因。以公民投票為例，Bogdanor（1994：87）曾引據 Lijphart 所言「因為各國每部憲法都隱含著各國政府的特定思考邏輯與哲理」，而認為這是造成部分國家會採行公民投票，而部分國家不會的原因。尤有甚者，這些政府的思考邏輯與哲理，往往與其過去歷史經驗以及各國政體相關，因此很難歸納出任一原理原則。對於公民投票設計，也隨著各項與政府體制相關聯的要素以及各國所特有的歷史性、文化性背景因素，而呈現不同的制度面貌。

在我國，創制、複決權作為一項憲法所明定的基本權利，遲至行憲後五十餘年，始確定制度具體內涵，據以實施，其歷史因素及憲法上的規定為何，殊值探究。又既然公民投票制度的引進，是為了補充代議制度，台灣在引進此項制度時，為求制度順利運作，自應先探求在我國憲法規定與憲政體制下代議制度之運行情形，以及可能會影響公民投票運作的結構性因素。

## 壹、憲法規定下公民投票與代議民主

憲法第二條揭示：「中華民國之主權屬於國民全體。」，通稱「國民主權原理」。不過，憲法第六十二條<sup>15</sup>又明白規定立法權係由「立法院」以人民代表地位獨占行使。由此來看，我國的民主制可說是以間接民主制為基礎，法律主要是來自人民選舉產生的代議機關決定，因此，在此情形下，「國民主權原則」，應如何理解，又應如何看待憲法下的公民投票與代議民主的關係。

按「主權」(sovereignty)一詞原有對內及對外兩層意思，其中「對內主權」(internal sovereignty)係指某一地域內對於個人之至高獨立而永久的權威，以描述一國政府與其人民之關係。依其作用，又可區分為「立法主權」(legislative sovereignty)與「政治主權」(political sovereignty)。前者指有權對社會成員創設義務的主體，可界定為「立法」(對事)的投票；後者則為選舉權的權能，可界定為「選舉」(對人)的投票。如果再依「立法」與「選舉」兩種權能之歸屬，「對內主權」又可區分為「人民主權」(popular sovereignty)、「國民主權」(national sovereignty)及「國家主權」(state sovereignty)三種類型，其中將「立法主權」與「政治主權」皆由人民掌握者為「人民主權」；「政治主權」交給人民，而「立法主權」交給人民以外之機關者為「國民主權」；至於「立法主權」與「政治主權」皆非人民直接享有，則為「國家主權」(Suksi, 1993: 15-17)。

由上開概念來看，我國憲法第二條的國民主權原理，除了國民主權外，有無人民主權呢？由於憲法第十七條概括地授予人民有創制、複決之權，第二十七條、第一百二十三條、第一百三十六條對之也有若干相關規定，可知憲法並未排除人民享有立法主權，又憲法第二十七條第二項已為二〇〇〇年四月二十

<sup>15</sup> 憲法第六十二條規定：「立法院為國家最高立法機關，由人民選舉之立法委員組織之，代表人民行使立法權。」

五日修正公布之憲法增修條文第一條第二項明文排除適用，使人民亦得為立法之主體，由此可知，憲法第二條應同時包含了「國民主權」與「人民主權」兩種內涵。所以，人民在我國憲政體制下得享有立法主權並無問題，公民投票係為與代議制度併存於我國憲法中的制度。

不過，由於創制、複決權之實體依據是憲法保留的事項，必須依據憲法規定而論斷其權力範疇，自然不得違反憲法明文規定的權力分立架構，因之，在憲法未明定直接民主的事項與範疇的情形下，立法者雖有形成自由空間，惟立法者制定公民投票的相關法律時，仍須以憲法既定的權力分立規定為前提（蔡宗珍，2003：76）。

至於公民投票在我國受到相當程度的阻礙，造成延宕五十年才立法，在憲法上的原因之一，也因為憲法第二十七條第二項之規定，也必須全國有半數之縣市曾經行使創制、複決兩項政權時，國民大會始得制定辦法並行使之，因此對全國性的創制與複決權行使不但採間接形式，且實質上予以凍結（曲兆祥，2004：1）。<sup>16</sup>基本上，在世界各國，無論中央或地方層級的公民投票，均係由人民直接行使，惟在我國由於制憲者採取政權、治權區分的看法，並且認為以中國之幅員，直接民主宜以縣級為單位，遂在中央的政權歸之國民大會，並由國民大會代表人民行使政權下，將全國性的創制、複決權，交由國民大會此一代議機構行使，而憲法第二十七條第二項規定，使得近十餘年來，對於人民能否針對全國性事務進行公投，在我國政治議題討論上，始終存在著極大的爭議，莫衷一是，難以定論。不過，俟後隨著憲法變遷，以及國民大會制度之檢討，二〇〇〇年修憲後，憲法第二十七條第二項停止適用，使國民大會僅具有憲法修正案複決權，人民已得針對全國性事務行使創制、複決之權，而使公投立法有進一步討論空間，同時，進一步將公民投票視為人民的權利，並由民眾

---

<sup>16</sup> 雖然一九六六年國民大會將動員戡亂時期臨時條款予以修正規定為：「動員戡亂時期，國民大會得制定辦法，創制中央法律與複決中央法律，不受憲法第二十七條第二項之限制。」，依此國民大會曾制定「國民大會創制複決兩權行使辦法」，並於同年八月八日由總統公布，惟迄一九九一年四月二十二日廢止臨時條款，該辦法亦失效時為止，國民大會始終未曾行使該二項權利。

來直接參與，自然也就是無可迴避的課題。

## 貳、我國中央政府的體制與運作之困境

在憲法民主國家，每一種國家權力都在權力分立的原則下以「職權」(Kompetenz)形態表現，而每一種國家職權都必須具備憲法所要求的權力正當性，此等權力的正當性只能得自人民(蔡宗珍，2003：75)。基此，在一個踐行權力分立的憲政體制下，如果要看公民投票應如何設計或者能發揮何種功能，就要依據憲法對於各個國家權力機制的行使方式來探討。

代議政治的實踐透過不同的模式為之，對於各國中央政府體制的制度，在學理上，一般可區分為「總統制」、「內閣制」及「雙首長制或半總統制」<sup>17</sup>三種型式，不同的政治體制，牽涉到不同的制度原理，不同憲政原理下的行政與立法之機關便有不同的設計。總統制強調的是「權力分立」的原則，行政與立法必須嚴守各自的角色；內閣制的制度原理為「權力之融合」，行政與立法權基本上是一體的；雙首長制或半總統制與總統制之「權力分立」不同，其是在權力分享的基礎上運作，總統必須與內閣總理分享權力，同時總理也必須獲得議會支持(黃秀端，2006：109)。

再看行政、立法之制衡與監督，總統制中的總統與國會，均各自對人民負責，並分別交付總統與國會一定的對抗對方權限行使的特權，即總統對於國會通過的法律與預算案等，享有「否決權」(veto)，另外也享有一定範圍的行政命令發布權；而國會對行政部門享有國會調查權，對總統則另有彈劾權。不過，若形成政治僵局，體制上無解決之途徑，通常須拖延至一方任期屆至改選時，方得以解決。內閣制中由於內閣係在國會信任下產生，所以須向國會負責，且

---

<sup>17</sup> 雙首長制之名稱，著重於強調執行權係由雙元首長行使的制度特色；半總統制之名稱，則著重於總統一職係在內閣制下的虛位元首的角色，往總統制下掌握執行權的實權總統方向發展。二者內涵尚無重大歧異。

因內閣無直接的民意基礎，國會可以不信任投票方式倒閣，被國會不信任的閣揆面臨被倒閣時，為探求真正民意之所在，有權解散國會，提前改選。因此，倒閣權與解散國會權係為對應性的權力制衡設計，避免國會濫權。雙首長制或半總統制，總統由人民直選產生，政府首長及其成員通常由總統任命，但須對國會負責，且國會可以不信任投票方式倒閣，但政府首長無相對應之解散國會權，而是由總統享有可獨立行使的解散國會權（蔡宗珍，2006：77-81）。

我國的中央政府體制係採總統、立法院、行政院、司法院、考試院與監察院等六大憲法機關分立的制度，至於屬於上開三種類型中的哪種類型，由於我國制度相當程度混雜了上開三種類型的制度要素，對之界定，素有爭議，本文不欲參與此等論爭，以下的討論遂將僅限於我國憲法對於國家權力機制的安排，以及憲政體制下的政治運作，並且將焦點置於總統、行政院與立法院三者之間的憲政權力、民意基礎以及負責方式等互動關係與運行之困境。

