

國立臺灣大學政治學系  
政府與公共事務碩士在職專班碩士論文

指導教授：趙永茂 博士

臺灣舉辦和平公投之政治分析



研究生：陳景峻

中華民國 94 年 7 月



# 國立台灣大學 九十三年 學年度第二學期 碩士學位論文提要

論文題目： 臺灣舉辦和平公投之政治分析 論文頁數： 146

所 組 別： 政治學系(所) 政府與公共事務碩士在職專班 組 (學號： P91322030 )

研 究 生： 陳景峻 指導教授： 趙永茂

## 論文提要內容：

公民投票在台灣與國家認同的歷史背景息息相關。從 1940 年代晚期，廖文毅在日本建立流亡政府，呼籲進行決定台灣是否應託管予聯合國的公投，1980 年代社會運動及社區運動的興起造就地方型態的公民投票。至 2000 年民主進步黨上台執政，公民投票倡議者對於舉行全國性核四公投更是重新燃起希望。公民投票法終於在 2003 年 11 月 27 日經立法院三讀通過，可說是台灣民主深化的歷史性一步，回復了人民在憲法上應有的創制與複決權利。陳水扁總統便根據公投法第十七條於 2004 年 3 月 20 日總統大選日同時舉辦防禦性公投。此「和平公投」的政治問題除了從內部因素，政黨競爭的軸線來檢視外，也無法抽離國際因素，而其中最關鍵的是公民投票在美中台關係起的作用及變化；「和平公投」已從立法層次演變到國家安全的層次而面臨高度國際壓力的權衡。除了國內、國外兩層影響因素外，更有陳水扁總統個人決策過程（決策者的個人信念與意志）的第三層因素。

本研究論文可說是目前國內最新、最完整研究台灣公民投票緣起脈絡、發展困境與經驗的論文，也是唯一針對「和平公投」專題進行深入研究其動機、價值、決策過程、國內外影響因素及策略的論文。



## ABSTRACT

TITLE OF THESIS

THE POLITICAL ANALYSIS OF “PEACE REFERENDUM” HELD BY TAIWAN IN 2004

by

CHEN, CHIN-JUN

July 2005

ADVISOR(S): Dr. CHAO, YUNG-MAU

DEPARTMENT: POLITICAL SCIENCE

MAJOR : GOVERNMENT AND PUBLIC AFFAIRS

DEGREE: MASTER OF ARTS

Issues on referendum concern much the history of the national identity in Taiwan. In the late 1940's, the exiled government of Liao Wun-yi in Japan called for having a referendum to decide whether Taiwan should be entrusted to the United Nations or not. The booming of social movements and community movements on the island in 1980's led to establishment of local referendums. It came again to the enthusiastic promoters of referendum that President Chen should hold a national referendum on the issue of the 4<sup>th</sup> nuclear power plant as soon as Democratic Progressive Party won the Presidential election in the year of 2000. The Referendum Act, which gives people the rights of initiative and referendum was finally passed by the legislature on November 27, 2003 and becomes a milestone in the Taiwanese democratic development. President Chen Shui-bian declared his government would hold a preventive referendum under the 17<sup>th</sup> article of the Referendum Act along with the Presidential election in 2004. The resulting political controversy of this so-called “Peace Referendum” should be examined not only in views of domestic factors and competition among political parties, but also in views of international factors. And the influence that this referendum has had on the Taipei-Washington-Beijing relations is considered the key among them. The perspective of “Peace Referendum” is in the legislative level as well as in national security level when facing international pressure. In addition to domestic and foreign factors, President Chen's personal will and belief asserted in the decision-making process is also considered, in the case of “Peace Referendum,” as the third factor.

This thesis is the latest and the most throughout one to research for the unique history, development and experience of Taiwan's pursuit for the establishment of referendum, and it is also the only in-depth study on the issues of “Peace Referendum” in respect of its motive, value, decision-making process, domestic and foreign influences, and strategy.



# 目錄

第一章 緒論 .....	1
第一節 研究動機、目的與問題界定 .....	1
第二節 文獻評論 .....	7
第三節 研究途徑、架構與方法 .....	14
第四節 論文結構說明 .....	17
第二章 公民投票制度之探討 .....	21
第一節 公民投票之意義 .....	21
第二節 公民投票之種類 .....	23
第三節 公民投票之理論 .....	27
第四節 公民投票與政治體制 .....	30
第五節 各國實施公民投票經驗分析 .....	33
第三章 台灣公民投票法制建構之經過 .....	43
第一節 台灣公民投票的歷史分析 .....	43
第二節 台灣實施無法源依據公民投票案例分析 .....	52
第三節 台灣公民投票之發展困境與迷思 .....	59
第四節 台灣公民投票法立法之經過探討 .....	63

第四章 台灣實施和平公投之源起與結果 .....	71
第一節 和平公投之意義 .....	71
第二節 和平公投之相關理論 .....	73
第三節 和平公投之前瞻與價值 .....	76
第四節 和平公投之決策過程與演變 .....	80
第五節 台灣實施和平公投結果之分析 .....	86
第五章 「和平公投」國內影響因素之探討 .....	89
第一節 和平公投法律面爭議之分析 .....	89
第二節 泛綠陣營對和平公投之策略分析 .....	92
第三節 泛藍陣營對和平公投之批評與策略 .....	96
第四節 其他關於和平公投評論之分析 .....	99
第六章 「和平公投」國外影響因素之探討 .....	105
第一節 美國對和平公投之反應 .....	105
第二節 中國對和平公投之反應 .....	110
第三節 其他各國對和平公投之反應 .....	113
第七章 結論 .....	117
第一節 研究發現 .....	117
第二節 研究限制 .....	124



第三節 相關建議 ..... 126

參考書目 ..... 129





# 表圖目次

表 3-1	台灣主權運動與公民投票大事記 .....	46
表 3-2	台灣社會環境公投大事記 .....	49
表 3-3	台灣實施無法源根據公投案例整理表 .....	53
表 3-4	台灣公民投票立法大事記 .....	65
表 5-1	泛綠陣營對和平公投之策略大事記.....	93
表 5-2	泛藍陣營對和平公投之策略大事記 .....	96
表 5-3	社會各界對三二0公投之看法 .....	101
表 6-1	美國對和平公投反應大事記 .....	106
表 6-2	中國對和平公投反應大事記 .....	110
圖 1-1	本論文研究架構圖 .....	16



# 第一章 緒論

## 第一節 研究動機、目的與問題界定

### 壹、研究動機與目的

#### 一、和平公投引發國內高度爭議，也引發中國及國際社會的劇烈反應

公民投票指的都是對於「事」的投票，不包括對「人」的選舉，而公民投票是一種泛稱，不限於體制內或是體制外。而體制內的公民投票又可分為創制（initiative）與複決（referendum）來加以描述內涵，創制指的是對公民提案的法案或是政策進行投票，複決則是對議會或是行政部門所提的法案或政策進行投票，而針對個別政策議題所進行的公民票決（policy vote）、涉及國家主權或國際法義務的公民（住民）自決（self-determination），及台灣獨有的「和平公投」，也都屬於公民投票的概念範疇。<sup>1</sup>而和平公投是台灣公投建制最獨特的面向，也是其他國家公投法中所找不到的，這可說是台灣獨特國際環境與歷史的產物。和平公投的法源依據是公投法第十七條，該條規定：「當國家遭受外力威脅，致國家主權有改變之虞，總統得經行政院會之決議，就攸關國家安全事項，交付公民投票」。

2004年和平公投是台灣第一次舉辦的全國性公民投票，整個過程是在充滿爭議與風波的情境下完成。首先，「泛綠」陣營成功地透過公投議題使兩岸關係再次成為國際及國內關注的焦點；另一方面，「泛藍」陣營則以議程阻絕（agenda denial）<sup>2</sup>策略，防止公民投票造成對自身總統選情不利的結果。最後這兩股力量隨著總統大選進行攻防與

---

<sup>1</sup> 本論文所研究的「和平公投」之「公投」一詞係根據官方所採用的“referendum”。有關「公民投票」的詳細定義及種類請參閱本論文第二章。

<sup>2</sup> 面對有礙於政策推動或不利於己的議程，政府官員或受影響的利益團體往往採用諸多策略予以反制，希望該議題無法排上議程，達到非決策之目的。

動員，「泛綠」陣營結合政府資源的投入，在選戰過程中宣導公民投票；反之，則是泛藍陣營運用文宣、媒體與公投辯論等方式，強調公投不應和大選綁在一起，因此推動拒領公投票運動。<sup>3</sup>

由於公民投票是公民主權的展現，特別是台灣在追求國家主體地位的過程中，公投一直是相當重要的訴求，以致帶有高度的政治敏感度。由於和平公投乃陳水扁總統所提出的，反對公投者認為公民投票合併總統大選，乃是因為中國當局向來反對台灣舉辦任何涉及國家主權的公民投票，因此陳總統發動公投的目的之一，便是為了刻意激怒中國，希望中國當局以強硬的言論甚至行動來打壓台灣公投，如此便可激發台灣人民的團結意識，進而投票給陳呂配。在選舉結果揭曉後，「公投綁大選」成為連宋陣營訴諸當選無效與選舉無效的理由，成為選後風波之一。<sup>4</sup>拒領公投票者也認為公投法第十七條第一項規定，總統發佈公投的前提是「國家遭外力威脅，致國家主權有改變之虞」，但台灣目前並未出現主權有改變之虞的條件，因此這是總統濫用職權之舉，公投本身乃是違法的作為。<sup>5</sup>

2004 年和平公投的法源依據是公投法第十七條「防禦性公投」，針對中國沿海近五百枚飛彈威脅台灣而生，因此含有濃厚的兩岸對抗意識。中國因此採取強烈反對立場。惟礙於本次公投是和總統大選合併舉行，中國當局記取 1996 年和 2000 年針對台灣總統大選採取強硬態度招致反效果的教訓，因此改變戰術，轉向國際尋求壓制台灣舉辦公投，故後來有美、日、法等國針對台灣舉辦公投表達反對之舉。

在這些壓力中，份量最重者主要來自美國布希政府的態度，這表現在他和中國國務院總理溫家寶會面時，發出反對舉辦和平公投的訊息上。<sup>6</sup>由於此舉不僅違背美國所聲稱的民主價值，特別是美國以推廣民主價值作為攻打與佔領伊拉克的理由之一，以及中

---

<sup>3</sup> 參閱陳志璋，〈320 和平公投與台灣政治發展分析〉，《台灣民主季刊》，第一卷，第二期，民國 2004 年 6 月，頁 47-53。

<sup>4</sup> 連宋陣營所提的當選無效之訴，雖被高等法院判決敗訴，但對連宋所指被告以大選綁公投的不法，判決認為「並非全然無理」。這是大選綁公投的爭議以來，首度被法院認為確實與公投法的規定不符（2004 年 11 月 4 日）。

<sup>5</sup> 前司法院長施啟揚領銜與若干退休大法官、法界人士連署於各報紙上刊登廣告，即採取此種論述。

<sup>6</sup> 〈布希：反對台灣領導人改變現狀言行〉，中國時報，2003 年 12 月 10 日，A1 版。

國政權仍不改獨裁與極權的性質時，國際媒體頗無法認同布希政府的態度，因此造成普遍關注台灣此次公投的意義、影響與未來走向。<sup>7</sup> 白宮發言人 Scott McClellan 在「布溫會」後舉行簡報時，台灣議題成爲該簡報之焦點，在場媒體記者針對布希總統的態度提出尖銳的問題，質疑美國的外交政策是否採取雙重標準，一方面宣稱在中東與伊拉克的行動是爲了推展民主，另一方面卻反對台灣人民的民主行動。有記者即質疑背後原因，是否爲了考量中國更大的市場，而且在北韓問題上可提供協助，故而犧牲台灣人民的利益。<sup>8</sup>

## 二、台灣的公民投票長期以來有特殊發展歷程也密切牽動著台灣的國際關係

公投在台灣長期以來有兩種面貌，一種是反對運動長期推動的，帶有主權運動性質的公投立法；另一種是比較基層的實踐經驗，從反核四出發，兼及地方的諮詢性公投。但是台灣政治發展歷程中，傳統的觀點將公投議題等同於統獨議題，因此一旦論及將「直接民主」的公民投票法制化，列爲台灣民主的重要建制，以補代議政治之不足時，往往被無限上綱爲主權問題，演變成政治僵局。<sup>9</sup>

而台灣公投法的立法背景可說是 2003 年 SARS 肆虐台灣，引發一連串兩岸爭議，又在核四公投兩次環島苦行終了之際，泛藍對公民投票的態度開始改變，在兩大政團的權謀交鋒下，於鬥爭過程各取所需。在時序進入第三屆民選總統之際，泛藍陣營鑒於公投議題如一直由泛綠陣營所主導，對大選的立基一定有所折損，於是在政策中間人的遊說與倡導下，化被動爲主動，搶收公投法建制的實益，<sup>10</sup>更在內容上力持自己的制度內容；正因爲公投法內容充滿政治盤算，也造就了後續一連串的爭端。

<sup>7</sup> 〈布希叩頭，美國媒體嚴批〉，聯合晚報，2003 年 12 月 11 日，2 版。

<sup>8</sup> 〈不滿布希對台不公，白宮發言人遭歐美記者圍剿〉，中國時報，2003 年 12 月 11 日，A3 版。

<sup>9</sup> 參閱徐永明，〈公投民主與代議民主之關係－以台灣經驗爲例〉，《台灣民主季刊》，第一卷，第二期，民國 93 年 6 月，頁 9-11。

<sup>10</sup> 參閱林水波，〈動態平衡與公投思維〉，《立法院院聞月刊》，第三十二卷，第七期，民國 93 年 7 月，頁 11。

陳水扁總統於 2003 年 11 月 29 日提出依公投法第十七條所授與總統之權力，要在 2004 年 3 月 20 日總統選舉同一天同時舉辦「防衛性公投」後，隨即引起國際的普遍關注。因為公投與總統選舉同日舉行，國際的關注在於公投對於兩岸關係的衝擊來作為批評的起點。在美、中、台互動與國際關係上，撇開北京政府在 12 月表示根本反對公投的態度外，國際上對於台灣「和平公投」的疑問主要在於台灣公投之後的下一步是什麼？「公投新憲」的意義為何？<sup>11</sup>這是否會導致台灣宣佈獨立等等。

## 貳、問題界定

本研究想要陳述的問題有：

### 一、公民投票在台灣所牽涉的敏感因素及特殊性

台灣的政經社文脈絡至為特殊，中國與美國因素深刻影響公投的建制，再加上台灣內部激烈的政黨競爭，公投成為高度政治意涵的制度。公民投票在其他先進民主國家都有豐富的運作經驗，不過也因此有很多可選擇性的認知過濾，讓台灣政黨在推動公民投票時各取所需，再加上台灣外在政治環境的制約，公投確實有可能成為主權者可望而不可及的虛擬制度。<sup>12</sup>2003 年 11 月 27 日立法院雖然通過公民投票法，但並沒有帶給長期推動公民投票的社運人士任何欣慰，因為公投法的設計在國親兩黨主導操控下，是為了防止台獨公投，而不是為了解決一般公共政策之爭端。因此一般社會的反應，特別是環保人士，對該法多所批評，甚至稱它為限制飛翔的鳥籠法。<sup>13</sup>

到底台灣與其他民主先進國家在發展公民投票制度上有哪些條件上的不同，或是其他先進國家所未曾碰到的脈絡，本研究即針對台灣發展公投的脈絡出發，從國外公民投票的理論及經驗，再加上台灣特有的民主、主權、社會運動與公民投票的關係，來體現

<sup>11</sup> 參閱〈扁：公投新憲符合憲法程序〉，《中國時報》，2004 年 12 月 1 日，A2 版。

<sup>12</sup> 參閱林水波，〈制度移植的策略性評估——以公投法為例〉，《國家政策季刊》，第三卷，第一期，頁 54-61。

<sup>13</sup> 參閱張國龍，〈公民投票與反核運動〉，發表於公投民主在台灣學術研討會，2004 年 2 月 6 日，頁 21。



台灣真實的處境及獨特的問題脈絡，這些可從其他國家未曾有的「防禦性公投」的建制看的出來，亦即本研究擬透過此有系統的論述，探討台灣獨特歷史及政治社會環境下，此次和平公投的主要影響因素。

## 二、陳水扁總統發動和平公投的決策過程及政策考量

公民投票本來就是陳水扁總統所屬的民主進步黨長期推動的政策目標，陳水扁總統在此次競選連任的過程中，更是將公投制憲當成選戰的主軸，迫使泛藍陣營轉變策略積極面對公投法的立法，利用立法院的人數優勢主導通過國親版本的公投法，不但讓行政機關沒有公投及諮詢性公投的發動權，也提高公民提案的門檻，意圖減低執政的民進黨在總統選戰過程中操作公投訴求的可能性。不料，當初考量本土選民觀感及防堵行政院提覆議的正當性，泛藍陣營開放讓行政院版獨有的「防禦性公投」條款過關，因該條款賦予總統公投發動權，意外地替陳水扁總統開了發動公投的巧門。

立法院於 2003 年 11 月 27 日三讀通過公投法之後，陳水扁總統於 29 日出席台北慈祐宮 250 週年慶時指出，「明年 320 總統大選時可以進行公投來捍衛國家主權及安全」，正式拋出了實施「防禦性公投」的訊息。隨之，不但馬上引起泛藍陣營一陣撻伐，也立即在國際及兩岸關係上引起了關注與反應。本研究即是要進入和平公投的政策分析，除了研究此次公投當初的決策過程，也要針對「防禦性公投」、「防衛性公投」到「和平公投」的一連串名稱轉折過程，與當時美、中、臺關係變化的關聯性試圖作出整理。

## 三、和平公投在國內與國際的爭議

2004 年和平公投是台灣第一次舉辦的全國性公民投票，整個過程確實充滿爭議與風波。首先，「泛綠」陣營試圖透過公投議題使兩岸關係再次成為國際及國內關注的焦點；另一方面，「泛藍」陣營則是積極防止公民投票造成對自身總統選情不利的結果。另外，公投違法也是當時爭論之一，拒領公投者認為公投法第十七條第一項規定，總統發佈公投的前提是「國家遭外力威脅，致國家主權有改變之虞」，但台灣目前並未出現主權有改變之虞的條件。還有批評認為兩項議題提交公投，並不會帶來任何實質效果，

首先就議題本身而言，無論是「強化國防」或「對等談判」，這在民間本有相當高的共識，因此不用公投即可獲知。

對中國當局而言，台灣舉辦公投不啻是走向台獨的先聲，因此採取強烈反對立場。但中國當局記取 1996 年和 2000 年針對台灣總統大選採取強硬態度遭致反效果的教訓，因此改變戰術，轉向國際尋求支持來壓制台灣舉辦公投。公民投票在台灣從來不是單純立法的問題，而帶有強烈的「體制外」、「主權宣示」的革命意味，公民投票的政治問題也理所當然無法抽離國際因素來實踐，而其中最關鍵的是公民投票在美、中、台關係將起的作用與變化。

本研究就打算以兩章詳細探討台灣初次實施公民投票的法源、時機、方式及議題設定等國內爭議，整理分析當時的藍綠對抗過程，也針對國際對台灣實施初次公民投票的觀感，及中國、美國、其他國家等國際反應加以分析，期能較完整地分析和平公投對美、中、台關係的衝擊。

#### 四、 未來繼續實施和平公投的評估與建議

2004 年和平公投第一案「反飛彈公投」投票率 45.17%，第二案「兩岸對等談判」投票率 45.12%，兩案皆因投票率未過投票權人之一半而不通過。儘管 2004 年和平公投為台灣邁向民主鞏固的里程碑之一，卻在國際與國內政治因素的交叉影響下，未能獲得人民共識，反留下許多爭議空間。公民投票制度的建立，反映出台灣長期追求民主價值的渴求，若干程度上也反映出台灣人民對於當家作主的渴盼。2004 年和平公投在高度政治動員的情況下，終因無法跨過投票率門檻而告否決，這意味著以政黨路線為主的政治分歧，主導著和平公投的過程與結果，使得有關公投實質內容的討論，因為和總統大選結合而無法凸顯。公投結果雖遭否決，但因社會陷入總統大選結果高度爭議的混亂情勢，致使公投成為被邊緣化的議題。公投如果要成為台灣未來政治發展和政策制訂過程中不可或缺的一項工具，特別是在朝向民主深化的過程中，公投的未來發展值得我們投入更多心力。

本研究是要誠實面對 2004 年和平公投的結果，透過對 2004 年和平公投的反省與檢討，以相對、動態的角度衡平觀察，提出未來繼續實施和平公投的評估與建議，以做為執政者及相關研究之參考。

## 第二節 文獻評論

台灣的公民投票法制化甫於 2003 年完成，是繼 1996 年總統直選及 2000 年政黨輪替後，台灣民主進程另一個重大的里程碑。而因為公投法立法過程各黨派權謀爭鋒，使得公投法一開始就先天失調，是特定政治目的下的公投設計。2004 年和平公投牽涉種種政治及技術的爭議，也引起國際社會的關注及壓力，民眾對於公民投票確實產生了疑慮。在和平公投的沸沸揚揚逐漸塵埃落定之際，本研究要對於我國 2004 年和平公投進行深入的探討與分析。在研究的過程中自然需要參考國內外一些有關公民投票的書籍，尤其是國外的研究經驗更是參考的重點，以下就針對一些本文主要的參考文獻做一些分析與檢討。

### 壹、國外相關文獻評論

Michael Gallagher and Pier Vincenzo Uleri 於 1996 年主編的《歐洲公民投票的經驗》（*The Referendum Experience in Europe*）一書除了與本研究一樣探討公民投票、創制及複決的定義外，還兼顧個案的深度與社會科學的通則化，第一章討論了「公民投票法律基礎的憲政規範」、「公投的歷史」、「公民公投參與與投票行為分析」、「公投實踐對於政治體系的影響」、「公投民主與議會民主的互動」，後續章節則討論了奧地利、丹麥、芬蘭、法國、愛爾蘭、義大利、荷蘭、挪威、瑞典、瑞士、英國等國的公投，以及俄羅斯、前蘇聯及東歐國家之公民投票之經驗。本書的優點是提供了公投的跨國性制度、歷史、投票行為的豐富資料，並由個案歸納的公投通則，值得本研究參考。另外除了制度與歷史之外，本書對於公投管理所提出的具體建議，也值得參考。作者指出，並非所有的議

題都適合公投決定，在議題的選擇上，作者建議最好是包括兩個選項的議題，該議題最好能與主要的政黨分歧交叉。作者對於公投的題目設計，公投議題數量的安排以及公投經費的籌措都提出了建議。最後，書中對於直接民主與代議民主之間的關係作探討。作者反對 Giovanni Sartori 在所著作的 *The Theory of Democracy Revisited* 一書中所提出選民的認知無能 (cognitive incompetence)，作者認為公投所體現的直接民主並非要取代代議民主，而是要強化代議民主。不過，作者雖然支持公投作為補充代議民主的一種機制，對於公投制度的一些美好臆測則並非全盤接受，例如作者並未同意公投將使政策更具合法性，或者公投將使公民更深刻地瞭解議題。本書值得改進之處，則是各章節的結構不一致，作者在第一章提出的五個討論焦點，並沒有在檢討各國案例的時候都用五個面向去探討；對於各國公投面向的討論，亦並未有一些具體的結論。加上由於未能自單一國家中歸納出結論，因此很難進一步推展出因果關係做為公投學術研究之基礎。

Shaun Bowler, Todd Donovan and Caroline Tolbert 編輯的 *Citizens as Legislators: Direct Democracy in the United States* (《公民立法：美國的直接民主》) 一書係一合輯、共計十二章，分別透過規範性觀點以及實證經驗，說明直接民主在美國多數州的執行情形。整體觀之，本書主要的課題分為三大部分：促使直接立法運動興起的脈絡因素，創制提案與選民之關聯性以及創制機制下如何設定政策議程。本書以公共選擇理論為立基，對於瞭解利益團體如何運用複決案達成間接影響的條件、所施展的策略以及行為之後的潛藏動機有相當幫助。作者認為利益團體達成間接影響最有效的兩種方式為：(一) 將複決案視為威脅工具，藉此施壓於議會，迫其修改法案，達成改變現狀的目的；(二) 將複決案視為訊息傳達工具，藉此表達支持議會的法案，實現維持現狀目的。兩者最大差異乃是使用時機與策略之運用。而本文所提出的利益團體運用複決策略非常有創意，惟以規範途徑所推論的結果是否確實可行，尚須經過實證經驗繼續深入討論、修正，才能有較明確的結果。再加上作者多次採用成本效益觀點，試圖合理化所做的推論，但在現實中可能出現矛盾，例如當議會所提出的法案十分接近利益團體理想點時，利益團體便無法運用成本效益分析決定是否推動複決案，此外一旦利益團體達成間接影響目的，

向議會表達政策偏好，議員是否會照單全收，反應在法案制訂上？其他反複決案團體不會出面競爭？不過本書對於觀察美國何以在臺灣 2004 年和平公投採取那樣的反應提供了適切的觀察角度，因為依據美國的認知，任何公投既然都有利益團體的推動，也都會有對現狀變更的渴望，自然可以理解為何台灣一再強調公投不涉統獨、不改變現狀，但為何美國還是認為 2004 年和平公投沒有必要，而阿扁所屬的泛綠陣營顯然是美國眼中的利益團體，泛藍則比較像是反複決案團體，這樣的競逐當然都有背後目的及利益，要美國人相信公投的和平外衣，從本書來看似乎是緣木求魚。

David Butler and Austin Ranney 所編的 *Referendums around the World: The Growing Use of Direct Democracy*（《世界各國公民投票—直接民主大量運用》）一書出版於 1994 年，針對公民投票進行有系統且詳實的探討，全書共分八章，前兩章乃就公民投票的實務與理論進行詳盡之探討，第三章到第七章則係針對世界各國實施公民投票之具體作為與情況，最後一章則為結論。本書作者認為 referendum 是指「公民對於公共議題所進行之投票」，使 referendum 所牽涉的層面從複決議會之決定提升為全國性之公共議題。本書的主要特色就是在闡述各國關於公民投票的具體實踐情形，從經驗中得出儘管公民投票未必為政治人物所偏愛，但仍無法否定其具有決定重要政策與解決重大爭議問題之實質功能，而公民投票卻具有某種程度的不可確定性，所以對公民投票之提出，各國的態度已漸趨謹慎，務必使此一制度能確實發揮補強代議制度之功能，使直接民主精神得以發輝。相較於 2004 年和平公投的高度爭議，互相比較之下更顯得我國民主憲政之不成熟，也同時引發本研究進一步思考我國公民投票所存在的問題與癥結，對於甫完成法制化的我國提供公民投票修法的借鏡。但是就如書中所言，各國公民投票經驗都無法與他國相提並論。各國的公民投票經驗也都沒有確切的普遍性規則可歸納，只有一些略同的趨勢可依循，台灣公民投票何去何從，當然必須鑒往知來，從台灣獨特的環境出發，希望公投有一天也可解決台灣的特殊問題，這也是台灣成為正常國家的重要指標。

## 貳、國內中文相關書籍評論

台灣的中文書籍中，如果針對台灣特有政治、國際環境下手的書籍則當推陳隆志主編的《公民投票與台灣前途》，這本書是 1999 年 4 月前衛出版社所出版，是一本觀察台灣公民投票醞釀過程的實用書，本書收錄有六篇文章，不但提出對於公民投票法立法的政策建言，還比較了立法院曾經出現過的公民投票法版本，提供了公民投票法有關歷史研究途徑的一些資料，可說是瞭解台灣公民投票運動的教科書。

其中本書的〈公民投票法制訂的政策建言〉一文可說是台灣民間推動公民投票法制化的說帖，文中表明公民投票不是洪水猛獸，而是現代國家民主化的指標，而公民投票也不等同於統獨對決，反而可消弭議會獨裁、黑金政治的弊病，是公民接受參與民主政治的重要方式。文中更把國內對於公投法的諸多疑問逐一做問題的釐清。〈由國際經驗看公民投票〉則是透過美、英、法、瑞、義五國的公投經驗，發現政黨和政府機關的介入是全面性的，公民並沒有想像中那麼「民粹」，也論證出一般民眾參與公投的能力質疑是言而有據的，而金錢也的確會影響公投結果。〈憲法與公民投票——公投的合憲性分析與公投法的建制〉一文基本上對公民投票持肯定、支持立場，雖然主張毋庸過分誇大公投的弊病，但有鑒於公投所耗費的社會成本的確頗高，主張如非絕對必要，切莫輕易訴諸公投。本文倒是提供了現今老是把公投掛在嘴邊的政黨或是政治人物反省的機會。〈公民投票在台灣的實踐〉一文則整理台灣已進行過的公民投票案例，以作者的現場觀察與有限的文字紀錄，對台灣公民投票的實踐做結構與內涵的分析。文中述明了台灣公民投票運動係以環保為主軸，由民眾或是地方政府促動的多元力量筆路藍縷地打下公投運動的基礎。雖然 2003 年公投法的通過根本上是另一種型式的政黨鬥爭結果，但本書某種程度對於台灣民眾對於公民投票的認識確實扮演居功厥偉的角色。本書的遺憾是找不到公投法第十七條的歷史軌跡，在防禦性公投的論證上亦找不到過往的經驗或是運動歷史。

五南出版社所出版曹金增的《解析公民投票》一書則是我國中文書中對於 2003 年

底制訂的公投法有相關研究的。本書分成五個章節，第一章將公民投票之概念內涵及其理論基礎做了清楚而完整的介紹；第二章是公民投票實施經驗的比較分析，是少數把台灣公投案例與其他先進國家做比較的文章，並論證出台灣的公投發展軌跡與其他國家不同之處（一開始著重在經濟發展與環保議題）；第三章是我國施行公民投票之憲法規範及變遷分析，說明我國憲法本文有關創制複決之設計乃是「直接民權間接行使」，是錯誤的制度安排，而國大作為修憲及行使創制複決兩權是所謂的自利自肥，而我國公民投票遲未法制化的禍首則是國、民兩黨意識型態作祟及中共的文攻武嚇。第四章則是我國公民投票法制化與各版本之分析，更是本書最重要的章節，文中發現，長久以來有關公民投票的理論制度與實踐的利弊得失，一直存在著激烈的爭辯，不論是哪一方都有一些論證依據。在台灣，由於特殊的政治環境因素，以及過去的意識型態情感成分的摻雜與爭辯，導致立法的扭曲與破損。至於公民投票入憲問題方面，文中採取修憲有界線論之憲政主義原理，則制憲公投不必入憲，但修憲公投應該入憲。文章最後的研究發現公民投票設計良好有利聯邦國之團結，單一國憲法容許住民自決公投無損於中央集權，而公投三階段發展論皆能和平改造國體、政體以及生活環境，台灣公投案例本應是主權公投反而成了地方性環境公投，瑞士公投表決方式的「雙重多數決」對「議題外溢」的議案（如核四公投案）應可有效解決等等。

《解析公民投票》一書對公投研究最大的參考價值在於提出了以僅限補救權利理論作為主權公投之依據。只是書中主張繼續依存在中華民國憲法架構下尋求國家發展，如仍得到中共無理不公之對抗時，台灣人民改採反戰爭反迫害之集體人權生存，發出表達主權公投，才有可能真正成功。筆者以為這是天真的看法，因為國際政治有其現實性，當國際主客觀環境有利於中國時，則強權臨台其實並不理會台灣有沒有堅守中華民國憲法。畢竟中國眼中關心的是台灣何時接受統一，而不是台灣還要不要中華民國憲法，台灣堅持自由民主的價值或堅持中華民國憲法，在得到國際支持上其實是沒有多大差別。更何況本書對修憲有界線論未進一步著墨其內涵，到底「五權分立改為三權分立」、「廢除任務型國代」有沒有觸動修憲之界線都應有清楚之說明才是，否則何謂「中華民國憲

法架構下之常態政治運作」就讓人看不清其範圍。

## 參、有關公民投票的研究論文評論

淡江大學歐洲研究所蔡彥廷的碩士論文〈西方國家公民投票之研究——就法治規範與政治裁量類型析論之〉對西方國家公民投票有精闢的論述，文中提到作為西方現實主流的代議政治，產生了許多問題。包括代表的專制、人民的疏離...等，這些弊病使得人民重新思考民主的方向。代表著直接民主精神的公民投票（referendum）制度，在全球有逐漸增多的現象，此論文以法制規範的公民投票（prescribed referendum）與政治裁量的公民投票（discretionary referendum）為骨幹，說明公民投票在西方國家，一般立法與主權議題較為不同的運作方式，以及兩種公投對整體國家制度產生的衝擊與影響。而希望以各國的經驗與反省，作為台灣在現階段制定公民投票法，與日後付諸實行的借鏡。研究範圍包括了以瑞士與美國兩個實施公民投票制度最為徹底的國家做個案介紹，深入了解兩國的制度建立與運作；加拿大與魁北克的公投，與英國、法國、挪威對於歐體的公投，在了解政治裁量公投的運作，討論政府當局所考量的政治因素。公民投票的確影響代議制度的運行，但並不代表著公投制度將取代代議制度，相反地公投制度僅為代議制度的輔佐工具。

此論文建議，我國的公投制度若欲完全落實直接民主精神，對人民與政府的角色應多加思考，整體的發展則應從憲法上來規範，才可將法源位階提高，避免爭議的產生。而以西方國家的經驗來看，在純粹的政治裁量公投中，政府的考量是最重要的，而愈是健全法制規範的公投，則愈是由人民來扮演自發性的角色。這一點正是提供本研究最大的啟發，也可藉此看出台灣公投法制的健全，但是如果說國外的經驗與反省要作為台灣公投建制的參考，則還需多考量台灣社會的特殊性及公投運動推動的脈絡（國外主要先從主權公投的經驗衍生到政策公投，而台灣則是從體制外的政策、環境公投衍生到第二階段的體制內和平公投）。至於論文中關於政治裁量公投的運作探討亦符合和平公投



的原始本質——政治裁量，於研究和平公投初期推動的動機研究亦可以提供重要參考。

台北大學法研所黃勝興的博士論文《從「國民主權」原理論公民投票制度》則是晚近學術論文中對公民投票頗為完整的研究，論文分為八個章節，除了第一章為緒論外，第二、三章論述國民主權在憲政上之意涵、相關學說、憲法意義及憲法落實。第四、五、六章分述公民投票的理論依據、公民投票概念及發展類型、各國實施公民投票的經驗。第七、八章則回歸台灣論述台灣實施公民投票之評估及困難點，並對台灣實施公民投票提出建言。本論文的優點是對於國民主權、公投類型、外國經驗有清楚之研究，足以提供本研究之參考，缺點則是在建言部分太過於強調移植外國的相關經驗，而缺乏對公民投票在台灣敏感性及政治性之關照，建言也因此稍欠批判力，但該論文對於台灣公民投票法制化持積極肯定之立場，所持之論據清楚彰顯台灣已有實施公民投票之良好條件，對照台灣舉辦和平公投時選民所展現之自主性，確實對於本研究帶來啟發，而以國民主權原理充分主張公民投票在台灣對民主深化的重要性，更顯見本研究對接續檢討與研究和平公投實踐經驗與影響的必要性。

本論文以 2004 年和平公投為主要研究標的，係國內學術論文方面首度針對台灣 2004 年和平公投的深入政策研究分析的文章，除了將還原和平公投的決策過程與爭議外，也對和平公投深入研究其特殊性，一方面確立和平公投在公投體系中的定位，一方面也替未來總統行使公投法第十七條的法定權力提供誠懇之建議，讓和平公投與確保台灣主權的邏輯性可被確立，也希望藉此提醒執政者面對公投法應有之謙卑，並釐清台灣公投將始終受到兩層四邊（美國、中國、泛藍、泛綠）的約制與平衡，讓 2004 年和平公投的成敗沉澱，並找出其未來可行之策略，努力確立和平公投在國內公投法制的合理定位，並透過此一研究成果，讓國內公投法制之建構能更為深化！

## 第三節 研究途徑、架構與方法

### 壹、研究途徑

所謂研究途徑，英文中常用「approach」一字，是指選擇問題與相關資料的標準，這是屬於某種研究基本理論下對某一學科、某一問題之題材抉擇標準的問題，各學科間有所不同，即政治學之研究途徑不僅不同於物理學、化學，亦不同於經濟學、社會學。

<sup>14</sup>本研究採：

一、歷史研究途徑 (historical approach)：重點落實在探討公民投票制度的歷史發展層面，而研究其台灣公民投票之緣起、演變與未來發展。

二、行為研究途徑 (behavior approach)：以較嚴謹的科學方法，諸如參與觀察、實地觀察、雙層賽局等，來探討台灣舉行和平公投的「國內爭議」、「國際反應」、「兩岸關係互動」等，以評估和平公投對台灣公投民主深化、國際地位、國內政治生態之影響層面。

### 貳、研究架構

或謂外交是內政的延伸，更真切言之，國內政治和國際關係常是糾纏在一起的。Robert Putnam 即提出了「雙層賽局」(two-level game)的譬喻(metaphor)作為了解國內政治與外交如何相互影響的架構。Putnam 認為，許多國際政治交涉通常可被視為是「雙層賽局」。就國家層次而言，國內利益團體對政府施壓，使其採取他們偏好的政策，政治人物則與這些利益團體結合以尋求權力；另一方面就國際層次而言，政府則盡力滿足國內需求，同時也注意盡量縮小可能造成與外國發展的反效果。決策者都無法忽略任一層

---

<sup>14</sup>參閱邱榮舉，2002，《學術論文寫作研究》，台北：翰蘆圖書，頁 39。

次。因此聰明的決策者就是要能充分運用在某一層次上的作為以引致另一層次的重組，使他們能達到原先無法達到的目標。而每個參與此雙層賽局的交涉者都必須面臨到他們彼此之間所達成的協議結果要為其各自所代表的國內所接受、批准(ratified)。也因此整個過程分成兩階段：層次一(Level I)即交涉者之間為求最終達成協議的討價還價；層次二(Level II)即各交涉者其內部是否要批准協議的討論。對此 Putnam 提出「共識圈」(win-set)的概念，就是對層次二的組成份子而言，可以接受的層次一協議結果的「圈」(範圍)，也就是協議結果至少可以獲得層次二內部份子必要多數的批准。基於兩個原因而使共識圈的輪廓大小顯得很重要，其一為共識圈愈大愈可使層次一的決議達成，因為彼此共識圈愈大愈可能使兩者有交集(即達成協議)；其二，彼此共識圈大小不同會影響在國際交涉中相互所得到的利益不同，因為共識圈較大的一方會被另一方「推著走」，所以相較之下在達成協議時所獲的利益就不如共識圈較小的一方。

雙層賽局概念認識到了國家利益需求與國內的衝突，而主要的決策者則要努力同時調和國內與國際壓力。<sup>15</sup>常有國內學者提出兩岸關係是一種雙層三邊的賽局概念，也就是認為兩岸的決策都必須顧及內部的需求與外部的制約，而且兩岸關係也是臺、美、中三邊關係均衡的結果，並非任何一方可以片面改變現狀，<sup>16</sup>也因此運用雙層賽局概念在分析兩岸關係的研究上。於兩岸關係、美中台三邊關係牽一髮而動全身的特殊性下，和平公投絕不能純以「政客操弄民意」、「總統選舉的手段」這種陳總統「個人因素」來做解釋，舉辦和平公投的決策必定是陳總統在面臨國內及國際雙層面壓力考量下所為之舉措，因此本研究也試圖運用雙層賽局所提出外交與內政交纏的概念來說明陳總統面臨到國內外因素交互作用的彼此拉距，最後擇成「和平公投」的決策。

如圖 1-1 所示，本論文以雙層四邊的賽局架構來研究 2004 年和平公投的過程與結

---

<sup>15</sup> 以上關於雙層賽局的概念請參見 Robert D Putnam, "Diplomacy and Domestic Politics: The Logic of Two-Level Game," in Peter B. Evans, Harold Karan Jacobson., Robert D. Putnam eds., *Double-Edged Diplomacy: International Bargaining and Domestic Politics* (Berkeley: University of California Press, 1993), p 431-460.