我國總統的地位與職權，原見諸憲法第四章，總統享有統率全國陸海空軍、行使大赦、特赦、減刑及復權之權、依法任免文武官員、依法授與榮典等職權，但與美國等總統制國家不同之處在於，總統行使前述職權尚需經行政院長之副署，一切重要法案皆由行政院會議議決，由於副署制度往往是國家元首僅有虛權的表徵，由此可知，總統並未享有完全之行政權。

不過，隨著憲政改革，總統職權也逐漸轉變，其中一九九一年第一次修憲，將原本於動員戡亂時期臨時條款賦予總統的緊急命令權，及總統為決定國家安全大政方針而設的國家安全會議、國家安全局納入憲法，使得原本在憲法上並無真正權力的總統，享有國防、外交、兩岸關係及國家重大變故事項之決策權力。一九九四年第三次修憲，將總統由國民大會間接選舉，改由人民直接選舉產生，並採相對多數當選。此次修憲尚包括將總統發布行政院院長與依憲法經立法院同意任命人員之任免命令及解散立法院之命令，毋須經行政院院長的副

署，其趨勢為弱化行政院院長權力，強化總統權力的正當性（黃秀端，2006：109）。一九九七年第四次修憲，憲法增修條文第三條第一項規定，行政院院長由總統任命之，無須送請立法院同意。從此，總統對於行政院院長享有完全之任命權，並隱含有免職權（湯德宗，2000：112）。基此，總統直選的結果，使得總統權力的正當性因選民之支持而增加，總統選舉因為攸關國家重要政治職位替換，無疑是當前政黨最高度動員的所在，選民對總統的期待因此加深，但是除了人事任命權外，憲法並未真正賦予總統實際行政權，形成選民的期待與實際權力之間的落差，以致總統要依賴各種非正式管道來貫徹其意志（黃秀端，2006：100）。

另一方面，總統與行政院之間的權責也存在難以釐清的問題。憲法第五十三條規定，行政院為國家最高行政機關，顯然行政權歸屬於行政院。但行政院院長由總統直接任命，如不向總統負責，或者與總統意見不一時，均可能產生問題。此外，行政院須向立法院負責，接受立法院質詢，並有可能因政策問題，遭立法院不信任投票，如果行政院政策係承續總統意志而為，又應如何之處，凡此，都凸顯總統與行政院院長之間權責未明以及行政院院長難為問題。

再看總統與立法院的關係，由於總統與立法委員，均為人民直接選舉產生，各自具有民意基礎，且互不統屬，二者存在緊張關係，又總統一方面可經由行政院院長之任命權，貫徹其政治意志，實質指揮行政權，而達成引導施政目的，也不必向立法院負責。不過，這種關係當總統所屬政黨無法取得立法院主導地位，在行政院院長的任命上，如總統尊重立法院多數黨，而選擇立法院多數黨屬意人選出任行政院院長，有可能造成總統由政治場域全面撤守；反之，如總統所任命之行政院院長，無法獲得立法院實質支持，已使得行政院院長無法順遂施政，造成「少數政府」（minority government），<sup>18</sup>與立法院成為

---

<sup>18</sup> 有關少數政府，依據 Lijphart (1999：96-98) 的定義，是組成內閣的政黨在國會中的席次並未過半。這又可分成兩種形式，一種是單一政黨組成的「少數政府」，一種則是雖有一黨以上的聯合，仍是

分裂政權的態勢，就在所難免（蔡宗珍，2006：86）。

有關行政院、立法院之關係，也由於一九九七年的憲改，立法院失去「閣揆同意權」，覆議案門檻的提高，並增列不信任投票制度，使得行政與立法之間的權力及制衡關係已有轉變。<sup>19</sup>其中覆議門檻由「三分之一」提高為「二分之一」乙節，由於覆議制度的原意，係當行政機關首長不能認同議會之議案時所為之反制措施，一般而言門檻較原本議案通過門檻為高，其目的係為使在行政機關反對情形下，須在議會絕對多數都贊成情形下，始得要求行政機關執行。不過，修憲後，將覆議門檻調高為「二分之一」，亦即行政院如果要提出覆議，至少要掌握二分之一以上的立法委員席次，在此情形下，覆議案要通過，難度自然提高，證諸日後覆議案提出的結果也是如此。<sup>20</sup>在此情形下，如遇行政、立法產生僵局，除非行政機關認為具有突擊成功的可能，否則自然會影響行政機關選擇以覆議方式進行反擊的意願。

至於不信任投票制度，一九九七年修憲後，行政院院長由總統提名，且其提名毋須經立法院同意，因此，雖然司法院大法官會議釋字第四六一號解釋，仍認為行政院為最高行政機關，立法院為最高立法機關，行政院對於立法院負責，此一基於民意政治與責任政治原理之權責架構，雖歷經修憲仍未改變（湯德宗，2000：118），由於上開行政院院長提名權歸屬於總統，縱使立法院提出不信任投票，總統只要再提名一位行政院院長即可，對總統並不生影響，反而立法院須面臨被解散，重新改選危機，由於改選的代價太大，反對黨也沒有絕

---

國會中的少數。

<sup>19</sup> 憲法增修條文第二條第二項第三款規定：「立法院得經全體立法委員三分之一以上連署，對行政院院長提出不信任案。不信任案提出七十二小時後，應於四十八小時內以記名投票表決之。如經全體立法委員二分之一以上贊成，行政院院長應於十日內提出辭職，並得同時呈請總統解散立法院；不信任案如未獲通過，一年內不得對同一行政院院長再提不信任案。」，此即不信任投票條款。

<sup>20</sup> 就以公民投票法覆議案為例，行政院於二〇〇三年十二月十二日向立法院提起覆議，經立法院同年月十九日院會投票結果，贊成維持原決議者一百十八票，反對維持原決議者九十五票，原決議予以維持。參見立法院公報，第九十二卷，第六十期，二〇〇三年十二月三十一日出版，頁五八七至六三六。

對的把握重選會對己方有利，再加上重選後不論結果如何，組閣權仍在總統手中，反對黨不見得能得到任何好處，所以造成目前「不信任投票」制度，等於聊備一格。

此外，在歷次修憲後，立法院取得倒閣權，有權罷免及彈劾總統，對司法、考試、監察三院人事行使同意權，配合否決行政院覆議案的門檻調降為二分之一，使得法案、預算均由立法院之「多數決」做最後決定，政府的施政也須仰賴立法院的多數支持，立法院顯然成為決策立法的樞紐，政治運作的中心。另一方面，立法院透過質詢權、立法權與預算權，藉以牽制行政院的施政，並且實質主導重大政策的發展，而解散國會權僅得在立法院提出不信任投票，始得被動提起，在此情形下，只能賴定期改選及司法院大法官會議解釋予以制衡立法院，使得體制上幾無足以節制立法院權力行使的管道（蔡宗珍，2006：87），基此，立法權相對於行政權而言，佔有相對優勢。

綜上，憲法上的行政、立法關係，在歷次修憲後已有轉變，主要的問題在於總統與行政院院長之間存在權責難以釐清問題，「覆議」、「不信任投票」及「解散國會」對等權力制衡武器，不樂於為行政院與立法院運用，欠缺政治僵局解套的有效解決機制，以及體制上幾無足以節制立法院權力行使的管道，而使得現制下國家發展主導權高度向立法院傾斜，行政院功能與地位有實質萎縮之趨勢。公民投票作為彌補代議政治不足的一種機制，在制度的設計上，應以上開我國憲政運作發展困境的現況，包括節制立法院權力，以及化解政府與國會間政治僵局之解決，為主要考量。

### 參、我國代議政治實際運作現況及其評價

在我國代議政治的實際運作上，國民黨主政時代，立法權與行政權皆為該黨所主導，加上國民黨中常會之運作機制，使得若干憲政問題不致太凸顯。然

而，二〇〇〇年五月民進黨籍的陳水扁先生就任為總統，我國經歷首次的政黨輪替，惟執政黨與反對黨的角色雖然互易，而立法院的多數仍為國民黨所控制，使得修憲後存在的種種缺失，因政權更迭而暴露無遺，行政權與立法權的衝突也至此開始白熱化。

先看行政院院長人選之產生，依憲法增修條文第三條第一項規定，行政院長的提名無須立法院同意，因之，共治或少數政府執政都是有可能的，全然繫之於總統的選擇。不過，在野的國民黨卻認為雖然行政院院長的提名無須立法院同意，但行政院向立法院負責的規定並未改變，因此總統任命行政院院長，必須考慮立法院多數黨的意見（張文貞，2006a：17）。實際上，陳水扁總統一開始也選擇國民黨籍的唐飛擔任行政院院長，但只維持了六個月，即因核四問題等歧見，而告破局，俟後民進黨執政迄今，均以民進黨員擔任行政院院長，以貫徹其政治意志。

再回到立法院中政黨政治勢力的分配，二〇〇一年第五屆立法委員選舉之後，民進黨成為立法院最大黨，但卻未能得到過半之席次，形成國會中沒有任何一個政黨過半的情況，雖然在野黨要求執政黨釋出行政權力的壓力趨緩，不過，俟後在第五屆、第六屆立法院中，即使民進黨在立法上及重要議題上與台灣團結聯盟結盟，但是在國民黨與親民黨結盟情形下，仍然無法掌握國會的多數，在行政權無法取得一穩定而多數的立法權狀況下，執政上確實面臨「少數政府」的困境，行政院向立法院負責時，所面臨是沒有多數支持之國會，而造成施政困窘，憲政問題也一一浮現。

二〇〇〇年九月，當時的行政院院長張俊雄宣布停建核四，並片面凍結核四預算執行之決定，即引發朝野政黨更進一步的激烈對立，也使修憲後重大政策決定權究竟屬於總統、行政院或立法院的憲政體制定位問題，正式浮上檯面（張文貞，2006a：17）。另一方面，面對如核四問題等爭議，雖然立法院有倒

閣機制，但因倒閣與解散國會係為掛勾的，立法委員欠缺倒閣的動機，使得以倒閣與解散國會為解決行政與立法之間僵局的機制卻無法行使，最後，國民黨選擇提請釋憲方式解決爭議，而不循政治上的制衡監督途徑；民進黨則尋求公投立法解決未果。

對於行政、立法之爭議，不循政治上的制衡監督途徑解決，相關的例子，還包括公民投票法的立法爭議，行政院原欲以行政權主導諮詢性政策公投，立法院為制止此等諮詢性公投，遂以制定公民投票法反制，以及後來總統發動三二〇和平公投，在野黨雖然強烈反對，但亦未對行政院為不信任投票。除此之外，在野黨尚透過立法院自身不必直接付出代價的手段進行實質的施政杯葛，例如：院會與委員會中繁多的質詢、拖延立法、大幅刪減重大施政所需之經費預算、以程序理由拒絕審議法案或人事同意案，甚至逕行起草法案並通過立法，強令行政院接受立法院之實質決策權（蔡宗珍，2006：83-87）。這種現象，使得立法院不必承擔施政的責任，卻實質掌握政策主導權，也造成了行政院的決策權幾被架空，功能與地位有實質萎縮之趨勢。

此外，少數政府執政，在代議政治上產生的現象，尚包括若干重要法案，例如：行政院組織法、中央選舉委員會組織法、政黨法、地方制度法修正草案等，皆因政黨對立，而未有進一步討論空間，也造成行政院提案以及院會記名表決的通過率較低，而且政黨對立的情況，隨著泛藍與泛綠席次接近程度，越形嚴重。<sup>21</sup>又部分法律縱經完成立法，也爭議不斷，朝野政黨間的角力未曾停歇，除了公民投票法之外，三一九槍擊事件真相調查特別委員會條例、國家通訊傳播委員會組織法等，均是適例。而這些政治僵局，使得國家政務一部分的

---

<sup>21</sup> 黃秀端（2003）的研究，發現在少數政府時期，行政院提案的通過率較低且所須天數較長，院會記名表決的通過率只有三成多，與多數政府時期的九成八有相當大的差異，也由於記名表決之成功率過低，使得民進黨政府越來越怯於採取表決的方式。其次，政黨對立因政黨輪替之後少數政府執政而越來越嚴重，此種情況在泛藍與泛綠雙方席次越接近時，越形嚴重。政黨對立的情況，可以從政黨對決的表決比例增加、政黨對決的類型越來越傾向藍綠對抗以及政黨團結分數越來越高等指標看出端倪。

癱瘓，而此等政務癱瘓的後果，並非由立法院承擔，而是表現在行政院施政的困境上。在此種情形下，再因政黨間彼此存有意識型態以及背後特殊支持群眾的差異，加上黨中央對於所屬立法委員具有相當大的影響力，因此，更易引發激烈的對立，不易建立以穩定、互信為基礎的政治關係，加速僵局的形成（鍾凱勳，2000：93）。此外，由總統主導的行政權，在無法掌握國會多數的現實下，欲藉由諮詢性公投，繞過覆議權、不信任投票的行使，直接訴諸民意，以制衡立法院，也就有其脈絡因素可循。

至於在政府體制因素之外，其他有關代議政治的問題，尚包括立法委員能否代表選民意志、立法院的議事效率及品質以及能否解決社會衝突等。首先，就目前立法委員能否代表整體選民的意志，或是僅有政黨代表、個別選區代表或利益財團代表，而未具有整體的國會自主性（autonomy）？答案應是否定的。目前在整體立法委員背景上，反映的仍是社會經濟背景較佳的代表，難以有真正勞方或其他代表的出現，而且個別委員素質良莠不齊，以致社會深層的潛藏衝突問題，未能被正視；又由於政黨結構上執政與在野的結盟黨派人數，比例太接近，無助於和緩抗爭對立（廖達琪、洪澄琳，2004）。另外在議題之處理上，對於與意識型態有關的議題，立法院常成為政黨多數聯盟的禁臠（如軍購案），在與意識形態較無關的議題上，財團代表、個別選區利益代表可能就猖獗（羅傳賢，1992；康凌華，2004）。以上，均影響立法委員能否代表整體選民的意志。

至如看立法院的議事效率及品質，目前立法委員專業問政的是少數，周邊的配備措施也不足，雖勇於提案，能通過成為法律條文的法案近年也增加不少，但習慣上重大政策還是以行政院的提案為主（盛杏媛，2003：88-89）。在質詢方面，通常作秀的成分大，加深衝突的機會高，而不是在行政立法的對話中，澄清衝突的問題點，進而尋求可能解決方法。唯一較具深度的溝通，大多存在於委員會審議法案階段。其他問題尚包括立法院經常在會期最後一天，挑

燈夜戰通過數十個法案，<sup>22</sup>加開臨時會處理重大議題、包裹立法情形普遍，造成立法品質低落、立法功能不彰以及後遺症叢生。此外，其他因國會缺乏自律，在立法院的政策質詢中，立法委員以人身攻擊的方式辱罵行政官員，肢體衝突，未經任何辯證殺價式議決預算，或藉由法案圖利其本身所經營的企業集團，長期不出席開會卻仍領取薪俸，或欠缺立法專業智能，僅能就社會流俗觀點提出戲劇化的表演等現象，並非鮮見（李惠宗，2004：93-94），均影響立法院的議事運作，造成社會民眾的負面觀感。

至於民眾對於立法院表現的看法，則呼應了對於上開現象的不滿，依據台灣智庫於二〇〇四年十二月委託山水民調所做的民意調查結果發現，有高達六成三的民眾，不滿意第五屆立法院的表現，而感到滿意的僅佔一成九。對於立法委員有那些表現需要改進，有六成二的民眾認為是作秀問題，四成六的民眾認為是黑金問題，四成二的民眾認為是專業能力問題，四成的民眾認為是議事效率問題，三成六的民眾則不滿意立法委員的問政態度。此外，也有高達八成九受訪民眾認為立法委員需要被監督，以上的數據，顯示了民眾對立法委員觀感普遍不佳，也認有監督立法院之必要。<sup>23</sup>

綜上，因為少數政府帶來施政之困窘，可以從真正有發動公投意圖的往往是執政的民進黨，而非在野黨發動的現象可見一斑，當我們探討公民投票的制度設計內涵，尚不能自外於上開行政、立法互動，政黨政治勢力分配現況，政治僵局或社會衝突，難以在立法院中尋求解決，沒有任何機制可以制衡立法院，立法院代表性不足以及議事品質低落等問題，才能對公民投票作貼切設計，促使該制度發揮作用。

---

<sup>22</sup> 以第五屆第六會期為例，該會期通過五十七項法案，其中十三項法案在該會期最後一天通過，幾占法案總數四分之一。

<sup>23</sup> 此次民意調查進行時間是在二〇〇四年十二月二十一日至二十三日，以電話訪問全國二十歲以上民眾，有效樣本一千零八十四人，在百分之九十五的信心水準下，抽樣誤差約正負百分之三。

## 第二節 公民投票在台灣發展的脈絡

在台灣，公民投票的發展過程，與國家認同、地方發展及民主化發展等三個層次活動密切有關，可說是在不同的軌道，不同的時間下，為不同的政治行動者所運用，並且在上開歷史因素下，實際影響制度內涵之形成，其情形如何，以下將分別說明之。