<sup>16</sup> 參見政大國關中心建言摘要 <http://www.ettoday.com/2004/05/22/11081-1633792.htm> (2005 年 4 月 18 日)

果所受到國際、國內壓力的形塑。雙層是指國內與國外而言，而四邊係指國內的泛藍陣營（反公投力量）、泛綠陣營（支持公投力量）、中國及來自國外以美國為首的壓力，也就是說 2004 年和平公投的舉辦除了對國內政局造成影響外，對外也深深影響著台灣的兩岸及國際關係。和平公投結合大選，當然造成大選時國內泛藍、泛綠雙方兩方激烈的攻防，也造成了和平公投失去其原先設定之公投民主、鞏固國民心防之意義，而淪為意識型態或政黨傾向的選擇，簡單地說和平公投的國內影響因素是泛藍、泛綠陣營的政治盤算。在國外，中國除了一再對和平公投表達反對外，主力還是著重在透過美國為首的國家來對台灣施壓，再加上維持現狀是美國的現實利益，美國對台灣舉辦公投態度顯得十分強硬，終讓台灣的「防禦性公投」一再轉換外貌，終至於變成維護現狀為主的「和平公投」，可見要透析和平公投，則必須從雙層四邊的賽局角度來看這個動態、相對的決策過程、爭議與結果。

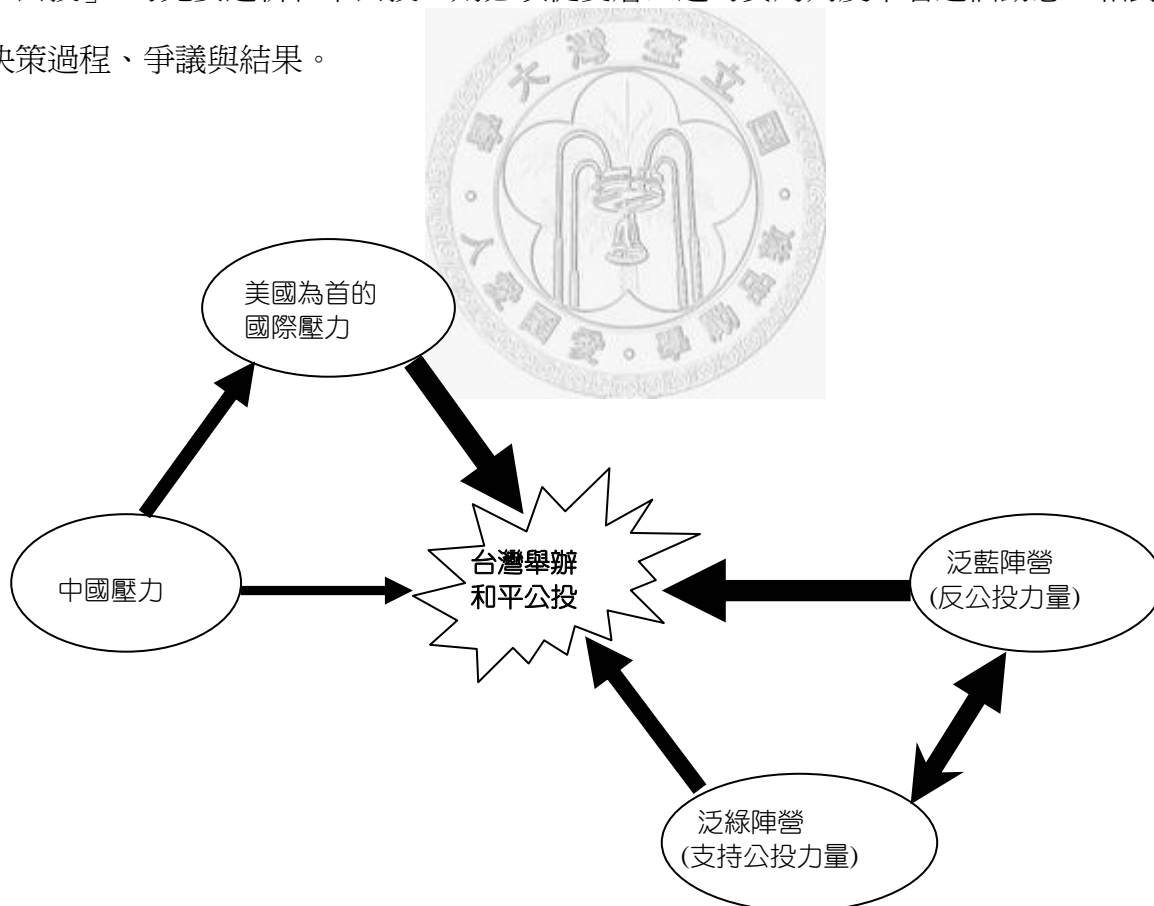


圖 1-1 本論文研究架構圖

## 參、研究方法

所謂研究方法，英文中常用「method」一字，是指蒐集與處理資料之程序，這是指採用類似：實地觀察、抽樣調查、比較研究、模擬等方法，無學科之分別，只是某些學科較多用某些方法而已，<sup>17</sup>本論文採用研究方法如下：

一、資料分析法（document analysis）：收集有關公民投票文獻、公民投票理論、及公民投票議題報導、相關法規比較等相關資料並予以分析整理。

二、比較研究法（comparative method）：比較研究台灣與各國公民投票實施情形及相關理論，並進而找出台灣推動公民投票之特殊性。

三、實地觀察法（field observation）：以筆者立委身份觀察公投法之立法及和平公投的決策及修正過程，黨內相關不同意見之爭議、公投相關活動操作情形，及台灣各主要政黨對和平公投的態度及看法。

## 第四節 論文結構說明

本論文的架構安排如下：

第一章緒論：關於本章是有關於論文研究之背景描述，包括研究動機與目的、問題陳述、相關中英文文獻之回顧與評論、研究途徑、研究架構、研究方法及論文結構說明等，均在本章做一個完整的概述。

第二章公民投票制度之探討：本章從公民投票意義的探討開始，先釐清「公民投票」的內涵，接著把有兩百多年實施經驗的公民投票試著進行其分類，歸類出六種公民投票的種類。再來就是把公民投票的相關理論進行整理，本論文羅列了「國民主權理論」、「直接民主理論」、「民主參與理論」等三項進行簡單的介紹與分析，讓公民投票之發展脈絡更爲清楚。而公民投票與政治體制基本上有著密切之關係，公民投票對於民主政治有其

---

<sup>17</sup>同前註，頁 41。

重要的實際功效。在有些國家，它是政黨尋求民意支持的工具；但是在某些國家，它是小黨或選民反制大黨之利器。因此，它可能帶來一些不確定性，使得政黨不得不加以回應，甚至調整政策。因此，從歷史的角度來看，政治體制的外貌和公民投票的運作很難加以分離，公民投票已經成為影響政治體制發展的要素之一。因此本章特以專節論述公民投票與政治體制之關係。最後則簡單介紹其他各國公投發展之經驗，以為我國之借鏡，本節就民主國家與非民主國家挑選數個具代表性的國家作簡略說明，其中民主國家中以瑞士及美國為聯邦制國家的代表、法國及英國為單一制國家的代表；而非民主國家則以前蘇聯的公投經驗為例。

第三章台灣公民投票法制建構之經過：本章回到公民投票在台灣的發展，首先第一節是進行台灣公民投票之歷史分析，本節認為台灣公民投票之歷史淵源有三，一個是「台灣主權運動」，第二個是「台灣的社會運動」，第三個則是「台灣社區運動」。接著針對筆者收集到至少 35 次的無法源依據的公民投票案例進行分析，發現了七個台灣實施公民投票之特點。再來一節就是針對台灣特殊的國際地位，來探討台灣公民投票之發展困境與迷思，本節歸類了「公民投票非萬靈丹」、「公民投票之操作設計有高度困難」、「公民意識待加強」、「公民投票必須面對主權問題之敏感神經」、「台灣公投議題被高度政治操作」、「行政霸權心態難改」、「立法怠惰難以免責」等七項發展困境與迷思。最後一節則是針對台灣公民投票法的立法經過進行完整的交代，具體呈現了公民投票法法制建構的所有過程。

第四章台灣實施和平公投之緣起與結果：本章正式進入了本論文之核心—「和平公投」，先探討公投法第十七條「防禦性公投」的意義，釐清公投法第十七條所指稱公投之概念內涵。接著探討與「和平公投」相關的理論，本節提到了「人民自決理論」、「僅限補救權利理論」等兩個相關理論，試著強化「和平公投」之理論基礎。第三節則研究「和平公投」的緣起、前瞻與價值，描述「和平公投」此一概念的發展脈絡，也強調「防禦性公投」呈現了台灣主體與台灣優先之價值，不但是捍衛台灣主權之工具，也有深化民主、追求和平的盼望。第四節則研究 2003 年底陳水扁總統拋出舉辦「防禦性公投」

的動機及決策過程，以筆者親身瞭解之事實及諸多資料來證實「和平公投」之發動乃屬於陳水扁總統因勢利導之「急智」，其動機則有遠因及近因，完整呈現陳水扁總統思考辦理「和平公投」的背景及動機。另外本節也針對公投法第十七條的名稱及議題之演變過程深入研究，從這些演變過程中，可清楚發現陳水扁總統在公投路線上之調整，主要來自美方的強大壓力，而美方強大壓力的來源，當然是美國的現實利益及中國大陸的高分貝要求美方介入。最後一節則針對「和平公投」之結果進行分析，筆者將「和平公投」未過關之因素推論出四個，也直言本次公投是在先天不足、後天又不配合之情況下，結果未能如願通過。換言之，在國際壓力所設計出來之公投題目，無法真正說服人民國家有主權改變之危機，在公投時機未成熟、題目設計說服力不夠、公投結果效力未獲肯定，加上公投本身受到總統選舉之政治干擾，都直接間接造成不同政黨動員與反動員，並使兩個公投案最後無法成立。「和平公投」無奈變成總統大選配角與助攻、阻攻角色，值得發動者深思與反省。

第五章和平公投國內爭議之探討：本章依照本論文研究架構之雙層理論，先探討陳水扁總統舉辦「和平公投」所需面對的國內因素及相關爭議，首先以專節探討公投法第十七條之法律爭議，本論文將法律爭議分成「和平公投議題是否符合公投法第十七條之規定意旨」、「和平公投是否得與大選同時舉辦」、「和平公投是否需經公投審議委員會認定」等三項，就法論法進行分析並提出筆者之看法。第二節則針對「和平公投」所引起的藍綠對抗，先針對泛綠陣營所採取之策略進行研究，從蒐集資料彙整來看，如果說公投題目公布前泛綠陣營的策略是在回應「為何要辦公投」的動機層次，那麼公投題目宣布後，因美方疑慮已經減輕，則泛綠陣營就將策略往內轉為全力訴求「公投未過半將傷害台灣利益」的後果層次，並試圖借公投辯論會繼續誘使藍軍深入敵陣。第三節則整理泛藍陣營對「和平公投」的批評與策略，呈現三階段泛藍陣營之策略作為。最後一節則針對台灣其他社會層面對「和平公投」的批評與意見進行分析整理，從媒體的社論取向、親泛藍陣營的學者專家、親泛綠陣營之學者專家及其他第三陣營或知識分子的發言進行整理研究，並歸類其特點。

第六章和平公投國際反應之探討：本章則從「和平公投」的國際效應進行探討研究，第一節是探討美國對和平公投之反應，筆者整理歸納相當多的資料後，釐清美國對台灣舉辦「和平公投」的策略並分析其背景因素。第二節則是針對中國對和平公投的反制策略進行分析研究，來找出中國大陸面對近三次台灣總統大選的策略上之不同，也試著找尋其內部路線之爭議。第三節則針對中國「國際施壓」策略下，一些國家對台灣公投的反應，重點則是放置在法國席哈克總統的反應及日本對台灣公投的照會上，凸顯台灣問題在公投這件事情上不再是「內政問題」，而是「國際化」了

最後一章是結論：筆者經歷前面六個章節的研究後，所得出的一些心得與創見及在過程中所面臨的限制做出交代，最後試著提出筆者對往後台灣領導者行使依據公投法第十七條所賦予之權力時的建言，以做為台灣未來建構公投體制之參考。





## 第二章 公民投票制度之探討

### 第一節 公民投票之意義

不管是中國或是台灣自古以來都沒有出現由人民投票來決定政策之例子，至少是那種正式、具有拘束性的投票是未嘗看見。所以公民投票可以說是來自外國的制度，其外文意義的探討，就顯得格外重要。大體上近幾年民主意識及社會運動的抬頭與推動，台灣民眾對於公民投票並不陌生，尤其是憲法上又明訂有創制、複決權，早已經有「直接民主」之概念。但是公民投票與創制、複決如何做概念上之區分，應該回歸翻譯上之問題做一探討，才能弄清楚其中之區別。

翻譯上對於公民投票、創制、複決三者，如果界定公民投票是 *plebiscite*，創制是 *initiative*，複決是 *referendum*，但這樣的區分不是硬性的，外文資料上對於幾種名詞的說法也流於各說各話，但總之三者都是用多數決的方式來決定事情，程序上雷同，不一樣的是制度本身針對的目標不同，依筆者所見，創制複決可說是公民投票的一種。公民投票的英文字為 *plebiscite*，其乃是由 *plebs*（普通人）以及 *scitum*（贊同）兩部分所組成，因此公民投票可以解釋為由一般人民對於政治決策直接做成決定的意思，這與代議民主由人民選出代表，再由代表決定政策的作法有所不同，大體上，*plebiscite* 雖有其歷史上之意義，不過在字典裡的意思可以泛指為對事情的投票。<sup>18</sup>另外外國也有將 *referendum* 分成廣義和狹義來解釋，廣義地來解釋 *referendum* 這個字也可以指對事情的投票，所以 *plebiscite* 與 *referendum* 並沒有一定的區別。也有另一種分法把 *plebiscite* 指為體制外的投票，而 *referendum* 是體制內的投票，但沒有一定的共識。<sup>19</sup>如果是狹義地

---

<sup>18</sup>參閱 Thomas E. Cronin, *Direct Democracy: The Politics of Initiative, Referendum, and Recall*, Cambridge, Mass: Harvard University Press, page 160, 1989.

<sup>19</sup> 同前註, page 2.

來解釋 referendum 這個字的話，通常是用來和 initiative 相對應，前者指的是對於政府提案進行投票之制度，後者指的是對於人民的提案進行複決之制度，前者大概與國內所翻譯過來的複決相當，後者則與所謂的創制意義相近。<sup>20</sup>雖然各家說法不一定一致，但基本上把 plebiscite、referendum、initiative 廣泛的翻譯成公民投票都不算錯，因為其程序上確實都採取了公民投票的方式，意義上確實難以區分。

至於日本並沒有所謂的公民投票，在日本對於地方自治性的投票叫做「住民投票」或是「市民投票」，全國性的事務之投票則叫做「國民投票」，而這都是翻譯的問題。<sup>21</sup>在中文使用上，因為英文原文已分歧的情況下，當然造成中文翻譯和定義的分歧，再加上 80 年代後立法院爭論的各種公民投票法版本因政治立場而使得界定更加困難，基本上 plebiscite 與 referendum 兩者應有交集存在，只是外界未加釐清。舉例來說，加拿大魁北克省尋求獨立公投以加拿大來講屬 referendum 層次，若因此獨立建國則屬國際法主權獨立層次的 plebiscite 投票。<sup>22</sup>狹義的 referendum 台灣翻譯為複決，其意義係指將國家機關制訂之法案（或是議題）交付公民投票。創制則是由特定人數的選民提案要求制訂、增補或廢棄法律或要求政府對特定議題展開行動。創制又可分為兩種類型，即直接創制與間接創制，直接創制是由一定人數的人民提案交由公民投票，立法機關並沒有改變此提案的任何機會，隨之而來的公民投票通常是有拘束力的，並導致憲法增補案或法律案依原始提案的精神通過。間接創制則是再次賦予代議機關深思熟慮的機會，並提供改變創制案原始用語的可能。<sup>23</sup>

筆者則認為公民投票指的都是對於「事」的投票，不包括對「人」的選舉，而公民投票是一種泛稱，不限於體制內或是體制外。而體制內的公民投票又可分為創制與複決來加以描述內涵，創制指的是對公民提案的法案或是政策進行投票，複決則是對議會或

<sup>20</sup> 參閱謝復生研究主持，《公民投票（創制複決）制度比較研究》，台北市：行政院研考會，1997，頁 5。

<sup>21</sup> 參閱蔡秀卿，〈從日本國民投票、住民投票之理論與實踐檢討我國住民投票法制化之問題〉，收錄於《憲法體制與法治行政：城仲模教授六秩華誕祝壽論文集》，臺北市：三民，1998，頁 414。

<sup>22</sup> 參閱曹金增，《解析公民投票》，台北：五南，2004 年 3 月，頁 15。

<sup>23</sup> 參閱鍾凱勳，《從權利分立原則論公民投票法制之建構》，國立台北大學法律研究所碩士論文，2001 年 6 月，頁 12-16。

是行政部門所提的法案或政策進行投票，而針對個別政策議題所進行的公民票決（policy vote）、涉及國家主權或國際法義務的公民（住民）自決（self-determination），或者涉及為制訂憲法而進行的公民票決，也都屬於公民投票的概念範疇。公民投票是直接民主的一種方式，故如主權公投或是台灣獨有的防禦性公投，都是決定或捍衛主權所在的一項利器，至於公民投票概念上不論國民、人民、住民及公民的概念本文都將之包括在內。

## 第二節 公民投票之種類

公民投票制度實施至今約有兩百多年的歷史，世界上多數國家不是有公民投票制度之建立，否則也有過公民投票實施之經驗，中國歷史上也曾經有舉行公民投票之經驗，例如 1945 年外蒙古脫離中國而獨立就是實施公民投票之結果。<sup>24</sup>也因為那麼多國家曾經實施過公民投票，相關經驗與法律規定又多所不同，造成公民投票之種類十分繁多，經過歸納分析各國公投經驗與法律制度後，大可歸類成以下幾種類別，本文茲簡單說明之。

### 壹、決定國家主權事務或國家前途的公民投票

舉凡國家地位的確認，領土範圍的確認、主權的獨立以及民族自決等都屬於與主權概念會發生相關聯性的事務，而因為國家之主權屬於全體國民，因此國家主權之事務當然交由國民來做最後之決定。與國家主權相關之公民投票通常是在有主權爭議或獨立問題的國家或地區實施。如北愛爾蘭、加拿大魁北克地區、塞爾維亞、東帝汶等地區，為了釐清主權爭議或決定國家是否獨立所舉行的公民投票，即是為了對於國家前途做出最後之裁決，此時公民投票往往便成了代替戰爭殺戮的最佳和平方式或解決方法之一。此類公民投票之性質具有超憲法層次之合理性存在。<sup>25</sup>

<sup>24</sup> 外蒙古脫離中國獨立建國的公民投票係於 1945 年 10 月 20 日舉行，當初投票率高達 98.4%，贊成蒙古脫離中國獨立的高達 97.8%。

<sup>25</sup> 參閱曲兆祥，《公民投票理論與台灣的實踐》，台北市：揚智文化，2004，頁 65-70。

## 貳、憲法複決權的公民投票

憲法是國家的根本大法，憲法的制訂一般而言係由人民集體或由人民直接選出的代表來進行制憲的工作，而因為憲法之制訂與修改屬於主權在民的層次，依據國民主權原則，公民自可對於制訂或修改的憲法透過公民投票的方式來表達意志。因此，在制憲或修憲工作完成後，另需再舉行公民投票，於得到過半數公民的支持後，憲法的制訂或修改才具有效力。相反而言，只要公民有超過半數以上否決或是未出席投票，則制憲或修憲的草案往往被否決。此一制度之設計是為鞏固憲法之安定性，也可說是維護民主憲政體制的一種保守性安排。<sup>26</sup>我國於日前經過任務型國代複決通過的憲法增修條文第十二條：「憲法之修改，須經立法院立法委員四分之一之提議，四分之三之出席，及出席委員四分之三之決議，提出憲法修正案，並於公告半年後，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，不適用憲法第一百七十四條之規定」，即屬於此種公民投票類型。

## 參、法律案及地方自治法規的公民投票

一般來說，法律案通常經過立法機關或各級議會三讀程序，提請總統公布後即行生效。但在若干特殊狀況下，行政或是立法部門可能制訂出或不制訂出人民不需要或需要之法律案，在此情況下政府機關或是立法機關之作爲顯然違背人民多數之期待。基於國民主權之原則，人民當有權利去改變政府行政或立法機關之決定，至於地方自治法規內容如有違背地方上人民之付託，一樣地方上之人民有權針對該自治法規進行複決。因此由國會或是各級議會所通過之法案，只要有一定數額之公民提出異議，或議會爲慎重起

<sup>26</sup> 參閱李明峻，〈國際法上的公民投票問題〉，收錄於陳隆志主編，《公民投票與台灣前途-公投研討會論文集》，台北：前衛，1999，頁 63-64。

見主動提請公民複決，就可舉辦此類之公民投票。我國公民投票法第二條即將「法律之複決」、「立法原則之創制」列為全國性公民投票適用事項，「地方自治法規之複決」、「地方自治法規立法原則之創制」列為地方性公民投票適用事項，以上這些公民投票則可歸屬於此類。

## 肆、全國或地方重大政策之公民投票

很多重大政策與人民生活息息相關，在台灣例如「核四的興建」、「蘇花高速公路的興建」、「離島是否開放設立賭場」均因涉有龐大爭議，縱使是立法機關都不敢貿然涉入上述這些議題，期間的原因都是涉及價值觀或是開發目標的選擇高度分歧，因此均有透過公民投票來做出最後決定的呼聲。顯然，依據責任政治之概念，政黨及立法行政部門實在不能逃避重大政策之決策權，但因為公共政策之複雜性往往極高，這些爭議政策又與人民生活環境及品質密切相關，故依據「國民主權原理」、「民主參與理論」人民有何不可對此爭議政策直接發表意見，因此就個別公共政策議題交付人民以公民投票方式去解決已經是很多國家之事實，<sup>27</sup>我國公民投票法第二條第二項即將「全國或地方重大政策之創制與複決」列為公民投票適用事項。

## 伍、諮詢性的公民投票

前述四種的公民投票種類，基本上都是屬於一旦合法舉行其最後即會產生法律效果，亦即其結果具有法律之強制性。而本項所稱之諮詢性公投，又可分成法律有明訂可合法舉行，但不具強制效果之公民投票形式；及法律雖無諮詢性公投之規定，但各級政

---

<sup>27</sup> 參閱林國龍，《從比較觀點與過去實踐經驗論我國當前公投爭議》，國立中正大學政治研究所碩士論文，2003，頁 24-26。

府、社會團體、民眾基於特定目的所舉行的公民投票形式兩種。基本上諮詢性公民投票是要探詢民意對公投主題的看法，不管投票人數多寡，贊成比率高低，都只能作為政府施政、議會諮詢之參考，或要求政府重視地方民意之工具，所以有人將諮詢性公投以「大型民調」稱之。<sup>28</sup>1994年芬蘭針對是否加入歐盟所做的全國性公民投票及二年前台北縣坪林鄉公所進行的北宜高坪林交流道興建公投都屬於此類之諮詢性公投。

## 陸、其他類型之公民投票

世界各國為符合自身政治環境需要隨時都可能創造出一些新的公投形式。例如施行於瑞士的所謂「否決式創制」，該項公投特別的是並非單純的否決政府（議會）的法案，還以具體的替代案欲取代政府（議會）之法案。<sup>29</sup>另外我國公投法第十七條，也是本文研究重點的「防禦性公投」條款，即是台灣特殊政治現實下做為確保國家主權不被改變的公民投票形式，可說是世界各國公投形式中絕無僅有的。而台灣法制面向中還有一種獨特的公投類型有可能出現，那就是行政院版的「社區營造條例草案」第十一條第一項規定：「社區營造協定之提案，應就書面審查決定之。必要時，並得舉行公聽會或社區居民投票」，未來此一草案一旦在立法院三讀通過，則台灣法制面向終將再創造出新的公投機制，本文將此種公投稱為「社區協定居民投票」，而這來源就是十幾年來台灣社會興起社區營造運動，隨著公民參與潮流及社區自主意識之凝聚，也衍生出社區協定居民投票之機制，來解決社區所衍生出的議題，而這樣的由下而上的累積，終將讓台灣選民對公民投票的素養日趨提高與成熟。

---

<sup>28</sup> 參閱許宗力，〈憲法與公民投票—公投的合憲性分析與公投之建制〉，收錄於陳隆志主編，前引書，頁113。

<sup>29</sup> 參閱李明峻，1998，〈國際公法與公民投票問題〉，《新世紀智庫論壇》，2：41-42。

## 第三節 公民投票之理論

公民投票有諸多的理論背景，分述如下：

### 壹、國民主權理論

國民主權的觀念，乃濫觴於十七、十八世紀自然法與國家契約說，而為美國獨立及法國大革命的理論根據。國家主權既屬於國民，則一切國家機關必須直接或間接由國民產生，且其權力又須直接或間接淵源於主權者的國民。因此，國民主權基本的內涵，簡單的說，一個群體下最高的政治法制力必須擁有正當性的基礎，而此正當性的基礎只有來自國民。根據法儒盧梭(J.J.Rousseau)「社會契約論」(The Social Contract)的說法：由社會契約形成的國家成為一個「大我」，一個道德的團體，由於集合所有人的權利，每個人在放棄一切權利給全體後，接受社會全體意志的最高指導，這個集合且代表全體人民的意志就是「共同意志」(general will)，共同意志代表社會的利益，所以沒有任何事務可以合法地違反共同意志。這個共同意志在國家而言就是主權。所以主權是共同意志的實踐，法律是主權的行使，亦即是共同意志的宣示。每一個人透過公眾集會來參與決定法律和公共政策。由此可見，國家的主權在全體人民手裡，法律根據共同意志由主權體制訂。因此，盧梭說「主權無法由他人代表。……國會議員並非民意的終局決定者。未經人民自己承認的法律並非法律。」<sup>30</sup>另外英儒洛克(John Locke)也說：「立法機關之立法權不過是得自人民之權利而已。……唯有人民自己始能決定國家的形態。」<sup>31</sup>兩位大師的國民主權理論，成為後來憲政民主國家實行直接民主制度提供最堅強有力的理論根據。就國家而言，主權一方面是絕對至高的；另一方面也是不可讓渡和不可分割的，如此才能使主權永遠完整地保留在國民全體之手。所以政府僅是主權的受雇人而已，一旦受雇人不能符合雇用人之意志而達成任務時，主權者之國民即有推翻之權，這便是國民主權，主權在民之原理。

我國憲法第二條規定，中華民國之主權屬於國民全體，是國民主權理論之具體落

<sup>30</sup> 參閱沈清松，〈盧梭社會契約論的評析：一個奠基性迷思的轉變〉，收錄於張福建主編，《民主理論：古典與現代》，台北：中央研究院，1995，頁 67-68。

<sup>31</sup> 參閱黃勝興，《從國民主權原理論公民投票制度》，台北：國立台北大學博士論文，2001，頁 40。

實。依此條文分析其涵意，人民依據憲法可擁有憲法制訂權力，依據此一條文也可以行使公民投票以決定國家前途、政策方針、憲政問題及重大政策爭議，落實國民主權的民主政治原則。國民是國家的主人，從政治的觀點來看，直接民意是最真實徹底，公民投票就是表達民意最直接的方式。

## 貳、直接民主理論

在國民主權主宰民主憲政發展的架構下，於實際政治的運作上，因為事實的困難，不得不以代議民主制度行之，但在必要時，人民仍保有最終的決定權。因為在代議民主的制度下，由人民選出的代表，所做的決策，未必完全符合民意，人民必須保有直接的民權，才能透過直接民主程序的採行，無須透過民意代表就能將其意見表現出來。而人民最能信任的莫過於自己，所表現出來的意見也必然最為忠實。況且在直接民主程序中，該特定事務決策的作成必須獲得大多數人民的同意。此時，不論是國家權力或者反對力量，都要藉由不斷地溝通、說服以爭取民意的支持，因此直接民主的多數決原則在實踐上會遠較代議民主更不容易為特殊利益團體所操控。<sup>32</sup>況且在整個議題討論的過程，也正是民意由被形塑到主動形成的過程。基於這種高度的民主正當性，對於最重大、最根本性的問題，人民當然有權要求提交全民投票議決，甚至擁有創制之權。而直接民主最早實例來自於古代雅典，<sup>33</sup>他們創造的公民的概念，也發明了最直接的民主政治，提供了今日民主政治理論最基礎的探源。<sup>34</sup>

直接民主理論後來就遇到了一些問題，韋伯（Max Weber）曾針對直接民主制度指出，直接民主的目標是將統治縮減到最小程度，但在成員複雜的社會裡，直接民主可能導致無效的管理、低下的效率、政治的不穩定。直接民主還有另一個顯著特徵，使其根

---

<sup>32</sup> 參閱 Rod Hague, Martin Harrop and Shaun Breslin 著，侍建宇譯，《比較政府與政治》，台北：五南，2001，頁 45。

<sup>33</sup> 雅典的公民大會是雅典城邦政治最重要及最高的權力機構，原則上二十歲以上雅典男子皆為其成員，公民大會一年召開四十次以上，五百人會議、陪審法官、執行官及將軍團皆由公民大會產生。公民透過隨機的方式輪流擔任公職，實現了由人民來治理國家的理想。參閱莊雅萍，2000，《公民投票之理論與經驗—1998年台南市公民投票之個案研究》，國立成功大學政治經濟研究所碩士論文，頁 23-25。

<sup>34</sup> 參閱 S.E.Finer, *The History of Government from the Earliest Times*, Oxford and N.Y.: Oxford University Press, 1997, page 368.



本不適合於現代政治，即它的政治代表模式阻礙了政治談判妥協的可能性，<sup>35</sup>後續便衍生出了菁英民主理論及參與式民主理論來修正或補充直接民主理論。

## 參、民主參與理論

參與(participation)這個名詞長久以來都是民主理論的重點，也是民主政治實際運作中最被強調的課題。民主參與理論可以追溯到盧梭在社約論中所描述的：公民在政治決策上所做的個人參與，是整個社約論的關鍵。因為整個民主政治的運作，幾乎都建構在人民的實際參與上，從投票選舉代表制訂法律，選舉官吏執行法律，到本身的遵行法律，都免不了人民參與的角色。在代議民主政體的架構下，人民為了確保在參與過程中的利益，所以他們重視要求各種方式的、各個層次上的直接民主。他們不但希望盡量擴展所有公民的參與機會，尤其盼望盡可能擴充全部公民參與決策的機會。<sup>36</sup>所以盧梭認為：「參與是指決策過程中的參與」。<sup>37</sup>在現代民主社會中，一切資訊公開、傳遞快速，民智大開，人民不但要求普遍參與(universal participation)，更企求平等參與(equal participation)。因為平等參與意含著熱心的參與及持久的參與。人民之所以珍視平等參與，乃因認為它有助於「自我發展」(self-development)，以及它能經由公共政策促進個人的利益。誠如盧梭所說：「參與不再只是一組制度安排的保護性附屬物，對參與者而言，參與具有心理上的效果，它保證制度的運行和個人彼此交互作用的心理品質、態度之間有一種持續存在的相互關係。」<sup>38</sup>

另外，學者也認為，在代議民主制下，開放人民的決策參與，起碼有兩大益處：(一)可以改善「政府的產出」(governmental output)：它可導致更符人民需求、更易執行的較佳政策。因為廣泛讓人民參與，既可有效牽制不當利益的推動力，又可保障任何利益不被排斥在政府決策過程之外、或不被政府所忽視。抑有進者，政策若直接由受到影響的人來做決定，則公共政策將會反映他們的慾望，至少會盡可能契合其他同受影響者的慾

---

<sup>35</sup> 參閱 David Held 著，李少軍、尚建新譯，1995，《民主的模式》，台北：桂冠圖書，頁 188-199。

<sup>36</sup> 參閱 Benjamin R. Barber, *Strong Democracy: Participatory Politics for a New Age*, Berkeley: University of California Press, 1984, page 37.

<sup>37</sup> 參閱朱堅章主譯，《參與和民主理論》，台北：幼獅文化事業公司，1978 年，頁 30。

<sup>38</sup> 同前註，頁 27。

望。<sup>39</sup>（二）可以促進「政府產出」的更易貫徹：如果能夠擴展政治參與的普遍性及參與的深度與廣度，當能增進參與結果的合法性(legitimacy)，從而整個系統可以獲得成員的順從和支持，使各個成員可以避免挫折和疏離，進而使整個系統及各個成員雙方都能同蒙其利。<sup>40</sup>從以上的論述，可知民主政治的運作本來就是建基在人民的參與。

參與式民主理論所倡導的是人民對公共事務更廣泛的參與，並且重申直接民主的重要性與意義。參與式民主認為民主本來就具有風險，除非我們放棄民主，否則不能以此風險來拒絕公民投票。<sup>41</sup>

筆者認為公民投票依據國民主權理論有其正當性之絕對基礎，也是直接民主的一種形式，更可深化人民對公共事務之參與，但還是需與公民投票的實際經驗來互相驗證，公民投票與代議制度並非非彼即此的選擇題，而係彌補代議政治不足的利器，是解決特殊問題的工具，也是實現參與式民主的方式之一。無可諱言的是，上述的理論無法解決台灣存在的多元文化與多元族群的問題，對於少數族群而言，公民投票是多數族群壓制少數族群的手段，因此公民投票制度缺乏的是面對多元文化主義的調適與探討，公民投票所要求取的共同政治信條如何不成為壓迫人種、民族、族群的工具，是台灣公民投票發展的最大問題。

## 第四節 公民投票與政治體制

公民投票在國外及台灣都有實施之經驗，公民可對公共政策進行創制（initiative）或複決（referendum），公民投票指的是一套對政策而不是對人發表意見的程序，而由誰來發動公民投票是公民投票影響層面之關鍵，若一般民眾可以透過連署發動公民投票，政黨的權力可以被牽制，但若公投由利益團體來發動，則少數人的利益可能有遭到侵

<sup>39</sup> 參閱郭秋永譯，《民主理論－參與》，台北：國大憲研會，1981年8月，頁381。

<sup>40</sup> 同前註，頁382。

<sup>41</sup> 參閱游勝雄，2004，《從「多元寬容」論民主與公民投票》，國立台北大學法學研究所碩士論文，頁48-54。

害，<sup>42</sup>國外實施公民投票的經驗累積下來，確實發現公民投票會對政治體系發生影響，值得筆者以專節來探討。

公民投票有些是建議性的，有些是強制性的，不論如何公民投票都會對政治體系發生一定之影響，例如台灣於民進黨在野時期，民進黨縣市首長所在執政縣市發動的核四公投，雖只具參考建議性質，但因為民進黨籍地方首長藉由公投來做為對抗中央國民黨政策之工具，自然也衝擊了當初的政治環境，甚至也累積了後來民進黨取得中央執政權基礎。至於強制性的公民投票對政治體系的影響當然更大，例如 1962 年法國戴高樂用公民投票確定公民直選總統，並且藉由改變選舉制度為第二輪投票，使得法國出現左右兩極化的政黨體系，後來 1992 年法國透過公民投票批准了馬斯垂克條約，更造成共產黨與社會黨的分裂。而在最常舉行公民投票的瑞士，公民投票似乎變成小黨對抗大黨的武器，亦即不經過議會體制而進行公民投票否決國會所提的憲法修正案或其他法律，致使有四分之一的提案因公民投票結果而駁回。瑞士的政黨因此而缺乏政策推動之能力，選民也因此缺乏對政黨之忠誠。<sup>43</sup>

公民投票的不確定性確實會使得政治體系受到一定的衝擊，林水波教授指出：「透過代議政治通過施行公投的程序法，雖有還權於民的本意，但有可能削弱國會自身的權限範圍，當然會有心情矛盾之情節，不太願意成為積極的合夥人。」<sup>44</sup>而對於政黨體系而言，公民投票引進新的民意至政治過程，間接威脅政黨的本身價值，當政黨體系發展成熟時，只有當政黨本身也無法對新的民意做出回應時，才會讓公民投票解決問題。<sup>45</sup>然而政黨政治與公民投票之間未必是對立的，有時候公民投票反而成了政黨政治之延伸，政黨透過政治過程影響公民投票之舉行的例子更是隨處可見，例如英國保守黨在 1974 年為了使北愛爾蘭在聯合王國地位合法化而舉行公民投票，此舉就明顯是為了迴避由工

---

<sup>42</sup> 參閱蔡家泓，2004，〈試析公民投票對政治與政黨體系之影響〉，《台灣民主季刊》，第一卷，第二期，頁 29-35。

<sup>43</sup> 參閱 Butler, David and Austin Ranney, 1994, *Referendums around the world: the Growing Use of Direct Democracy*. Washington, DC. AEI Press.