### 壹、國家認同運動

在理念的倡議上，一九四七年台獨運動鼻祖廖文毅的「處理台灣問題意見書」即曾提到台灣的歸屬問題，必須尊重台灣人的意志，由公民投票來決定（林勁，1993：39），俟後反對運動所長期推動帶有主權運動性質的公投立法，在台灣主權地位的思考邏輯下，推動公投立法，並將公民投票視為解決台灣主權爭議的手段，另一方面，基於台灣獨特的國家定位問題，而使國家認同議題，深切影響公民投票理念的形成。隨著一九八七年台灣解嚴後，政治環境的日益開放，環繞在國家主權議題的公投主張，成為一項重要的政治議題，俟後更與主要政黨的發展有所相關。

一九八六年民進黨成立，公民自決的主張進入政策領域，包含九〇年代的「台灣公民投票基金會」，「公民投票促進會」，將確保主權國家地位議題，併同兩岸關係、外交政策、總統選舉方式、重要公共政策、憲政體制與以台灣名義聲請加入聯合國等議題，主張應經全體公民議決（許宗力，1999：93）。一九九一年，民進黨通過修正黨綱，宣示將建立主權獨立自主的台灣共和國及制定新憲法的主張，應以公民投票方式決定，並且在立法院發言主張以公民投票更改國號為台灣共和國。一九九九年，民進黨台灣前途決議文更提出，台灣是一主權獨立國家，任何有關獨立現狀更動，必須經由台灣全體住民以公民投票

的方式決定。二〇〇三年八月十二日陳水扁總統以兼任黨主席身分，在主持該黨中常會更曾直言指出，「公民投票」是民進黨的黨魂，更進一步將公民投票與民進黨發展進行連動。

在此情形下，為解決國家認同問題，全國性公投納入制度規範及日後防禦性公投條款的訂定，就是可預見的發展。在公投立法的過程中，也因為受到主要政黨對於上開國家認同因素看法分歧的影響，也影響對於公民投票採行與否的態度，其後支持或反對公投立法及其主要論述，基本上也延著此一分歧而區分。

## 貳、地方發展運動

在公民投票的執行經驗上，自一九九〇年五月二日高雄後勁反五輕自力救濟委員會針對「是否贊成中油設立五輕廠」議題，舉辦了台灣第一次公民投票以來，至二〇〇三年十二月二十七日澎湖縣政府舉辦「是否同意設置觀光特區附設博弈業」公投案為止，在無法源依據的情況下，民間或地方政府舉辦過的地方性公民投票超過二十二次（參閱附錄二），我們可以說上開公投經驗，主要是由地方性、區域性政策議題開始，而與國家認同、主權議題為主軸的公投運動，形同明顯的對照，在地方的草根實踐經驗中，一部分並被社會運動者，視為一種集體抗議手段與形式。其中，一九九七年的拜耳案，雖然該次公投因故未舉辦，但已使各界對於公民投票的關注，由國家認同、統獨問題議題，成功地轉移至經濟、環境保護議題，凸顯台灣現實環境對於公民投票制度的需求，並不只在處理國家認同問題，民眾更期待公民投票運用以解決攸關地方性經濟建設、開發計畫或環境保護事項等問題。

我們再從上開公民投票的發動來看，一九九〇年的後勁五輕案，一九九五年永康公園案，以及一九九八年的台北內湖大湖里建醫療園區案，是由民間社

區組織自主發起，其餘主要是由地方政府主導，層級包括直轄市政府、縣（市）政府及鄉（鎮、市）公所。上開公投的發動，大別呈現了下列意義：第一，對於社區組織自主發起部分，其動機源自認為政府決策過於封閉，無法含納民眾聲音，爰發動公投作為自力救濟，向政府進行民意的展現與宣示。第二，對於地方政府主導方面，一則是地方政府運用公投策略，以徵詢民意為由，企盼弱化抗爭民眾的力量，並藉由民意取得建設的正當性，以對應少數民眾的反對；一則是因中央集權過於集中，而使得當地地方政府的意見受到不當壓縮，地方政府遂藉民意的展現，用以對中央政府抗衡。顯示部分地方政府認為，透過公投向民意諮詢的行為，以解決地方公共政策爭議，有其必要性。另外，一九九八年台南市政府舉辦主權公投案及機場興建案公投，台北縣政府、台北市政府及宜蘭縣政府相繼舉辦的核四公投，都是由當時在野的民進黨執政之直轄市、縣（市）為之，更具有反對黨對抗執政黨的意味（葉俊榮，1999：132-34）。

再來看公投議題，議題內容涵蓋環保、能源、地方開發、經濟建設、社區發展等層面，呈現多樣化面貌，其中二〇〇三年間辦理的公投，包括北宜高交流道有關坪林行控中心改為一般交流道公投案、集集焚化爐公投、澎湖博奕公投等九例，得到民眾相當程度的關注與參與，雖然此階段辦理的公投，並未具有法定拘束力，惟其實施過程及結果，證明了公投議題在台灣的重要性，大別來說，地方發展公投經驗，與法案的創制、複決無關，主要則是環繞著政策票決而生，尚非西方國家談論直接民主所著重的立法公投。如果再從核四、拜耳設廠的案例來看，兩者有其共通的模式，核四預算案、拜耳租地案在議會中進行審查時，都是議場內混亂不堪，議場外民眾與警察推擠。反對派於議會混亂中決議失利後，便接著舉行公民投票。主要的問題在於既有的決策體系，無法消化各方的爭議，也無法提供論證的場域，使得爭議不得不在政治議場進行零和的抗爭（葉俊榮，1999：139）。由於代議政治存在這些無法處理的公共政策爭議，也直接影響了將「政策票決」納入我國公民投票制度。

因受限於公民投票尚未完成立法的因素，法制化前的公民投票，僅係地方居民所參與「不具法律效力」的公投，不過這些公投的實踐，顯示人民對於基本政治參與權利的覺醒，也引發若干政治效應，其中二〇〇三年間辦理的公投，引發社會各界對於建立公民投票制度內涵的持續關注與熱烈討論，直接影響了公民投票法的催生。

## 參、民主化發展運動

台灣政治的民主化，從一九八七年解嚴、一九八九年解除黨禁，開始有較為快速的發展，而民主發展的經驗，則始自選舉的開放，從國會全面改選、總統直接民選，人民的權利意識已經普遍高漲，對參與決策過程的期望也大為提升，由於創制、複決作為憲法賦予人民的一種參政權利，公投立法成為人民追求完整政治權利所無法迴避的課題（陳志瑋，2004：48）。另外一個原因，則是公民投票近年來不斷在各地開花結果，成為國際潮流所趨，除了為世界各國用以進行重大憲改的正當性基礎、區域整合外，九〇年代以來，世界各國以公民投票決定國家前途適例更是層出不窮，<sup>24</sup>使得公民投票納入民主建制，始終具有一定的吸引力。

一直到二〇〇〇年完成政黨輪替，併同立法院政黨結構，形成朝小野大的局面，造成民進黨政府執政的困境，於是遂回到國民主權這個層次來作考量，希望能藉由公投解決執政的困境。二〇〇三年三月間核四公投議題，再度喚起

---

<sup>24</sup> 依據瑞士日內瓦大學直接民主中心的統計資料顯示，目前全世界有一百五十六個國家舉辦過全國性或地方性公民投票，自一九八九年以後，三十個制定新憲法的國家中，只有三個國家沒有採納公民投票。至二〇〇三年十一月底，全世界已舉辦過一千五百二十三次全國性公民投票。一九七二年至二〇〇二年間，歐洲共有超過一億五千萬的公民在十一個國家舉行過二十七次是否加入歐盟的公民投票；美國各州舉辦之公民投票次數合計更高達二千八百六十九次之多。參見行政院編（2004）·《民主寫歷史 公投護台灣》公民投票宣導手冊，頁7。至於世界各國以公民投票決定國家前途適例，諸如一九九〇年斯洛凡尼亞、一九九一年立陶宛、愛沙尼亞、拉脫維亞、喬治亞、克羅埃西亞、馬其頓、亞美尼、烏克蘭、亞塞拜然，一九九二年波士尼、一九九三年伊里多利亞、塞爾維亞以及一九九九年東帝汶等國家之獨立等。