<sup>44</sup> 參閱林水波，1999，《選舉與公投》，台北：智勝，頁 149。

<sup>45</sup> 參閱 Bogdanor, Vernon, 1981, *The People and the Party System: the Referendums and Electoral Reform in British Politics*. New York : Cambridge University Press.

黨政府做出決策之政治責任。<sup>46</sup>另外英國也在 1978 年及 1979 年讓蘇格蘭及威爾斯民眾就「權利下放 (devolution)」法案進行公民投票，但是在公民投票之前，下議院通過法案規定必須要有 40% 的出席投票人數贊成才算通過。這項規定間接提升了通過的門檻，是國外政黨透過政治過程影響公民投票實施的例子。至於台灣，前年通過的公投法，就是朝野政黨自行算計的產品，整個立法過程中充滿了政治與政黨立場的盤算，最後通過的公投法第三十五條還規定公投審議委員會由各政黨依立法院席次比例推薦之，顯示公投是政黨力量另一個重要對抗的戰場，透過各種技術上的管制，公投逃不出政黨控制的身影，難怪台灣的公投法制被譏為鳥籠式——一個由政黨主宰的鳥籠。

後來「和平公投」的舉辦，隨處看到政黨藉機大肆宣傳的身影，政黨與公投在台灣是注定彼此牽扯的命運。而從和平公投的效應來看，公民投票確實擁有很高的政治效應，小小蕞爾之島的台灣舉辦公投，不但引此國內的藍綠兩陣營高度對抗，還引起中、美、法、日等大國密切的關心與注意，更嚴重牽涉著亞太區域安全與和平，顯然公民投票與政治體制間有密切之連動關係。

公民投票做為一個讓民意直接表達而補救政黨政治不足的地方，對於民主政治有其重要的實際功效。在有些國家，它是政黨尋求民意支持的工具；但是在某些國家，它是小黨或選民反制大黨之利器。因此，它可能帶來一些不確定性，使得政黨不得不加以回應，甚至調整政策。因此，從歷史的角度來看，政治體制的外貌和公民投票的運作很難加以分離，公民投票已經成為影響政治體制發展的要素之一。而國外的公民投票經驗顯示，公民投票一旦常態化，再配合其他成熟的民主政治要素，是有可能造成人民對政黨認同的弱化。<sup>47</sup>台灣的公民投票制度才上路沒多久，如何透過公民投票讓人民對政治體系增長信心，透過直接民主解決重大爭議，並促進民主政治的發展，還待台灣朝野政黨正向操作公民投票，讓公民投票回歸直接民主的常軌，而不是政黨鬥爭的工具。

---

<sup>46</sup> 參閱黃偉峰，1998，〈從公民投票經驗之比較研究檢證其基本假設——英美法瑞義為例〉，《選舉研究》，第五卷，第一期，頁 1-36。

<sup>47</sup> 參閱蔡家泓，前引文，頁 38-39。

公民投票制度設計的良窳也深深影響著政治體制的發展，以瑞士為例，其憲法不僅賦予全國人民有創制複決的權利，更在公投制度中考量各邦利益，即公投案的通過必須超過二分之一邦贊成才有效力，此即所謂的雙重多數決。法國、瑞士、英國甚至藉由公投有效化解分離主義，更進一步促進國家之團結與政治體制之更民主化。另外，美國雖然沒有分離主義，其各州人民創制複決蓬勃，象徵著民主體制更進步，而義大利則以廢除型公投複決展現政治改革，向更民主的公民創制之路邁進。法國對於公投則更為開明，法國憲法第五十三條及八十六條規定，領土之讓與、交換及歸併或國協會員國地位之改變，非經當地人民之同意及公民投票，不生效力。其結果 1961 年的阿爾及利亞自決及 1988 年的新加利多尼亞的獨立公投，影響所及不但兩個地區獨立建國成功，也促使法國走向半總統制政體。<sup>48</sup>

## 第五節 各國實施公民投票經驗分析

綜觀公民投票在世界各國的實行，不論民主國家或非民主國家皆有之，各國實施的歷史長短、頻率各有不同，公投的制度、類型更是各有特色。以下就民主國家與非民主國家挑選數個具代表性的國家作簡略說明，其中民主國家中以瑞士及美國為聯邦制國家的代表、法國及英國為單一制國家的代表；而非民主國家則以前蘇聯的公投經驗為例。

### 壹、瑞士的公民投票制度

瑞士實施公民投票的經驗相當長遠而豐富，是民主國家中實施公投極具代表性的國家。早在 13 世紀到 16 世紀的時候，有些邦就有「邦民大會」來議決邦的重大事務。第一次全國性公投是在 1802 年為複決拿破崙強行頒布的共和憲法；1848 年新聯邦憲法中確立了人民對憲法有創制、複決的權利；此後陸續通過了人民可對各項法律有複決權、

<sup>48</sup> 參閱曹金增，前引書，頁 175-177。

可用創制提出部分憲法增修案、可對政府簽署期限十五年以上的國際條約要求公投、可對聯邦通過迫切性的法律要求公投、瑞士加入集體安全組織或是超國家共同體等事項必須經過公投。由瑞士實施公投的歷史經驗及發展歷程可看出瑞士公投蓋經歷了長時間變革而漸進建立；其公投內容所涵蓋的範圍也相當廣泛。<sup>49</sup>

如果以學者慣用的分析，可以將瑞士的公民投票區分為強制性公投、非強制性公投，以及創制權行使等三個類型。其中強制性公投包含憲法增修的公投、須立即實施但可能違憲的法律應交由公投、加入集體安全組織或超國家共同體的公投；非強制性公投主要是針對聯邦法令及國際條約，而且要先有相當選民連署要求或邦政府的提請才能進行公投；公民創制的行使上像是創制部份的憲法增修，在公共議題上並沒有明確對創制權的規定，但實際上瑞士常以修憲創制的行使來解決國家重大問題或公共政策議題，像「是否取消國家軍隊」等案。瑞士實施全國性公投達四百多次，公投所觸及的議題則幾乎沒有特別的限制，廣泛包含有財經、社會、國防、外交方面。瑞士的地方性公投依據聯邦憲法規定而施行，所實施的範圍甚至比全國性的還要久遠及廣泛。而地方性和全國性的公投在強制性、非強制性、創制等規範差異不大。甚者，因為瑞士特殊的語言、宗教等分歧、多元的因素，使得瑞士人對於邦層次公投的關心重於全國性的聯邦層次公投。而多元的差異也導致瑞士各邦的邦層次公投規範有所不同。<sup>50</sup>

瑞士公投施行十分頻繁順暢，歸功於瑞士實施此直接民主的悠久歷史傳統、政治文化及合理的公投制度設計。公投制度的運行不僅未使原本就多元分歧的瑞士因而對立、分崩離析，反而因為公投的存在促成協合體制及統合主義體制的出現，並且有效反映利益團體的聲音，避免體制僵化。雖然，利用公投的複決或創制交換政府政策的部分讓步或妥協，使瑞士政治更蒙上交易、協和的共識色彩，<sup>51</sup>但也強化了在野黨的功能，保障少數族群或弱勢團體的權益，進而減少了嚴重對立或分離的意識形態，強化了多元特色

<sup>49</sup> 張台麟，1996，〈瑞士的公民投票：理論與實踐〉，《問題與研究》，第三十五卷，第九期，頁 40-41。

<sup>50</sup> 同前註，頁 41-47。

<sup>51</sup> 李俊增，1998，〈論瑞士全國性公民投票〉，《憲政時代》，第二十三卷，第四期，頁 76。

聯邦的團結。<sup>52</sup>

## 貳、美國的公民投票制度

美國可說是民主國家實行總統制最具代表性的國家，卻也是世界上五個從未實行過全國性公民投票的民主國家之一，<sup>53</sup>但是美國各州及州以下的層級對創制、複決公民投票的實施則相當活躍，其中以受瑞士經驗的影響最深。各州公投歷史最早是在美國獨立後，對州制憲會議的舉行及憲法修正案的複決，另外還有一般立法事項的複決公投。修憲及立法的創制則出現較晚。<sup>54</sup>

美國各州的公投制度規定在各州之州憲法中，公投的種類分為憲法修正之強制複決、一般法律之任意複決、憲法及法律案的創制。各州連署門檻及通過門檻各州規定有所不同，但美國公投最具特色的是聯邦最高法院對各州公投具有「司法審查」的權力，可以審查各州所辦之公投是否合乎聯邦憲法規定的共和政府形式及是否違反聯邦憲法；藉此來保障人民的基本權益，避免公投成為「多數暴力」。在公投的議題上以財稅最多，其次才是對政府與政治的改革，全國性政策相關的議題很少；近年更有牽涉少數人、道德層次的議題。可以發現美國各州公投的議題相當趨向生活化。<sup>55</sup>

有部分州考量到為求提案是受到不同地區的共同支持，因此在連署時納入地理區域分布的考量，但如此是否增加公投成案的困難度？值得思考。此外，上述所提之司法審查制度則意涵更加補強美國代議政治的本質、鞏固中央聯邦的角色，但是同時也保障了所有人民的利益，彌補公投的弊病。<sup>56</sup>美國各州豐富的公投經驗對比於付之闕如的全國性公投，似乎暗示著號稱要向全球推行民主價值的美國人，自己本身尚未能完全接受公投這種直接民主型態；自由派擔心公投將使少數族群陷於危難之中，保守派亦恐公投的

---

<sup>52</sup> 張台麟，前引文，頁 47。

<sup>53</sup> David Butler、Austin Ranney 編著，吳宜容譯，2002，《公民投票的實踐與理論》，台北：韋伯，頁 285。

<sup>54</sup> 曹金增，前引書，頁 122-123。

<sup>55</sup> 同前註，頁 126-130。

<sup>56</sup> 同前註，頁 131。

立法機制將影響到國家的外交層面，因而也持保留態度，因此代議政治仍維持是雙方共同支持的常態，但這也不表示公投的理念就不會再被討論。豐富的地方公投經驗使人民對議題的充份參與探討、理性決策有所認識，公投也的確回歸到議題基本而順利解決一些基本政治或法律問題。但另一方面，由於公關公司、利益團體大量介入公投中，使得公投成為有效的政治策略而加以運用，甚至是大量的廣告宣傳來影響人民的意見，使議案竟只是反映少數人的利益，原本應是彌補代議制度失靈而為的公投充滿諷刺的意味。但總言之，美國各州及其以下層級的公投制度從過去至今都是各州政治發展相當重要的因素。<sup>57</sup>

## 參、法國的公民投票制度

1793年在法國大革命後，以公民投票方式通過雅各賓憲法，開啓了法國的公民投票史。法國公投制度起源是受到盧梭主權在民的影響。1793年的憲法制定出法國憲法史上第一個公投制度，該憲法規定主權是屬於人民，立法機關對法律僅有建議權，包括拿破崙成為第一執政、路易拿破崙稱帝等，皆以公投決之。直至1870年公投通過新憲法使法國走向第三共和的議會政治。<sup>58</sup>在國會主權下的第三共和，公投完全被否決；在第四共和時期雖然公投是修憲途徑之一，但是也從未真正實行過，以致有人稱第三、第四共和為「人民主權闕如」。<sup>59</sup>第五共和則是在戴高樂主導下以公投通過憲法，將公投制度入憲，企圖打破第三、四共和國會主政的局面。<sup>60</sup>

第五共和入憲的公投制度主要在憲法第三、十一、五十三、六十、八十六、八十九條。第三條規定「人民行使主權必須透過議員代表以及公民投票行使之」。意涵了公投的基本法源及公投適用的領域極廣。第十一條則指出公投的發動權在總統手裡，而且並

<sup>57</sup> David Butler、Austin Ranney 編著，吳宜容譯，前引書，頁 330-334。

<sup>58</sup> 曹金增，前引書，頁 142-143。

<sup>59</sup> David Butler、Austin Ranney 編著，吳宜容譯，前引書，頁 62。

<sup>60</sup> 曹金增，前引書，頁 146。



非所有議題皆可公投，公投主要限定在有關公權組織、國協協定之認可或國際條約之批准等。第五十三條則規定國協會員國地位之變更須經當地人民之複決。第八十九條規定憲法修正案須經公民投票複決認可才算確定。<sup>61</sup>第五共和是因應戴高樂的理念而生，戴高樂認為總統本質上就是代表主權，而此主權必須經人民認可、直接授權於總統，因此戴氏將公投當成政府常規制度的一部份，是其行使直接民權的武器。不過戴氏的概念在現代民主國家世界是不切實際的想法，因為在民主國家，政黨形式是政府及國家運作不可或缺的重要要素，也因此戴氏下台後，公投在法國不再扮演如此舉足輕重的地位，原因就在法國憲政體制的演變及政黨制度的發展，總統地位不再凌駕於政黨、多數決之上。<sup>62</sup>法國舉行公投的最新近例子就是今(2005)年5月29日針對是否同意批准《歐洲憲法條約》所作的公投。最後法國是以近七成的投票率、近五成五的反對票，否定了《歐洲憲法條約》，使法國成為第一個否決歐盟憲法的國家；<sup>63</sup>更進而影響之後荷蘭對歐憲的公投結果以及英國對歐憲進行公投之推遲，為歐盟實施歐憲投下極大變數。

由法國公投的歷史看來，其議題多在制憲及修憲的議題上；公投促成了拿破崙第一及路易拿破崙的帝制，但公投也造成第三、第四共和議會政治興起而抑制專制強人。因此法國公投可說有助於政體的走向，讓強人政治興起、也讓強人政治衰敗。其次，公投賦予國協會員國住民自決的權利，此反而是有助於法國中央集權之強化，因為會員國可和平決定自己的前途，不致引發戰爭或損及國家尊嚴。另外，法國公投權力掌握在總統之手，不須經國會同意，因此可成為總統政治操作的工具，不過戴高樂後法國政治的發展已使公投漸少使用；而且屬於任意型複決的法國公投，缺少創制性公投制度，對聲稱主權屬於人民的法國而言，公投制度似略有不足之處。<sup>64</sup>

## 肆、英國的公民投票制度

---

<sup>61</sup> 同前註，頁 146-151。

<sup>62</sup> David Butler、Austin Ranney 編著，吳宜容譯，前引書，頁 70-80。

<sup>63</sup> <近五五%選民投反對票 法否決歐憲 恐引骨牌效應>，中國時報，2005年5月31日，第 A14 版。

<sup>64</sup> 曹金增，前引書，頁 151-152。

在英國「國會主權至上」原則下，公民投票似乎不相容於英國憲法。其一在於英憲為不成文憲法，公投無法被視為正統機制來採用、讓國會認可；此外，如果執政者在國會下議院掌握過半多數的話即可控制國會的運作，因此更無訴諸公投之需求。<sup>65</sup>1980年 A. V. Dicey 可說是第一個將公投引介及倡導進英國的人。但 Dicey 對公投的倡導是來自想要牽制民主政府無節制作為的概念，而非要強化大眾的參與；是來自對公共機制、政黨體系運作的不信任，而非源自對人民主權的本質認知。因此，Dicey 的公投概念是要倡導「國家地位凌駕政黨」的概念。但是公投在英國仍未有所進展，直至二次世界大戰後又被提起。不過最早的公投並非在英國本土，而是在不穩定的北愛爾蘭。<sup>66</sup>總計英國有兩次的地方性公投：1973 年北愛爾蘭的國境公投及 1979 年蘇格蘭和威爾斯的中央權力下放公投。另外只有一次全國性公投：1975 年是否加盟歐洲共同體的公投。<sup>67</sup>

1973 年北愛爾蘭的國境公投是當時首相 Edward Heath 決議以公投方式確認北愛的地位，並承諾在北愛設立公投機制、每十年舉辦定期的公投。但當時的投票率只有 58.7%，且 98.8% 投票民眾支持北愛繼續接受英國統治。此次公投奠定北愛在英國的地位，更使國際認為北愛是出於極高意願想要留在大英國協，成功化解了奚斯內閣及英國的危機。1979 年蘇格蘭和威爾斯的中央權力下放公投則是針對蘇格蘭及威爾斯要求英國中央賦予地方若干管理權，以便行使地方自治所舉行的公投。但此要求中央權力下放的公投卻是當時執政的工黨內部鬥爭的產物。<sup>68</sup>最後公投結果不及議會對公投通過的規定。隨後保守黨執政後即撤銷此中央權力下放案。<sup>69</sup>1975 年是否加盟歐洲共同體的全國性公投則是該議題已屬凌駕於政黨利益之上，英國兩大政黨內部都產生極大分歧，工黨為內部團結而號召辦公投，公投結果是六成五投票率中有六成七同意加盟歐體，使當時執政的工黨取得英國加盟歐體的合法性、解決十多年以來爭議不斷的議題，也維繫了工

---

<sup>65</sup> David Butler、Austin Ranney 編著，吳宜容譯，前引書，頁 43。

<sup>66</sup> 同前註，頁 43-46。

<sup>67</sup> 曹金增，前引書，頁 153。

<sup>68</sup> 執政的工黨內閣反對中央權力下放，可是該公投案卻是工黨的「後排議員」對政府施壓所致。

<sup>69</sup> 曹金增，前引書，頁 153、154、159。

黨的團結。<sup>70</sup>

英國最新可能實施的全國性公投就是對歐盟憲法的公投。過去英國對是否針對歐盟憲章舉行公投的曖昧不明態度，直至今年英國大選前，首相布萊爾突然表示，如果工黨持續執政，將就歐盟憲章暫訂於 2006 年初舉行公投。但隨法國、荷蘭國內針對歐憲公投失利，英國於今年 6 月決定：在歐盟各國未對歐盟未來走向有更清楚的共識前，英國不會就歐盟憲章推動全民投票；也就是宣布無限期擱置原定明年春天就歐盟憲章舉行公投的計畫。因為與德法同列為歐盟三大國之一的英國，承擔不起可能會舉行公投卻未能通過公投的後果、成為導致歐盟憲章無疾而終的最後殺手。<sup>71</sup>

英國公投的經驗因其為不成文憲法國家而顯得特殊，難以界定公投機制可適用於哪些範疇。英國公投皆屬諮詢性公投，對議會主權至上的特性並未有影響，<sup>72</sup>而且公投的策動及最後結果決定權皆在國會手上。<sup>73</sup>事實上，英國公投即涉及國會權力移轉的正當性問題，比如排除國會管轄權的北愛公投，或是移轉國會權力至歐體或下放地方。英國公投的發展一直謹守過去英國政制所根植的傳統自由派立憲主義，民眾將立法權委託於國會議員，但如此並不代表國會議員可以再任意轉移此權力，因此才有特殊委任（人民公投）授權其再轉任出去。所以最後導致英國公投成為偶發性、不定期的，甚至是政治人物策略運用才產生。<sup>74</sup>

## 伍、前蘇聯的公民投票制度

前蘇聯的彼德格勒蘇維埃在 1917 年所頒布的最初法令中，即曾提出公投可做為保證民族自決的工具，但布爾什維克黨政權日後變為所謂「無產階級專政」的獨裁共產政

---

<sup>70</sup> David Butler、Austin Ranney 編著，吳宜容譯，前引書，頁 49-51。

<sup>71</sup> <英凍結歐憲公投 愛、捷波、葡恐跟進>，中國時報，2005 年 6 月 7 日，第 A14 版。

<sup>72</sup> David Butler、Austin Ranney 編著，吳宜容譯，前引書，頁 59-60。

<sup>73</sup> 曹金增，前引書，頁 160。

<sup>74</sup> David Butler、Austin Ranney 編著，吳宜容譯，前引書，頁 60-61。

體，公投當然也從來沒實行過。直至戈巴契夫的改革與開放後，公投被誘發而無法抑制，從 1987 至 1993 年共有 25 件公投在前蘇聯境內發生。蘇聯加盟共和國在 1991 年舉行一連串關於獨立與主權公投造成蘇聯內部極深的裂痕，終至該年 12 月關鍵性的烏克蘭獨立公投催化了蘇聯的崩解。<sup>75</sup>1991 年戈巴契夫由於受到黨國保守派及積極民主改革派的壓力，進而決定訴諸人民，發動公投尋求人民對新聯盟條約的支持，將是否支持維護聯邦完整的議題交由公投。但戈巴契夫提出交付公投的建議開啓了公投的閘門，在 3 月 27 日戈巴契夫公投前，在加盟國有 9 個公投宣布舉行，八月政變後又有 6 個公投，而實質上就是各加盟共和國的獨立宣告。1991 年以來在前蘇聯境內的 15 次公投，顯示的是各共和國在蘇聯解體後都面臨到自身重組與中央權威的問題，因此透過公投來達到人民對憲法的認可及處理前蘇聯遺留下瀕臨瓦解的制度問題。其中還有 1993 年 4 月俄羅斯舉行的公投，起因是葉爾辛與俄羅斯國會的內鬥，說明了公投成爲制度、權威轉型過程中的工具，以及公投如何受到操縱。<sup>76</sup>

前蘇聯公投的經驗說明了公投在共產主義國家被棄之如敝屣。起初的公投經驗常與企圖獨立與尋求主權有極大的關聯；接下來在蘇聯解體後，公投成爲各原共和國在制度、權威轉型過程中，尋求人民支持認可的過渡性工具。公投不是人民對其生活關心議題而發起，沒有出現人民創制，也不是一種常態性、正統的型態，反而是掌握在政治人物手中，成爲政治人物因應形勢、或爲求達到某些目的而可以利用的工具。但不可諱言的是，公投仍是前蘇聯共產國家在尋求獨立與邁向後共產時代的一項重要且必要的策略。<sup>77</sup>

## 陸、小結

---

<sup>75</sup> 同前註，頁 236、238、243。

<sup>76</sup> 同前註，頁 248、254、265、267-268、270。

<sup>77</sup> 同前註，頁 282、283。

綜觀各國的公民投票制度，其實很難做出歸類，公投制度常是適應各國制度、情勢需要而為之。各國公投制度的起源及發展都有其特殊性，難以一概之來做出普遍性通則。能夠將公投作為常態性機制來使用者（如瑞士及美國數州）更屬少數。

公投制度對該國政治的影響端視公投如何被運用：如英國的公投機制只能為執政黨所發動，公投結果對國家政情、以及國會主權體制根本性的影響不大；就瑞士、美國各州的例子來說，公投是較常態性使用的機制且可以為人民所發動，因此公投常可作為要脅來影響政府作為、公共政策。政治人物可能因此對公投敬謝不敏，但相反地，公投又可能被政治人物用來作為奮力一搏的工具。公投在一些情況下亦可能扮演體制改變的關鍵角色，譬如在前蘇聯，公投在各加盟國被用來表達民族主義訴求以及訴諸建立新體制、新憲法的正當性。在公投為常態機制的國家，公投可作為代議政治下，代議士用來規避其本份及責任的投機工具，但不可諱言的是，公投同時也使代議士可避免制定出民眾不喜歡之政策的危險。實施公投的國家中，英國是傳統民主國家中對公投有所畏懼的國家之一，也許是來自政治人物害怕公投案若遭人民否決的話，將會使英國兩大黨都感到措手不及；這似乎可用來解釋最近英國在法國、荷蘭公投否決歐洲憲法之後，將原訂明年春天在英國舉行歐憲公投的時程無限期延後，因為英國政治人物害怕面臨英人會否決歐憲的沉重壓力。<sup>78</sup>另外，無法避免地，公投也跟所有的選舉一樣，政黨或利益團體在宣傳期間的作為及宣傳活動可能會影響到人民的抉擇。<sup>79</sup>

由各國公投的實際運行顯示出，公投與直接民主的理想有其差距在。像是政黨、利益團體等中介者積極介入運作公投、欲實現其主張，反而不是原本公投想要訴諸於一般人民的本意。公投投票率低於一般選舉的情形更是屢見不鮮。由此看來，公投結果不見得具表達一般人民心聲的正當性，反而是工具性、政治性十足。但反觀之，如公投這般直接民主的機制仍是表達民意中最具基本性、正當性者。社會上的弱勢團體也可能藉此

---

<sup>78</sup> 根據當時民調顯示，傾向否決歐憲的英人較多。參閱〈英凍結歐憲公投 愛、捷波、葡恐跟進〉，中國時報，2005年6月7日，第A14版。

<sup>79</sup> David Butler、Austin Ranney 編著，吳宜容譯，前引書，頁336-341。

操作來喚醒社會普遍或執政者對長期遭忽視議題的關心，進而有所改革；但同時也要注意避免公投機制淪為少數人追求私利、激進主張的手段，而以少數挾持多數、違背全體社會大眾的福祉。<sup>80</sup>

總言之，公投的實施狀況與國家政體並沒有絕對的關係，往往是適用各國不同的國情及政情發展狀況；可能是為尋求國家獨立確定之正當性，可能是政治人物為解決政治僵局或長久以來紛爭問題作解套的手段，亦可能成為政治人物或利益團體的操作工具。因此很難說公投有絕對的好壞，公投也不是解決民主機制缺陷的萬靈丹。<sup>81</sup>只是，公投在作為尋求民意、解決困擾問題時的確仍有其貢獻在，公民投票在民主政治中的地位也仍不容忽視。



---

<sup>80</sup> 李俊增，1997，〈公民投票之理論與實踐〉，《憲政時代》，第二十三卷，第一期，頁 48-49。

<sup>81</sup> David Butler、Austin Ranney 編著，吳宜容譯，前引書，頁 342。

## 第三章 台灣公民投票法制建構之經過

### 第一節 台灣公民投票的歷史分析

公民投票在台灣民主發展歷程上，一般文章均認為係有兩條主要脈絡，一個是以反對運動為主體，為達成特定政治立場及特定政治目標的訴求，及至發展成後來帶有主權運動性質的立法行動；另一個發展脈絡則是以社會運動為主體，例如「反核四」議題的草根實踐，由於核四公投的提出，扭轉了基層環保抗爭的策略，使得草根運動從傳統的衝撞體制、激進對抗，轉向要求公共政策辯護及公民表決之層次，並從而進行了多項實驗性公投。本文則認為還有一條發展脈絡是被忽視的，而這條脈絡接續著前項社會運動風潮削減後，一股力量重新選擇回到自己的家鄉，由下而上開始營造自己的社區，啟動了地方自主意識的抬頭，這一條脈絡就是 80 年代開始風起雲湧的社區運動，此一運動讓社區居民開始積極參與地方事務，對後來台灣公民投票的實施奠下了公民的素養與基礎。因此本文就試著從上述三條脈絡來分析台灣公民投票運動的緣起。

#### 壹、公民投票與台灣主權運動

台灣公民投票運動的歷史過程，與台灣主權獨立、住民自決的台獨運動密切相關，可以說無台獨運動就沒有台灣公民投票。台灣公民投票運動的歷史溯源，可以追溯 1947 年台灣發生二二八事件後，廖文毅先生在香港發起「台灣託管運動」，在運動中提出台灣託管和公民投票自決，向聯合國及美國請願。1956 年廖文毅在海外成立「台灣共和國臨時政府」，發表「處理台灣問題意見書」中聲稱「台灣有台灣的特殊條件，現在台灣人民唯一的出路，只有爭取自決權，暫時脫離中國，不僅是不能避免而且是目前最有效的辦法」，這樣的主張就是台灣的歸屬問題，必須尊重台灣人的意志，透過舉行公民投

票來決定。因此透過「公民投票」促動台獨運動來達到台灣自決變成了台灣主權運動一脈相通之理論，其核心論點就是台灣前途必須由全體台灣住民來決定，包括中國大陸在內的所有國家都應尊重台灣人民自決的權利。<sup>82</sup>

1964年法國宣布與中國建交，美國宣布終止對台經援，中國核子試爆成功，塞內加爾、剛果同一年與台灣斷交，國際冷戰結構漸趨瓦解，台灣在國際上之地位越來越孤立，台大教授彭明敏發表「台灣人民自救宣言」，因此流亡海外，卻成了主權運動重要的啓蒙者。1977年美國國務卿范錫訪問中國大陸，台灣基督長老教會發表「人權宣言」，提出建立「新而獨立的國家」。<sup>83</sup>而這時海外台獨運動也以「台灣自決」的理念在海外宣傳台灣的地位，漸趨影響國內之台獨運動，「台灣自決」成爲國內黨外運動之重要主張，1979年台灣發生「美麗島事件」，黨外運動進入質變階段。1983年台灣第一次有「黨外聯合競選」，在黨外十大共同政見中提出「台灣前途由台灣全體住民共同決定」，共同選舉口號就是「民主、自決、救台灣」，做爲1985年台灣地方選舉的共同政見。

1986年民主進步黨組黨成功，將「住民自決條款」列在民主進步黨基本綱領中，1987年10月民進黨中常會通過「民主進步黨現階段中國大陸政策」，以「自決原則」來處理兩岸關係，<sup>84</sup>這階段被稱爲「台灣住民自決論時期」。1990年7月海內外台獨勢力聯合成立「台灣公民投票基金會」，基金會之主要工作即在台灣推動「公民投票」運動，有關國家重大決策、總統選舉方式、外交政策、兩岸關係均應經過台灣全體公民議決。隨後民進黨於同年10月第四屆第二次全國黨員代表大會時通過「1007決議文」，明示重申黨綱自決原則及台灣主權獨立，不屬於中華人民共和國。1991年3月民進黨提出「公民投票法草案」，聲稱依中華民國憲法第二條「主權屬於全體國民」，依據國民主權原理，促使國民早日擁有表現國民意志之手段。1991年4月公布「保衛台灣綱領」，宣稱要爭取國際社會支持，必須在政治上完成民主化，必要時應以公民投票表達全民政治意願。

<sup>82</sup> 參閱林勁，1993，《台獨研究論集》，海峽學術出版社，頁39-82。

<sup>83</sup> 參閱管碧玲，2004，〈公民投票與主權運動〉，收錄於《公投民主在台灣研討會論文集》，台灣智庫，158-160。

<sup>84</sup> 參閱《民主進步黨兩岸政策重要文件彙編》，2001，台北：民進黨中國事務部，頁1。



1991年5月又發表「人民制憲、創建國家」宣言表明應由國民會議制訂新憲法，交由人民以公民投票複決新憲法達到制憲的目標。1991年9月公民投票促進會發起公民投票進入聯合國的大規模遊行。<sup>85</sup>

1991年10月民進黨通過「公投台獨綱領」，表明基於國民主權原理，建立主權獨立自主的台灣共和國暨制訂新憲法，應交由台灣人民以公民投票方式選擇決定，<sup>86</sup>正式進入外界所謂的台灣主權實質獨立論時期。<sup>87</sup>後來民進黨於1995年時提出「民主進步黨1995~1996競選綱領——給台灣一個機會」，其中針對台灣前途上堅決推動公民投票以符合「主權在民」精神。1996年總統選舉，民進黨籍候選人所提出的九大競選訴求中，公民投票就是其中一項。因該項選舉民進黨得票率只有21.1%，是創黨以來最低，引發黨內對台獨論述的修正辯論，同時黨內激進力量也另組建國黨，統獨光譜分佈開始區隔。<sup>88</sup>

民進黨在1998年舉行的中國政策辯論會是民進黨對台灣主權達成共識後，對於國家利益與國家戰略分歧的辯論。1999年5月9日，民進黨第八屆第二次全國黨員代表大會通過「台灣前途決議文」。該決議文聲明：「台灣是一個主權獨立國家，任何有關獨立現狀之更動，必須經由台灣住民以公民投票方式決定之」，形成不需更改國號的「中華民國台灣化」概念，住民自決的目的不再是「建立獨立國家」，而是「變更獨立的現狀」，被外界稱為「革新保台論時期」。而這樣的務實修正，確立了2000年總統勝選，及2001年成為國會最大黨的基礎。由以上資料本文再將台灣主權運動的歷程整理成表3-1，以便更清楚瞭解台灣主權運動之演變與公民投票之關係。

---

<sup>85</sup> 參閱黎寶文，2001，《民進黨大陸政策之研究：一個雙層賽局的觀點》，國立中正大學政治學研究所碩士論文，頁111-138。

<sup>86</sup> 參閱黃勝興，前引書，頁244-247。

<sup>87</sup> 參閱郭正亮，1998，《民進黨轉型之痛》，台北：天下文化，頁80-87。

<sup>88</sup> 參閱柳金財，2000，〈民進黨的台獨論述與大陸政策：過程、轉型與發展〉，《東亞季刊》，第31卷，第2期，頁124-126。

表 3-1： 台灣主權運動與公民投票大事記。

年代	事件
1947	二二八事件
1956	廖文毅成立台灣共和國臨時政府
1964	彭明敏等人發表「台灣人民自救宣言」
1977	基督長老教會發佈「人權宣言」，要建立新而獨立的國家
1979	美麗島事件
1983	黨外全國聯合助選，提出「台灣前途由台灣全體住民共同決定」
1986	民進黨組黨，「住民自決條款」列在民主進步黨基本綱領中
1990	台灣公民投票基金會成立，推動全民公投運動
1991	3 月民進黨提出公民投票法草案 9 月全民公投促進會發起公民投票進入聯合國大遊行 10 月民進黨通過「公投台獨黨綱」
1992	修正刑法 100 條
1994	第三階段修憲，確認總統直選
1996	第一次總統選舉，民進黨將公投列入主要競選訴求
1998	民進黨舉辦中國政策辯論會
1999	民進黨通過「台灣前途決議文」 李登輝總統提出「特殊國與國關係論」
2000	政黨輪替，民進黨執政
2001	陳水扁總統提出「一邊一國論」
2003	陳水扁總統發表公投制新憲主張 立法院三讀通過「公民投票法」
2004	台灣配合總統大選舉辦「和平公投」

資料來源: 筆者自製

## 貳、公民投票與台灣社會運動

台灣社會運動之發展與時代發展脈絡密切相關，而台灣社會運動主要的關心議題是以環境、農民、婦女、老人等面向，其中跟公民投票密切相關的就是環境運動。70 年代開始，台灣的經濟政策著重在推動石化業、鋼鐵業及核電等投資上，隨之而來的污染問題引爆了台灣的環境運動。後來在 80 年代，台灣的政治轉型也連帶影響著台灣環境運動，讓環境運動在這一時期走向高度政治化的發展，一方面民進黨政治人物將環境議題視為可開拓的選票領域及問政表現空間，許多政治人物積極介入地方環境抗爭；另一方面，環境運動者也樂於利用民進黨的政治光環，壯大環境議題之聲勢。而這樣的水乳交融，讓長期為主權運動訴求的公民投票與台灣環境議題的抗爭手段拉上了線，公民投票開始成為台灣環境運動的有效手段之一。

台灣環境運動出現公民投票訴求的首推 1986 年的鹿港反杜邦運動，鹿港居民透過抗爭等各種手段，成功的阻止了政府與杜邦公司主導的二氧化鈦廠的興建，對於當時的環境運動者帶來十足的鼓舞，也產生了示範作用，替後來的環保運動建立了一些不錯的傳統，而事後分析成功的原因乃是在於鹿港居民展現的地方認同與團結，正是由於這種保衛家園的信念，「我愛鹿港，不要杜邦」讓鹿港人引以為傲。而其中值得注意的是，在 1986 年底，彰化縣公害防制協會正式成立，該組織的會長就宣稱「杜邦公司是否在彰濱工業區設廠，應由鹿港人投票決定」，這是台灣環境運動中首次出現公民投票之訴求，與當時的時代脈動相呼應。最後，杜邦公司於 1987 年 3 月宣佈放棄在彰濱工業區建廠之計畫，持續 15 個月之久的反對運動在未動用公投手段之前就落幕了，<sup>89</sup>不過鹿港反杜邦運動開啓了台灣環境運動的兩個重要傳統，一個是強烈的在地認同，一個是公投。

在台灣環境運動公投案件中，後勁反五輕運動（1987-1990）是首開先例，這場公投由反五輕自救會於 1990 年 5 月主辦，後勁地區六個里居民參與，投票率為 66%，同

---

<sup>89</sup> 參閱粘錫麟，1997，《鹿港反杜邦十年祭專輯》，鹿港：綠色主張工作室，頁 21-82。

意協商者 2900 票，堅決反對者 4499 票。相較於行政院長郝柏村宣示要以公權力來推動延宕已久的五輕案，中油公司以各種睦鄰方案拉攏後勁地區之民心，反五輕自救會內部派系嚴重對立，這樣的公投結果讓居民打了個出乎意料的大勝仗，也給相關人士難堪之局面。政府不得不澄清公投結果只具參考性質，更透過黑道人士及軍警人員的介入，粗暴地正式宣佈五輕動工。<sup>90</sup>而根據筆者統計，從最早的反五輕公投到 2004 年底荖濃溪越域引水公投案為止一共發生了 25 次的環境公投事件，如表 3-2 所述，綜觀所有環境公投之經驗可發現這些公投常由環境保護團體所發動，其目的在反對某一件開發案，因為地方公投沒有法律拘束力，儘管當地居民有殷切期盼，但公投往往只是一種高度儀式化的抗爭手段，但也有一些公投議題沒有涉及民眾與政府的對立，純粹只是為了地方民眾解決某項環境資源使用的爭議，這時公投的結果雖然沒有法律依據，卻也能夠獲得尊重。而這些公投案例因為結果均呈現一面倒之趨勢，顯示強烈的在地認同對抗外來開發案時，在民意上均能占上風，凸顯公投經驗確實有助於凝聚社區與地方之認同。

另外值得一提的就是核四公投運動，這在台灣環境公投歷史上佔有重要之地位，其影響力也最為深遠。反核四運動與公投匯流是基於特定時空背景上的巧合，不是一開始的有意安排，反核四運動與公投的結合要到 1994 年才開始。1994 年以前反核運動的戰場一直在立法院，反核團體將立法院視為抗爭與遊說的核心，希望透過民主化新開啓的議會政治與政黨政治來達到反核的目標。不過因為當時國民黨一再利用席次優勢護航通過核四預算，<sup>91</sup>到了 1994 年，國民黨政府一次編列了八年的預算，以避免逐年審查所帶來的困擾與不確定。因當時台電公司變更核四發電機組的容量設計，反核人士動員包圍立法院強制要求刪除預算，爆發場內外激烈的衝突，立法院甚至在沒有任何表決程序的情況下，在 7 月 12 日由立法院長逕自宣布預算通過。這樣的結果使得反核人士開始不信任議會民主路線，因此抗爭策略開始轉向公投，同年 5 月為台北縣貢寮鄉舉辦核四公

<sup>90</sup> 參閱何明修，2004，〈台灣環境運動中之公民投票〉，《公投民主在台灣研討會論文集》，台灣智庫，頁 133-148。

<sup>91</sup> 參閱廖彬良，1993，《台灣反核實錄》，台北：前衛，頁 249。

投，而台北縣政府則於同年 11 月舉辦核四公投，另外核四公投促進會成立，透過「千里苦行」的方式全省步行宣導核四公投，<sup>92</sup>反核四運動轉向藉助直接民主的方式成了主流，接著 1996 年 3 月陳水扁主政的台北市舉辦核四公投，1998 年 12 月民進黨主政的宜蘭縣也舉辦核四公投。

公民投票對台灣社會運動確實帶來了一股動力，同時也讓地方民眾接受民主政治文化的洗禮，不但勇於表達意見，也讓專業者與民眾之距離拉近。因為公投的形式將民意的政治效應擴大，環境公投在台灣的實踐帶來的是民主深化的珍貴資產，<sup>93</sup>不過也有一些問題值得正視，因為環境公投一旦被濫用，可能造成在地優勢力量對在地弱勢價值的欺壓，例如澎湖縣的博弈公投及坪林交流道公投，都牽涉多數決的民主價值有可能侵害珍貴弱勢的生態或是道德價值，後者更讓當時的環保署長掛冠求去，因此筆者認為環境公投如被濫用，有可能造成民意包裝經濟利益，受害的將是無聲弱勢的環境價值。<sup>94</sup>

表 3-2：台灣公投大事記。

時間	公投名稱
1990/5	高雄市楠梓區後勁六里反五輕公投
1991/5	台灣大學及東吳大學核四公投
1994/5	台北縣貢寮鄉核四公投
1994/11	台北縣核四公投
1995/3	台北縣汐止鎮遠東社區開闢立體地下道公投
1995/6	高雄縣大寮鄉高屏溪河川新生地開發公投
1996/3	台北市核四公投

<sup>92</sup> 1994 年 7 月 12 日，林義雄先生等人為爭取核四公投展開禁食，六天多獲得超過十萬人的簽名支持。9 月 21 日至 10 月 25 日，林義雄和「核四公投促進會」的執委、志工們，以徒步苦行的方式，將核四公投理念散播全台各地。參閱核四公投促進會編，1995，《核四公投，千里苦行》，台北：玉山社。

<sup>93</sup> 參閱何明修，2003，〈政治民主化與環境運動的制度化〉，《台灣社會研究季刊》，50 期。

<sup>94</sup> 參閱〈公投效應，恐引發環保浩劫〉，《中國時報》，2003/9/14，A5 版。

1996/6	台南縣南二高路線爭議公投
1996/11	屏東縣霧台鄉好茶村瑪家水庫遷村案公投
1997/5	桃園縣觀音鄉保障村反對設置廢棄物掩埋場公投
1997/6	桃園縣龍潭鄉三水村是否收楊梅鎮垃圾公投
1998/8	嘉義縣民雄鄉頂寮村社區重劃公投
1998/12	宜蘭縣核四公投案
1998/12	台北市內湖區大湖里反對慈濟興建醫院公投
2001/6	南投縣埔里鎮居民反對行政中心遷移公投
2002/11	新竹縣竹北市反對興建化爐公投
2002/11	台中市第二市場是否改建公投
2003/9	台北縣坪林鄉爭取交流道開放公投
2003/10	南投縣集集鎮反焚化爐公投
2003/10	南投縣民間鄉濁水村反對殯儀館公投
2003/11	東海大學學生反對校園交通開發案公投
2003/11	苗栗縣西湖鄉爭取設立中二高西湖交流道公投
2003/12	高雄市小港區鳳鳴六里反對醫療廢棄物焚化爐公投
2004/2	桃園縣龍潭鄉瓦斯配氣站設置公投
2004/9	高雄縣桃源鄉荖濃溪越域引水公投

資料來源：筆者自製

## 參、公民投票與台灣社區運動

台灣社區營造運動的發展與台灣社會運動有不同之面向，社會運動往往有特定的議

題，手段也較為激烈，但社區運動則比較針對社區的全面性發展，<sup>95</sup>手段通常是溫和的，甚至以文史角度提升居民精神生活及社區生命力。因此本文有別於其他研究，特將其與公民投票之發展關係一併分析。

1990 年代中期，隨著解嚴，台灣報禁廢除，在淡水、九份等出現了一個個記錄地方歷史變遷的文史工作室，試圖以重建鄉土歷史的角度切入，重新找回屬於地方人民的面貌，因此也啟動了地方自主意識的抬頭，1994 年 10 月，行政院文化建設委員會正式提出「社區總體營造政策」，期盼以文化建設建立台灣基層社區的共同體意識。<sup>96</sup>也就是以社區共同體的存在和議事作為前提及目標，藉著社區居民積極參與地方公共事務，凝聚社區共識，經由社區的自主能力，配合社區總體營造理念的推動，使各地方社區建立屬於自己的文化特色，也讓社區居民共同經營「產業文化化」、「文化產業化」、「地方公共事務操作」、「社區組織發展」、「文化空間與重要公共建設之整合」及其他相關文化活動之舉辦，這樣因社區民眾的自主與參與，使生活空間獲得美化，生活品質獲得提升，文化、產業、經濟再行復興，公民意識覺醒，原有地貌、地景煥然一新，進而促使社區活力再現，<sup>97</sup>因此社區運動就是全面性、整體性的規劃與參與社區經營創造的過程，而社區的自主及集體意識也經由這樣自然產生。

這十年多來，台灣社區運動蓬勃發展，社區意識興起，自主力量抬頭，文化自發力量展現，社區的文化歷史得以保存、傳承，居民也願意奉獻心力、投身社區公共領域，公民社會的形成出現了好的契機，台灣社區生命力越來越顯得活力無窮。<sup>98</sup>而這股社區自主的風潮與公民投票的軌跡恰巧結合，提供了公民投票最需要的土壤與養分，也造就台灣公民投票環境的漸趨成熟。由社區居民發起的公民投票的典型例子首推 1995 年 8 月台北市永康里及福佳里居民所發起的永康公園東側巷道開闢為單向車道或人行道公投，當時社區居民投票率有 15%，同意巷道變成人行道者高達 81.7%，台北市政府也順

<sup>95</sup> 社區運動的關懷層面有生活環境、美學品味、公民意識、社區秩序與產業型態等等。

<sup>96</sup> 參閱蘇昭英、蔡季勳主編，1999，《台灣社區總體營造的軌跡》，台北：行政院文建會，頁 21。

<sup>97</sup> 參閱林宗弘，1998，〈營造瓊樓玉宇還是海市蜃樓？社區總體營造歷史與個案分析〉，《竹塹文獻》，第 7 期，頁 75-78。

<sup>98</sup> 參閱〈社區營造十年，歡喜發現新家園〉，中國時報，2003 年 12 月 26 日，A10。

勢尊重社區居民的決定，順利透過這樣社區直接民意的方式讓巷道回歸行人，也讓社區的小孩子找到了一個安全遊戲的空間，這可說是社區運動與公民投票結合最成功的典範。<sup>99</sup>後來 1997 年 8 月 12 日，台北縣三峽老街社區居民所發起的三峽老街保存或拆除，則因牽涉文化資產的弱勢價值，最後文化界人士陳情，行政院文建會介入協調後暫緩辦理。另外與社區事務相關的公投還有汐止鎮的道路公投、嘉義縣民雄鄉寮頂社區公投，台北市內湖區大湖里反對醫院設置公投，高雄縣大寮鄉大寮開發公投，宜蘭縣五結鄉五結村活動中心公投等，顯見社區公投有越來越盛行之趨勢，當社區意見無法獲得上級政府重視的時候，這時候社區居民便可訴求透過社區公投的方式來要求上級政府重視社區民意。

## 第二節 台灣實施無法源依據公民投票案例分析

上一段落，本文將台灣公民投票的歷史軌跡歸諸於台灣主權運動、社會運動及社區運動，檢視這三條發展脈絡雖有各自發動的主體與訴求，然其發生的時空背景及所展現的民主自決理念取向卻是有相關聯的。因為過去威權體制下，不管是主權運動、社會運動及社區運動都有著對上級執政政府的挑戰，在國家認同及地方自主意識上也都有較一致性之立場，因此三個軸線可說是一為三，三為一的關係，不管在動員上互相支援，在資源上共享，回顧台灣民主化的過程，無論是政治上帶有強烈主權運動的公投立法運動，或是社會運動中訴求公共思辯、政策參與的核四公投運動，還是社區運動中追求社區自主與公民意識覺醒的社區公投，對於台灣人民的主體及自決意識確實起了很大的啓蒙及催化作用。

---

<sup>99</sup> 永康公園公投案一開始是因為台北市政府養工處要進行道路拓寬工程，將造成 59 顆老樹遷走，公園面積減少三分之一，此一危機刺激永康社區居民展開護樹行動，行動於短短幾天內獲得社區居民三百多人連署支持，後來「永康公園之友」成立，逐步邁向社區公投之路。



至於到 2005 年止台灣到底舉辦了多少次無法源依據的公民投票案例？本文就所收集到的資料整理如表 3-3。(請參閱)

表 3-3：台灣實施無法源根據公投案例整理表。

案例	實施時間	主辦單位	公投議題	投票率；贊成率	說明
後勁五輕	1990/5/2	後勁反五輕自救委員會	是否贊成中油設五輕？	66.4%； 39.2%	經濟部事先表示結果將當參考，不過中央政府最後以無法源依據為由拒絕接受
大學生核四公投	1991/5	台灣環境保護聯盟	是否贊成核四	台大 2000 人投票； 12.5% 東吳 1200 人投票； 45%	
貢寮核四	1994/5/12	台北縣貢寮鄉公所	是否贊成核四	58.36%； 4%	中央政府以無法源依據為由不採納結果
仁里村鐵路平交道	1994/8	台中縣后里鄉公所	是否贊成通過該村的鐵路平交道改建方式	投票率近七成	改變了鐵路局原來的規劃
北縣核四	1994/11/27	台北縣政府	是否贊成核四	18.45%； 4%	中央政府以無法源依據為由不採納結果
北市核四	1995/5/23	台北市政府	是否贊成核四	58.71%； 44.5%	中央政府以無法源依據為由不採納結果
汐止道路	1995/5/29	台北縣汐止鎮公所	是否贊成開闢遠東區平交道口立體地下道工程	17%； 95%	尚未興建
大寮開發	1995/6/18	高雄縣大寮鄉公所	是否贊成高屏溪義和段新生地開發案	多數贊成	仍未開發
永康公園	1995/8/12	永康公園之友及永康里、福住里辦公	永康公園東側巷道開闢為單向車道或人行道選	15%； 81.7%	台北市都發局同意接受公投結果

		室	擇案		
好茶村 公投	1996/11	反瑪家水 庫自救會	是否贊成因 瑪家水庫案 而遷村	不到五成； 46 票贊 成，119 票 反對	
保障村 公投	1997/5	桃園縣觀 音鄉公所	是否贊成轅 碩環保公司 設置廢棄物 處理廠	71%； 1%	
寮頂社 區	1997/8/3	嘉義縣民 雄鄉公所	是否贊成寮 頂村社區更 新	五成多； 23.9%	鄉公所事後聲明重劃 案就此放棄，但省府 地政處要求民雄鄉公 所繼續執行社區更新 案
台北市 內湖區 大湖里	1998/12/5	社區居民 舉辦	是否贊成慈 濟基金會興 建醫療園區	65.47%； 12%	
宜蘭核 四	1998/12/5	宜蘭縣政 府	是否贊成興 建核四	44.39%； 3.06%	中央政府以無法源依 據為由拒絕接受
台南市 公投	1998/12/5	台南市政 府	1. 是否同意 台灣被中華 人民共和國 統治 2. 是否同意 在台南七股 外海興建南 部國際機場	1.25.41%； 9.26% 2.25.41%； 73.68%	主權議題象徵意義 大，機場議題僅作參 考，並未實際進行
埔里行 政中心	2001/6	埔里新行 政中心關 懷聯盟	是否贊成埔 里行政中心 遷往藍城里	2000 多人 參加投票； 6%	
澎湖東 吉嶼	2002/6/8	鍾順祥	是否贊成澎 湖縣望安鄉 東吉嶼併入 台南市行政 轄區？	38.9%； 91.2%	臺南市長許添財雖對 其可能性存疑，但樂 觀其成；澎湖縣長賴 偉峰認為此調查不具 法源、也非政府能處 理
澎湖博 弈民意 諮詢	2002/6/8	澎湖縣自 救聯盟、 立委林炳 坤	澎湖設置觀 光特區附設 博弈事業民 意諮詢	40.95%； 70.98%	縣長賴峰偉表示公投 不具法源依據、僅提 供未來參考；內政部 表示不會將公投結果 納入施政參考，但會 核准澎湖官方九月舉

					辦的諮詢公投
竹北西區	2002/11/3	竹北市環保協會	是否反對在竹北市西區蓋垃圾焚化爐	28.6% ; 95.3%	竹縣環保局長巫健次表示公投不具左右既定計畫的力量
嘉農溪梳子壩	2003/4/25	花蓮光復鄉公所	贊成要否決林務局興建嘉農溪上游梳子壩	約 10% 56%	首宗公投決定公共工程去留案例；但花蓮林管處認為未過辦公投不具說服力，依原先專家建議所以繼續興建
宜蘭五結	2003/6/7	宜蘭五結鄉公所	為決定興建新的社區活動中心地點定案	14.3% ; 奠安宮土地公廟：國民段學產地 =52.9% : 47.1%	社區、村及五結鄉長皆尊重
宜蘭省道重新命名	2003/8/23	宜蘭縣政府	宜蘭線省道（台九線宜蘭市段、台七丙線三星段）路名意願調查	前案 21.2% ; 3.6% 後案 24.9% ; 10.7%	宜蘭縣民政局長林進財表示尊重民眾決定
開放坪林行控中心	2003/9/13	北縣坪林鄉公所、代表會、村辦公處及自救會等	開放北宜高坪林行控中心變更為一般交流道	64.27% 97.9%	環保署長郝龍彬表示公投不能推翻環評、不接受公投結果；交通部表支持公投結果；行政院發言人林佳龍表示公投內容已超出其自治事項、只能說是民意呈現
集集公投	2003/10/4	南投縣集集鎮公所	是否贊成以民有民營方式再集集鎮興建五百噸級全縣焚化廠	68.7% ; 反對興建占 97.88%	縣長林宗男表示尊重地方民意、但還是非建不可；投縣環保局表示已通過環評、正辦理招標，不可能半途而廢
濁水村殯儀館	2003/10	濁水村自救會	是否贊成鄉公所興建殯儀館	68% ; 2%	
西湖交流道	2003/11/9	苗栗縣西湖鄉公所	是否贊成爭取國道三號	75.03% ; 98.44%	交通部表示不論公投結果為何都將按時開

			高速公路西湖服務區設置交流道		放服務區營運
撤換郭瑤琪	2003/11/16	九二一重建促進協會	撤換九二一重建委員會執行長郭瑤琪諮詢公投	投票人數 1599人； 贊成撤換佔 70.3%	郭瑤琪表示感到遺憾、願承受指責；行政院表示公投不具拘束力
彰市回復省轄市	2003/11/28 (2003/12/21公布結果)	彰化市公所	再造彰化為直轄市	51.7%； 97.4%	將結果轉交中央參考
東海大學校園	2003/11	東海大學學生會	是否贊成台中市政府擬議之各項衝擊校園完整性交通開發方案	73%； 1%	
小港焚化爐	2003/12/7	鳳鳴等沿海六里公投委員會	反對感染性醫療廢棄物及有害事業廢棄物焚化爐	60.8%； 反對焚化爐佔 97.8%	高市市長謝長廷表尊重結果、但公務員須依法行事
澎湖博奔公投	2003/12/27	澎湖縣政府	爭取設置博奔事業的諮詢性公投	21%； 56%	澎縣長賴峰偉宣示將組成博奔推動委員會；行政院表公投僅是地方民意的展現
高平村公投	2004/2/22	桃園縣龍潭鄉公所	是否贊成中油在桃園縣龍潭鄉設立瓦斯配氣站	58.6%； 96.4%	龍潭鄉長表示公投結果雖無法律效率，但充分彰顯民意，會以正式公文告知中油
精忠三村	2004/5/29	立委林南生	台南市精忠三村遷購事宜	六成以上支持各階級的遷購補助款最低應為303萬元	國防部表明遵從投票結果
布袋過溝	2004/7/1	嘉義縣布袋鎮戶政事務所	嘉十八縣道路命名		
荖濃溪越域引水	2004/9/26	反越域引水聯盟	是否支持荖濃溪越域引水	63.2%； 反對佔 98.9%	桃源鄉長高秀琴希望水利署尊重民意；水利署南區水資源局表示將加強疏導、希望

					能如期發包，並會以優惠條件補償地主
--	--	--	--	--	-------------------

資料來源：(1) 陳永芳，1999，《公民投票與民主政治之發展》，東海大學政治研究所論文。(2) 曹金增，2004，《解析公民投票》，台北：五南，頁 171-172。(3) 何明修，2004，〈台灣環境運動中的公民投票〉，《公投民主在台灣研討會論文集》，頁 137-142。(4) 〈越域引水，桃源只四戶同意〉，《聯合報》，2004 年 9 月 27 日，B1。(5) 〈嘉義縣布袋鎮將以公投為道路命名〉，中央社新聞，2004/6/30。(6) 〈南市精忠二村改建，眷戶來公投〉，《聯合報》，2004/5/30，B2。(7) 〈歷次諮詢性公投，影響政策有限〉，《中國時報》，2003/5/25，A2 版。

根據筆者收集資料統計後發現，台灣總共至少已經舉行了 35 次無法源依據的公民投票，經綜合整理分析後發現具有以下特點：

一、台灣各地方在無法源根據的情況下舉辦公民投票的頻率越來越高，且在公投法正式公佈施行後，未遵守公投法規定所辦理的地方性議題公投依然層出不窮，顯見地方政府、社會團體、社區居民已經習慣透過公民投票的方式來表達對上級政府政策之不滿或來解決地方難解之公共議題糾紛，更凸顯公投這種直接民主的價值已經日漸日常化與社區化，這個目標是例行的民意代表選舉及各級首長選舉無法達到的。

二、台灣的地方公投運動高度依賴在地認同，這樣的在地化一方面是地方公投力量的來源，另一方面也造成了地方公投運動無法再成長的限制。一位關心後勁反五輕運動的人士就指出，「反五輕運動一直被孤立在後勁地區，無法突破高雄市民的冷漠」。<sup>100</sup>有時候，無法源的公投不僅沒有辦法突破這種限制，反而強化了這種地域隔閡。因此，台北縣貢寮鄉民可以舉行一場高度參與的核四公投，但是一旦公投規模擴大到整個台北縣，整體的參與率和民眾的關切度就被稀釋與淡化了。

三、很多地方公投是含有高度防禦性的，有很多案例都是在地社區面臨了一個外來的環境或是政策威脅，而居民則是到處陳情與抗議都無效後，才想到要用公投這種高度戲劇化的抗爭方式。另一方面，舉行公投的社區往往是面臨了城鄉與區域的資源分配不均，是處於邊陲而弱勢的位置。因此，當居民投下一面倒之反對票時，除了抗議不受歡

<sup>100</sup>參閱田秋堇，1990，〈利用政治：環保中立神話的結束〉，《台灣環境》，第 28 卷，第 1 期。

迎之開發案，他們也是在表達長期以來的相對被剝削感。例如南投民間鄉濁水村反對興建殯儀館公投、高雄市小港區鳳鳴等六里反對焚化爐公投、新竹縣竹北市西區反對焚化爐公投，作用都是用強烈而有新聞價值的方式呈現在地的不滿，但是都無力轉變不均衡發展的事實。<sup>101</sup>

四、隨著環境公投與環境運動在台灣盛行，支持開發案的民意代表、業者、地方派系開始也學會去動員民眾，以繁榮鄉土的名義，營造出某種支持開發的地方民意。在許多案件中，他們是特地反對環保運動團體的生態保育或是生態觀光訴求，並將環境人士抹黑成爲外來的，不關心在地利益的，這樣的公投動員可說是對環境價值的反制動員。例如 2002 年，積極爭取澎湖開放賭博觀光產業的政商人士，包括縣長、議員、農工漁商會、地方黨部、各縣市澎湖同鄉會成立「澎湖自救聯盟」，要求「支持開放博弈，共同爲澎湖脫離貧窮、邁向繁榮而奮鬥」。自救聯盟於同年的村里長選舉同步舉行公投，結果投票率有 50%，有近八成的票數支持開放博弈。儘管如此，反對開放博弈的人士指出該公投的合理性有問題，因爲投票前沒有舉辦相關的說明會、辯論會、公聽會，讓地區民眾充分瞭解公投議題對澎湖的影響，整個公投過程是粗糙而草率的。<sup>102</sup>

五、台灣的地方性公投牽涉的議題除了 1998 年 12 月台南市政府所舉辦的「你是否同意台灣被中華人民共和國統治」屬於全國性質的國家主權議題，南投重建區民眾撤換郭瑤琪執行長公投屬於針對個人適任度議題之外，其他諸如反五輕、反核四、反焚化爐、反殯儀館.....等等皆屬於地方性有環境保護效益或是經濟效益的公投。<sup>103</sup>最特殊的就是核四公投有四個地方舉辦過，可見核四公投並非單純社區型公投，而是一個有議題外溢效果的公投，影響所及的縣市紛紛舉行公投之外，到現在爲止，許多社會運動人士還念念不忘推動舉行全國性的核四公投。

---

<sup>101</sup> 參閱賴偉傑，2003，〈誰的公投〉，台灣智庫內部公投研討會論文，頁 7-11。

<sup>102</sup> 參閱何明修，2004，〈台灣環境運動中之公民投票〉，《公投民主在台灣研討會論文集》，台灣智庫，頁 143-147。

<sup>103</sup> 參閱葉俊榮，〈公民投票在台灣之實踐〉，收錄於陳隆志主編，前引書，頁 128-129。

六、在以上的案例中，促辦公投的力量有兩種：一是民眾或團體所發起，後勁反五輕公投案、永康公園公投案、寮頂社區公投案以及大湖里公投案....等等皆屬之，其中最有意義的當推永康公園公投案，最後公投結果得到台北市政府的重視，也讓社區公投打了個強心針。另一種為地方政府所發起，在國民黨執政時期，地方公投的發動者由民進黨擔任縣市首長者為多，顯示民進黨透過公投手段與中央進行議題對抗或是政治對抗。這個現象在民進黨取得中央執政權就迅速消逝，不過還是呈現地方首長藉著民意的展現，用以對上級的政策進行對抗。顯示台灣中央集權的狀態下，地方只能用公投民意的展現來要求中央調整或是收回不當之政策。<sup>104</sup>

七、從台灣近幾年推動的無法源公投案例中公投的啟動（trigger）權力受到質疑，幾乎所有的公投啟動者或團體對於政策之內容都有強烈之偏好，有失公投的公平正義原則。因為握有啟動公投權力的人，對於政策內容不能有強烈之偏好，<sup>105</sup>不然，事實上會成為握有啟動權力的人操弄公投來展現自己的意志，而不是人民自主意志的展現。從公投案例實施過程中均不著重在公投議題的宣傳與討論可看的出來，而這正是台灣公投實施的隱憂。<sup>106</sup>

### 第三節 台灣公民投票之發展困境與迷思

在學理上，公民投票的定義、內涵與作用都還存在著相當多的分歧與模糊。只能說公民投票是直接民主的一種方式，其作用在補充代議制度、政黨政治、權力分立與中央地方分權失衡之不足，藉以確保人民意志展現之管道，以及催化參與式民主與活絡公共議題之公民參與空間，而公民投票與各國的歷史文化及政治結構均有相牽連之要素。因此本節就根據過去世界先進國家公民投票的發展經驗與台灣公民投票的實踐過程做檢

<sup>104</sup> 參閱曹金增，前引書，頁 172-175。

<sup>105</sup> 參閱黃容護，1999，《公共管理》，台北：商周，頁 149。

<sup>106</sup> 參閱汪明生、黃慶源，2001，〈公民投票在台灣社會的省思〉，《樹德科技大學學報》，第三卷，第一期，頁 127-128。

視，來探討台灣公民投票之發展困境與迷思。

## 壹、公民投票非萬靈丹

從世界各國對公民投票之實踐經驗來看，各國公投制度差異甚大，亦很難有優劣之分，但由於公民投票之難以駕馭，容易成為政客濫權之工具，除瑞士、澳大利亞之外，其它的西方國家對於舉辦全國性之公民投票均非常謹慎，<sup>107</sup>這顯示公民投票並非是可以解決任何政治上爭議或政策上爭議之萬靈丹。例如東帝汶雖透過公民投票獨立建國，仍遭印尼的打壓與阻礙，如不是美國與聯合國出面干涉，東帝汶之獨立是無法單靠公民投票即能成功。因此國內有些主張公投人士將公投是為無堅不摧、萬夫莫敵的尙方寶劍，有關國家前途或是重大爭議，似乎只要舉辦公投，就可將所有爭議一次擺平，似乎是太過於樂觀了。



## 貳、公民投票之操作設計有高度困難

公民投票是可以補充或修正代議制度，但卻有不能完全取代之根本限制。因為公民投票之議題範疇如何設定就是非常值得探討之議題，公民投票要兼顧理性與可操作性，但公民投票往往只能對事件做出贊成與否的二分法，這樣不一定能反應真正之民意。因為政策之推動都有利弊兩面，為了降低最大之缺失、成就最大之優點，都必須在附加的條件下來實施最為妥當。以台灣來說，若就核四公投，唯有贊成與反對兩種選擇；就統獨公投來說，亦只有獨立、統一或保持現狀之選項，大多為零和遊戲，非此即彼。這樣就顯示公民投票未必能就爭議做出最妥善之處理，亦無法兼顧議題正反雙方之優點。<sup>108</sup>

---

<sup>107</sup> 同前註，頁 128。

<sup>108</sup> 參閱林國龍，2004，《從比較觀點與過去實踐經驗論我國當前公投爭議》，國立中正大學政治研究所碩士論文，頁 91-95。



## 參、公民意識待加強

公民投票之實施，需要選民具備良好的公民教育，相關資訊的傳遞也必須是多元而充分。但在台灣當前的情況，政黨、資本家和媒體都屬於有組織、有力量之優勢團體，他們可以為自身的力量結合在一起，例如政黨與資本家掛勾，透過金錢挹注媒體，操控媒體論點，如此輿論之客觀性就在暗地裡淪喪掉了；而人民往往是一群未經結合組織之烏合之眾，除非自行組織覺醒，否則根本不足以防範政、商、媒體以少數人之集結來壟斷多數人之利益。社會改革力量，一部份需靠有識之士登高疾呼，但其力量真正之匯聚仍舊是靠人民的普遍覺醒與監督。例如外國的民間非營利組織的產生便是民眾對「政、商、媒體」三合一的監督。<sup>109</sup>

## 肆、公民投票必須面對主權問題之敏感神經

基於台灣獨特之國家定位問題，公民投票在台灣的理念形成，一直緊緊扣住國家認同的問題發揮。早期強調公民自決的海外台獨運動與島內黨外運動一直以公投為策略性目標。1986年民主進步黨成立，國內政治生態丕變，公投自決之主張進入政策領域，包括90年代的「台灣公民投票基金會」及後來的公民投票促進會分別在兩岸關係、外交政策、總統選舉方式、重要公共政策、憲政體制以及台灣加入聯合國等議題上主張應經全民議決，<sup>110</sup>造成公民投票與「台灣自決」緊密相連，讓台灣的另一個主要政黨中國國民黨對此公投基調避之唯恐不及，導致台灣兩個主要政黨對公投意念的高度疏離，直到地方政策型的公投出現後，台灣主要政黨對公民投票的意念差距逐漸縮減，開始體認公投的多元動態現象，再加上總統直選在議題空間上的激烈競爭，才使得原先被否定的公

<sup>109</sup> 參閱李俊賢，2000，〈論公民投票在我國適用之制度設計—從核四廠建廠案爭議談起〉，《全國律師》，10月號，頁30-45。

<sup>110</sup> 參閱許宗力，1987，《公民投票制度評析與建言》，國民大會憲政改革委員會委託研究計畫，頁2。

投態度出現轉圜。

## 伍、台灣公投議題被高度政治操作

在台灣公民投票不僅是抽象理念上之選擇，現實上在台灣面對的是政治人物或政黨操作公投的實踐層次的問題。這些爭議環繞公投在台灣是民主深化進程還與危害國家安全的冒進行爲、公投是民主還是民粹、公投是國家發展理想還是政黨選舉得利等現實上，雖然說其他國家發動公投都很難免去政治動機與政治操作，但台灣這樣的情況其實是有過之而無不及，因此而減低了政黨間的互信，公投制度的建構當然就不可能被理性討論。

## 陸、行政霸權心態難改

依西方民主先進國家的公投發展經驗，多由地方發起，進而影響擴及全國，瑞士及美國各州地方性公民投票之實施早在一百多年前就深深感動中山先生。故中山先生創設權能區分及五權憲法中央政治理論時即明白指出，唯有地方人民（縣民）能充分行使選舉、罷免、創制、複決四權，地方的事務地方人民自行決定，「地方自治」得以鞏固，由地方直接民權實踐貫徹到中央，才能真正實踐主權在民之全民政治。<sup>111</sup>但是民國 80 年政府宣布解除「動員戡亂時期臨時條款」，回歸憲法本文時，依據憲法第一百二十三條理應主動啓動地方性公投立法，卻不見當時政府的積極作爲。後來民國 82 年立法院開始出現「公民投票法草案」及「創制複決法草案」，均不見當時佔國會多數的執政黨有任何立法誠意，讓最無爭議的地方性公民投票制度胎死腹中，使得後來因爲經濟發展爭議所衍生的地方性公投，中央政府均以「無法源依據」而拒絕採納結果，顯現中央行

---

<sup>111</sup> 參閱孫中山，1981，《國父全集第二冊》，中國國民黨黨史委員會，頁 354-358。

政霸權心態。

## 柒、立法怠惰難以免責

公民投票已經是全球各國法制化之趨勢，身為世界圈一員的我們，是否採行公民投票制度，應不是簡約成要不要立法的選擇題，而應是如何精心設計細緻完善制度的問題，<sup>112</sup>隨著台灣內部的民主轉型及政治上六次修憲的衝擊，公民投票在立法院的立法攻防一波接著一波，但都未竟全功。民國 89 年後，長期視公民投票為黨魂的民進黨取得執政權，卻因為立法院的席次未居多數，導致公民投票法的立法工作一直不順利，公民投票遲未落實法制化，立法機關的立法怠惰必須記上一筆。筆者身為立法院立法委員之一員，親身見證這樣的立法與審議的怠惰，特此提出反省。

### 第四節 台灣公民投票法立法之經過探討

我國憲法第十七條規定「人民有選舉、罷免、創制、複決之權。」及第 136 條規定：「創制、複決兩權之行使，以法律定之。」但是我國憲法自民國 36 年實施迄今已近 60 年，立法院卻一直未能完成有關創制複決法律之制定，使人民至今尚無法行使對事決定的政權，實不無遺憾。然而目前台灣經濟成長、國民教育普及、知識水準提高，社會發展、民主化程度及資訊發達等客觀環境已漸趨成熟，故推動憲政體制的公民票決的相關立法動作已開始出現在立法機關。

台灣有關公民投票與創制複決之立法最早可溯及到民國 82 年間蔡同榮委員、林濁水委員、黃爾璇委員、郁慕明委員、高育仁委員分別提出「公民投票法」草案版本以及行政院所提「創制複決法」草案與趙永清委員所提「創制複決法」草案等版本曾在立法

---

<sup>112</sup> 參閱邱燕玲，〈公投在台灣必要但不保險〉，《民眾日報》，1997/12/31，第 3 版。

院相關委員會分別審查，但由於當時朝野政黨對於公投議題範圍存有重大歧見，以致未能進行理性審查，雖然民國 83 年 3 月 16 日當時在野黨曾以議事偷襲方式草草通過委員會審查。<sup>113</sup>但始終無法在院會完成立法程序。至於行政院及趙永清委員所提之「創制複決法」草案，亦因「公民投票法」的爭執而影響審查的進度，<sup>114</sup>直到民國 85 年仍未完成委員會的審查。到民國 88 年 1 月 12 日院會通過「立法院職權行使法」第十三條規定：議案任期屆滿不予繼續審議。因此上述「公民投票法」草案及「創制複決法」草案所有版本均成爲廢案。<sup>115</sup>

民國 89 年政黨輪替後，國內政治情勢丕變，許多國家重大政策朝野爭執不斷，引起國人重視。民國 91 年 2 月第五屆立法委員就職後，蔡同榮委員又再提出「公民投票法」草案，由院會交付內政及民族委員會審查；<sup>116</sup>而行政院和趙永清委員也再提出「創制複決法」草案，亦已由院會交付內政及民族、司法、法制三個委員會聯席審查。<sup>117</sup>

民國 91 年 8 月 3 日陳總統向世台會談話中提到一邊一國，必要時要推動公投立法；<sup>118</sup>另外李前總統登輝先生在 92 年 1 月 13 日於財團法人群策會舉行「台灣二十一世紀國家總目標」新書發表演講會上指出：「爲了確立國家認同，台灣必須重新確立憲法，讓二千三百萬人制定出適合台灣的民主憲政。」但他也認爲目前修憲難度極高，應先從憲法第十七條「參政權」著手，要求行政院與立法院依憲法把「創制、複決」兩權還給人民，以行使直接民權。同年 3 月 15 日李前總統在世台會年會中又提出應改國名，必要時可推動公民投票的主張。一時之間有關公民投票的立法，又甚囂塵上，使立法院有關公民投票與創制複決之法案的審查開始出現主客觀之迫切性。<sup>119</sup>

92 年 3 月 17 日執政黨前主席林義雄領導反核團體至行政院靜坐，請求於明年總統大選時，一併舉行核四公民投票，一時又引起執政黨的重視，依照行政院發言人林佳龍

<sup>113</sup> 參閱《立法院公報》，第 83 卷，第 10 期，委員會記錄，頁 418-422。

<sup>114</sup> 參閱《立法院公報》，第 83 卷，第 18 期，委員會記錄，頁 224。

<sup>115</sup> 參閱張正修，1999，〈公民投票法，誰是誰非？--立法院公民投票法各版本評析〉，收錄於陳隆志主編，前引書，頁 149-170。

<sup>116</sup> 參閱〈立法院第五屆第一會期第二次會議議案關係文書〉，院總第一五七四號，委員提案第三七八三號，頁 6。

<sup>117</sup> 參閱蔡同榮，1992/3/25，〈好事多磨的公民投票法〉，《台灣日報》，9 版。

<sup>118</sup> 參閱〈走出民主、自由、人權、和平之路〉，《建立共識策立未來》第三輯，法務部編印，2003 年 9 月。

<sup>119</sup> 參閱《公民投票法立法資料彙編》，台北：五南，頁 1-3。

對媒體表示：行政院正就制定公投法或創制複決法，進行最後彙整，日內即可定案，並列為本會期的優先法案，全力推動於總統大選前完成立法。可見有關公民投票或創制複決的立法，已箭在弦上，蓄勢待發。<sup>120</sup>本文將公民投票立法過程整理如附表 3-4。(請參閱)