國人對公投的關注，緊接著台灣加入 WHO 的受挫，以及政府多次宣示舉辦公投的決心、地方頻頻以公投方式展現民意，使公投立法的必要性與急迫性，成為輿論關注的焦點。另一方面，這也與民意期待是相符的，由於公投作為一種解決政治爭議的途徑，並且透過立法實踐，是深獲民意支持的，<sup>25</sup>於是，各主要政黨相繼提出「公民投票法」草案，遂進入立法議程。同時在二〇〇四年總統大選的觸動下，面對此一政權保衛戰，在總統選舉效應與壓力下，公投立法成為朝野政黨不得不審慎處理的議題，為了爭取民意認同，獲得總統大選選票支持，各政黨不得不互爭議題主導權，<sup>26</sup>形成一股沛然莫之能禦的力量，促使公投立法納入政策議程，並由立法院召開臨時會處理，進而通過立法。

以上的分析，在於說明公民投票為政治行動者所運用的情形，其間自然也包括了代議民主體制下政黨、政治菁英與利益團體等重要政治行動者的參與，俟後制度的建構也在上開歷史及發展因素下型塑。另一方面，政治制度的改革，通常會受到政治文化習性以及過往實踐經驗之影響，未來公民投票制度之修正、調整，預料仍將受到上開發展脈絡有關因素的影響。

---

<sup>25</sup> 相關的民調及民意遞嬗情形包括：行政院研究發展考核委員會一九九三年四月的民意調查結果顯示，有百分之四十七點五的民眾認為對重大問題可由公民票決，百分之二十六的民眾認為公民投票應以制定法律方式為之。其後，該會在一九九九年所作的民意調查，則有高達百分之七十一點七的民眾，贊成對重大問題舉辦公投，僅百分之十五點四表示不贊成。二〇〇三年六月 TVBS 的民意調查，百分之五十四的民眾贊成以公投來決定核四存廢，百分之六十九的民眾支持舉行立委席次減半公投的有，百分之五十八的民眾支持舉行加入 WHO 公投。二〇〇三年十月全國公信力的電話調查，有百分之六十三的民眾認為公投必須在有法源的情況下進行，而認為不需要立法也可以進行公投者，僅占百分之十六，更顯示一個重要訊息，民眾除了支持公投外，更支持有法源的公投（洪永泰，2003：55）。

<sup>26</sup> 公投法立法議程原由執政黨主導，在多數民意支持以及民氣可用的情形下，在野陣營為避免反對公投立法，遭致背離民意的批評，喪失總統選舉競爭之優勢，不得不調整策略，轉而主張支持立法，並進行議題主導權之爭奪戰，除了提出草案，作為協商與立法之依據之外，進而運用國會多勢之優勢，實質主導立法結果，使立法通過內容符合在野陣營訴求。

### 第三節 立法院之提案、審議及其爭議問題

為瞭解公民投票立法後的設計，是否滿足台灣社會的需要，允宜由瞭解立法者的考量著手，並且因為俟後立法結果產生爭議的所在，部分源於各政黨於所提草案版本的基本價值主張差異，與存在利益考量，爰本節將先就立法院各屆期有關公民投票法草案的提案及審議過程進行概述，之後再將討論焦點集中於對立法結果影響最大的第五屆立法院各政黨、立法委員提出的五個公民投票法相關版本及其立法爭議問題，作為檢討現行法制設計問題之基礎。

民進黨新潮流派系新國會研究室於一九九一年三月公布之公民投票法草案初稿，係為公民投票法制化之開端，至於立法院提案，一九九三年民進黨籍蔡同榮委員所提之公民投票法草案，係首部法案草案，而綜觀立法院第二屆至第三屆會期中提出的公民投票法草案相關版本包括：蔡同榮委員等人、林濁水委員等人、黃爾璇委員等人、郁慕明委員等人所提四個「公民投票法」草案版本；趙永清委員等人及行政院則分別擬具「創制複決法」草案。

其中公民投票法草案之審議，一九九三年十二月間，上開四個版本經交付內政及邊政、法制兩委員會審查，並交付朝野協商；俟後經協商完成之「公民投票法協商版」共十七條，經立法院內政及邊政、法制委員會於一九九四年三月十六日聯席審查修正通過，並於一九九五年五月五日排入院會議程，進入二讀程序，但經立法院決議暫緩審議，俟立法院職權行使法一九九九年一月二十五日公布施行後，上開草案因未能於第三屆立法委員任期內完成審議，同年二月一日宣誓就職之第四屆立法委員不予繼續審查，已視同廢棄。<sup>27</sup>

<sup>27</sup> 一九九九年一月二十五日施行之立法院職權行使法第十三條規定：「政府機關及立法委員提出之議案，每屆立法委員任期屆滿時，尙未完成委員會審查之議案，下屆不予繼續審議」。至於趙永清委員及行政院擬具之「創制複決法」草案，並未與公民投票法草案版本併案審查，反而是另行交付內政及邊政、法制、司法委員會審查，也未能完成立法程序。

二〇〇〇年五月二十日政黨輪替，內政部配合同年四月二十五日修憲後，國民大會僅具有憲法修正案複決權，憲法第二十七條第二項規定停止適用，爰重行研擬「創制複決法」草案，增列人民得就全國性事務行使創制、複決之權，並函報行政院於二〇〇一年四月二日核轉立法院審議；此時在野的國民黨，則提出「公民創制複決法」草案。惟上開兩項法案均未能於第四屆立法委員任期內完成審議，成為屆期不續審之法案。

第五屆立法院開議後，相繼提出的公民投票法草案版本包括：

- (一) 蔡同榮委員等一百十四人擬具「公民投票法」草案。
- (二) 台灣團結聯盟立法院黨團及蔡同榮委員擬具「公民投票法」草案（以下簡稱台聯黨團版）。
- (三) 民主進步黨立法院黨團擬具「公民投票法」草案（以下簡稱民進黨團版）。
- (四) 行政院擬具「公民投票法」草案。
- (五) 中國國民黨立法院黨團及親民黨立法院黨團擬具「公民投票法」草案（以下簡稱國親黨團版）。

在主要政黨皆有提案的情形下，顯示各政黨對於公投立法已經捐棄過去對於公民投票與創制複決用語以及有關意識型態、公民投票須否有法源依據之爭論，實際進入法案內容的討論。

### 一、主要政黨及提案委員基本立場、立法原則及價值主張比較分析

草案雖有五個版本，惟其實際內涵，其中民進黨團版及行政院版，係以黨政同步方式提出草案，二個版本內容大抵相同；至於台聯黨團版，除了公投適

用事項外，與蔡同榮委員個人所提版本亦大致相同，以上配合國親黨團版，實際上可視為三種版本。

茲將各草案版本之基本立場、立法原則及有關價值主張，<sup>28</sup>分別說明如次：

(一) 民進黨團版、行政院版：

民進黨的黨綱之一，即是台灣前途由台灣人民自主決定，因此在很早就提出以公投的形式，決定台灣的國土區域與國際地位問題，在此之外，民進黨支持公投立法，除了國家認同議題外，也包括了核四以及晚近透過公投來獲得重大憲政改革的正當性基礎等因素，二〇〇三年核四問題發生後，陳水扁總統再次提出通過公投來解決有關問題，之後民進黨即積極推動立法。<sup>29</sup>復為因應立法院於二〇〇三年七月八日至十日召開臨時會審議公民投票法需要，民進黨與行政院於同年七月一日、四日二度召開黨政協商會議討論研擬草案事宜，俟後內政部依上開協商結論，<sup>30</sup>研擬草案陳報行政院，經行政院由許政務委員志雄邀集相關機關討論通過送民進黨團政策會參考，並於同年七月七日第三次黨政協商會議修正通過黨政協商版草案。嗣民進黨團將上開草案酌作修正後提出黨版草案。

至於行政院方面，配合公民投票之立法，撤回「創制複決法」，改提「公民投票法」，草案研擬機關內政部為爭取立法時效，並配合立法院朝野黨團

<sup>28</sup> 各版本草案內容，參見立法院第五屆第四會期第八次會議議案關係文書，院總字第一五七四號，二〇〇三年十月二十九日印發。

<sup>29</sup> 在未有黨版草案提出前，民進黨在立法院中向來支持蔡同榮委員所提之「公民投票法」草案。

<sup>30</sup> 該項黨政協商會議結論，主要內容包括：(一) 法案名稱訂為「公民投票法」，納入行政院版創制複決法相關程序設計；(二) 設公民投票審議委員會，隸屬中央選舉委員會，負責審議公民投票有關事項；(三) 納入地方性公投，但僅作原則性規定，細節部分授權地方自行訂定；(四) 公民投票範疇分為「修憲議題」及「法律與重大政策議題」；修憲議題得由公民連署或行政院經立法院同意後發動，但公民連署門檻應較高。(五) 增設「防禦性公投」機制，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，提出公民投票案。俟後民進黨團及行政院分別提出之草案，除了公民投票審議委員會之設置，未於條文中予以規範，實際上係由各級選舉委員會進行審查外，其餘大致依上開結論辦理。參見內政部編(2004)，《公民投票法研訂實錄》，頁13。