表 3-4：台灣公民投票立法大事記

日期	事件
2002/2/26	蔡同榮立委所提出的公民投票法草案由院會交付委員會審查
2003/3/17	林義雄先生與核四公投促進會至行政院靜坐，要求明年總統大選同時舉行核四公投
2003/3/24	立法院內政委員會第一次審查「公民投票法草案」，在各黨委員爭議一天後，會議決定另行定期繼續討論
2003/5/20	陳水扁針對中國阻撓台灣加入 WHO，請相關單位研議辦理台灣加入 WHO 的公民投票
2003/5/23	行政院發言人林佳龍表示，如果立法院未能通過公投法，則行政院考慮在明年三二〇總統大選時同步舉行「加入 WHO」、「核四是否續建」兩項諮詢性公投
2003/5/28	立法院內政委員會第二次審查「公民投票法草案」，因會場秩序混亂，主席宣告，移送院會處理
2003/6/5	立法院第三會期第十五次院會決定，有關蔡同榮委員「公民投票法草案」之審查報告，退回內政委員會重行審查
2003/6/27	陳水扁總統參加「全國非核家園會議」時正式宣示於總統大選日之前舉辦核四公投
2003/6/30	國民黨立法院黨團會議決議於國親連署召開的臨時會中全力推動公投立法
2003/7/4	核四公投促進會千里苦行活動進站總統府，發出我們一起來做好核四公投聲明
2003/7/8	立法院第三會期第一次臨時會通過依朝野協商結論，將蔡同榮立委的「公民投票法草案」由內政委員會抽出，逕付二讀
2003/7/8	民進黨立院黨團會議緊急疏通蔡同榮委員所提有統獨公投的版本，要求黨團成員改支持民進黨政策會所提出有防禦性公投的版本
2003/7/10	立法院臨時會中，國親兩黨要求以蔡同榮立委的公投法版本為基礎進行逐條討論，並就最具爭議的第六、七條進行表決，但民進黨團提出

<sup>120</sup> 參閱王吉次，2003，〈公民投票與創制複決立法背景研析報告〉，立法院法制局專題研究報告，頁 6-7。

	將公投法交付朝野協商，立法院臨時會最後未通過公投法
2003/7/11	民進黨府院黨高層決議，因臨時會沒有通過公投法，未來以行政命令舉辦核四公投勢在必行
2003/7/17	行政院核定「行政院辦理公民投票實施要點」做為行政院未來舉辦諮詢性公投之依據
2003/7/26	陳水扁總統透過視訊向第三十屆世台會與會者強調台灣在明年3月20日總統大選那天，或之前，政府一定會對重大議題進行公投
2003/8/12	陳水扁總統在民進黨中常會強調公投是民進黨的黨魂，做為國家領導人不能只想連任，要有歷史使命感
2003/9/23	立法院院會通過台灣團結聯盟黨團所提出的「公民投票法草案」逕付二讀
2003/9/28	陳水扁總統於參加民進黨17週年黨慶時明白指出明年一定完成歷史性第一次公民投票
2003/10/25	民進黨、台灣團結聯盟與民間團體共同在高雄市舉行推動公投立法大遊行
2003/10/29	國親版本的公投法草案出爐，陳水扁總統評為鳥籠公投
2003/10/30	民進黨公佈最新民調顯示近五成民眾贊成由公民投票來決定國內具爭議性的重大議題，超過五成民眾支持透過公投來擬定新憲法
2003/10/31	行政院將行政院版的「公民投票法草案」函送立法院審議，後來被逕付二讀
2003/10/31	陳水扁總統於紐約華爾道夫飯店接受國際人權聯盟頒贈「2003人權獎」時表示公民投票是民主深化，不涉及四不一沒有，也不能窄化成政治上之統獨爭辯
2003/11/3	民進黨公開新憲說帖，主張無論統一或更改國號，都必須經由公投方式決定
2003/11/6	立法院院會通過民主進步黨黨團所提出的「公民投票法草案」逕付二讀
2003/11/7	立法院院會通過中國國民黨黨團及親民黨黨團所提出的「公民投票法草案」逕付二讀
2003/11/9	陳水扁總統於台北縣競選連任後援會總會成立時提出選舉主軸有「兩岸一邊一國」、「公投」、「催生新憲」
2003/11/11	陳水扁總統接見外賓時指出希望2006年12月10日世界人權日以公投來催生新憲法
2003/11/11	立法院民進黨黨團第十次去函國民黨黨團要求召集協商公投法，台灣智庫並舉行公投研討會，強調公投必須由公民社會的角度出發，體現公投的進步意義，才能深化台灣民主

2003/11/12	公投法草案進入朝野協商程序滿四個月期限，朝野如果無法達成協議，民進黨團將可要求在院會表決
2003/11/12	國親對公投法的立場出現大逆轉，決定除政府無權發動公投外，包括國旗、國號領土變更等憲政議題公投「不預設底線」，以更包容、開放之態度，完全交由台灣人民決定，並宣稱在月底前通過公投法
2003/11/15	國民黨主席連戰提出新憲三部曲，贊成 2004 公投入憲
2003/11/17	立法院朝野協商決定 11 月 26、27 日將加開院會審查公民投票法草案，朝野並進入實質協商階段
2003/11/17	中共啓動「公投立法大批判」，指公投立法為「台獨公投」製造法律依據，是把兩岸關係推向危險邊緣
2003/11/20	台灣愛台愛鄉協會、北社等多個團體宣布組成「公投立法監督聯盟」要求不設限
2003/11/20	美國國務院亞太副助卿薛瑞福表示堅決反對中共對台動武，也不支持台灣獨立
2003/11/21	中共總理溫家寶在北京接受華盛頓郵報專訪時指出，台灣的公投是「分裂祖國的挑釁活動」，要求美國政府必須明確反對台灣當局領導人用公投、制憲或其他手段，進行分裂主義議程
2003/11/26	立法院第五屆第四會期第十二次會議將相關公民投票法版本，依院會決定，進行廣泛討論
2003/11/26	中國大陸國務院台灣事務辦公室發言人張銘清表示如果台灣通過不設限公投，大陸將強烈反應
2003/11/27	公投立法監督聯盟發動數千名民眾包圍立法院，要求通過公投法
2003/11/27	立法院院會通過部分朝野協商條文，蔡同榮委員提議撤回自己所提的公民投票法草案，但因現場有人異議，經過表決，多數不贊成其撤案，後來院會陸續表決有爭議的第二、三、八、十、十二、十三、十四、十五、十六、二十一、二十四、二十八、三十、三十九、四十、四十一、四十二、四十三、四十四、四十七條，於晚上 9 點 33 分完成公民投票法三讀，後來民進黨團提出修正動議，但經表決後均不予通過，綠軍退席抗議
2003/12/8	行政院邀集府黨代表協商後，決定提出公民投票法部分條文覆議案
2003/12/19	立法院舉行公投覆議表決，表決結果反對 118 票，贊成 95 票，政院覆議案不通過
2003/12/31	陳水扁總統公布「公民投票法」

資料來源：筆者自製

從表 3-4 可以看出，公民投票法立法基本上可以分成兩個階段來說，第一階段是立法院第五屆第三會期臨時會（2003 年 7 月 8 日至 10 日）之前，第二階段當然就是臨時會後的四個月協商期屆滿時的最後立法折衝關鍵期。以第一階段來說，必須提到有「蔡公投」之稱的蔡同榮立委，蔡立委長期以來以推動有統獨公投的公民投票法版本為職志，不但第五屆會期一開始就將自己的公民投票法提出，並且透過遊說讓此一版本順利由院會交給內政委員會審查，<sup>121</sup>後來並一直試圖登記進入內政委員會來推動公民投票法的立法工作，不但帶給國親兩黨極大的壓力，連所屬的民進黨黨團也一直以技術手段來減少統獨公投條文帶給社會的疑慮，這從內政委員會排定審查的召委並非民進黨籍而是台聯黨籍的陳建銘，民進黨還於委員會審議時，主動提出修正動議將統獨公投文字刪除。<sup>122</sup>而這些黨內矛盾終於讓國親兩黨嗅到了，於是國親兩黨改變一開始的杯葛策略，改於臨時會時主動提案表決蔡同榮委員版本的公投法，「要逼民進黨表態，而不是真要贊成」，顯然是為了隔年總統選舉之考量。<sup>123</sup>不過後來民進黨也顯然看到國親兩黨的陰謀，利用交付朝野協商的議事技巧順利讓公投法進入四個月協商期，也讓一度有機會於臨時會通過的公投法暫緩二、三讀了。<sup>124</sup>不過持平而論，蔡同榮立委對公民投票的執著與熱誠，確實是後來公民投票法順利立法的關鍵因素。

公民投票法之所以成為立法院朝野攻防的焦點，還有兩個重要因素需要一提。一個是因為 2002 年台灣發生 SARS 疫情，台灣在世界衛生組織無一席之地的情境被廣泛重視，因此政府一直推動加入 WHA 擔任觀察員，國際社會也傳出支持的聲浪，不過卻因為中國的蠻橫阻撓而未能如願。陳水扁總統於是提出總統大選前辦理加入 WHO 公投的構想，行政院也立即表示即使立法院未能通過公投法，行政院還是會辦理加入 WHO 的諮詢性公投，<sup>125</sup>讓朝野對於公投立法的壓力又增一層。另一個重要因素就是民進黨前主席林義雄一直努力推動的核四公投千里苦行運動，林義雄的光環讓欲競選連任的陳水扁

---

<sup>121</sup> 參閱立法院內政及民族委員會編，2004，《公民投票法案》，台北：立法院公報處，頁 2-12。

<sup>122</sup> 同前註，頁 102-107。

<sup>123</sup> 參閱〈轉守為攻，打混仗〉，《中國時報》，2003/6/30，A4 版。

<sup>124</sup> 參閱〈立院肢體衝突，打亂公投法〉，《中國時報》，2003/7/11，A4 版。

<sup>125</sup> 參閱〈明年大選擬同步公投〉，《中國時報》，2003/5/24，A3 版。



總統不敢輕忽，林義雄的毅力決定了「行政公投（諮詢性公投）勢在必行」。林義雄先生對核四公投苦行的意志，確實是陳水扁總統不得不對外昭告總統大選前一定舉辦核四公投的關鍵民意壓力。<sup>126</sup>而林義雄對反核理念的堅持令人動容，也因為這份堅持，長期以來將公民投票視為洪水猛獸的泛藍陣營，都不得不公開表態支持公投立法。<sup>127</sup>

立法院臨時會後，公民投票法的立法工作進入另一階段，而這一階段之特色就是公民投票法立法成了朝野政黨總統大選的攻防焦點，充滿了政黨的算計與權謀，另外美國與中國的因素也深刻影響著公民投票法最後的實質內涵。將公投視為大選主軸的民進黨在臨時會後，對於公投的相關選戰計畫進程有更清楚之盤算，不但宣稱沒有法源也一定舉辦公投的決心外，也全力推動年底前完成公投立法、2004年總統大選前一定舉辦公投、2006年制憲公投、2008年實施新憲。<sup>128</sup>不但讓陳水扁的民調一度領先連戰，也讓國民黨背負著「反公投」的形象，確實讓對手陷入公投民主的泥沼中，不得不最後調整立場也「拿香跟著拜」。因此11月12日時國親陣營公投法的立場出現大逆轉，不再出現迴避協商的狀況，反而決定除政府無權發動公投外，包括國旗、國號領土變更等憲政議題公投「不預設底線」，以更包容、開放之態度，完全交由台灣人民決定，並宣稱在月底前通過公投法。<sup>129</sup>朝野兩黨一時競標公投，讓中國大陸憂心島內牽制力量喪失，擔心統獨公投最後會意外過關，不但火力全開，提升對台文攻層級及強度，甚至官方警告「台獨即戰爭」，<sup>130</sup>總理溫家寶甚至在北京接受華盛頓郵報專訪時指出，台灣的公投是「分裂祖國的挑釁活動」，要求美國政府必須明確反對台灣當局領導人用公投、制憲或其他手段，進行分裂主義議程，讓美國也不得不表達反對任何一方改變現狀之立場。<sup>131</sup>這樣的國際壓力終於在公投法表決前夕讓民進黨勸退了素有「蔡公投」之稱的立委蔡同榮，一致對蔡同榮版「國旗國歌國號應納入公投」的主張投下棄權票。民進黨最後時刻整合

---

<sup>126</sup> 參閱〈總統宣示大選前辦核四公投〉，《中國時報》，2003/6/28，A4版。

<sup>127</sup> 參閱〈核四公投的反挫〉，《中國時報》，2003/9/20，A3版。

<sup>128</sup> 參閱〈計畫的公投，對手的暴投〉，《聯合晚報》，2003/11/11，2版。

<sup>129</sup> 參閱〈國親調整策略，不再當安全閥〉，《聯合報》，2003/11/10，4版。

<sup>130</sup> 參閱潘錫堂，〈台灣通過公投立法對兩岸關係的影響〉，《中華日報》，2003/12/1，綜合版。

<sup>131</sup> 參閱〈台灣飄公投，中共武嚇台獨，美不再做事〉，《聯合報》，2003/11/21，3版。

成功，勞動陳水扁總統出面施壓，其背後最關鍵的就是美國的壓力。<sup>132</sup>而幾度調整戰略、改變戰術的國親陣營，在美方壓力及內部激烈辯論後，從「開放大部分爭議條文」的原則，回到「安全、穩健」的基本路線，<sup>133</sup>也就是後來在表決時，除了「防禦性公投條文」外全部回到國親黨團所提的公投版本上，透過人數優勢，最後確實成了主導公投法版本的力量。<sup>134</sup>台灣的第一部公民投票法終於三讀通過，雖然被民進黨陣營批評為「違憲」、「鳥籠公投」，不過在國際壓力頓時減除下，也透過人數優勢否決行政院所提的部分條文覆議案，公民投票法在國內、國際雙重壓力下終告定案。<sup>135</sup>



---

<sup>132</sup> 參閱〈關鍵時刻，美國扮演關鍵角色〉，《聯合報》，2003/11/28，4版。

<sup>133</sup> 參閱〈美方壓力，內部激辯，藍軍退回安全防線〉，《中國時報》，2003/11/28，A3版。

<sup>134</sup> 參閱〈國親迴避，防禦性公投過關〉，《中國時報》，2003/11/28，A2版。

<sup>135</sup> 參閱〈國親再勝，公投覆議遭否決〉，中央社新聞，2003/12/19。

## 第四章 台灣實施和平公投之源起與結果

### 第一節 和平公投之意義

和平公投是台灣公投建制最獨特的面向，也是其他國家公投法中所找不到的，這可說是台灣獨特國際環境與歷史的產物，固有必要先行確認其意義。和平公投的法源依據是公投法第十七條，該條規定：「當國家遭受外力威脅，致國家主權有改變之虞，總統得經行政院會之決議，就攸關國家安全事項，交付公民投票」，此一條文係在國親主導及民進黨、台聯堅持下經過開放投票意外通過，<sup>136</sup>陳水扁總統立即於 2003 年 11 月 29 日於多個場合宣示，防禦性條款賦予總統公投提案權，為捍衛國家主權，明年 3 月 20 日一定舉行公民投票！他並說中國部屬飛彈對準台灣，就是對我們最大的威脅，<sup>137</sup>此即和平公投的開始，當初是以「防禦性公投」稱呼之，一開始陳總統即將防禦性公投定位為「捍衛中華民國主權獨立」，但排除統獨、國旗國歌公投，是基於「中國飛彈打過來再辦防禦性公投來不及」的理念，一方面從鳥籠公投法中脫困，一方面凸顯中共從未放棄犯台，且一再封殺台灣加入聯合國及世界衛生組織。<sup>138</sup>後來 12 月 5 日陳水扁總統在會見美國參議員賓格曼時，首度以「防衛性公投 (preventive referendum)」字眼取代「防禦性公投(defensive referendum)」，強調「反飛彈、愛和平」公投立場是為維護台海和平現狀，而非進行統獨公投。<sup>139</sup>但是因為防衛性公投著重主權之維護，牽動敏感的兩岸關係，再加上陳水扁總統提出 2006 公投制新憲的政見訴求，使得三二 0 公投引起各界的

---

<sup>136</sup> 2003 年 11 月 26 日立法院針對公民投票法行政院版及民進黨版 15 條（也就是後來的公民投票法第 17 條進行表決，在國民黨開放投票下，部分國民黨委員支持這項提案，表決時投贊成者有 106 人，反對者 80 人，棄權者 10 人。

<sup>137</sup> 參閱〈陳總統：320 辦防禦性公投〉，《中國時報》，2003 年 11 月 30 日，A1 版。

<sup>138</sup> 參閱〈操之在己，扁從防禦性公投使力〉，《中國時報》，2003 年 11 月 30 日，A2 版。

<sup>139</sup> 參閱〈公投法第十七條府院黨定調防衛性公投〉，《中國時報》，2003 年 12 月 6 日，A4 版。

疑慮，甚至稱呼為「挑釁式公投」，中國則把它說成「進攻式公投」，<sup>140</sup>為了降低各界的疑慮，於是又將「防衛性公投」改稱「和平公投」，以降低各界疑慮。陳水扁總統於 2004 年 1 月 16 日就公民投票發表電視談話並公布兩個公投題目時，即正式以「和平公投」來稱呼，並表示和平公投是一個有效的預防性作為，藉此提高人民的心防，積極維持兩岸的現狀。<sup>141</sup>

我國學者針對公投法第十七條也有一些概念界定，例如林水波教授認為公投法第十七條的「防禦性公投」是一種展望型政府作為之一，目的在預防台灣「遭受外力威脅」，圍堵「國家主權受到外力改變」的可能性，是台灣獨特社會與歷史的產物，主事者若能因應得宜，洞悉美、中的政治動向，理性運用防禦台灣不受外力侵犯的制度性機制，則可在三方和平共存下，建構及發展有益的政經機會。<sup>142</sup>陳英鈴認為防衛性公投的靈感來自民進黨的台灣前途決議文，其目的向國際社會宣示：民進黨推動公投，無意改變現狀。在公投法立法過程中，泛藍陣營為了公投主導權，推動公投立法以削弱行政院擬議中諮詢性公投的合法性，又為了降低行政院提出公投覆議的正當性，對行政院版本的防禦性公投文字輕放過關。防禦性公投這個條文可以解釋為是在維護國民主權的前提下，對於受到外力威脅，有可能改變國家主權之虞的情況或事件，由總統依其政治裁量便可決定提交全民公投。所以總統發動防禦性公投的最終判斷是在人民而不是特定政黨或個人。<sup>143</sup>徐永明認為公投法第十七條一開始即被冠上「防禦性公投」一名，但是在統獨公投的遺緒下，當陳總統聲稱要發動這個公投以反飛彈、保衛台灣主權時，國際上的疑慮多來自現狀的改變，尤其是兩岸關係的激化上。如此，「和平公投」的再定義是必須的，代表與統獨公投的一個斷裂，從現狀的改變動機到一個保衛現狀的重要工具，尤其是政

---

<sup>140</sup> 參閱〈別讓神聖性的防衛性公投被廉價的消費掉〉，《中國時報》，2003 年 12 月 1 日，A2 版。

<sup>141</sup> 參閱〈總統就公投議題發表電視談話〉，2004 年 1 月 16 日總統府新聞稿，  
<http://www.president.gov.tw/php-bin/prez/shownews.php4>（2005 年 7 月 12 日）

<sup>142</sup> 參閱林水波，〈制度移植的策略性評估—以公投法為例〉，《國家政策季刊》，第三卷，第一期，頁 68-69。

<sup>143</sup> 參閱陳英鈴，〈公民投票法的制度設計〉，發表於「公投民主在台灣」學術研討會，2004 年 2 月 6 日，頁 6-10。

策內涵的強調上。<sup>144</sup>蕭新煌則認為防衛性公投既然是保衛國家主權，當然就不應主動去改變國家主權，明確的說，公投是要凝聚台灣人民共識，公開反對中國對台的統一戰線，是台灣「反統」的現階段公投，因為中國此一外力的威脅是要用武力來改變我國主權的獨立，所以防衛性公投可簡稱為「和平反統公投」。<sup>145</sup>

## 第二節 和平公投之相關理論

### 壹、人民自決理論

人民自決（people's self-determination）<sup>146</sup>之理念源自於法國大革命後，主權在民的觀念取代了君權神授思想，此一概念擴散推演到民族的層次，亦即，各民族有權利要求政治地位的自由與平等。後來《聯合國憲章》於第一條與第五十五條明白提及人民自決原則，但此一原則之適用範圍，憲章中卻無明確之規定。《賦予殖民地及人民獨立宣言》第二點規定：「一切人民皆有自決權，且憑其權利自由決定其政治地位，自由從其經濟、社會與文化發展」。後來的《公民權利與政治權利公約》、《經濟社會文化權利公約》也於各該條約第一條提及人民自決原則，<sup>147</sup>而其意涵一樣未能清楚規定。但基本上民族自決的精神是，任何一個民族均有權利決定他們自己的事務與行為，亦即有權決定他們自己的前途與命運。國外學者 C. J. H. Hayes 就說：「民族自決是民族主義理論和民主政治的自然推理，包含了任何地區的人們有權決定他們將生活於何種政府之下，而且他們也有權決定他們將屬於那個國家」。<sup>148</sup>在政治層面上，民族自決意指各民族有權決定他們

---

<sup>144</sup> 參閱徐永明，〈公投民主與代議民主之關係—以台灣經驗為例〉，《台灣民主季刊》，第一卷，第二期，2004年6月，頁15-16。

<sup>145</sup> 參閱蕭新煌，〈防衛性公投是和平反統公投〉，《中國時報》，2003年12月8日，A4版。

<sup>146</sup> 聯合國憲章將 peoples 一詞翻譯成「人民」，然於其後之正式相關文件中有時譯成「人民」，有時譯成「民族」，職是相關正式文件中，有時稱「人民自決」，有時稱「民族自決」，本文循例依上下文行文之便利，交互使用稱呼之。

<sup>147</sup> 參閱江崇源，〈論人民自決原則的適用範圍〉，《立法院院聞》，第三十卷，第十期，頁71-75。

<sup>148</sup> 參閱 Hayes, C.J.H., 1955, *The Historical Evolution of Modern Nationalism*, New York: Macmillan. Page 37.

自己的國家以及政府形式，並擁有處理一切屬於他們自己的政治事務之權利。如果以寬闊而現代之觀點來看來民族自決，民族自決指的就是「特定領域上之人民在前途自決方面的權利要求以及共同願望應該受到最大的尊重與肯定。我們甚至還可將人民自決的權利視為一種基本人權，即使是最弱小、最貧窮的國家與地區之人民，也應該擁有這種權利，因為這種人權的主體是人民，不管是追求獨立、自治，還是其他形式的自決，其最根本的目標便是要保證人民擁有一個真正屬於自己的政府，這種政府能夠滿足人民政治、經濟及文化上之需求。而透過全體公民的投票表決則是達成此一目標的重要途徑。」

149

民族自決理論之發軔根源實在於個人、民族對於自由之渴望與追求，正如聯合國於1960年通過一項宣言：「不管殖民之方式為何，殖民統治應即無條件結束。不得以政治、經濟、社會、教育條件不足做為阻延自決獨立之藉口。對於所有未獲自主的領土，應立即採取適當措施，根據人民自由表達之意志與願望，無條件、無保留將所有權力移轉被統治之人民。」<sup>150</sup>然而現實上國際上之民族問題並沒有因為聯合國此一宣言而獲得解決，例如加拿大法裔公民的自決問題、北愛爾蘭的民族主義運動、庫德族的獨立運動都困難重重，在在顯示民族自決原則難以在國際社會上完全實行，民族問題至今都還是國際爭端的核心，而台灣問題，在某種程度上，亦屬於民族自決問題之一環。早在台灣光復初期，台灣就有出現住民自決的呼聲。1986年民主進步黨成立時，也在黨綱中清楚載明「台灣問題應由全體住民決定」，一開始住民自決主張其實只是民進黨政治目標的手段之一，推動台灣獨立建國才是民進黨的終極目標，<sup>151</sup>不過隨著選戰的考驗，民進黨也開始調整其台獨論述，1995年民進黨駐美辦事處成立酒會時，當時的民進黨駐美代表張旭成首先表示台灣已是一個獨立主權的國家，正式名稱叫做「中華民國」，後來民進黨主席施明德表示，民進黨若執政，不必也不會宣布台灣獨立。因此民進黨開始將推動台

<sup>149</sup> 參閱潘啓生，2000，《慢慢自決路—從民族自決理論探討台灣前途自決之可能性》，台北：文京圖書，頁11-19。

<sup>150</sup> 參閱陳隆志，1993，《台灣的獨立與建國》，台北：月旦，頁54-55。

<sup>151</sup> 參閱紀福和，1996，〈看民進黨十年走過的台獨路〉，《今日中國》，第307期，頁14-18。

獨改成認為台灣已是事實獨立國家，主張台獨就是維持現狀。<sup>152</sup>1998年5月民進黨全代會通過「台灣前途決議文」，內容第一點即清楚表明：「台灣是主權獨立的國家，任何有關台灣獨立現狀之更動，都必須經由台灣全體住民以公民投票之方式決定」，可見到台灣人民自決主張的發展與調整，而公民投票法的精神來源就是民進黨的「台灣前途決議文」，「台灣前途決議文」則是從民進黨早期的住民自決主張演化而來，可見到「防禦性公投」的理論基礎確實與「人民自決理論」有一定之脈絡相牽連。

## 貳、僅限補救權利理論

僅限補救權利理論 (remedial right only theories) 對於本研究主體所在的「和平公投」具有相當之理論參考價值，僅限補救權利理論指的是承認某一特定社群或團體是具有與生俱來的基本政治自決權下，遇到只有在遭逢特定之不當對待時才有權利進行分離，分離是改善現狀所採取的最後手段。僅限補救權利理論不同於傳統主張分離理論，傳統主張乃認為某一特定社群或團體只要具備與生俱來的初始自決權，不論是否受到不公平的待遇也有權發動公民投票取得分離獨立建國。兩相對照，僅限補救權利理論認為一個團體只有在面臨不公平待遇時才有分離的一般性，而此項條件極為關鍵，即認為一個受迫害團體要能被國際法及政治慣例認定有權分離，則尋求人民自由意志之總投票，才有可能被國際社會所承認。依此判準，僅限補救權利理論乃以最低現實主義為出發點，承認現在國際法架構下國家領土之完整性。此理論以嚴重不公作為分離的正當性，能夠展現一國創立過程之莊嚴慎重，同時也反應了背後種族衝突的現實。有基於此，以僅限補救權利理論的角度所詮釋的分離權去尋求主權獨立公投之「政治力」的表現，即使無法律直接賦予效力，但是此時主權公投乃是保護人民的最後意思表達，自然符合「直接民意具有最高級合法性」的原理，也比較容易得到國際承認。僅限補救權利理論與洛克之革命權理論近似，洛克之革命權理論認為人民只有在政府侵犯人權，而和平手段已不可行

<sup>152</sup> 參閱姜皇池，1997，〈論人民自決適用於台灣之可行性〉，《台大法學論叢》，第26卷，第2期，頁55-70。

的情況下，才有權利推翻此一政府。<sup>153</sup>

台灣今天欲尋求公民投票解決統獨問題，已非內部人民自我發起或放在中華民國憲法架構下就可去運行之權利。在國際法制下，雖然主權公投具有充分展現該區人民主權在民之最高表現，但新國家之誕生與生存，則必須仰賴國際社會普遍的承認與接納，方能真正主權獨立及生存運作。<sup>154</sup>公投法第十七條的內容雖非來自於僅限補救權利理論，但其遭受外力不當威脅的前提則是一致的，而民進黨的台灣前途決議文的精神也與僅限補救權利理論有所差別，台灣前途決議文是認為台灣早是主權獨立的國家，要變更現狀則必須經由公民投票同意之，而僅限補救權利理論則必須經不當待遇，經過公投後，才算是主權獨立的國家。而台灣的現狀到底是台灣前途決議文中早是個主權獨立的國家，或是僅限補救權利理論中待不當迫害後才可公投獨立或許有不同的解釋，但如依公投法第十七條的條文意涵，則台灣的法秩序似乎已把台灣前途決議文的認知法律化了。雖然如此，僅限補救權利理論還是不失為台灣未來前途的一種選項（一旦在中華民國憲法體制下，中國膽敢準備犯台，則台灣可以正式以獨立公投，來尋求法理獨立，一方面較易得到國際社會的支持，一方面也做為反制中國暴力侵台的回應）。

### 第三節 和平公投之前瞻與價值

#### 壹、和平公投之緣起與前瞻

公投法第十七條「防禦性公投(即和平公投)」的概念溯源是來自於 40 年代末，1948 年 11 月「徐蚌會戰」國民黨失利，11 月 24 日美國由參謀總長聯席會議主席海軍上將李海提出對台政策評估，建議云：「如果能夠利用適當外交及經濟措施，確保台灣當局對

<sup>153</sup> 參閱 Allen Buchanan, “The International Institutional Dimension of Secession” ,in Percy B. Lehning, 1998, op. cit. page227-257.

<sup>154</sup> 參閱曹金增，前引書，頁 335。



美友好，對我們的國家利益，最具價值。」1949年1月14日，代理國務卿羅威特即向杜魯門總統建議：「美國亦應準備，一旦上述措施均告失敗，必要時即以武力干預。美方之軍事干預不宜公然以美國的戰略利益為基礎，而宜以國際上可支持之原則，即台灣人民自決之原則，進行干預。這就牽扯到鼓勵台灣自主運動。如果島上中國政府明顯地已無力阻止台灣陷共，則台灣自主運動可全面發動。」也就是說，台灣當局如已無力阻止台灣陷共，美國又不願意違反國際法介入中國內戰，則由公投自決成立台灣共和國，美國即可由台灣國之邀請參加對台軍事協防。1954年，美國與蔣介石簽訂《中美協防條約》後，這項俾利美國對台軍事干預的防禦性公投遂無必要，而終止構想。<sup>155</sup>

後來，「防禦性公投」的概念又出現在1972年1月1日生效的《台灣關係法》裡，查第二條(B)款「美國之政策如下」，第二點表明西太平洋地區之和平及安定符合美國政治、安全及經濟利益。第三點表明美國決定中華人民共和國建立外交關係之舉，是基於台灣的前途將以和平方式決定這一期望。第四點任何以非和平方式來決定台灣前途之舉，將被視為對西太平洋地區和平及安定之威脅。第五點提供防禦性武器給台灣人民。第六點維持美國能力，以抵抗任何訴諸武力，或使用其他方式高壓手段，而危及台灣人民安全及社會經濟制度的行動。以上幾點綜合起來分析，即為台灣遭受外力攻擊時採取「防禦性公投」，提供了美國國內法法源。<sup>156</sup>

至於「防禦性公投」此一條文正式提出是在民主進步黨黨團版本的公投法第十五條及行政院版公投法條文第十五條，而不見於中國國民黨、親民黨、台聯黨團的版本中，顯然防禦性公投的概念在民進黨的台獨論述及大陸政策中可找到基礎。1986年民進黨建黨初期，將「台灣前途應由台灣全體住民決定」的原則明確載入基本黨綱中，民進黨第四屆二中全會更進一步確認台灣事實主權不及於中國大陸及外蒙古。1991年10月1日五全大會時，民進黨黨綱中列入「建立獨立自主的台灣共和國」字眼，但終究保留著「應

<sup>155</sup> 參閱，2004年1月，〈笨蛋！問題在思想〉，《海峽評論》，第157期社論，頁2-3。

<sup>156</sup> 參閱鄭海麟，2004年1月，〈公投法，溫布會談與未來兩岸關係試析〉，《海峽評論》，第157期，頁20-21。

交由台灣全體住民以公民投票方式選擇決定」。1995年9月15日當時的民進黨主席施明德公開表示：「民進黨如果執政，不必也不會宣布台灣獨立」，至此引發民進黨的台獨轉型論戰，民進黨開始逐漸脫離「獨立建國」為基調的舊台獨典範，而代之以「革新保台」為基調的新台獨論述。新台獨運動將「公投台獨黨綱」所規定的以公民投票決定獨立建國的法律論述轉回過去「住民自決」、「四一七決議文」所提的「四個如果說」<sup>157</sup>與「一〇〇七決議文」所提「事實主權」的政治論述。對於台灣與中華民國的關係重新加以界定，基於一時無法更改中華民國國號的政治現實，透過概念分析把台灣與中華民國視為綜合表述的同組概念，隱約傾向「中華民國即台灣」。1999年5月民進黨通過「台灣前途決議文」更將此論點更加定型化，指出「台灣，固然依目前憲法稱為中華民國，但與中華人民共和國互不隸屬」、「任何有關獨立現狀之更動，都必須經由台灣全體住民以公民投票之方式決定」。民進黨執政後，進一步提出「一邊一國」之原則，將兩岸定位為「互不隸屬和互相獨立」的兩個華人國家，同時對兩岸「國與國的特殊關係」在未來發展上持開放態度，<sup>158</sup>清楚定位「台灣已經是一個主權獨立的國家，它的名字叫做中華民國」。從此一脈絡就可清楚發現何以民進黨版及行政院版「公投法」中沒有所謂的「統獨公投」，而只有「防禦性公投」，那是因為民進黨的台獨及中國政策論述轉型的具體落實，外界對於推動「防禦性公投」就是所謂推動「統獨公投」的疑慮，顯然是沒有清楚了解民進黨論述轉型脈絡的誤解。

綜上所述，「防禦性公投」的緣起確有一定之發展脈絡，從美國40年代末期之對台政策，到《台灣關係法》條文之內涵，到民進黨在台獨論述及中國政策上之轉型，「防禦性公投」的精神確實與台灣歷史的演進命運交關，它正是台灣主體性建構過程之重要一環。而公投法當初幾乎全部依照國親版本通過，卻獨獨保留了民進黨版本中的「防禦性公投」，除了國親當時避免民進黨提出覆議的考量外，其實「防禦性公投」確有其前

<sup>157</sup> 「四個如果說」是指如果國共片面和談；如果國民黨出賣台灣人民利益；如果中共統一台灣；如果國民黨不實施真正的民主憲政，則民進黨主張台灣獨立。

<sup>158</sup> 參閱柳金財，2000，〈民進黨的台獨論述與大陸政策：過程、轉型與發展〉，《東亞季刊》，第31卷，第2期，頁101-128。

瞻與脈絡，也確實符合台灣多數民眾的心聲。

## 貳、和平公投背後之價值

「防禦性公投」背後的價值是防止中國武力統一的法制化，這代表多數台灣人民心目中維持現狀之需求，更可說是「反統、維持事實獨立」的公投，「防止獨立現狀被改變」的公投，而不是「獨立建國」的公投。<sup>159</sup>因為防禦性公投的實施要件是「當國家遭受外力威脅，致國家主權有改變之虞」，既然台灣已經事實獨立，它的名字叫做中華民國，則中華人民共和國任何形式的統一都會導致台灣國家主權有改變之虞，依此條文可見「台灣前途決議文」及「保衛中華民國」的精神落實在台灣的法律條文中，也讓中國共產黨清楚知道台灣人民不分黨派都不願意被中國共產黨統治之一致心聲，所以說「防禦性公投」是足以抗衡「一中原則」的主張。正因為「防禦性公投」條文有如此之價值，那麼國親兩黨最後在「防禦性公投」條文不敢堅持反對立場也就不令人意外了。

近幾年來，中國一直宣稱「寄希望於台灣人民」，「防禦性公投」就是將國家主權的捍衛責任交由台灣人民決定，除了可以充分表達台灣人民的共同意志，也是台灣民主建置特殊而重要的環節。所以「防禦性公投」也可說是台灣人民主體性的最佳展現，台灣人民透過它可以呈現拒絕外力入侵之堅強意志，是展現國民主權的利器。所以「防禦性公投」讓台灣做為主權國家之認知越來越深植在民眾心中，彰顯民主化、本土化與台灣優先之根本價值。<sup>160</sup>

而以國際政治學角度來說，「防禦性公投」可以鼓勵中國用和平方式來解決兩岸之歧見。唯有台灣人民擁有最後決定台灣前途的下一步時，中國才會意識到，若它要用武力來解決台灣問題時，將會面臨什麼樣的嚴重後果。過去台灣的歷史上，永遠是由別人來決定台灣的下一步是什麼？過去美國與中國針對台灣問題所訂定的三個公報，也從來

<sup>159</sup> 參閱〈一路推公投，民進黨走得艱辛〉，《中國時報》，2003/11/28，A5版。

<sup>160</sup> 參閱梁文傑，2004年4月，〈320公投的意義及其對兩岸關係之影響〉，《交流》，第74期，頁39。

沒有詢問台灣人民之意見。另外「防禦性公投」可以增加台灣對中國及國際的談判籌碼，凸顯國際社會不和平、不穩定的一個主要根源，就是國際社會任由一個殘暴國家來決定國際間戰爭與和平。公投的另一價值也可說是台灣人民對和平之渴望。<sup>161</sup>

台灣歷史的積累，呈現了兩個動向的訴求，一個是追求開放進步的社會，一個追求的是獨立完整的國家。前者是多年來民主運動之動力，國會全面改選、總統直選、公投法三讀都是屬於台灣追求進步開放社會之進程；後者則是各種台獨、本土運動之嚮往，但隨著民進黨台獨論述之轉型，「防禦性公投」呈現了此一動向的價值果實。簡單的說，「防禦性公投」呈現了台灣主體與台灣優先之價值，不但是捍衛台灣主權之工具，也有深化民主、追求和平的盼望，希望有一天中國可以檢討它的霸權心態，也學習透過民主來理解台灣人民的心聲。