協商需要，爰就與黨版相同內容版本於同年十月二十八日函報行政院，上開兩項公民投票法版本，其基本立場與蔡同榮版尚屬相似，只在是否設限問題上有所分歧，而若干程序性規定，則規定較為詳盡。其草案特色，大致也呈現公投議題力求廣泛，不任意限制人民表達意見的範圍；發動公投的程序具有多元性；人民連署門檻適中，不就公投時間妄加不必要的限制等。

## （二）國親黨團版：

由於公民投票在台灣的發展，與反對運動關係密不可分，因而造成意識型態之爭，二〇〇〇年政黨輪替前，當時執政的國民黨認為民進黨倡議公投，係企圖「以民主來包裝台獨」，因此極力反對公民投票法草案相關版本的立法，並以制定創制複決法草案，以為因應。二〇〇三年則在憲法保留的前提下，將公民投票界定為處理重大政策、公共建設或法案的機制，並首度提出以「公民投票法」為法案名稱的草案。

國親黨團版共九章六十八條，相較其他版本，規定最為詳盡；其立法原則，也揭示得最為明確，包括：憲法保留、補充代議及政治和諧、謹慎發動、政治安定、政策穩定、民眾知情、公正審議等七項原則，其中尤以補充代議及政治和諧原則，認為創制複決權為人民之直接民權，發動主體應為人民，為免行政或立法機關藉公民投票作為對抗其他機關之工具，破壞憲法規定之權力分立與制衡原則，爰排除其他國家機關具有公投提案發動權，特別值得注意。另一個特點，則是版本限制最嚴，並充分運用其國會優勢，包括將國家定位、國號、國旗之變更、憲法修正、領土變更等事項，排除於公投範圍之外；避免公投影響選情，限制公投不得與總統、副總統或縣市長選舉同日辦理；由各政黨依立法院政黨黨團席次比例推荐公民投票審議委員會委員等。

### （三）蔡同榮版及台聯黨團版：

蔡同榮委員，作為海外異議人士先驅，推動公投立法不遺餘力，<sup>31</sup>一九九三年七月於立法院提出第一個法案版本，因屆期不續審之故，於二〇〇二年二月再次提出草案。該版本未分章節，條文僅十六條，其中最受關注的，係為第六條規定國旗、國歌、國號、領土變更、國家主權等國家定位議題作為公民投票之適用事項，該條款遂又被稱為「台獨條款」或「不設限條款」。除此之外，該版本對於重要事項僅作原則性規定，明顯的訴求重點，係對台灣主權及國家定位議題舉行公民投票，至於公民投票進程序，諸如公民投票之提案、連署程序、公民投票進行之方式與程序等，則規定簡略，甚或未加以訂定。

至於台聯黨團，該政黨之政策綱領之一，即是認為台海兩岸關係之現狀，為台灣與中華人民共和國並存於世界，是任何人無法否認的歷史事實與客觀現實。此一現狀如有任何變更，必須在無外力強制之和平條件下，透過公民投票程序，經由台灣兩千三百萬人民共同決定，並獲得國際承認與制度保障，方得付諸實行。該黨認為，在前項事實基礎與法律原則下，為面對中華人民共和國長期封殺我國國際活動空間之嚴峻挑戰，並區別於中華人民共和國泛稱「中國」之名稱，該政黨遂全力推動「台灣正名」，主張應以「台灣」之名作國家定位。由於上開政綱與蔡同榮版提案精神一致，該黨團遂依蔡同榮版本內容，略作修正後，並與蔡委員以共同提案方式提出黨版草案。

---

<sup>31</sup> 蔡同榮委員從一九九〇年主導成立公民投票促進會後，即透過發動公投遊行、聖火及絕食等各項街頭活動，宣導公投理念，促使公投深入民間。

## 二、草案各版本內容主要差異比較分析

以下將就各提案版本內有關影響整部法案精神及運作之重要性規定，分別進行比較分析，以瞭解各版本主要差異所在。

### (一) 公民投票適用事項：

有關各草案版本有關公民投票適用事項之規定，茲臚列如下表：

表 3-1 公民投票法相關版本比較表—公民投票適用事項及排除事項

草案版本	公民投票適用事項	排除事項
民進黨團版 行政院版	1.全國性公投： 法律立法原則之創制或法律之複決、重大政策議題、修憲議題、防禦性公投條款。 2.地方性公投： 自治條例立法原則之創制或自治條例之複決、有關地方自治事項之重大政策議題。	預算、租稅、薪俸及人事事項
國親黨團版	1.全國性公投： 法律之複決、立法原則之創制、國家重大政策之創制或複決、憲法修正原則之創制。 2.地方性公投： 地方自治法規之複決、地方自治法規立法原則之創制、地方自治事項重大政策之創制或複決。 3.有關公共設施之重大政策公民投票案。	1.憲法制定、國號、國旗及領土之變更。 2.有關外交、軍事、國家安全保障、宣戰、媾和、預算、租稅或有關人事、薪俸、社會福利、特定族群之事項。
蔡同榮版	1.國旗、國歌、國號、領土變更、國家主權等國家定位議題。 2.其他全國性重大政治議題。	預算、租稅、薪俸及人事案
台聯黨團版	未規定。	預算、租稅、薪俸及人事案

資料來源：筆者自行整理自各草案版本

關於公民投票適用事項的範圍，蔡同榮版及台聯黨團版主張最寬，除預算、租稅、薪俸及人事案不得作為公投標的外，其餘則未有限制，蔡同榮版更正面表列國家定位議題為公投標的。其次，則為民進黨團版及行政院版，將法律、重大政策、修憲議題及防禦性公投條款列為公投標的，排除事項則與蔡同榮版及台聯黨團版相同。至於限制最嚴的，則為國親黨團版，將法律、重大政策、憲法修正原則之創制列為公投標的，排除事項範圍亦最寬，除了規定憲法制定、國號、國旗及領土之變更事項，不得予以公投，更將外交、軍事、國家安全保障、宣戰、媾和、社會福利及特定族群之事項，均納入限制。

關於創制之形式，就法律案而言，民進黨團版及行政院版、國親黨團版均採「立法原則」之創制，而未考量草案創制，易言之，法案的創制案最後都必須回到立法機關形成法案的實際內容。其次，重大政策之公投，由於肇因立法形成過程中，對於若干重大政策的反彈，在歷史因素之下，並未被各版本所排除，均納入得公投之標的。

另從公民投票的實施範圍而言，蔡同榮版因規定公投範圍係針對國家定位議題及其他全國性政治議題，係以全國性公投為範圍；台聯黨團版則未有明確規定。除此之外，民進黨團版及行政院版、國親黨團版均納入地方性公民投票之規定，其中國親黨團版就地方性公民投票之實施要件及程序，進行周詳規範；民進黨團版及行政院版則僅就地方性公投作原則性規定，其程序授權地方以自治條例定之。

(二) 公民投票審議委員會：

有關各草案版本對於公民投票審議委員會之規定，茲臚列如下表：

表 3-2 公民投票法相關版本比較表—公民投票審議委員會

草案版本	公民投票審議委員會	
	設置方式	委員組成
民進黨團版 行政院版	未規定。(由中央選舉委員會為主管機關)	
國親黨團版	<p>1.全國性公投： 行政院設全國性公投審議委員會，審議事項包括：公民投票事項之認定、公共設施公投案之區域範圍、提案是否為同一事項、地方性公投事項疑義之認定以及不服地方公投審議委員會之決定。</p> <p>2.地方性公投： 直轄市政府、縣(市)政府設地方性公投審議委員會，審議事項包括：地方性公民投票事項之認定、公共設施公投案之區域範圍、提案是否為同一事項之認定。</p>	<p>1.全國性公投： 委員 21 人，任期 3 年，除中央選舉委員會主任委員為當然委員並為召集人外，餘由各政黨依立法院各黨團席次比例推荐。</p> <p>2.地方性公投： 委員應包括學者專家及當地各級民意代表，其組織，由直轄市政府、縣(市)政府擬訂。</p>
蔡同榮版 台聯黨團版	未規定。(由中央選舉委員會為主管機關)	

資料來源：筆者自行整理自各草案版本

依上開各草案版本內容觀之，其中僅國親黨團版基於為避免特定政黨或政治勢力操縱公投案件之審議，而有公民投票審議委員會之設置，並規定其委員由各政黨依立法院各黨團席次比例推荐產生；而其他草案版本則僅規定由中央選舉委員會為主管機關，並無另行設置審議機關。

(三) 公民投票的發動權：

有關各草案版本對於得發動公投主體之規定，茲臚列如下表：

表 3-3 公民投票法相關版本比較表—公民投票的發動權

草案版本	發動權
民進黨團版 行政院版	1.全國性公投： (1) 公民連署。 (2) 行政院經立法院同意後提出。 (3) 總統提案，經行政院會議之決議後提出。 2.地方性公投：公民連署。
國親黨團版	1.公民連署。 2.排除政府機關舉辦或委託辦理公投。
蔡同榮版 台聯黨團版	1.公民連署。 2.立法委員總額三分之二之出席及出席委員三分之二之決議提出。 3.總統提案，經行政院會議之決議後提出。

資料來源：筆者自行整理自各草案版本

有關公民投票的發動權，基於國民主權原理，各草案版本均規定有「公民連署」乙項，在人民以外之提案權，民進黨團版及行政院版規定，行政院得經立法院同意後提案，係採行政機關與立法機關協力交付公投方式辦理，目的在於解決行政、立法僵局；此外，由於現行政府體制及憲法結構下，總統負責國家安全大政方針，享有實權，並因為國家認同等歷史因素，民進黨團版及行政院版、蔡同榮版及台聯黨團版均有「總統交付」規定，其中民進黨團版及行政院版對於總統之交付公投，僅限於防禦性公投條款乙種，蔡同榮版及台聯黨團版則未設有限制。在立法機關提案方面，蔡同榮版及台聯黨團版規定，得由一定人數之立法委員提出公投案。

另外，國親黨團版則基於為避免公民投票成為行政或立法機關互為對抗之工具，除了明文排除政府機關具有提案權，包括行政機關與立法機關均不得提案外，進而規定違反者受刑事處罰，並得對之追償政府支付費用，因處罰極重，立法防堵的立場相當鮮明。

#### (四) 公民投票的門檻：

##### 1、成案門檻：

有關各草案版本之成案門檻，包括提案門檻、連署門檻規定，茲臚列如下表：

**表 3-4 公民投票法相關版本比較表—公民投票的成案門檻**

草案版本	提案門檻	連署門檻
民進黨團版 行政院版	1.全國性：總統選舉選舉人總數「千分之五」以上。 2.地方性：地方自訂。	1.全國性：總統選舉選舉人總數「百分之二」以上。但修憲議題為「百分之二」。 2.地方性：地方自訂。
國親黨團版	1.全國性：總統選舉選舉人總數「百分之一」以上。 2.地方性：直轄市長或縣（市）長選舉選舉人總數「百分之二」以上。 3.公共設施公投案：該區域範圍內直轄市、縣（市）長選舉選舉人總數「百分之二」以上。	1.全國性：總統選舉選舉人總數「百分之五」以上。 2.地方性：直轄市長或縣（市）長選舉選舉人總數「百分之十」以上。 3.公共設施公投案：該區域範圍內直轄市、縣（市）長選舉選舉人總數「百分之十」以上。
蔡同榮版	無。	國家定位議題應達全國選舉人總數「百分之四」以上連署；其他重大政治議題則為「百分之二」。
台聯黨團版	無。	全國選舉人總數「百分之四」以上連署。

資料來源：筆者自行整理自各草案版本

民進黨團版及行政院版、國親黨團版均作提案、連署兩階段設計，並分別規定其門檻，惟民進黨團版及行政院版規定人數較低，連署部分為總統選舉人總數「百分之二」，修憲議題則提高為「百分之五」；至於國親黨團版全國性公投為總統選舉人總數「百分之五」，地方性公投及公共設施公投則為「百分之十」，門檻極高。蔡同榮版及台聯黨團版均無提案人數限制，連署門檻則以全國選舉人總數「百分之四」為原則。

## 2、通過門檻：

有關各草案版本之通過門檻，包括出席率門檻、可決數門檻規定，茲臚列如下表：

**表 3-5 公民投票法相關版本比較表—公民投票的通過門檻**

草案版本	出席率門檻	可決數門檻
民進黨團版 行政院版	投票人數須達投票權人總數 二分之一以上。	過半數同意。
國親黨團版	投票人數須達投票權人總數 二分之一以上。	有效投票數超過二分之一同意。
蔡同榮版 台聯黨團版	投票人數須達投票權人總數 二分之一以上。	總投票數過半數贊成或反對 為通過。

資料來源：筆者自行整理自各草案版本

各草案版本之通過門檻，包括出席率門檻、可決數門檻規定，規定相當一致，均以出席率須達投票權人總數二分之一，可決數門檻以超過二分之一同意為原則。

(五) 公民投票結果之處理與效力：

有關各草案版本對於公民投票結果之處理與效力規定，茲臚列如下表：

表 3-6 公民投票法相關版本比較表—公民投票結果之處理與效力

草案版本	公民投票結果之處理與效力	
	公投案經通過者	公投案經否決者
民進黨團版 行政院版	1.法律、自治條例立法原則之創制：行政機關應於三個月內研擬送立法機關，立法機關應於下一會期休會前完成審議。 2.法律、自治條例之複決：第三日起失效。 3.重大政策：權責機關應為必要處置。 4.修憲議題：立法院於半年內擬定憲法修正案，提請國民大會複決。	三年內不得就同一事項再提案。
國親黨團版	1.法律、自治條例立法原則之創制： (1)行政機關應於三個月內研擬送立法機關，立法機關應於下一會期休會前完成審議。 (2)經創制制定之法律或自治條例，於二年內不得修正、廢止或複決。 2.法律、自治條例之複決：第三日起失效，且自失效之日起二年內，其失效部分，不得再制定或創制。 3.重大政策複決：權責機關於一年內完成相關法律或自治法規之制定、修正及預算之變更。	二年內不得就同一事項再提案。但公共設施之公投案為「八年內」。
蔡同榮版 台聯黨團版	政府機關應於該年度內，完成相關法律之制定修正及預算之變更執行。	二年內不得就同一主旨之議題再提案。

資料來源：筆者自行整理自各草案版本

在公投案通過之處理方面，各版本均有政府機關應配合制定相關法律規定，國親黨團版、蔡同榮版及台聯黨團版進一步將預算配合納入規範。國親黨團版另外規定，經創制制定之法律，於二年內不得修正（廢止）或複決。

對於公投案經否決者，各版本基於重複提案將造成耗費社會成本，增添施政不確定性等負面影響，均定有重行提案期限之限制，至於年限規定則不一，有二年或三年，國親黨團版另規定公共設施公投案之限制年限為「八年」。

### 三、立法院審議情形：

立法院第五屆第三會期內政及民族委員會於二〇〇三年三月二十四日及二十六日召開第一次會議，首度就蔡同榮版進行審查，<sup>32</sup>嗣後台聯黨團及蔡同榮委員於同年九月二十三日提出「公民投票法」草案，另民進黨團亦於同年十月二十四日提出草案，國民黨團及親民黨團同年十月二十九日提出草案，行政院也於同年十月三十一日提出草案，均逕付二讀與相關提案併案討論。嗣同年十一月十三日至二十六日期間，朝野黨團曾七度召開協商會議，但諸多條文仍無法獲致共識，同年十一月二十七日立法院第五屆第四會期第十二次會議討論公民投票法草案，進行二讀，其中前已協商獲致條文，均照協商條文通過，未具共識者，則逐條就各版本進行表決。在表決過程中，國親兩黨挾其在立法院優勢，在重要條文也因獲得無黨聯盟奧援，除了第十七條防禦性公投條款和第二十一條公民投票經費募集規定，出自民進黨團版及行政院版外，其餘各條大

---

<sup>32</sup> 惟該項會議與會委員對於究應制定「公民投票法」或「創制複決法」，以及二法應否併案審查，無法取得共識，未有實質進展；俟後該委員會復於同年五月二十八日再度召開審查會議，亦因各政黨歧見仍深，會場秩序混亂，經會議主席陳健銘委員宣告全案連同修正動議移送院會處理，散會。俟後該委員會提報該草案審查報告，經同年六月五日立法院第三會期第十五次院會決定將蔡同榮版草案退回內政及民族委員會重付審查；同年七月八日至十日立法院第三屆第二會期第一次臨時會第一次會議將蔡同榮版由內政及民族委員會抽出，逕付二讀。見立法院公報第九十二卷第十九期，院會紀錄第三六三頁至第三八〇頁；第九十二卷第三十五期，院會紀錄第一頁至第二十四頁；第九十二卷第三十八期，院會紀錄。