## 第四節 和平公投之決策過程與演變

### 壹、和平公投的決策過程與動機

2003年11月27日立法院三讀通過國親兩黨主導的公投法版本，國親兩黨在公投法審議時用盡心機封死民進黨想在總統大選合併舉辦國會改革、核四及加入WHO三項公投議題的企圖，卻因行政院及民進黨版中獨有的「防禦性公投」條文在國民黨開放投票的情況下意外通過，讓民進黨找到了飛出公投鳥籠的破洞。2003年11月29日陳水扁總統分別在台北慈佑宮建宮250週年慶、台中造勢挺扁大會、以及醫界聯盟活動中，談到要舉辦防禦性公投之想法，他說：「立法院通過的公投法，大家並不滿意，但至少是一大突破，大家特別留意第十七條，這項公投條文賦予總統公投提案權，而且不用經過立

---

<sup>161</sup> 參閱劉幼苓，2004年3月18日，〈第一次公投，台灣人民不能缺席〉，《Taiwan News 財經、文化週刊》，頁8-10。

法院同意，意義非常深遠」。「爲了捍衛國家主權，不受任何外力威脅、改變，阿扁有義務有責任，可以針對這項交付公投，只要經過行政院會決議...，大家不要擔心，明年 3 月 20 日，我們仍然可以進行公民投票，捍衛國家主權，捍衛國家安全！」<sup>162</sup>陳水扁總統拋出於三二〇總統大選投票日一併舉辦防禦性公投的震撼彈後，不但引起國內政壇之震盪，也立即在兩岸及國際關係引起波濤。到底陳水扁總統當初決定舉辦「防禦性公投」的決策過程及動機如何？筆者經過詳細蒐集資料及身爲執政黨立委身份所獲得的相關訊息，綜合整理如下。

陳水扁總統提出防禦性公投的主張，基本上確實屬於因勢利導之「急智」，陳水扁總統於 2003 年 12 月 1 日與黨政相關高層一場會晤時自承，立法院 27 日晚上通過公投法當晚，陳水扁總統即注意到第十七條賦予總統公投提案權。<sup>163</sup>這從 27 日當晚 11 點半行政院發言人林佳龍本來要召開記者會宣布行政院不排除提出覆議案，但當著媒體面前，一通來自總統府的神秘電話，讓發言人發言內容瞬間轉向，可看出總統府高層對於防禦性公投已經有所定見之端倪。<sup>164</sup>後來 28 日中午府、院、黨高層在民進黨中央黨部研商公投法通過之後之因應對策。由於行政院跟黨團對覆議與否之看法不同，會中沒有做出結論，僅分析各種動作可能帶來之利弊得失，最後由行政院長負責向陳水扁總統提出分析，值得注意的是，這場會議中，陳水扁嫡系幕僚馬永成曾仔細詢問防禦性公投的條文內容，但未多表示意見，相關人士於此次會議中並未將防禦性公投列入沙盤推演。而 28 日晚上行政院長將中午會議的分析報告給總統聽後，邱義仁與陳水扁總統再談時，兩人才正式談出舉辦防禦性公投之結論，隨後行政院長也立即獲告知，立法院民進黨黨團幹部則於第二天才接獲通知。但對於防禦性公投的內容如何，則還需凝聚共識。<sup>165</sup>29 日陳水扁總統應邀前往台北慈佑宮參加建宮 250 週年慶時，陳水扁總統在途中就神情篤定、興奮地向隨行幕僚說，既然公投法賦予總統相關之權力，他就要透過這項條款的實

<sup>162</sup>參閱〈陳總統：320 辦防禦性公投〉，《中國時報》，2003/11/30，A1 版。

<sup>163</sup>參閱〈扁：明年大選將以公投寫歷史〉，《中國時報》，2003/12/02，A2 版。

<sup>164</sup>參閱〈藍綠對決，公投成廉價祭品〉，《台灣時報》，2003/12/01，政治版。

<sup>165</sup>參閱〈扁急攻，仍將向美說明〉，《中時晚報》，2003/12/01，02 版。

踐，實現台灣歷史性的第一次全民公投。據形容，當時的陳水扁總統對舉辦公投已如宗教信仰般的堅定，此時已難以撼動他的意志。<sup>166</sup>隨後的演講中，陳水扁總統果然拋出總統大選投票日一併舉行防衛性公投之議題，這一天，可說是陳水扁總統連任活動之關鍵轉捩點，也是台灣歷史上關鍵的一天。

由上可知，陳水扁總統當初決定舉辦防禦性公投之決策過程，一開始並沒有行政院、民進黨中央黨部、民進黨立法院黨團的參與，而是由總統府內少數高層進行討論（呂秀蓮副總統應該事前不知，不過防禦性公投之啟動本來就是總統之權利），在陳水扁總統堅強意志引領下拍版定案，然後經由總統公開宣布後，才開始進行對美的說明及對黨內之溝通，也難怪不但呂秀蓮副總統於 12 月 1 日接受媒體訪問時，脫口而出兩岸關係還沒緊張到要進行「防禦性公投」。<sup>167</sup>新潮流系召集人段宜康也對「防禦性公投」持保留態度，他說：「他對陳水扁總統梟雄性格及氣魄感到佩服，但憂心防禦性公投遭誤用，可能一次就用完了」；立委林濁水、李文忠等人也陸續呼籲總統啟動防禦性公投時，能夠更慎重一點。<sup>168</sup>真正經過府、院、黨討論而出現的公投法反制三方向（覆議、釋憲、公投公投法），反而在陳水扁總統提出「防禦性公投」的策略後，一時亂了步調。整個總統選戰也瞬間進入「防禦性公投」的氛圍中！陳水扁總統用行動證明了「輸非輸、贏非贏」的道理，在民進黨公投法表決失利的敗戰氣氛中，重新振作了民進黨的士氣，陳水扁總統充分展現在公投議題敢衝、更敢開創議題的務實運作。

至於陳水扁總統堅持舉辦「防禦性公投」的動機何在？放遠一點來說，民進黨從黨外抗爭一路上來，其實都是在逆境與少數中不斷透過議題衝撞體制，在選戰中一直是善於創造議題的一方，透過這樣逆境中成長的過程，黨禁、報禁、戒嚴解除，國會全面改選，總統全民直選，政黨輪替，民進黨確實伴隨著台灣改革的步伐在前進。陳水扁總統就曾經清楚指出，台灣民主之路走到今日只剩下公投和催生新憲還沒完成，這是他從政

---

<sup>166</sup> 參閱王銘義，2005，《對話與對抗，台灣與中國的政治較量》，台北：天下文化，頁 43-44。

<sup>167</sup> 參閱〈呂秀蓮：還沒緊張到要防禦公投〉，《中時晚報》，2003/12/01，02 版。

<sup>168</sup> 參閱〈新系憂心，防禦性公投遭誤用〉，《聯合報》，2003/12/01，02 版。

生涯中一直追求的夢，他希望在第一任總統任期內，至少完成公投這一項，而且如果公投與連任他只能選一項，他寧願選擇公投，因為這是對台灣這塊土地、對台灣歷史必須完成的重大任務。<sup>169</sup>再加上公投長期以來就是民進黨推動的議題，住民自決更可說是民進黨的黨魂之所在，因此身為民進黨的黨主席，又是掌握權力的現任總統，對實踐公投夢想自有一番壓力與使命。

至於從近一點來說，2003年5月20日時陳水扁總統就提出辦理加入WHO的公投；6月23日時陳水扁總統於參加全國非核家園會議時宣示一定在總統大選前辦理核四公投；7月11日民進黨府院黨高層決議，如果沒有公投法，也一定會以行政命令辦公投；9月28日民進黨黨慶時陳水扁總統再一次宣示明年一定舉辦公投。可見公投至始至終一直是民進黨2004總統選戰的主軸之一，也是對台灣選民的許諾，當公投法在立法院表決國親陣營擺明封殺民進黨原先規劃的國會改革、核四、加入WHO公投時，陳水扁總統啟動「防禦性公投」機制，民進黨面臨了三二〇不能舉辦公投之跳票危機，陳水扁總統動用他的權力，一來回應對選民之許諾，安撫民進黨於公投表決時撤守蔡同榮版本所引起基本教義派之不滿；二來也延續了公投、制憲、一邊一國的三項選戰主軸，來為膠著之選戰突圍。客觀來說，外界批評陳水扁總統完全以選戰為考量來執意操弄「防禦性公投」之說法，顯然是未能更深入瞭解民進黨的歷史進程及體會陳水扁總統對於「公投」之使命感，畢竟「公投綁大選」在成熟多元的台灣社會中未必能討到便宜，更何況「防禦性公投」也確實帶來兩岸危機及國際社會的疑慮，陳水扁總統拋出舉辦防禦性公投之動機確有其內心裡對公投之使命與決心，當然也有自己對選戰議題設定之考量，是非對錯陳水扁總統清楚知道是由台灣所有選民做出最後之決定。

## 貳、和平公投之演變

---

<sup>169</sup> 參閱〈扁：公投連任寧選公投〉，《聯合報》，2004/01/16，01版。

2003年11月29日陳水扁總統拋出要在隔年三二〇總統大選投票日一併舉行公投法第十七條所賦予總統發動權之公投時，是將公投法第十七條所定義之公投稱為「防禦性公投」。此一「防禦性公投」之提出不但在台灣政壇及社會產生震撼，也引起中國大陸之強烈抨擊及美國的疑慮，深怕台灣舉辦「防禦性公投」之舉動有變更美國所認定兩岸現狀之可能，讓亞太地區出現不穩定之情事。因此陳水扁總統提出「防禦性公投」之初期，不但承受國內反對陣營及民進黨內反彈，也感受到了美國為主的國際社會強烈之壓力，而這時期「防禦性公投」尚未確定其內涵，大家對台灣獨有「防禦性公投」更是百家爭鳴，而有不同之爭論，加深外界之疑慮！

2003年12月4日陳水扁總統接見美國參議員賓格曼及美國在台協會主席包道格時，總統已清楚使用「防衛性公投（preventive referendum）」字眼取代「防禦性公投（defensive referendum）」<sup>170</sup>並強調是為維護台灣和平現狀，而非進行統獨公投。據指出，陳總統將「防禦性公投」改為「防衛性公投」，是取「保衛和平」之意，同時有預防的作用，即把原來被動，兵臨城下才採取的防禦性公投，改為具有預防性，做為保衛台灣和平之主要手段。其原因在於社會上對於「防禦性公投」約定成俗的理解是，當中共兵臨城下時，所採取的斷然措施，是一個被動的統獨公投，如果不能跳脫這個想法，看待陳總統使用公投法第十七條，當然會充滿疑慮，所以把原本被動的「防禦性公投」換一個方向，轉為主動預防，做為保衛台灣和平的主動手段，如此，就不會觸動敏感的主權議題，而是單純的凸顯台灣所面臨的和平威脅。<sup>171</sup>筆者認為陳水扁總統此舉一方面是要降低外界對於「防禦性公投」是否就是「統獨公投」的疑慮，也替中國總理溫家寶即將與美國總統布希的會面先打預防針，降低可能出現的負面衝擊；一方面也加強對公投法第十七條之論述，讓「防衛性公投」之舉辦更具合理性，試圖讓外界更清楚理解總統之用意及苦心。不過此舉顯然沒有達到預期之效果，國親陣營批評陳水扁總統將被動防守的「防禦性」改為先發制人、含主動攻擊意味的「防衛性」，可能將兩岸緊張狀態往前

<sup>170</sup> 參閱〈公投法第十七條府院黨定調防衛性公投〉，《中國時報》，2003/12/06，A4版。

<sup>171</sup> 參閱〈防禦防衛一字之差大不同〉，《聯合報》，2003/12/06，02版。



更推進一步；<sup>172</sup>而布溫會時，布希總統當著溫家寶的面強調：「我們反對中國或台灣片面改變現狀，至於台灣領導人任何的言詞或行動，顯示他有意要片面改變現狀，我們是反對的」，這樣的談話被解讀成台美關係的重要逆勢轉折，媒體甚至以「布希翻臉了?!」來解讀，<sup>173</sup>這可說是陳水扁總統拋出舉辦「防衛性公投」議題以來的最大挫折。

雖然面對各國反對或是不支持台灣舉辦「防衛性公投」，但陳水扁總統還是說「爲了顧台灣、拚中國，無論如何明年 3 月 20 日，都將行使歷史性第一次公民投票，走出第一步」，而且還說「在我帶領下，美國的事，我已搓好了，沒事了」。<sup>174</sup>不過美國的壓力顯然沒有減輕之跡象，陳水扁總統唯一能做的空間似乎就剩在公投的「文字內容」及「名稱」上做文章，來試圖減輕美國的反彈壓力。2004 年 1 月 16 日陳水扁總統就公投議題發表電視談話時，將三二 0 公投的名稱正式以「和平公投」稱之，也正式公布公投題目，一個是「台灣人民堅持台海問題應該和平解決。如果中共不撤除瞄準台灣的飛彈，不放棄對台灣使用武力，你是否贊成政府增加購置反飛彈設備，以強化台灣自我防衛能力」；一個是「你是否同意政府與中共展開協商，推動建立兩岸和平穩定的互動架構，以謀求兩岸的共識與人民的福祉。」<sup>175</sup>美國國務卿鮑爾隨即於接受香港媒體訪問時表示，陳總統已展現彈性，將會研究這兩個題目。<sup>176</sup>而這樣的彈性指的就是公投題目有事先知會美方，也納入美方的意見。<sup>177</sup>陳水扁總統一路將公投名稱從「防禦性公投」、「防衛性公投」轉進到「和平公投」，顯示陳水扁總統在堅持舉辦公投之外的彈性，降低外界之疑慮，也將 320 公投包裝成爲善意、和平之工具。<sup>178</sup>而提前公布題目，及將題目事先給美方過目，則是陳水扁總統因應美國總統布希即將於同月 20 日發表國情咨文，深怕布希言論再一次重挫陳水扁總統之選情，而公投題目內容，不但具體回應美方過去認

---

<sup>172</sup>參閱〈公投法第十七條府院黨定調防衛性公投〉，《中國時報》，2003/12/06，A4 版。

<sup>173</sup>參閱王銘義，前引書，頁 38-41。

<sup>174</sup>參閱〈扁：公投走出第一步，就有第二步〉，《聯合報》，2003/12/06，02 版。

<sup>175</sup>參閱 <http://www.gov.tw/referendum/background.htm>

<sup>176</sup>參閱〈扁公布兩公投題目，鮑爾指陳展現彈性〉，《聯合報》，2004/01/17，01 版。

<sup>177</sup>參閱〈公投題目我事先知會美方〉，《中國時報》，2004/01/17，A2 版。

<sup>178</sup>陸委會主委蔡英文於公投題目確定後指出，320 和平公投的重點是「反飛彈、要和平」，既無涉統獨，也不會改變台海現狀。

為台灣不願強化國防的疑慮，更有助於催化國務院、國防部系統之介入，使得美方整體態度朝向和緩。<sup>179</sup>從這些演變過程中，可清楚發現陳水扁總統在公投路線上之調整，主要來自美方的強大壓力，而美方強大壓力的來源，當然是與美國的現實利益及中國大陸的高分貝要求美方介入有關。

## 第五節 台灣實施和平公投結果之分析

2004年3月20日總統大選結束，「和平公投」結果亦順利產生，第一案「強化國防」投票率45.17%，同意票數為6,511,216張，同意比率為91.80%，不同意票數有581,413張，不同意比率為8.20%，無效票數359,711張。第二案「對等談判」投票率45.12%，同意票數為6,319,663張，同意比率為92.05%，不同意票數有545,911張，不同意比率為7.95%，無效票數578,574張。<sup>180</sup>兩個「和平公投」均因為投票人數未達所有投票權人之一半，即使同意比率皆高達九成以上，均宣告不成立。從領票狀況來觀察，第一案領票數七百四十五萬餘票和第二案領票數七百四十四萬餘票，雖然均超過「陳呂配」得票率將近一百萬票，但以有效票數來計算，則此差距縮小到五十萬票左右，這樣的結果是否意味著拒領選票運動奏效，因缺乏實證資料無法判定，但從整體來看，在扣除沒有參與總統大選的人士（約佔全體選民兩成）之後，大概可有以下的推論：

第一、選民依據自身的判斷，認為三二〇公投違法，或認為題目內容不當、投票結果沒有效力等綜合因素，故響應趙少康、陳文茜等無黨籍人士或是連宋兩個正副總統候選人的言詞，採取拒領公投票之立場。大致而言，此類型選民的政治立場較偏向國親兩黨，同時在人數比例上也算最多。

第二、選民不認同公民投票制度，因此透過拒領公投票之方式表達出來。

第三、由於投票所採U型動線的設計方式，在總統大選、公民投票分開領票與圈選

<sup>179</sup> 參閱〈扁清理戰場尋求脫困〉，《中國時報》，2004/01/18，A2版。

<sup>180</sup> 參考中選會選舉資料庫網站 <http://210.69.23.140/cec/cechead.asp> (2005年7月12日)

的情況下，可能造成選民在投完總統選票後，就逕行離去，而忘記領取公投選票，以致影響公投投票率。<sup>181</sup>

第四、台灣選民對於選人的（有人頭的）選舉較為熟悉，對於投票的對象是政策的（只有一堆文字的）則還非常不習慣，尤其是中南部不識字民眾，公民投票之方式增加其辨識上之困難，因此影響選民投公投票之意願。

陳水扁總統在公投結果出爐後，接受華盛頓郵報的專訪時指出，他這次以 50.1% 的得票率贏得大選，比上一屆得票率 39.3%，多了一百五十萬張票，而公投有超過 740 萬台灣人民的投票，遠超過他得票的 647 萬，對兩項公投問題投下贊成票的人數與他的得票率相當，換句話說，如果公投通過門檻改為總統選舉制度，公投其實是已經過關的。而這一次公投結果所呈現的是台灣主體意識的高漲，長期以來，台灣的民主化進程就與台灣主體意識的建立息息相關，從爭取解除戒嚴、開放黨禁，到國會全面改選、總統直選，每一次的民主化過程，都在擴大民眾之參政權利，也使民眾更加意識到自己是國家主人，在這個過程中，台灣作為主權國家之認知越來越深植在民眾之心中。<sup>182</sup>而台灣第一次公民投票所帶來之深層意義就在於此。

不過當公民投票的結果受到總統選戰之牽引，而致使最後很多選民選擇拒領公投票，讓台灣第一次全國性的公民投票第一次就遭到滑鐵盧，任憑泛綠陣營如何解釋公投結果，持平而論，雖然陳水扁總統連任成功，不過公投因與大選同日舉行，無端沾惹原本就五五波的總統選戰，讓公投民主的實踐確實受到傷害，泛綠陣營如果有心於公投議題之繼續經營，擺脫選舉操弄之批評，確實必須嚴肅反省「和平公投」未通過的政治效應，遺憾的是，公投結果出爐後，台灣立即陷入高度選舉爭議中，整個台灣社會立即又陷入藍綠對抗之氛圍中，反而是「和平公投」成了無人理睬的邊緣議題，只能成為藍軍控訴「公投綁大選」的翻盤工具而已，這對嚴肅意義的公投來說又是何等諷刺！

---

<sup>181</sup> 參閱陳志瑋，2004 年 6 月，〈三二〇公投與台灣政治發展〉，《台灣民主季刊》，第一卷，第二期，頁 54-55。

<sup>182</sup> 參閱梁文傑，前引文，頁 29-30。

台灣沒有好好討論「和平公投」結果產生之後的影響，倒是中國大陸緊抓公投未過的論點譴責陳水扁公投分裂行徑不得人心，並將公投未過關解讀為台灣主流意見反對公投與反「台獨」，在嚴厲批鬥公投未過關之際，還刻意開放網站供大陸網民討論、批判以製造民意，並動員官方喉舌大力批判。<sup>183</sup>中國大陸倒成了「和平公投」於三二〇後討論最熱烈之地方。簡單的說，雖然陳水扁總統在初步的結果是險勝連戰的，但因公投未過關，台灣也發生總統選舉無效之紛爭，讓中國對台部門對內部可以有所交代，不至於讓中國大陸的盤算全盤皆輸，「和平公投」顯然也替大陸涉台部門帶來了些許正面的價值。

從「和平公投」的結果來說，公民投票的政治意涵大於政策意涵，第一次全國公投在藍綠兩陣營選情高度緊繃的情況下進行，選民沒有太多時間去思考公投議題之內涵，絕大部分按照總統大選的支持立場，形成領票、不領票之兩極立場，以致儘管兩案均有九成以上之同意比率，仍因總投票率未達全體投票人數之一半而告否決。經由筆者分析發現，本次公投是在先天不足、後天又不配合之情況下，結果未能如願通過。換言之，在國際壓力所設計出來之題目，無法真正說服人民國家有主權改變之危機，在公投時機未成熟、題目設計說服力不夠、公投結果效力未獲肯定，加上公投本身受到總統選舉之政治干擾，都直接間接造成不同政黨動員與反動員，並使兩個公投案最後無法成立。「和平公投」無奈變成總統大選配角與助攻、阻攻的角色，值得發動者深思與反省。

---

<sup>183</sup> 參閱《大陸情勢》，2004年4月，行政院大陸委員會編印，頁99。

# 第五章 「和平公投」國內影響因素之探討

## 第一節 和平公投法律面爭議之分析

陳水扁總統援用公投法第十七條於公投法通過的兩天後宣布發動公投，並且是與總統大選投票日同時舉行，立即引起外界違法濫權之批評，認為此刻國家並沒有達到主權有變更之虞的緊張狀態。本節撇開藍綠對抗的政治考量，就法論法針對「和平公投」法律上之爭議做出分析。而有關之爭議大概可歸類為三類，其一是「和平公投」議題是否符合公投法第十七條之規定意旨？；其二是「和平公投」是否得與大選同時舉辦？其三是「和平公投」是否需經「公投審議委員會」認定？茲分述如下。

### 壹、「和平公投」議題是否符合公投法第十七條之規定意旨

公投法第十七條的屬性定位是什麼？通常法律對行政機關之授權有兩種方式，一是授權行政機關裁量，行政機關有權選擇作為或是不作為，即「裁量餘地」；二是以「不確定之法律概念」授權，在多種可能的法律條文解釋中，允許被授權機關選擇一種適當之解釋，稱為「判斷餘地」。公投法第十七條是一種「裁量」與「不確定概念」雙重授權，總統與行政院共同享有相當廣的裁量或判斷餘地。但這不是說被授權者之任何裁量或判斷都是合法或適當的。被授權者仍須遵守其職分與義務，如有違反就構成違法的「裁量瑕疵」。裁量瑕疵又可分為超越法律授權裁量限度的「逾越裁量」，及違背立法機關授權目的的「濫用裁量」，裁量瑕疵既是違法，通常應受司法機關審查。<sup>184</sup>

從公投法第十七條立法委員趙永清的提案說明和行政院長於院會的答詢探求法條

<sup>184</sup> 參閱 2004/2/12，「防禦性公投對台灣民主憲政的影響」座談會，中國政治學會、台大政治系政府與公共事務中心、聯合報聯合舉辦，吳庚教授發言意見。

本文之旨意，都是指涉發生類似國家緊急狀況或已出現針對性的飛彈試射等立即危險而言，如果現實並未呈現主權有改變之虞，或是舉辦公投的動機是在提高選民的動員能量，那就屬違背法律授權目的，而構成裁量瑕疵。不過這次公投在法理上應屬於「國家統治行爲」，並不在法院管轄範圍，總統只有政治責任，沒有法律責任。<sup>185</sup>

另外公投法第十七條在性質上屬於總統緊急命令權的行使，但憲法已有緊急處分權之規定，為何又在普通法有所規範？如果發生緊急狀況，總統要採用憲法第三十九條之戒嚴、憲法增修條文第二條第三項的緊急命令權，還是公投法第十七條？確實存在著衝突。而憲法上總統緊急權之發動，都應經立法院通過或追認，公投法第十七條迴避了憲法由立法院擔任最後決定機關的機制，<sup>186</sup>立法當時確實欠缺周延考量與辯論。另外，「和平公投」的結果到底有沒有拘束性，還是只具諮詢性，顯然法律規定也不明確，易生爭議，不但可能無法有效解決問題，還可能衍生新的難題，<sup>187</sup>降低「和平公投」的尊嚴性。

因此就法論法，公投法第十七條確實立法有所疏漏，不但有總統擴權之空間，也違反制衡之原則，宜透過未來台灣朝野雙方平心靜氣，再予修正「防禦性公投」之內容，建立較無爭議之法制。



## 貳、「和平公投」是否得與大選同時舉辦

公民投票法第二十四條規定：「中央選舉委員會應於公民投票案公告成立後一個月起至六個月內舉行公民投票，並得與全國性之選舉同日舉行。」當初由於民進黨政府已堅持公投與總統大選合併舉行，所以在公投法審議時，國親兩黨幾經算計，認為公投法經總統公佈實施、行政部門訂出施行細則、立法院推派代表組成審議委員會、公投項目之公告等，都使得 2004 年大選兼辦公投相當緊迫困難，故表決通過公投法第二十四條條文。但為求保險，另有第十三條（禁止行政機關發動公投）及第十七條（防禦性公投

<sup>185</sup> 參閱〈用公投動員選民違立法目的〉，《聯合報》，2004/2/12，13 版。

<sup>186</sup> 參閱 2004/2/12，「防禦性公投對台灣民主憲政的影響」座談會，中國政治學會、台大政治系政府與公共事務中心、聯合報聯合舉辦，胡佛教授發言意見。

<sup>187</sup> 參閱〈葉耀鵬：台灣人民應反對違憲違法公投〉，《中央社》新聞，2004/3/7。

不適用第二十四條之規定)，以杜絕民進黨公投綁大選企圖。<sup>188</sup>顯見公投法的立法過程至始至終均充滿政黨利益之考量，而不是平心靜氣公投民主法制之建立。

總統提出的公投案可否與總統大選合併舉辦，持肯定意見者無不以「降低施行成本」<sup>189</sup>、「提高投票率」、「便民」為訴求，持反對意見者則以「破壞選舉公平」、「違反秘密投票原則」、「公投變成工具」為訴求。關於此點，必須以「防禦性公投」的性質來看，總統依據公投法第十七條提出公投，是為了凝聚國人共識以防禦外力之入侵，一旦此類公投選舉合併舉行，將容易產生人民因公投所帶來的捍衛國家的民族情緒，受到公投議題之干擾，而影響人民對候選人的理性選擇，進而有影響選舉公平之虞。<sup>190</sup>因此民進黨政府將第十七條「不適用」擴充解釋為「並非禁止」，並以發動程序必須具備彈性為由來合理化公投與總統大選投票同日舉行，就法論法，確實有逾越立法當初之原意。台灣高等法院於 2004 年 11 月 4 日所宣判的總統、副總統當選無效之訴判決文中提到：「原告主張被告陳水扁本次交付防禦性公投並指定於總統選舉日同日投票之行爲，與公民投票法第十七條第一、二項規定未符，難謂全然無理由。」<sup>191</sup>可算是司法機關對此一法律爭議之客觀結論。至於防禦性公投可否與重大選舉一起舉辦，在道理上確實有討論之空間，不過還是應該透過立法院修法之程序始屬妥當。

## 參、「和平公投」是否需經「公投審議委員會」認定

公投法第二條最後一項規定：「公民投票事項之認定，由公民投票審議委員會為之」。所以「和平公投」到底要不要經過公民投票審議委員會之認定成了法律上爭議之焦點。胡佛教授就認為：「不管防禦性公投是何種公投，都應該由公民投票審議委員會

---

<sup>188</sup> 參閱林如娜，2003，《直接民主理論發展之研究—兼論我國 2003 年公民投票法》，國立台灣師範大學政治學研究所碩士論文，頁 109-110。

<sup>189</sup> 監察院於 2004 年 4 月 8 日公布一份調查報告，表示基於降低社會成本，保障秘密投票，相關公投應與重大選舉同步進行，同選同時公投，並無不同。

<sup>190</sup> 參閱黃城，2004/5/11，〈總統發動公投之爭議與規範〉，《中央日報》，9 版。

<sup>191</sup> 參閱南方快報《2004 大對決》總統、副總統當選無效之訴高院判決

[http://w1.southnews.com.tw/snews/2004/00/2004\\_191.htm](http://w1.southnews.com.tw/snews/2004/00/2004_191.htm)。

認定，如果把第十七條抽離，就不符合公投法精神。」<sup>192</sup>但行政院則認為和平公投不需經由公民投票審議委員會，其所持的理由如下：

一、從公民投票法第十七條第一項文字「交付公民投票」的文意，顯然是指「直接交由中央選舉委員會辦理公民投票」，不必再經由公民投票審議委員會認定。

二、公投法第十七條之和平公投是一特別規定，不屬於同法第二條第二項所列各款情形，不需依同法第二條第五項規定由公民投票審議委員會認定。

三、公民投票審議委員會之認定，與公民投票法第十條、第十四條都將公民投票審議委員會與公民提案程序相連結，顯然不包括總統發動和平公投。

四、依據公投法第十七條第一項規定，和平公投的發動既為「總統經行政院院會之決議」，顯然不應也不行再交由行政院之下所設的公民投票審議委員會來審議。

五、和平公投的發動程序需有彈性，才能符合需要，維護國家安全，是高度政治性的判斷，依其立法目的顯然不需再經由公民投票審議委員會認定。<sup>193</sup>

筆者認為和平公投的性質確有特殊，宜有排除公民投票審議委員會之明文規定，以彌平爭議，實屬妥當！

## 第二節 泛綠陣營對和平公投之策略分析

陳水扁總統於 2003 年 11 月 29 日拋出於隔年三二〇總統大選投票日舉辦「防禦性公投」，不但立即引起泛藍陣營的諸多批評與反彈，也在兩岸關係及國際關係上投下了一顆震撼彈，更對隔年的總統選舉增添了變數。無疑地，陳水扁總統在總統選戰上搶得了此一議題之先機，也成功的引導了選戰的主軸，讓各界聚焦在台灣第一次全民公投的議題上。而到底陳水扁總統所屬的泛綠陣營在整個選舉過程對於「和平公投」的策略戰術是什麼？以下就先針對所有泛綠陣營對和平公投的策略整理如表 5-1。（請參閱）

<sup>192</sup>參閱 2004/2/12，「防禦性公投對台灣民主憲政的影響」座談會，中國政治學會、台大政治系政府與公共事務中心、聯合報聯合舉辦，胡佛教授發言意見。

<sup>193</sup>參閱「我的 E 政府網頁」〈民主護台灣 公投護歷史〉 <http://www.gov.tw/referendum/background.htm>



表 5-1： 泛綠陣營對和平公投之策略大事記

日期	策略
2003/11/29	陳水扁總統拋出將舉辦防禦性公投的議題，並與明年大選投票同日舉行
2003/11/30	民進黨新潮流系對舉辦防禦性公投持保留態度
2003/12/1	呂秀蓮副總統認為現在兩岸關係還沒緊張到要舉行防禦性公投
2003/12/1	民進黨立法院黨團舉辦黨團大會，黨內雜音漸除
2003/12/1	台灣團結聯盟中執會通過支持陳水扁總統主張明年三二〇辦防禦性公投
2003/12/2	行政院長表示防禦性公投不違反「四不一沒有」及不涉及統獨為原則，並廣徵各界意見
2003/12/3	行政院長表示公投法提出部分條文覆議，但第十七條不覆議
2003/12/4	陳水扁總統與美國參議員賓格曼見面時，首度以「防衛性公投」字眼取代「防禦性公投」
2003/12/4	陳水扁總統強調防禦性公投是要讓中共瞭解台灣人聲音
2003/12/5	陳水扁總統接受紐約時報專訪時表示，明年 320 公投無涉統獨，並提醒世人，要求台灣遵守四不一沒有的同時，也相對呼籲中共放棄武力犯台，若中國撤飛彈，則公投可停辦
2003/12/6	陳水扁總統表示美國的事情阿扁會處理，沒有事啦！安啦！
2003/12/8	陳水扁總統表示為拼中國，顧台灣，無論如何明年三二〇一定舉辦歷史性第一次全民投票
2003/12/16	陳水扁總統表示防衛性公投是避免現狀被改變，並未違背「四不一沒有」，也不涉統獨
2004/1/1	駐美代表程建人於晉見總統時間接表示辭職之念頭
2004/1/11	公投宣達團分赴歐洲、東南亞宣達台灣和平公投理念，但赴美、日則被拒絕
2004/1/13	陳水扁總統表示會審慎處理公投問題與台美關係，國際社會可以放心
2004/1/15	陳水扁總統表示大選與公投如果不能兼得，他寧選公投
2004/1/16	陳水扁總統就公投議題發表電視談話，公布兩個公投題目，事前已知會美方
2004/1/18	陳水扁總統強調即使公投被污名化，都不會影響他在公投這條路的意志與決心
2004/2/1	行政院決定動用第二預備金推出公投手冊、製作電視廣告、架設公投網站
2004/2/3	陳水扁總統表示 320 公投一定要投給台灣，台灣民主不能走回頭路

2004/2/3	陳水扁總統簽署致行政院院長舉辦公民投票之箋函，並檢附「民主寫歷史、公投護台灣」為標題的公投理由書
2004/2/4	陳呂配登記參選，陳水扁喊出「相信台灣、堅持改革、公投勝利、連任成功」的口號
2004/2/7	陳水扁總統呼籲不管總統投誰，公投的神聖一票一定不要放棄，民進黨也從全台各地發起「公投之夜」晚會
2004/2/16	陳水扁總統指出如果和平公投未通過，那不是野黨贏，而是中國贏、共產黨贏
2004/2/18	民進黨政策部主任梁文傑指出歷史性的第一次公投可以提供投票誘因，扁營跟行政部門將撲天蓋地，宣導公投
2004/2/19	陳水扁總統表示即使公投沒過，反飛彈設備照買
2004/2/26	陳水扁總統表示尊重中選會對於總統選舉與公投分開領票投票之決定，國親沒理由再杯葛
2004/2/28	泛綠陣營舉辦「牽手護台灣」活動，台灣百姓相互牽手連結成 500 公里之人鍊，表達反對中國飛彈威脅，要和平的立場
2004/2/29	泛綠陣營打出「公投第一，台灣 100」當成選戰最後衝刺主軸
2004/2/29	中央選舉委員會開始舉辦十場的公投辯論會
2004/3/4	陳水扁總統指出公投成功比贏得總統大選有意義，台灣的第一次，全世界都在看
2004/3/9	行政院新聞局在美國媒體刊登廣告，昭告歷史性公投
2004/3/16	總統府秘書長表示公投若失敗，中國將認為台灣願接受一國兩制
2004/3/18	陳水扁總統指出三二〇公投有歷史、民主、和平、團結四項重大意義，呼籲選民歡喜去公投
2004/3/18	奇美企業董事長等 45 位企業界董事發表「支持政府發展經濟、支持公投深化民主」聲明

資料來源：本表係筆者自製。

從表 5-1 可看出，基本上分析泛綠陣營對「和平公投」之策略，可以 2004 年 1 月 16 日陳水扁總統公布兩個公投題目為分水嶺。前面一階段應屬於危機處理階段，雖然陳水扁總統透過發動防禦性公投扳回公投法立法過程泛綠陣營一路輸的低迷氣氛，在改革的路上重新找到新戰場，但因沒有做好黨內與美國的事先溝通工作，引起很大的反彈批評聲浪，因此此一階段陳水扁總統要處理黨內之雜音，也要處理美國的反彈情緒。而美國的反彈情緒則是始料未及的，這從「總統府負責外交事務人士坦承在防衛性公投議題

上誤判來台溝通的國安會亞太事務資深主任莫健的主導性」<sup>194</sup>、「總統府秘書長承認公投綠營從大贏變小贏，而且正數正逐漸遞減，一些國際效應後續必須處理，如果不處理會變成負數」<sup>195</sup>、「取消公投赴美宣達團」、「國安會秘書長康寧祥呼籲全民幫總統脫困」<sup>196</sup>等事情上可以看出台美關係在「和平公投」議題上之嚴峻，因此泛綠陣營在此一階段雖然還是堅持舉辦三二〇「和平公投」，不過內涵及名稱上都出現轉圜與調整，不但一再強調「和平公投」不違反「四不一沒有」，而且與統獨無涉，另外三二〇公投的名稱也一路從「防禦性公投」、「防衛性公投」轉變到「和平公投」，最後公投題目公布後，更讓外界覺得成了無關痛癢的「政策公投」。<sup>197</sup>

如果說公投題目公布前泛綠陣營的策略是在回應「為何要辦公投」的動機層次，那麼公投題目宣布後，因美方疑慮已經減輕，則泛綠陣營就將策略往內轉為全力訴求「公投未過半將傷害台灣利益」的後果層次，並試圖借公投辯論會繼續誘使藍軍深入敵陣。儘管此時藍軍仍強烈質疑和平公投不符合公投法第十七條「改變現狀之虞」要件；但就實務層次來說，綠營以執政優勢推動公投已成定局。因此面對藍軍發動選民拒領公投票、泛藍部分縣市建議分開投票場所的攻勢，泛綠陣營則悄悄調整戰略方向，由主帥陳水扁帶頭喊出「公投未過半、中共最高興、台灣全輸」，目的是要把公投結果與國家利益劃上等號，並希望把公投得票率與陳水扁得票率緊緊綁在一起。綠營上述策略思維定調後，正好碰上陳文茜、趙少康等藍軍外圍媒體名嘴請纓擔任公投辯論反方代表，等於是提供另一個讓公投議題炒熱，並讓綠營名嘴有機會大打「國家利益牌」的重要舞台，因此綠營立即順勢調整正方代表名單，由蔡英文等強棒正面迎戰，藉此達到誘敵深入的戰略效果。<sup>198</sup>另外隨著選舉投票日逼近，綠營也打出兩岸和平牌，由行政院陸委會提出兩岸簽署「和平穩定互動架構協議」之訴求，另外由行政院動用第二預備金推出送達每

<sup>194</sup> 參閱〈總統府官員承認，誤判莫健主導性〉，《聯合報》，2004/1/10，03版。

<sup>195</sup> 參閱〈公投，綠營從大贏變小贏〉，《聯合報》，2004/1/04，02版。

<sup>196</sup> 參閱〈公投緊箍咒，困住陳水扁〉，《中國時報》，2004/1/12，A2版。

<sup>197</sup> 參閱〈造勢公投：題目溫度抑低，炒作手法越激〉，《聯合報》，2004/1/17，02版。

<sup>198</sup> 參閱〈國家利益作為盾牌綠營誘敵深入〉，《中國時報》，2004/2/19，A3版。

戶的公投手冊、製作電視廣告、架設公投網站等強力宣導措施，<sup>199</sup>充分利用執政優勢正面化「和平公投」價值。從最後陳水扁總統在艱困的選戰中逆勢勝出結果來看，泛綠陣營對和平公投之策略是有效的。

### 第三節 泛藍陣營對和平公投之批評與策略

2003 年 11 月 27 日國親兩黨主導的公投法草案在立法院優勢過關，隔天國民黨主席連戰乘勝出擊，宣布國親兩黨將在明年大選投票日同步舉行「族群和解公投」、「僑留子孫公投」、「教改公投」、「健保雙漲公投」、「高雄自由貿易港公投」等五大經濟民生公投，<sup>200</sup>頗有想要繼續在公投戰場上主宰的企圖。不料此一激將封殺法得到了副作用，國親兩黨也撥錯了算盤，正如親民黨政策中心副主任張顯耀所說：「最擔心的事情終於發生了。」<sup>201</sup>陳水扁總統還是利用公投法第十七條之巧門順勢推出「防禦性公投」，不但立即將握在國親陣營手中的公投主導權搶了回去，也確實重創了國親兩黨在公投法表決之後之氣勢，筆者將後來國親陣營對和平公投之策略整理如表 5-2。（請參閱）

表 5-2：泛藍陣營對和平公投之策略大事記

時間	策略
2003/11/29	國親批評陳水扁總統提出防禦性公投是目無法紀，陳水扁是在打中國牌
2003/11/30	宋楚瑜批評防禦性公投是挑釁公投，國民黨立委黃德福表示真有急迫性，兩週內可辦公投，但是否修法加設審查機制，國民黨認為不必
2003/12/1	國親黨團表示阿扁辦防禦性公投開獨裁惡例，把公投當成自己的特權與競選工具

<sup>199</sup> 參閱〈綠打兩岸和平牌〉，《中國時報》，2004/2/1，A4 版。

<sup>200</sup> 參閱〈國親發動 320 辦 5 公投〉，《中時晚報》，2003/11/28，2 版。

<sup>201</sup> 參閱〈定義不明，對岸打噴嚏都算外力威脅〉，《聯合報》，2003/11/30，03 版。

2003/12/2	藍軍為反制陳水扁總統祭出防禦性公投，擬啓動公投法第十六條，由立院直接提案公投
2003/12/7	連戰批評防衛性公投是情緒性公投、義和團公投，並提出談判取代公投之概念
2003/12/10	國親競選總部民調中心副主任張顯耀表示藍綠支持度拉近是阿扁炒作公投所致
2003/12/16	王金平宣示不阻擋防衛性公投
2004/1/5	國親聯盟決定三二〇以前不提公投案，國親決定顧全大局，不推波助瀾
2004/1/10	連戰呼籲陳總統審慎評估外交變化，停辦三二〇公投，對於外交危機召開國安會議
2004/1/11	連宋倡議公投休兵，朝野共同化解台灣與歐美緊張關係
2004/1/16	連戰表示兩項公投題目多此一舉，是在開台灣兩千三百萬人民之玩笑
2004/1/16	國親陣營將公投定位為「違法公投」、「濫用預算公投」，泛藍縣市長並初步決定就大選公投一案提請大法官會議解釋，解釋出爐前，不承諾一定配合三二〇公投
2004/1/17	連宋表示總統大選就是最好的公投，目前的公投已變噱頭
2004/1/26	國親定調三二〇公投是「違法」公投
2004/1/28	國親全國競選總部主任委員王金平批評阿扁炒作公投，簡直玩命
2004/2/6	國親將公投題目在立法院提案以臨時提案方式通過，表明朝野沒有異議，公投多此一舉。
2004/2/16	連戰表示不反對公投，只反對違法公投，並決策不參加公投辯論
2004/2/18	親藍的名嘴趙少康、陳文茜跳出來參加公投辯論，打亂藍軍公投降溫之策略
2004/2/19	國親兩黨對於領不領公投票，仍不同調，親民黨公開呼籲具領公投票，國民黨尊重人民意願
2004/2/21	連戰宣示「總統選連宋、公投人民作主」，但 320 當天，他不會領取公投票
2004/3/19	反 320 公投聯盟呼籲全民「拒領公投票」

資料來源：本表係筆者自製。

由表 5-2 顯示，國親兩黨在面對陳水扁總統輕率啓動「防禦性公投」，在相關的回應策略上，從頭到尾都無核心的主軸，只能說是被動跟隨綠營的腳步隔靴搔癢，卻還是

無力阻擋陳水扁總統執意舉辦公投的心意，這樣的惡果是國親兩黨所種下的，當然得由國親兩黨來承受。

國親兩黨面對陳水扁總統拋出「防禦性公投」，在前半階段未能利用國際間強烈的質疑聲浪，以立法院多數的席次透過有效手段阻止公投之舉辦，可說是最大的失策。此一階段，國親兩黨不管是宣示「以立法院決議代替防禦性公投」<sup>202</sup>、「啓動立法院公投提案權抵制」、「修法」、「釋憲」等手段，還只是內部辯論之階段，未能形成外部一致之作爲，還在 2003 年 12 月 16 日由立法院長王金平定調表示不會去阻擋「防衛性公投」。<sup>203</sup>除此之外，還以「執政」的心態宣示在三二〇前不推公投，讓公投議題完全由泛綠陣營掌握，試圖降低公投之溫度，期待選民的關注可以轉向經濟、民生的有利面向，不過以結果來說，似乎未能如泛藍陣營的打算。

第二階段是陳水扁公投題目公布後，國親兩黨徹夜協商又決定拉高公投戰場，分三階段進行。一開始抨擊適法性爭議，第二階段把戰線拉回國會，下會期一開議就將公投題目「一字不改」提案表決，做成立院決議；若陳水扁總統仍執意辦公投，第三階段將結合地方泛藍縣市長、立院黨團同步發動請求大法官解釋。<sup>204</sup>而這時國親陣營還無法精確評估最新的兩個公投題目，「辦或不辦」對選情之影響。內部還分成主戰派和另一派，主戰派意見認爲，不論「和平公投」離題多遠、適法爭議多大，只要在三二〇大選當天同步舉行投票，兩項正面陳述形同陳水扁的政見，對綠軍選情有刺激、加分作用。另一派意見則認爲，「防禦性公投」經歷漫長的朝野攻防，對藍綠基本盤的動員效果早就固定。藍軍在新階段的應戰策略，必須鎖定中間選民，一方面以適法性問題凸顯爭議，另一方面則要避免落入政黨惡鬥之形象，因此必須適度控制杯葛力道，未必要全面升高衝突。<sup>205</sup>

最後一階段，面對綠軍重新清理公投戰場，挾著龐大的行政資源與文宣攻勢。藍軍

<sup>202</sup>參閱〈藍營將推動立院防禦性決議〉，《中國時報》，2003/12/5，A4 版。

<sup>203</sup>參閱〈越阻止扁越猛，國親不擋防衛性公投〉，《中國時報》，2003/12/17，A4 版。

<sup>204</sup>參閱〈國親：公投戰場，闢三條戰場〉，《中國時報》，2004/1/18，A3 版。

<sup>205</sup>參閱〈公投戰，藍軍三階段纏鬥〉，《中國時報》，2004/1/18，A3 版。

則在經歷內部的鷹鴿兩派爭議後，決定採取不杯葛的冷戰術，由台北市長馬英九領軍，從法理及選務著手，一方面訴求中間選民，一方面降低「反公投」可能驅趕本土選民的反作用力。「模糊戰術」的用意，一開始即在於兼顧不同族群之選民，馬英九向中間選民理性喊話，王金平安撫本土派選民，宋楚瑜負責高喊拒領公投票鞏固基本盤，友軍則出面代打辯論。這種分進合擊的策略，希望清楚地向支持者傳達「不領公投票支持連宋是上策，領公投票支持連宋是中策」的訊息。但是藍軍的冷調「論述戰」顯然難以施展，不但放棄了大法官釋憲，在中選會的選務論戰中，也沒有佔到優勢，最後更無法在公投辯論中「正名」為反方，眼見綠軍不斷將「和平公投」無限上綱成國家利益問題，藍軍支持者卻因「無所適從」而感到焦慮。<sup>206</sup>這一股吃暗虧的氣勢連帶也某種程度影響了最後總統選戰之結果。

## 第四節 其他關於和平公投評論之分析

2004「和平公投」引起國內藍綠兩大陣營激烈之攻防，也在台灣的國際關係及兩岸關係帶來微妙之變化，自然也引起國內各界之議論紛紛，「和平公投」在國內所造成的討論可說是連動到台灣每個層面，學術界、社運團體、媒體、平民百姓也都各擁立場、各抒己見，不管「和平公投」的結果如何，起碼「和平公投」過程中所引發之討論對台灣人民而言，是最好的公民教育題材，而台灣何其有幸，在民主開放的社會中，擁有此一多元意見表達自由之資產。

台灣社會中報紙媒體一直是民意表達最佳的工具及平台，從「和平公投」此一高度敏感的議題上報紙媒體也都擁有各自的立場與想法，跟政治上藍綠陣營對抗一樣，台灣主要報紙媒體對於「和平公投」此一議題也呈現高度對抗與分歧。筆者試著觀察陳水扁總統拋出「防禦性公投」議題後到投票前台灣三大主要報紙媒體的社論標題及內容，發現不同報紙媒體的社論內容均有特定之偏好傾向。以自由時報來說，2003年12月10

<sup>206</sup>參閱〈區隔選民分進合擊，藍營險中求勝〉，《中國時報》，2004/2/19，A3版。

日社論標題為「實踐防衛性公投才能深化台灣民主」，2004年1月1日社論標題為「呼籲國際社會理解與同情舉辦防禦性公投之必要性」，2004年1月17日社論標題為「和平公投兩個問題充分表達了善意」，2004年2月12日社論標題為「和平公投是維護台灣現狀的基本保證」，2004年3月18日社論標題為「反對公投的政客將成為台灣歷史的罪人」；以聯合報來說，2003年12月2日社論標題則為「以法篡憲：陳總統應對公投法的違憲疑義負完全政治責任」，2004年1月2日社論標題為「和平公投的反和平弔詭」，2004年1月10日社論標題為「宣達團拋錨：和平公投應有見壞就收的警覺」，2004年2月4日社論標題為「公投，阿扁麻煩才開始」，2004年3月16日社論標題為「痛定思痛，任何公投皆不宜與任何公職選舉合辦」。中國時報2003年11月29日社論標題則為「讓台灣暫時從公投漩渦中跳出喘息一下吧」，2004年1月24日社論標題為「公投、私心」，2004年2月1日社論標題為「公投能不能兼顧民主與法制」，2004年2月4日社論標題為「何忍將台灣人民推上第一線」。由上可看出「和平公投」的震撼性讓媒體都各有判斷立場，其論點也都有一定之道理，也沒有絕對的對錯，台灣人民如果能夠融合閱覽多家媒體的觀點做出決定，就是理性成熟的公民最佳指標。

筆者在整理各種網站、媒體、文章、期刊中有關評論「和平公投」的文章，大概支持或反對的立場均十分鮮明，有些論述還出現情緒性的言詞，<sup>207</sup>可見「和平公投」的國內爭論也是熱鬧非凡，筆者將相關論點試著整理如附表 5-3。<sup>208</sup>（請參閱）

---

<sup>207</sup> 例如 2003/11/30 政大國關中心研究員宋國誠投稿「防禦性公投搞民粹煙幕」此一文章在中央日報，2004/01/19 中國時報 A4 版記者直接以「權利的傲慢與腐化」來評論公投。

<sup>208</sup> 參閱〈雖然全世界都在看，但第一次就失敗〉，《新新聞週刊》，889A 期，2004/3/21，頁 71。



表 5-3： 社會各界對三二 0 公投之看法

正面看法	反面看法
<ul style="list-style-type: none"> <li>※ 公投是強化台灣民主化進程。</li> <li>※ 公投發動時機合情、合理、合法：倘若中國已採取武力犯台的行動，公投早已緩不濟急。</li> <li>※ 和平公投乃是一種有效的預防性行為，藉此提高人民心防，積極維持兩岸之現狀。</li> <li>※ 直接民主可以彌補代議政治的不足。</li> <li>※ 「國民決定國家事務」的精神，其實是源自「個人決定自身事務」的自由理念，確實是位階極高的人權價值。</li> <li>※ 公投是展現台灣人民當家作主之意志。</li> <li>※ 公投題目向中國釋出兩岸和平之訊息。</li> <li>※ 和平公投之後，台灣毋須舉辦防衛性公投</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>※ 不反對公投，但反對三二 0 公投兩道題目。</li> <li>※ 320 公投操弄族群議題，撕裂族群。</li> <li>※ 320 公投將導致台海局勢緊張與引來國際壓力。</li> <li>※ 民進黨走向民粹政治。</li> <li>※ 根據公投法第十七條，總統只有在相當緊急的狀態，才能提請舉辦公投。目前的情形不符合公投法第十七條規定，啟動特殊公投已經明顯違反法源。</li> <li>※ 不適用公投法第二十四條規定，公投綁大選是目無法紀。</li> <li>※ 公投的人權價值已經被陳水扁違法妄為扭曲了。</li> <li>※ 和平公投是為了個人的選舉、政治利益。</li> <li>※ 和平公投題目共識性高，根本毋須公投。</li> </ul>

資料來源：筆者自製

社會各界對於「和平公投」的相關評論最後大致也倒向支持、反對兩邊。首先是國策顧問蕭新煌、政大社會系教授顧忠華、澄社社長洪裕宏、司改會董事長陳傳岳律師、台灣智庫董事長陳博志等人發起支持公投連署，計有上千位學者專家、三千多位民間人士參與連署。<sup>209</sup>接著前司法院長施啟陽、中研院院士胡佛、前東海大學梅可望、台灣大學教授李炳南、政治大學教授吳瓊恩也發起連署反對三二 0 公投，並刊登「向違法違憲公投說不」廣告，共計獲得二千多位學者專家及社會各界之連署，<sup>210</sup>值得注意的是隨著選舉投票日的逼近，社會各界反公投之聲音也與支持連戰的聲音合流，這一群發起連署

<sup>209</sup> 參閱〈千餘學者挺身，連署支持公投〉，《自由時報》，2004/2/16，第 3 版。

<sup>210</sup> 參閱〈施啟揚領銜刊登廣告，向違法公投說不〉，《聯合報》，2004/2/28，第 4 版。

的學者又於 2004 年 3 月 8 日召開記者會發表「國家關鍵時刻的緊急呼籲」，除了繼續反對三二〇公投之外，也呼籲學界將選票投給連宋。<sup>211</sup>顯然隨者公投成為總統選戰主軸，支持或反對公投也難免與對個別總統候選人之好惡產生牽連，部分知識份子則成了總統大選及公投大戰的最佳配角。

而在一片各擁立場評論「和平公投」的浪潮中，有一個聲音引起筆者的注意，而這樣的聲音超越了藍綠論點，某種程度來說是一種反省而正向看待公投的聲音，這就是在藍綠兩大陣營中夾殺中的泛紫聯盟對「和平公投」所發表的看法。<sup>212</sup>泛紫聯盟針對「和平公投」表示公投並不違法，但不論藍綠陣營，都不應扭曲人民自由意志表達，而應檢討發動時機和題目內容。泛紫聯盟認為綠營宣稱，若投票率過低，全民都是輸家並成為國際笑柄，此種說法對持反對意見的人扣帽子。真正該檢討的是公投的時機和題目內容，因為公投題目兩題都早有定見，尤其第一題的軍備公投，不論是否通過，政府仍繼續購置軍備武器，不但無法實踐國家安定，更激發兩岸軍備競賽，呼籲大眾公投投下反對票，泛紫聯盟更主張公投延後舉辦，待取得朝野共識再行辦理。<sup>213</sup>而對泛藍陣營以公投違法拒絕辯論，泛紫聯盟認為泛藍應就題目內容辯論，而非一味拒絕。公投結果不管如何，全台都是贏家，國際社會注意到台灣民主深化，而公投則應視為備而不用之「民意核子武器」，不應隨便啟動，以免彈性疲乏。簡單的說，泛紫聯盟認為藍綠兩陣營都在扭曲公投，只會加深彼此歧見，也違反公民投票意義。<sup>214</sup>

除了泛紫聯盟，還有一群知識份子也表達「參與公投，總統蓋廢票」的另一種聲音，這一群知識份子包括醫護界、學術界、藝文界及建築師等自由行業人士，這一群知識份子透過讀書會的方式廣泛討論公投與總統大選的議題，他們為了積極主張「台灣要爭取國際地位，台灣人要活得有尊嚴，許台灣的後代一個較好的生活環境及方式」，將積極

---

<sup>211</sup>參閱〈緊急呼籲，2000 學者挺連〉，《聯合報》，2004/3/08，第 11 版。

<sup>212</sup>泛紫聯盟由九大社福、社運團體共同發起，訴求建立社會安全網、社會福利制度的「公平正義(泛紫)聯盟」於 2003 年 8 月 10 日正式成立，成立聯盟可說是是新一波社會與公民運動，啟動社運團體重新出發，亟盼與社會大眾共同反省，翻轉台灣的選舉文化與價值，並督促朝野陣營在國會負責任的立法。

<sup>213</sup>參閱〈泛紫要求緩辦公投〉，《聯合報》，2004/02/04，04 版。

<sup>214</sup>參閱〈泛紫呼籲，反對軍備公投〉，《中國時報》，2004/03/10，A13 版。

參加「二二八牽手護台灣」運動，並且在三二〇當天，積極參與公民投票（雖然公投內容讓人不滿意），但在總統選舉部分，從連戰、陳水扁兩人的表現讓人感覺他們關心「自己是否能當選」更多於「為台灣全體人民規劃營造什麼樣的未來」。他們認為目前的執政團隊有人才嚴重不足的問題，而國親陣營只見到一些老面孔，執政也令人「難以期盼」，因此決定以投廢票或不投票，來表達另一種知識份子的聲音。<sup>215</sup>綜合以上，可發現台灣社會之可愛與多元，除了藍綠兩邊主流意見的抉擇外，也有一群人發揮身為知識份子的主體性，提出自身的獨特觀點，讓藍綠兩陣營的政治人物多了一面反省的鏡子。



---

<sup>215</sup>參閱〈知識份子另一種聲音，參與公投，總統蓋廢票〉，《中國時報》，2004/02/24，C3版。



## 第六章 「和平公投」國外影響因素之探討

### 第一節 美國對和平公投之反應

美國關切台灣內部公投及重大議題的推動有一定之脈絡，早在陳水扁總統在公投法未通過前丟出無論如何一定在總統大選前舉辦加入 WHO 等公投議題時，美國負責東亞事務的副助理國務卿薛瑞福即表示：「美國看不出來台灣有非辦不可之理由。」<sup>216</sup>，副國務卿阿米塔吉也說：「台灣不需辦 WHO 公投」。<sup>217</sup>而布希總統與陳水扁總統的不信任關係更可追溯到 2002 年 8 月在未知會美方的情況下發表「一邊一國論」，隨後 2002 年 10 月布希總統在墨西哥參加 APEC 領袖會議時透過代表陳總統與會的李遠哲院長，向陳總統傳達了「措辭嚴厲之訊息」，後來 2003 年 10 月 APEC 在曼谷再度集會，李遠哲院長代表陳總統向布希總統傳話解釋「公投制憲」，布希已感到不耐不想再聽，故打斷李院長的談話，還丟下一句耐人尋味的「We'll stay」的話。<sup>218</sup>從上面的脈絡衍生下來，2003 年公投法表決前夕，因國民黨基於選戰考量考慮支持蔡同榮版本時，中國當局無法坐視台灣情事發展，而強硬要求美方介入，美方也積極介入斡旋台灣藍綠兩大陣營。最後民進黨放棄蔡同榮版本，公投法則大多依照國親版本通過的時候，美國國務院立即表示鬆口氣，也歡迎任何能減輕兩岸緊張之步驟。但陳水扁總統於公投法剛通過一天後，在未知會美國的情況下又丟出舉辦「防禦性公投」的訊息，美國對此一公投的反應就可想而知了，筆者將美國對台灣「和平公投」之相關反應整理如表 6-1。（請參閱）

<sup>216</sup> 參閱〈美東亞副助卿：看不出台灣有公投必要〉，《中國時報》，2003/7/26，A3 版。

<sup>217</sup> 參閱〈阿米塔吉：台灣不需辦 WHO 公投〉，《中國時報》，2003/9/19，A13 版。

<sup>218</sup> 參閱〈布希之怒〉，《中國時報》，2003/12/13，A1 版。

表 6-1：美國對和平公投反應大事記

日期	反應內容
2003/12/1	美國白宮安全會議亞太事務資深主任莫健秘密訪台晉見陳總統，轉達布希總統信函，並希望台灣不要挑釁
2003/12/2	美國國務院發言人包潤石表示反對台灣舉行任何旨在其地位或邁向獨立的公民投票
2003/12/5	美國國務院副發言人艾瑞里表示針對公投，美國嚴肅看待陳水扁總統四不一沒有的承諾
2003/12/8	美國官員指稱美國不贊成陳水扁總統就中國導彈威脅一事進行公投
2003/12/9	美國總統布希與中國總理溫家寶會面後，指出「台灣領導人任何言詞或行動，顯示他有意要片面改變現狀，我們反對」
2003/12/10	美國媒體記者不滿布希處理兩岸問題對台灣不盡公平，白宮發言人遭記者圍剿
2003/12/12	美國聯邦眾議院台灣連線四位理事主席聯名致函布希總統，呼籲美國行政當局勿反對台灣就飛彈威脅一事舉行公民投票
2003/12/19	美國官員表示走向獨立的公投，美國反對；純屬公共政策之公投，美國不表意見；具有爭議又不具實質效力的公投，美國不支持
2004/1/1	美國國務院副發言人艾瑞里表示「反對兩岸片面改變現狀，包括公投在內」
2004/1/16	美國國務卿鮑爾指出陳水扁已經表現的比較靈活彈性，至於題目內容，美國會繼續研究
2004/1/30	美國國務卿阿米塔吉訪問中國時表示美國尊重台灣民主，但公投挑起一些問題，美國要研究公投背後之動機
2004/2/9	美國國務院負責亞太事務副助理國務卿薛瑞福在國會聽證會表示：原則上美國支持公投，但台灣提出的兩個題目，據我們瞭解，不符合困難與分歧的類別，其動機確實令人有理由提出疑問
2004/2/11	美國國務卿鮑爾指出台灣的公投沒有必要，兩個題目美國都不支持，但台灣是民主社會，有權選擇辦理公投
2004/2/28	美國在台協會理事主席夏馨重申公投題目不是高度分歧的議題，美國看不出有必要，為台灣是民主社會，所以台灣有權利舉辦公投
2004/3/19	美國國會眾議院 36 位議員連署一份致台灣人民公開信，表達對台灣公民投票之支持

資料來源： 筆者自製

從表 6-1 可知，美國對於陳水扁總統推動「防禦性公投」的舉動反應之強烈是史無前例的。當陳水扁總統突然在只徵詢極少數貼身幕僚，且未建立任何內部共識前，就拋出三二〇將依據公投法的授權舉行「防禦性公投」，題目直指要求北京撤飛彈時，中南海多次開會研商台灣公投問題，每次會議多是一片主戰之聲，溫家寶總理訪美前夕，中方就先告知美方，中國內部「群情激憤」，假如美國不在台灣問題上有所交代，溫家寶總理與美國就沒有辦法談及兩國關心的其他問題。<sup>219</sup>美國白宮對於中國的跳腳十分重視，所以不但隨即派遣美國白宮安全會議亞太事務資深主任莫健秘密訪台晉見陳總統，轉達布希總統信函，反對台灣舉行任何旨在其地位或邁向獨立的公民投票。<sup>220</sup>後來布希總統在中國總理訪美的時候，當著溫家寶總理的面指出「台灣領導人任何言詞或行動，顯示他有意要片面改變現狀，我們反對」。<sup>221</sup>雖然表面上美國對台灣的政策仍是「不支持台獨」、「不支持和平公投」，並未從「不支持」變為「反對」，美國對台灣的安全承諾照舊。不過美國對台政策確實是漸進地、累積性地在調整，因此美國官員的話語中雖未直接明言「反對和平公投」，但從美國國務院副發言人艾瑞里表示「反對兩岸片面改變現狀，包括公投在內」，可看出美國官方對於台灣執意舉辦「和平公投」的反應已經近乎「反對和平公投」了，只是表達方式較委婉而已。另外美國對台灣辦理和平公投的策略也從公布題目前所提出的「走向獨立的公投，美國反對；純屬公共政策之公投，美國不表意見；具有爭議又不具實質效力的公投，美國不支持」，<sup>222</sup>轉變到美國國務卿鮑爾最後定調的：「台灣的公投沒有必要，兩個題目美國都不支持，但台灣是民主社會，有權選擇辦理公投」。簡單的說，美國對和平公投的態度從原先的「疑慮」轉變到「不以為然」，但基本上還是屬於動態的過程。

以台灣的對美工作來說，因陳水扁總統並沒有認真看待莫健代表布希捎來的消息，繼續不斷強調撤飛彈公投非辦不可，美台之間原本順暢的高層聯繫也有遭切斷跡象，台

<sup>219</sup> 參閱〈美國已聽不進台北說法了?!〉，《財訊》，2004年1月，頁192-193。

<sup>220</sup> 參閱〈布希函扁：反對台獨公投〉，《中國時報》，2003/12/9，A2版。

<sup>221</sup> 參閱〈美國對台政策有無改變?〉，《中國時報》，2003/12/12，A13版。

<sup>222</sup> 參閱〈台灣公投，美提三不政策〉，《中國時報》，2003/12/21，A13版。

北國安會官員赴美溝通根本見不到想見的美方官員；排定赴美洽公的軍方高層，也臨時被美方告知，由於美國對口單位官員「出差去了」，原訂行程取消；就連某些並無政治敏感性的美台交流活動，也都因為美方官員缺席，或是僅有層次很低的官員可以代替出席，被迫「無限期順延」，美方可說是以前所未見的方式傳達不滿。<sup>223</sup>我國駐美代表程建人於 2003 年 12 月 29 日在立法院質詢時坦率承認，目前台美外交狀況是「史無前例」，美國總統布希對台灣問題之發言「用詞之強，前所未見」。<sup>224</sup>隔年 2 月初程建人代表更首度對外證實已向陳水扁總統請辭，雖然獲得慰留，但也具體顯示台美官方外交情勢之嚴峻。當時總統府秘書長邱義仁就承認美國對阿扁的信任度確實已經有點改變，但還沒有變零。<sup>225</sup>

美國官方雖然承受中國之壓力對台灣做出強烈之反應，但因為美國畢竟是一個民主多元的社會，所以當然也有出現對台灣舉辦「和平公投」同情之聲音。例如，2003 年 12 月 10 日白宮例行記者會上，大批駐華府記者圍剿白宮發言人麥克雷蘭，質疑美國總統布希處理兩岸問題對台灣不公平；<sup>226</sup>美國保守派知名人士克里斯拖、凱根和史密特於「標準週刊」發表文章批評布希講話是個錯誤，而且姑息獨裁者只會引來更多恫嚇之企圖；<sup>227</sup>美國華盛頓郵報以「布希向中國叩頭」為題發表社論，批評布希為了減少麻煩，犧牲民主台灣；<sup>228</sup>美國傳統基金會研究員譚慎格來台訪問時表示「布希政府領導階層聽信北京方面的說詞，認為台灣公投和獨立有關，致使布希誤判情勢」；<sup>229</sup>美國民主黨總統候選人黨內辯論，參議員李伯曼批評布希「喪失立場」、「背棄台灣」；<sup>230</sup>美國聯邦參議院「台灣連線」共同主席艾倫發表聲明「美國自建國以來即積極捍衛民主和自由，實

---

<sup>223</sup> 參閱〈美國已聽不進台北說法了？！〉，《財訊》，2004 年 1 月，頁 193-194。

<sup>224</sup> 參閱〈程建人：台美現況史無前例〉，《中國時報》，2003/12/30，A2 版。

<sup>225</sup> 參閱〈獨家深度訪談阿扁頭號軍師邱義仁〉，《財訊》，2004 年 2 月，頁 85。

<sup>226</sup> 參閱〈不滿布希對台不公，白宮發言人遭記者圍剿〉，《中央社》，2003/12/10，國外政治。

<sup>227</sup> 參閱〈美保守派人士批評布希倒向中國〉，《中央社》，2003/12/10，國外政治。

<sup>228</sup> 參閱〈華盛頓郵報社論：布希向溫家寶叩頭〉，《中央社》，2003/12/10，國外政治。

<sup>229</sup> 參閱〈譚慎格：布希聽信北京，誤判情勢〉，《中國時報》，2004/1/8，A4 版。

<sup>230</sup> 參閱〈台海議題每民主黨總統候選人激辯〉，《中國時報》，2004/1/8，A4 版。



踐民主不能有雙重標準」。<sup>231</sup>不過雖然有支持台灣的聲音，但是也有過去一向站在台灣這一邊的親台媒體或所謂的友台藍軍沒有站在台灣這一邊，例如一向支持台灣的美國時代雜誌都說「陳水扁總統現正做他政治生涯中最大一場豪賭，且在此過程中掀起國際風暴」，甚至還以「勇敢，但可能不切實際」來描述總統府秘書長不在乎中共反應之談話。

232

美國對於和平公投的反應有一定之背景，隨著當時美國總統大選腳步的逼近，美國在伊拉克之重建並不順利，例如美國在伊拉克軍事行動於 2003 年 5 月告一段落後，維和期間在伊美軍死亡人數（9 月上旬是 144 人）竟超過戰爭期間死亡人數（138 人），再加上鉅額的軍費支出（平均每個星期需要 10 億美金），以使美國百姓感到不耐，布希總統之支持度亦逐步下降。此外，以、巴和平又有新的挫折（總理阿巴斯請辭，以、巴雙方恐怖報復行動不斷），再加上北韓核武危機，在在都讓布希政府深受內外交迫。在此情形下，美國當然不願意看到台海再起爭端。而中國新領導人胡錦濤和美國在北韓發展核武議題上密切合作，已贏得美國和國際社會之正面評價，美國國務卿鮑爾即曾三度表示美、中關係是三十年來最佳狀態。在中國大陸形象逐漸變好之同時，台灣的任何動作，看在內、外交迫的布希政府眼中，可能是不必要之挑釁。<sup>233</sup>所以當然美國官方及多數學者對「和平公投」多持保留及疑慮之立場。不過基本上美國之所以對「和平公投」有如此的反應除了是維護美國在亞太地區的現實利益外，中國強烈的要求介入似乎是最主要的因素。

---

<sup>231</sup>參閱〈美親台議員：實踐民主，美不能雙重標準〉，《中國時報》，2004/2/7，A4 版。

<sup>232</sup>參閱〈國際輿論支持否，公投成敗關鍵〉，《聯合報》，2003/12/10，03 版。

<sup>233</sup>參閱裘兆琳，2003，〈公投、兩岸談判與美國角色〉，民進黨 17 年黨慶系列活動「公投在台灣」研討會會議手冊，頁 38。

## 第二節 中國對和平公投之反應

中國對於公投的反應不是起於「和平公投」，早在 2003 年 6 月 27 日陳總統正式宣佈推動公民投票制度後，中國即對公投維持高調抵制，也一再派員赴各國遊說，全力透過外交途徑及國際力量封殺台灣辦理公投。<sup>234</sup>後來公投法立法的關鍵期，中共眼見台灣形勢正逐漸「失控」，不但透過新華社密集「攻扁」，反覆批判陳水扁的分裂行徑，也對美國加強遊說，要求美國積極介入台灣的公投法內容讓美國去壓壓他。<sup>235</sup>另外則在公投法三讀前夕，由大陸國務院台灣事務辦公室發言人張銘清表示，如果台灣方面通過「不設限」的公投法，涉及國旗、國號、領土的轉變，大陸方面將強烈反應。<sup>236</sup>由上可知，中國對於台灣推動「公投」是高度疑慮的，因此陳水扁總統在公投法通過的一天後，立即拋出舉辦「防衛性公投」的議題時，中國立即將此一公投與「台獨」劃上等號，並認為是對中國的「進攻性挑釁」，而展開一系列阻止陳水扁總統辦理「和平公投」之舉措，筆者將中國對和平公投之反應整理如附表 6-2。(請參閱)

表 6-2：中國對和平公投反應大事記

時間	反應內容
2003/12/1	北京聯合大學台研所所長徐博東表示，陳水扁搞「進攻式公投」，單方面要求中國撤除導彈，形同對大陸主權之侵犯，一旦激起人民義憤，到時候中國將不得被迫「迎戰」
2003/12/2	中共外交部發言人劉建超表示希望美方恪守承諾，明確反對台灣當局的分裂挑釁活動，妥善處理台灣問題
2003/12/7	北京大學國際關係學院副院長賈慶國表示「陳水扁若觸底線，屆時不是要不要打，而是怎麼打」
2003/12/7	新華社及人民日報發表署名文章稱「陳水扁推動的防禦性公投是對兩岸關係現狀的極大挑釁」

<sup>234</sup> 參閱〈中共宣達團，出手快而綿密〉，《聯合報》，2004/1/11，第 13 版。

<sup>235</sup> 參閱〈不重蹈覆策，北京借美打扁〉，《中國時報》，2003/11/14，A13 版。

<sup>236</sup> 參閱〈張銘清：對不設限公投法大陸方面將強烈反應〉，《中央社》，2003/11/26，大陸政治。

2003/12/9	中國總理溫家寶訪美，指控台灣「假借民主，搞所謂防衛性公投，是想把台灣從中國分裂出去」、「這種分裂活動，我們絕不容忍」
2003/12/17	中國國台辦發言人李維一今天指責陳水扁總統執意辦理針對大陸的防禦性公投，是對一個中國的嚴重挑釁
2003/12/30	中國駐美大使致函個別美國重量級國會議員，要求不要讓任何支持台灣公投決議案在國會通過
2004/1	中國國台辦派遣宣達團，在海外進行反獨促統活動
2004/1/17	中國國台辦指稱陳水扁推行公投是對台海和平與穩定的單方面挑釁，其實質是為今後的公投台獨準備
2004/1/20	中國國務院委員唐家璇表示三二〇公投是對兩岸關係的挑釁，把兩岸關係推向危險邊緣
2004/1/27	中國國家主席胡錦濤於法國國會演講，讚賞法國堅持一個中國政策，反對台灣以公投之名推行台獨
2004/1/30	江八點九週年慶，中國國台辦主任陳雲林及海協會會長汪道涵為文批評台灣領導人利用公投推動台獨
2004/2/3	中國國台辦主任陳雲林訪美會見白宮國家安全顧問賴斯女士，要求美方在台灣三二〇大選前這段敏感時刻，不能對台灣公投問題鬆口，要能有效約束扁政府
2004/2/10	中共解放軍總參謀長熊光楷與美國國防部副部長費斯會談時表示，美國大選年，台海和平穩定符合美國利益，唯有力阻台灣公投，才符合兩國利益
2004/2/11	中國國台辦發言人張銘清抨擊陳水扁總統玩兩手策略，一方面推行破壞兩岸關係、危及台海和平之公投；一方面卻宣稱建立和平架構，顯然是在欺騙台灣民眾和國際輿論
2004/2/18	中共中央軍委副主席曹剛川說陳水扁以防衛性公投進行挑釁，其目的就是要破壞台灣現狀，打著民主和人權旗號，搞旨在台獨的公投
2004/3/11	中國全國政協主席賈慶林表示大陸寄希望於台灣人民，並堅決反對陳水扁政府利用公投進行台獨分裂活動
2004/3/14	中國總理溫家寶引用台灣本土詩作，溫情訴求兩岸血脈相連，也堅決反對「台獨」

資料來源： 筆者自製

表 6-2 顯示，中國對於台灣辦理「和平公投」之反應不但以冷靜克制的方式加強打壓，而且操作手法更為細膩積極。基本上可將相關的作為條列如下：(一) 國際施壓：

中國以公投將改變台海現狀，衝擊「一個中國」原則及台灣假借民主之名推動「台獨」為主要訴求；施壓主力在美國，並迅速擴散至其他各國。而方式就是積極動員外交系統、涉台單位等透過國是外交出訪、會見訪賓、雙邊諮商、召見駐北京使節、遊說外國政府、國會、廣發說帖等尋求各國支持，並要求各國明確表態反對台灣公投。(二)動員海外親中僑團、留學生展開「反獨促統」活動。(三)組織大陸地區學界並訓令其官方喉舌等重申「一中」立場，並抨擊台灣政府意欲改變現狀。(四)以連續破獲台灣情報網為引，意圖影響台灣民心及選情。(五)利用香港特定媒體釋放軍事恫嚇之消息。<sup>237</sup>(六)擴大溫情作為，寄希望於台灣人民。(七)尊重台灣人民當家作主之意願，從反對公投調整到反對涉及一中與統獨之公投。相較於 1996 年台灣總統大選中國以導彈試射的方式，2000 年朱鎔基總理以強硬口氣威嚇台灣人民，這一次中國大陸的反應確實細膩且態度堅定，主要思維鎖定在「上兵伐謀、其次伐交、其下攻城」，重點鎖定在向美國清楚說明萬一底線被打破，北京必然會有強烈反應。<sup>238</sup>

中國對於台灣「和平公投」的政策一直存在著爭論與分歧。強硬派的立場是，反對台灣進行任何公投；另一派則認為，要多再給台灣一點時間，看公投的內容如何？及三二〇的選舉結果再來做決定要採取何種反制措施。雖然「強硬派」是佔了上風，但仍是處於「可控制」範圍內。<sup>239</sup>北京的主流意見還是擔心台灣用「切香腸」的手法將台灣一步步推向統獨公投，而且對於台灣藍、綠兩大陣營皆有懷疑的理由，只不過是程度的區別而已，中國對綠營的憂慮固不待言，對藍營的憂慮主要則來自於公投立法中棄守甚至轉向，以及連戰也曾以中華民國對中華人民共和國來詮釋「一邊一國」。因此持續對美施壓，一來讓華府更加明確認識到北京對公投的強烈反應，二來還是讓台灣民眾認知到北京對公投的強硬態度。只是在施壓過程中，北京內部也會擔心會不會造成反效果之問題。所謂的反效果，一方面憂心來自於華府的反效果，另一方面最擔心的還是台灣民意。

<sup>237</sup> 參閱《大陸情勢》，2004 年 4 月，行政院大陸委員會出版，頁 98。

<sup>238</sup> 參閱〈選前，北京不至於動手〉，《中國時報》，2003/11/20，A15 版。

<sup>239</sup> 參閱〈中共官方對扁兩題目低調審慎〉，《聯合報》，2004/1/17，02 版。

換句話說，做到什麼程度，使出什麼樣的力道，才會讓台灣民意既不反感又能達到北京當局的目的，始終還是困擾著北京當局。<sup>240</sup>

反觀台灣這邊，陳水扁陣營對於中國的反應基本上是毫不在意的，甚至一直有意誘導中國大陸陷入困境，即一旦美國無法阻擋台灣舉辦公投，北京將直接被迫站在第一線，武力威嚇似乎成了唯一可用之方式，而一旦此舉出鞘，卻可能更助長陳水扁的選情，成了陳水扁總統的最佳助選員。陳水扁總統在最後關頭將「和平公投」與「國家利益」劃上等號，訴求「和平公投輸，就是中國贏」！充分利用了中國牌為自己選戰加分。而從選戰最後結果來看，中國大陸不論使出強硬手段、還是溫情攻勢，所得到的結果都不是自己想要的，以後對台路線之辯論勢必更加分歧。筆者認為只要中國一日不往民主體制發展，則中國在台灣民眾的心目中就永遠是票房毒藥，台灣任何政黨只要批評中國、激怒中國可能都將輕易在選票上有理想之結果，拒絕民主浪潮的任何偽裝或作法都不可能達到效果。

### 第三節 其他各國對和平公投之反應

前面筆者即提到中國對台灣辦理「和平公投」的反應主要採取的策略便是「國際施壓」，而方式就是積極動員外交系統、涉台單位等透過國是外交出訪、會見訪賓、雙邊諮商、召見駐北京使節、遊說外國政府、國會、廣發說帖等尋求各國支持，並要求各國明確表態反對台灣公投。而中國這樣的策略確實有發生些許效果，先是俄國及寮國公開聲明反對台灣推動「台獨公投」；法國總統希拉克於胡錦濤訪法歡迎國宴上指出台灣即將舉辦的公投是個「嚴重錯誤」；巴布亞紐幾內亞在與北京發表聯合新聞公報時，反對台灣舉辦旨在「台獨」的公投；<sup>241</sup>後來東協外長會議於越南召開時，也在中共當局壓力

<sup>240</sup>參閱〈欲影響我大選，北京苦思對策〉，《中國時報》，2004/2/14，A13版。

<sup>241</sup>參閱〈巴布亞紐幾內亞，反對台灣公投〉，《聯合報》，2004/2/10，第13版。

下，強調台灣公投可能導致台海局勢惡化，應避免採取此項行動。<sup>242</sup>至於其他的多數國家則保留外交上的迴旋空間，避免明言反對台灣舉辦公投，例如歐盟多數國家對台灣三二〇和平公投的意見多抱持審慎立場，呼籲兩岸展開建設性對話。

中國藉著其國際實力及經貿籌碼，明著、暗著不斷對於台灣進行打壓及圍堵。有些國家在經濟及外交利益下，向中國積極示好，在國際現實上是一點也不令人意外。<sup>243</sup>其中最明顯的例子便是法國，本來法國政府一直對台灣公投採取不介入立場，但是法國總統席哈克於歡迎中國國家主席胡錦濤到訪的晚宴上，譴責台灣推動公投是個「嚴重錯誤」、是「不負責任及危險的」，中國國家主席胡錦濤訪法第一天就獲得如此之善意，馬上對於席哈克之發言表示高度評價。<sup>244</sup>外界一般認為法國在美伊戰爭中與美國交惡，所以選擇戰略上拉攏中國，透過與中國合作介入伊拉克重建利益，另外中國京滬高速鐵路、若干內陸鐵路、大型空中巴士、「核融合能源開發計畫」等商業大餅，都讓席哈克在台灣公布和緩的公投題目後，仍藉機表態反公投來向中國示好。不過席哈克總統的發言也立即引發負面效應，不但在台灣的陳水扁總統痛批席哈克干涉台灣內政，無視於法國自身實施公投已有兩百多年之歷史。<sup>245</sup>在國內，在野的社會黨主席艾洛特批評席哈克在人權問題方面表現得太犬儒，綠黨大老馬梅赫也對席哈克諂媚中國十分反彈，而這一切從中國國家主席胡錦濤於法國國會演講時，遇到出席聽講議員不到一半的難堪，還有議員加入場外示威，<sup>246</sup>另外法國媒體也加入圍剿席哈克的行列，法國世界報批評席哈克對台灣的敵意令人震驚，連一向支持席哈克的右派報紙費加洛報都認為席哈克使用形容台灣公投的字眼太沉重。<sup>247</sup>顯見民主多元的法國並非中國可完全控制或攏絡，中國藉由外國施壓台灣的作法未必能在民主體制健全的國家獲得預期的效益。

至於與台灣有密切淵源的日本雖然這一次並沒有接受中國施壓，明言反對台灣舉辦

---

<sup>242</sup>參閱〈東協發表聲明，反對台灣公投〉，《中國時報》，2004/3/6，A13版。

<sup>243</sup>參閱〈中共藉外交打壓我公投〉，《中國時報》，2004/1/28，A4版。

<sup>244</sup>參閱〈席哈克：台灣公投不負責任而且危險〉，《中國時報》，2004/1/28，A4版。

<sup>245</sup>參閱〈陳總統嚴批席哈克干涉內政〉，《中國時報》，2004/1/30，A2版。

<sup>246</sup>參閱〈法在野黨抨擊席哈克諂媚中共〉，《聯合報》，2004/1/29，第13版。

<sup>247</sup>參閱〈席哈克遭法國媒體圍剿〉，《中國時報》，2004/1/30，A2版。

公投。不過還是透過日本交流協會台北事務所所長內田勝久於 2003 年 11 月 29 日及 2004 年 1 月 6 日兩度拜會總統府秘書長邱義仁，表達對台灣公投的關切，<sup>248</sup>正式的外交用語則為「照會」，另外日本前首相森喜朗也於 2003 年 12 月 25 日訪台對台灣公投提出忠告。外界則認為日本之所以關切台灣公投，係因為有關北韓的「六方會談」面臨困難，亟需扮演協調角色的中國強力介入，故為解決北韓問題，日本被迫開始把台灣問題列入重要外交策略中。<sup>249</sup>因此日本外相川口順子於國會接受詢答時，即坦承對台灣照會之決定除了外務省之外，還包括首相官邸。而與法國相同的是，日本的媒體及輿論界還是批評指出日本外務省對於台灣公投表示憂慮是明顯干涉內政，如前日本駐泰大使岡崎久彥等均發表文章反對，認為日本應採取嚴正中立之立場。<sup>250</sup>

整體來說，中國這次傾全力對美、日及歐盟各國採取「事後恐嚇」之策略，以強烈透露中國在台灣大選後，會視情況採取強硬舉措之方式，間接促使國際間對於台灣公投及台海穩定表達關切。中國的施壓力道極強，各國的反應則程度有別，但對於台灣整體外交局面仍造成壓力。不過有失就有得，中國這種「以日勸台」、「以法批台」的外交策略，卻也等於承認台灣問題不是中國內政問題，讓台灣問題「國際化」，對台灣來說，這未嘗不是向國際社會表達台灣主體心聲的最好機會。

---

<sup>248</sup>參閱〈內田勝久再傳達關切公投〉，《聯合報》，2004/1/7，第 2 版。

<sup>249</sup>參閱〈日關切公投，傳牽涉六方會談〉，《聯合報》，2004/1/1，第 2 版。

<sup>250</sup>參閱〈公投照會羅福全斥日外務省玩花樣〉，《中國時報》，2004/1/27，A2 版。





# 第七章 結論

## 第一節 研究發現

本論文從公民投票的意義、種類、理論及各國之實施經驗開始，接著探討台灣公民投票的緣起、脈絡、經驗與困境，然後再進入本論文的主題「和平公投」，研究「和平公投」的意義、脈絡、理論基礎、價值、前瞻、決策過程、轉變與結果分析，最後則進入雙層賽局架構的討論，一方面討論影響和平公投的國內因素（法律爭議、藍綠的對抗策略、社會各界之反應等），另一面則探討影響和平公投的國際因素（美國、中國、法國、日本...等之反應策略）。可說是目前國內最新、最完整研究台灣公民投票緣起脈絡、發展困境與經驗的論文，也是唯一針對「和平公投」專題進行深入研究其動機、價值、決策過程、國內外影響因素及策略的論文。筆者在撰寫本論文時除了參考頗多的文獻資料外，也從整理歸納的過程中領悟到了很多其他文獻沒提到的研究發現，筆者將之整理如下：

一、「和平公投」的影響因素，除了國內、國外兩層之外，還有陳水扁總統個人的決策過程因素（決策者的個人信念與意志）的第三層因素

研究「和平公投」的決策緣起、內容演變及結果的整個實施過程中，其實牽涉諸多的影響因素，從國內的因素來看，有泛藍、泛綠陣營對於選戰的操作對抗策略考量外，還深受台灣公民投票發展歷史及公投在民進黨黨內所呈現之價值...等因素之影響；而從國外來說，則「和平公投」受到美方強力關切的影響最大，其他當然還有中國大陸的反公投操作因素、法國、日本等國際因素之影響。本文發現其實對「和平公投」的關鍵影響因素還有一項，那就是公投法第十七條公投有權發動者的個人決策過程因素，而這些

個人決策過程因素指的就是陳水扁總統的個人意志、對公投的信念及個人對選戰議題設定的考量等。前面研究就提到，陳水扁總統當初決定舉辦「防禦性公投」之決策過程，一開始並沒有行政院、民進黨中央黨部、民進黨立法院黨團的參與，而是由總統府內少數高層進行討論，在陳水扁總統堅強意志引領下拍版定案，而這從陳水扁總統所曾經指出「台灣民主之路走到今日只剩下公投和催生新憲還沒完成，這是他從政生涯中一直追求的夢，他希望在第一任總統任期內，至少完成公投這一項，而且如果公投與連任他只能選一項，他寧願選擇公投，因為這是對台灣這塊土地、對台灣歷史必須完成的重大任務」可以發現其當初執意推動之脈絡。外界批評陳水扁總統完全以選戰為考量來執意操弄「和平公投」之說法，顯然是未能更深入瞭解民進黨的歷史進程及體會陳水扁總統對於「公投」之使命感。

## 二、「台灣社區運動」也是台灣公民投票發展的一條歷史脈絡

公民投票在台灣民主發展歷程上，一般文章均認為係有兩條主要脈絡，一個是以反對運動為主體，為達成特定政治立場及特定政治目標的訴求，及至發展成後來帶有主權運動性質的立法行動；另一個發展脈絡則是以社會運動為主體，例如「反核四」議題的草根實踐，亦即核四公投的提出，扭轉了基層環保抗爭的策略，使得草根運動從傳統的衝撞體制、激進對抗，轉向要求公共政策辯護及公民表決之層次，並從而進行了多項實驗性公投。本文則認為還有一條發展脈絡是被忽視的，而這條脈絡係接續著前項社會運動風潮削減後，一股力量重新選擇回到自己的家鄉，由下而上開始營造自己的社區，啟動了地方自主意識的抬頭，這一條脈絡就是八〇年代開始風起雲湧的社區運動，此一運動讓社區居民開始積極參與地方事務，已對後來台灣公民投票的實施奠定若干公民的素養與基礎。從永康公園的社區居民公投案例成功讓台北市政府改變施政決策，尊重社區居民的選擇可以發現。

## 三、民主價值有可能侵害弱勢的生態價值或道德價值

公民投票對台灣社會運動確實帶來了一股動力，同時也讓地方民眾接受民主政治文

化的洗禮，不但勇於表達意見，也讓專業者與民眾之距離拉近。因為公投的形式將民意的政治效應擴大，環境公投在台灣的實踐帶來若干民主深化的珍貴資產，不過也有一些問題值得正視，因為環境公投一旦被濫用，可能造成在地優勢力量對在地弱勢價值的欺壓，例如澎湖縣的博弈公投及坪林交流道公投，都牽涉多數決的民主價值有可能侵害珍貴弱勢的生態或是道德價值，後者更讓當時的環保署長掛冠求去，因此筆者對於議題設定不當的環境公投給予如此相對性的評價，因為環境公投一旦濫用，民意包裝經濟利益，受害的將是無聲弱勢的環境價值。

#### 四、公民投票之操作設計有高度之困難

公民投票是可以補充或修正代議制度，但卻有不能完全取代之根本限制。因為公民投票之議題範疇如何設定就是非常值得探討之議題，公民投票要兼顧理性與可操作性，但公民投票往往只能對事件做出贊成與否的二分法，這樣不一定能反應真正之民意。因為政策之推動都有利弊兩面，為了降低最大之缺失，成就最大之優點，都必須在附加的條件下來實施最為妥當。以台灣來說，若就核四公投，唯有贊成與反對兩種選擇；就統獨公投來說，亦只有獨立、統一或保持現狀之選項，大多為零和遊戲，非此即彼。這樣就顯示公民投票未必能就爭議做出最妥善之處理，亦未必能兼顧議題正反雙方之優點。而「和平公投」當初選擇與總統大選投票日同日舉行，讓公投本身受到總統選舉之政治干擾，都直接、間接造成不同政黨動員與反動員，並使兩個公投案最後無法成立。顯然公投之操作設計要更謹慎，公投的發動也要多經討論，在社會有一定共識後辦理方屬妥當。

#### 五、台灣公投議題被高度政治操作

在台灣公民投票不僅是抽象理念上之選擇，現實上在台灣面對的是政治人物或政黨操作公投的實踐層次的問題。這些爭議環繞公投在「台灣是民主深化進程還是危害國家安全的冒進行為」、「公投是民主還是民粹」、「公投是國家發展理想還是政黨選舉得利」等現實上，雖然說其他國家發動公投都很難免去政治動機與政治操作，但台灣這樣的情

況其實是有過之而無不及，因此反而減低了政黨間的互信，公投制度的建構當然就不可能被理性討論。這從公投法立法過程中，充滿著政黨利益之算計與權謀，不但剝奪行政機關的公投提案權，還拉高公投提案連署門檻，讓急需台灣民意做出最後決定的「核四公投」難以實施。也逼迫執政的民進黨政府在無計可施下，最後爲了選舉議題設定及選民承諾考量，強硬推出「和平公投」，都讓台灣的公投議題難以脫離政黨的政治操控與考量。

## 六、陳水扁總統得以驚險連任成功，公投策略操作之成功是原因之一

「和平公投」題目於 2004 年 1 月宣布後，因美方疑慮已經減輕，泛綠陣營將公投策略往內轉爲全力訴求「公投未過半將傷害台灣利益」的後果層次，並試圖借公投辯論會繼續誘使藍軍深入敵陣。儘管此時藍軍仍強烈質疑和平公投不符合公投法第十七條「改變現狀之虞」要件；但就實務層次來說，綠營以執政優勢推動公投已成定局。因此面對藍軍發動選民拒領公投票、泛藍部分縣市建議分開投票場所的攻勢，泛綠陣營則悄悄調整戰略方向，由主帥陳水扁帶頭喊出「公投未過半、中共最高興、台灣全輸」，目的是要把公投結果與國家利益劃上等號，並希望把公投得票率與陳水扁得票率緊緊綁在一起。綠營上述策略思維定調後，正好碰上陳文茜、趙少康等藍軍外圍媒體名嘴請纓擔任公投辯論反方代表，等於是提供另一個讓公投議題炒熱，並讓綠營名嘴有機會大打「國家利益牌」的重要舞台，因此綠營立即順勢調整正方代表名單，由蔡英文等強棒正面迎戰，藉此達到誘敵深入的戰略效果。後來隨著選舉投票日逼近，綠營也打出兩岸和平牌，由行政院陸委會提出兩岸簽署「和平穩定互動架構協議」之訴求，降低兩岸緊張氣氛，另外由行政院動用第二預備金推出送達每戶的公投票冊、製作電視廣告、架設公投網站等強力宣導措施，充分利用執政優勢正面化「和平公投」價值。從最後陳水扁總統在艱困的選戰中逆勢勝出結果來看，泛綠陣營對和平公投之策略似乎是有效的。

## 七、泛藍陣營對於「和平公投」的應對策略模糊化，導致自身選情陷入困境

國親兩黨面對陳水扁總統拋出「防禦性公投」，在前半階段未能利用國際間強烈的質疑聲浪，以立法院多數的席次透過有效手段阻止公投之舉辦，可說是最大的失策。此一階段，國親兩黨不管是宣示「以立法院決議代替防禦性公投」、「啓動立法院公投提案權抵制」、「修法」、「釋憲」等手段，還只是內部辯論之階段，未能形成外部一致之作爲，自然無法有效遏止「和平公投」之停辦。後期又採取「模糊戰術」，而模糊戰術一開始是在於兼顧不同族群之選民，馬英九向中間選民理性喊話，王金平安撫本土派選民，宋楚瑜負責高喊拒領公投票鞏固基本盤，友軍則出面代打辯論。這種分進合擊的策略，希望清楚地向支持者傳達「不領公投票支持連宋是上策，領公投票支持連宋是中策」的訊息。但是藍軍的冷調「論述戰」顯然難以施展，不但放棄了大法官釋憲，在中選會的選務論戰中，也沒有佔到優勢，最後更無法在公投辯論中「正名」爲反方，眼見綠軍不斷將「和平公投」無限上綱成國家利益問題，藍軍支持者卻因「無所適從」而感到焦慮。這一股吃暗虧的氣勢連帶也某種程度影響了最後總統選戰之結果。

#### 八、「和平公投」讓台美關係陷入低潮，是台灣的戰略錯估

布希總統就任前三年，一直積極強化與台灣的關係，還提供台灣許多先進的武器設備，陳水扁總統幾次訪美，也都獲得美國的禮遇。但是布希總統卻對陳水扁總統拋出舉辦「和平公投」的訊息後，指出「台灣領導人任何言詞或行動，顯示他有意要片面改變現狀，我們反對」的重話，這可說是台灣的戰略錯估。因爲台灣無視於隨著當時美國總統大選腳步的逼近，美國在伊拉克之重建並不順利，維和期間在伊美軍死亡人數竟超過戰爭期間死亡人數，再加上鉅額的軍費支出，已使美國百姓感到不耐，布希總統之支持度亦逐步下降。此外，以、巴和平又有新的挫折，再加上北韓核武危機，在在都讓布希政府深受內外交迫。在此情形下，美國當然不願意看到台海再起爭端。而中國新領導人胡錦濤和美國在北韓發展核武議題上密切合作，已贏得美國和國際社會之正面評價，美國國務卿鮑爾即曾三度表示美、中關係是三十年來最佳狀態。在中國大陸形象逐漸變好之同時，台灣的任何動作，看在內、外交迫的布希政府眼中，自然是不必要之挑釁。

## 九、中國如不民主化，對台灣總統選戰的任何軟硬策略都是無效

陳水扁陣營不管是對於「和平公投」或是總統選戰上，對於中國的反應基本上是毫不在意的，甚至一直有意誘導中國大陸陷入困境，即一旦美國無法阻擋台灣舉辦公投，北京將直接被迫站在第一線，武力威嚇似乎成了唯一可用之方式，而一旦此舉出鞘，卻可能更助長陳水扁的選情，成了陳水扁總統的最佳助選員。陳水扁總統在最後關頭將「和平公投」與「國家利益」劃上等號，訴求「和平公投」輸，就是中國贏！充分利用了中國牌為自己選戰加分。而從選戰最後結果來看，中國大陸不論使出強硬手段、還是溫情攻勢，所得到的結果都不是自己想要的，以後對台路線之辯論勢必更加分歧。故筆者認為只要中國一日不往民主體制發展，一日不體會台灣民眾「和平發展、自由選擇」的意願，則中國在台灣民眾的心目中就永遠是票房毒藥，台灣任何政黨只要批評中國、激怒中國可能都將輕易在選票上有理想之結果，中國拒絕民主浪潮的任何偽裝或是軟、硬調子都不可能達到其預期效果。

## 十、「和平公投」呈現台灣主體性建構之價值

陳水扁總統在中國大陸打壓，美國等國際社會強力關注下，還是執意舉辦台灣歷史上第一次全國性的公民投票，呈現的台灣身為主權獨立國家之自主權。換個角度說，中國一直宣稱「寄希望於台灣人民」，「和平公投」就是將國家主權的捍衛責任交由台灣人民決定，除了可以充分表達台灣人民的共同意志，也是台灣民主建制特殊而重要的環節。所以「防禦性公投」也可說是台灣人民主體性的最佳展現，台灣人民透過它可以呈現拒絕外力入侵之堅強意志，是展現國民主權的利器。所以「和平公投」讓台灣做為主權國家之認知越來越深植在民眾心中，彰顯民主化、本土化與台灣優先之根本價值，所以基本上「和平公投」不是「切香腸式」的漸進式台獨舉動，而是台灣彰顯主體性的象徵作為。

## 十一、「和平公投」是民主理想主義與國際現實主義之對抗

「和平公投」在題目變更後，雖然議題敏感性大幅降低，但還是引起美國等國家之

關注，對於兩個公投題目還是採不支持之立場。為何公投是一國之內政，卻還引起如美國、日本等民主國家之關注，顯然有其國際現實之局勢及利害考量。在臺灣民主化的過程中，陳水扁所屬的民進黨一再利用邊緣戰之手法，在衝突妥協過程中，以民主理想主義做號召，在國際現實主義圍繞下，仍執意匍匐前進，逐步落實臺灣民主化過程，最後也順利贏得政權。

## 十二、「和平公投」是強化現狀之有效策略之一

陳水扁總統執意舉辦「和平公投」，但又技巧性地一再宣稱不違背「四不一沒有」、不是「統獨公投」，讓中國大陸找不到動武之有力理由，只能透過手段壓迫國際社會制止台灣舉辦公投，但因各國均有一定之自主性，所以多數對台灣舉辦「和平公投」這件事持保留觀望的態度，就連美國也頂多表示不支持公投的立場，並沒有明示「反對」，間接造成台灣有驚無險完成第一次全國性公民投票之舉動，不管公投最後結果如何，起碼台灣的安全生存空間又擴大了。這從「兩國論」、「一邊一國論」、「和平公投」一路下來，台灣一連串所謂「強化現狀」之冒險策略，確實有驚無險地擴大了台灣的安全生存空間，因為以後只要不真正「法理獨立」、「獨立公投」、「變更國號」，其他之外的空間似乎都成了台灣言論、行動自由的範圍了。

## 十三、和平公投讓台灣問題「國際化」

中國對台灣辦理「和平公投」的反應主要採取的策略便是「國際施壓」，而方式就是積極動員外交系統、涉台單位等透過國是外交出訪、會見訪賓、雙邊諮商、召見駐北京使節、遊說外國政府、國會、廣發說帖等尋求各國支持，並要求各國明確表態反對台灣公投。整體來說，中國這次傾全力對美、日及歐盟各國採取「事後恐嚇」之策略，以強烈透露中國在台灣大選後，會視情況採取強硬舉措之方式，間接促使國際間對於台灣公投及台海穩定表達關切。中國的施壓力道極強，各國的反應則程度有別，但對於台灣整體外交局面仍造成壓力。不過有失就有得，中國這種「以日勸台」、「以法批台」、「經美制台」的外交策略，卻也等於承認台灣問題不是中國內政問題，讓台灣問題「國際化」，

對台灣來說，這未嘗不是向國際社會表達台灣主體心聲的最好機會。

#### 十四、和平公投中美國的態度與其公投文化有關

和平公投兩個題目公布後，美國國務卿鮑爾正式定調『台灣的公投沒有必要，兩個題目美國都不支持』，而這樣的態度其實與美國國內長期的公投文化是有關的，並非單純是國際現實之因素。根據 Shaun Bowler, Todd Donovan and Caroline Tolbert 編輯的 *Citizens as Legislators: Direct Democracy in the United States* (《公民立法：美國的直接民主》)，該書以公共選擇理論為立基，研究利益團體如何運用複決案達成間接影響的條件、所施展的策略以及行為之後的潛藏動機。本書對於觀察美國何以在台灣 2004 年和平公投採取那樣的反應提供了適切的觀察角度，因為依據美國的認知，任何公投既然都有利益團體的推動，也都會有對現狀變更的渴望，自然可以理解為何台灣一再強調公投不涉統獨、不改變現狀，但美國還是認為 2004 年和平公投沒有必要？而阿扁所屬的泛綠陣營顯然是美國眼中的利益團體，泛藍則比較像是反複決案團體，這樣的競逐當然都有背後目的及利益，要美國人相信公投的和平外衣從本書來看似乎是緣木求魚。

## 第二節 研究限制

本研究依賴大量文獻資料而完成，不過在科學性及實證性上確實有其限制，以下就將本論文研究書寫過程中，所遇到的限制羅列如下：

一、和平公投具有很深的政治裁量與算計，在法制規範上的討論也是各取所需，更是國內外權力爭鬥下的變形公投，因此各項資料的收集歸納雖可還原和平公投的緣起及爭議過程，但確實很難歸納出學術上對和平公投制度可資參考的原理原則，因為整個和平公投原本就是高度政治性的。

二、和平公投未過半無效是否與泛藍陣營的反制策略、國際的強力關切等因素有直接之關連，其實需要量化之嚴謹研究才能分析出其後果，這絕非質化之分析足以達成，



因為質化研究所衍生相關之結論有可能陷入推測、主觀之非科學性。但因台灣民眾對公投議題及公投民主之意義體會並不深刻，如何進行有意義、有效益之量化研究也陷於困境，將使此一「和平公投」的研究在科學性上不足，而侷限於資料之最新蒐整與主觀之意見分析。泛綠陣營在「和平公投」行銷策略成功最後也只能推估應是總統勝選的原因之一。

三、中國內部對有關台灣和平公投的學術資料或是新聞資料蒐集不易，一來中國限制言論自由，管制資料搜尋，相關網站建設均未臻理想，造成資料蒐集上之限制，將連帶影響本論文之完整性與確實性。而筆者透過國安管道友人獲得的與本論文主體相關資料，也都只能當成參考資料，不能有清楚之引述，否則即有機密洩漏之疑，在在形成本論文資料引用上之侷限。

四、國際上除了美國、日本、法國等我們對其國際情勢有較深之瞭解之外，其他國家（如寮國）或區域組織（如東協）對於台灣和平公投之反應因為很難深入瞭解該國或區域組織之利益與國際關係，自然無法瞭解該國反應之深度意涵，還需筆者進一步研究相關國家之政治局勢資料後才得以理解談話表面下的意涵及中國所扮演之角色。

五、台灣公投法第十七條條文內容舉世無雙，充分顯現其特殊性，正因為其特殊性，導致國外相關公投理論均很難完全比照及參考，造成論文研究上直接理論基礎之缺乏，本文最後僅能以相關之「住民自決理論」、「僅限補救權利理論」、「雙層賽局理論」來探討。

六、中國與台灣存在有強烈之衝突與緊張，公投法更是牽動著雙方敏感的神經，國際上均難找到相同比照之案例，在比較分析法上欠缺經驗上之比照，自然在論文基礎上就陷入平地起高樓的辛苦裡，需要筆者大量搜尋報紙、期刊之消息，經過歸納整合，才能勉強找出其中一致之原理、原則，來分析相關陣營對「和平公投」之應對策略。

## 第三節 相關建議

以 2004 年「和平公投」的結果來說，公民投票的政治意涵大於政策意涵，第一次全國公投在藍綠兩陣營選情高度緊繃的情況下進行，選民沒有太多時間去思考公投議題之內涵，絕大部分按照總統大選的支持立場，形成領票、不領票之兩極立場，以致儘管兩案均有九成以上之同意比率，仍因總投票率未達全體投票人數之一半而告否決。經由筆者分析發現，本次公投是在先天不足、後天又不配合之情況下，結果未能如願通過。換言之，在國際壓力所設計出來之題目，無法真正說服人民國家有主權改變之危機，在公投時機未成熟、題目設計說服力不夠、公投結果效力未獲肯定，加上公投本身受到總統選舉之政治干擾，都直接間接造成不同政黨動員與反動員，並使兩個公投案最後無法成立。對於公投法第十七條的公投未來何去何從，本論文有以下之建議：

### 一、公投法第十七條條文內容有修正必要

公投法第十七條在性質上是否屬於總統緊急命令權的一種？外界一直有所爭議。而如果發生國家主權改變之虞的緊急狀況，總統要採用憲法第三十九條之戒嚴、憲法增修條文第二條第三項的緊急命令權，還是公投法第十七條？確實存在著衝突。而憲法上總統緊急權之發動，都應經立法院通過或追認，公投法第十七條迴避了憲法由立法院擔任最後決定機關的機制，立法當時確實欠缺周延考量與辯論。另外，「防禦性公投」的結果到底有沒有拘束性，還是只具諮詢性，顯然法律規定也不明確，易生爭議，不但可能無法有效解決問題，還可能衍生新的難題，降低「防禦性公投」的尊嚴性，因此就法論法，公投法第十七條確實立法有所疏漏，不但有總統擴權之空間，也違反制衡之原則，宜透過未來台灣朝野雙方平心靜氣，再予修正「防禦性公投」之內容，建立較無爭議之法制。

### 二、「和平公投」不宜與總統大選同時舉辦

總統提出的公投案可否與總統大選合併舉辦，持肯定意見者無不以「降低施行成

本」、「提高投票率」、「便民」為訴求，持反對意見者則以「破壞選舉公平」、「違反秘密投票原則」、「公投變成工具」為訴求。關於此點，必須以「防禦性公投」的性質來看，總統依據公投法第十七條提出公投，是為了凝聚國人共識以防禦外力之入侵，一旦此類公投選舉合併舉行，將容易產生人民因公投所帶來的捍衛國家的民族情緒，受到公投議題之干擾，而影響人民對候選人的理性選擇，進而有影響選舉公平之虞，再加上目前公投法確有排除之規定，有權發動公投者確實應遵守當時立法之意旨，才能避免爭議，凝聚共識。

### 三、重大公投議題之發動應先行評估與溝通

陳水扁總統當初決定舉辦防禦性公投之決策過程，一開始並沒有行政院、民進黨中央黨部、民進黨立法院黨團的參與，而是由總統府內少數高層進行討論，在陳水扁總統堅強意志引領下拍版定案，然後經由總統公開宣布後，才開始進行對美的說明及對黨內之溝通，當然引起不必要的美方及黨內之疑慮，增加不必要之誤解及困擾，有損「防禦性公投」之發動尊嚴。故對於重大公投議題的發動前，應多經廣泛之徵詢及評估，並先行與美國及黨內溝通，爭取支持，也增加公投發動之正當性。尤其是在綜觀各國公投經驗後發現，各國對使用公投制度的態度已漸趨謹慎，因此台灣欲發動公投知時更應思考是否使公投確實發揮補強代議制度之功能，如此才能使台灣的民主憲政發展更臻成熟。

### 四、公投法應再予修正，賦予行政機關公投提案權並降低公民連署門檻

現行公投法是當初總統大選前各黨派為總統選戰利害算計而強行通過，可說是只有政黨利益算計，沒有良性公投法制的考量，被譏為烏籠公投，不但刪除行政機關提案權，連諮詢性公投規定也闕如，公民連署門檻更需達最近一次總統、副總統選舉選舉人總數百分之五以上，讓公投發動困難重重，為了讓台灣民主化的腳步更進一步，難怪執政的民進黨利用「防禦性公投」的巧門執意辦理第一次全國性公民投票。為了讓公投回歸正軌，筆者建議應恢復行政部門公投及諮詢性公投提案權，也降低公投提案公民連

署之門檻，如此行政部門及社會運動團體均擁有一定之公投工具，自然可讓「防禦性公投」回復其原先立法設定之功能。也就是說透過健全公投法制之建立，讓公投議題在一定機制下自然運作，如此便較不容易發生不當使用公投工具之情形，也讓公投的民主意義有一天能取代政治意涵。

## 五、 應鼓勵地方議會透過訂定自治法規允許辦理地方議題之諮詢性公投

從資料整理結果來看，台灣各地方在無法源根據的情況下舉辦公民投票的頻率越來越高，且在公投法正式公佈施行後，未遵守公投法規定所辦理的地方性議題公投依然層出不窮，顯見地方政府、社會團體、社區居民已經習慣透過公民投票的方式來表達對上級政府政策之不滿或來解決地方難解之公共議題糾紛，更凸顯公投這種直接民主的價值已經日漸日常化與社區化，這個目標是例行的民意代表選舉及各級首長選舉無法達到的。為了促進公民意識的提升，或是落實地方自治之精神，筆者認為不妨在法制上賦予地方辦理諮詢性公投之法源，讓地方性公投來逐漸提升台灣公民意識及社區意識、深化台灣民主及地方自治，也建構未來台灣舉辦全國性公民投票之良好公民素養基礎。

# 參考書目

## 壹、中文部分

- 丁仁方，1993，〈民主化與公共政策制定－探索台灣民主化的落實與限制〉，  
《成功大學社會科學學報》，6：205-224。
- 丁仁方，1993，〈台灣的統合主義〉，《中山社會科學季刊》，7(4)：34-42。
- 丁守中譯，B.Powell 著，1986，《當代民主政治——參與、穩定與民主》，台北：國民大會。
- 文承科，1994，孫中山先生五權憲法政府體系之研究，中國文化大學中山學術研究所博士論文。
- 日光，2003，〈創制複決與公民投票？〉，《司法新趨勢》，7：9-17。
- 王乃彥，1996，論人格尊嚴對國家刑罰權力實現過程的統制，國立中興大學法律研究所碩士論文。
- 王文，1994，〈我國憲法上人民行使創制複決之研究〉，《法律評論》，60(1-2)，頁 11-14。
- 王必芳，1991，《民眾參與污染性設施設廠程序之研究－制度面之檢討與建立》，台灣大學法律研究所碩士論文。
- 王吉次，2003，〈公民投票與創制複決立法背景研析報告〉，立法院法制局專題研究報告。
- 王建勛，1987，《法國第五共和政治發展》，台北：臺灣商務印書館。
- 王保鍵，2004，〈論直轄市與縣市公投合併升格〉，《行政暨政策學報》，39：1-32。
- 王容君，1988，〈一九八八年智利公民投票剖析〉，《問題與研究》，20(3)：73-84。
- 王銘義，2005，《對話與對抗，台灣與中國的政治較量》，台北：天下文化。
- 王泰銓，1994，〈歐洲聯盟政治統合之發展〉，《問題與研究》，33(8)：48。
- 王泰銓，1996，〈歐洲共同體之性質〉，《台灣大學法學論叢》，25(3)：175。
- 尤清，1970，近代社會變遷與法律變遷之研究，中國文化大學法律研究所碩士論文。
- 方雍仁，1993，憲法增修條文中國民大會角色與功能之研究，中國文化大學中山學術研究所碩士論文。
- 石之瑜，1993，《當代台灣中國意識－對集體認同的反思》，台北：正中書局。
- 包宗和等合著，1999，《爭辯中的兩岸關係理論》，台北：五南圖書出版有限公司。
- 立法院內政及民族委員會編，2004，《公民投票法案》，台北：立法院公報處。
- 江崇源，〈論人民自決原則的適用範圍〉，《立法院院聞》，30(10)：71-78。
- 朱紹俊，1993，《政治研究的邏輯－以「後實證觀點」為論述基準》，台北：國立政治大學政治學研究所碩士論文。
- 朱堅章主譯，1978，《參與和民主理論》，台北：幼獅文化事業公司。

- 李文龍(譯), 1988, <瑞士民主政治理論的開展---直接民主政治之研究>, 《憲政思潮》, 83: 59-72。
- 李少軍、尙建新譯, 1995, 《民主的模式》, 台北: 桂冠圖書, 