多照國親黨團版通過，草案經二讀通過後，隨即進行三讀，<sup>33</sup>遂於是日深夜完成公民投票法的立法程序。

#### 四、立法過程主要爭議問題分析

##### (一) 有關公民投票與代議政治之間的關係：

各政黨所提版本，對於公民投票在民主價值上的意義，都建立在「公民投票是彌補代議政治不足」的前提之上，對於公民投票的目的，在於彌補代議政治不足，落實人民基本權利，以及代議政治須要人民的制衡，以防止發生腐敗現象的看法，大抵相同，不過，對於公民投票實踐的範疇，則存在著二種截然不同的論述，而這樣的論述，也延續到日後對於公民投票法立法內容有不同的評價，滿意程度也不一。

主張公民投票源自具有普遍性的國民主權原理與人民自決原則的一派認為，公民投票源於政治社群成員自治、自決之共同願望，具有自然法的性質，不能由狹隘的「法律教條主義」來理解，法律對於公投的意義，並不在於作為賦予人民自我治理、自我決定權利的基礎，所以，不能因為欠缺法律而否定公投的權利。此外，更進一步認為法律對於公投的意義，應在於保障公投程序的公平性，以及讓公投與憲法上其他制度能夠緊密結合。規範的重點在於程序事項，而不是實體權利，為了保障人民自我治理、自我決定的權利，公民投票法所施加的限制，原則上只有下列三種情形才能具備正當性：第一，「為了確保公投程序公平與順利進行所施加的限制」，主要是涉及各種程序規定。第二，「為了平等保障每一個人自我治理、自我決定的權利，

---

<sup>33</sup> 三讀條文經宣讀後，民進黨團針對二讀通過條文第二條、第二十五條之內容相互抵觸，又第十四條恐與憲法抵觸之虞，爰提修正動議，惟經表決結果均不通過。另外國民黨團也針對二讀通過條文提出八項修正動議，有異議者即進行表決，更全數過關。見立法院公報第九十二卷第五十四期，院會紀錄第三頁至第二九五頁。

所必須施加的限制」，例如涉及多數區域內人民的權益者。第三，「為了使公投與憲法上權力配置相協調，所必須施加的限制」，例如基於我國憲法所規定之修憲程序等。基於上開論述，遂主張法律不對公投議題設計、發起機關、有關程序進行過多限制（林佳龍，2003）。此派以民進黨團為代表。

另一派則從法治國的觀點出發，認為民主憲政的精神在強調「法治」，憲政民主就是以「代議民主」、「權力分立」為核心價值的民主實踐，主張公民投票必須要有法源依據，公民意志不得凌駕法律秩序，公民投票也不得取代代議制度者，從這個理念出發，則更發展出「法律保留」或「國會保留」及現代民主以代議制度，即民意機關所組成的國會制訂法律，來支持國家統治正當性及合法性等原則，公民投票必須受法律位階的規範，也必須作為彌補代議制度為存在的前提，因而基於法體系秩序的維繫及保護憲政民主的架構，立法者得對公民投票進行法律限制（隋杜卿，2003）。而國親黨團基本上持此論述。

## （二）對於憲法規定權力分立與制衡原則的看法：<sup>34</sup>

國親黨團認為創制複決權為人民之直接民權，發動主體應為人民，為免行政或立法機關藉公民投票作為對抗其他機關之工具，破壞憲法規定之權力分立與制衡原則，爰排除其他國家機關具有公投提案發動權。民進黨則認為，由行政部門交付公民投票的制度，提供了代議民主與直接民主間互相銜接與溝通對話的橋樑，而建立由行政部門提案交付人民公民投票的制度，依循國民主權原理化解行政立法衝突，實具有在合憲途徑下化解體制矛盾的重大意涵（林佳龍，2003）。

<sup>34</sup> 以下各黨團意見，整理自二〇〇三年十一月二十六日、二十七日立法院第五屆第四會期第十二次會議各黨團推派代表之發言，見立法院公報第九十二卷第五十四期，院會紀錄第三頁至第二九五頁。

俟後國親黨團則以民進黨團及行政院版提出行政院得經立法院同意交付公投為由，認為行政院既然主張如果有些議題需要由人民進行表決的話，只要國會通過，什麼議題都可以公投，遂調整其策略，改為支持在人民之外，國會亦可藉由主動發動議題提案方式，請人民來進行公民投票，並因對執政黨的不信任及為避免其操控公投，遂於表決是日提出修正動議第十四條，增列立法院交付公投之規定。

### （三）國家認同歷史因素之回應：

國親黨團主張公投應在憲法保留原則下進行，而不能超越、凌駕憲法層級，以免毀憲治國，並且質疑民進黨希望拿公民投票法來做為台灣獨立的一個實踐工具，基於考量國家前途，所以反對以台灣主權及國家定位議題舉行公民投票，並主張排除主權及制（修）憲議題。民進黨團及台聯黨團則主張，民主是以民為主，人民有權利決定國家的政策，但是沒有比台灣前途更為重要的政策，因此支持民主，就要以公民投票來決定台灣的前途，所以，公投不應排除主權及制（修）憲議題。

於審查過程中，為逼迫民進黨對於統獨議題表態，李嘉進委員一度曾代表國民黨團宣示，任何人民需要的公投議題，包括領土、主權、國旗、國號、國歌，都可以藉由公民投票方式，進行公民投票表決，並表示支持蔡同榮版。不過，在進行表決時，蔡同榮版第六條有關國家定位議題的不設限條款，國親黨團及民進黨團皆以棄權處理，表決結果贊成者僅十四人，未獲通過。至於，民進黨團提出的「修憲議題」公投，雖未直接言明是否涉及統獨公投，但質疑者認為使公投發動者擁有制憲或就統獨等任何議題進行公投的可能性，一旦通過，等於為統獨公投預留空間。不過，該條款未獲通過，反而是民進黨團主張的防禦性公投條款，在國親黨團為避免行政院提出覆議考量下，意外獲得過關。

此外，國親黨團反對制憲的立場雖鮮明，不過，原本國親黨團堅持的「排除國旗、國歌、國號、領土為公投事項」，最後表決時並未提出，一般認為國親黨團改變策略主要是為避免被民進黨扣上「中共同路人」、「反民主」的帽子，俟後將其原先提出的「憲法修正原則之創制」，修改為「憲法修正案之複決」，排除民眾以連署方式提出「修憲議題」，此舉不但排除了「制憲」問題，也將公投範圍限於修憲層次，對於國旗、國號、領土變更等國家主權定位議題，未來將可經由修憲程序，由人民做最後決定（中央日報，2004：11月27日）。易言之，未來憲法修正案可經人民公投複決，等於宣告上開國家定位議題，將回歸修憲高門檻的限制，使敏感的統獨公投，理論上仍存在彈性解釋的空間，只是因此將成為高難度的公投。

#### （四）地方發展運動的歷史因素之回應：

對於地方性公民投票，由於地方發展運動的歷史因素，國親黨團版、民進黨團版及行政院版均有納入規範，惟制度內涵如何設計，於立法審查過程中，尚乏深入討論，俟後地方性公民投票條款依國親黨團版本通過，大致依循全國性公投的設計，作高密度規範。另外，在地方發展運動凸顯的政策票決，則在各政黨都有共識下，已納入公民投票法的公投適用事項。

#### （五）民主化發展運動的歷史因素之回應：

民進黨主張公民投票法的制定，係迫在眉睫的工作，因為憲法賦予人民的權利，沒有理由因為意識形態的原因，而被延宕五十餘年，所以應該透過立法，將公民投票此項權利還給人民。國親黨團則質疑，泛綠陣營在總統大選前夕才提出公投立法的議題，時機及動機均有可議，目的不過在於利用公民投票的動員及議題，規避執政黨施政未有績效的責任，並恐因此不利選情，遂藉以模糊焦點，一方面，也利用公投議題來凝固基本教義派的支持，

挑撥台灣族群及社會的分裂，製造兩岸的緊張，使公民投票成為競選動員的工具，以及陳水扁總統個人權利的階梯。

不過，國親黨團雖然有上述質疑，最後基於民意所趨及選情考量，以及認為民進黨真正的意圖係在進行諮詢性公投，而非公民投票法之立法，所以轉而支持立法，並且呼籲中共及美國不要做過當反應，以免使民進黨從中獲取政黨利益，在國親二黨立場轉變下，也促成立法的通過。

綜上，公民投票法因為牽動主要政黨的路線與主張，而使該法案存在相當政治考量，並以牽動二〇〇四年總統選舉選情，立法過程中，政治考量成分極重，有關的對話與公共討論，也有相當限縮，在重要條文均以表決處理的情形下，使該法縱使完成法制化，相關爭議並未因此而消除，有關公民投票法的內容及其相關問題，將在下一章（第四章）進行探討。

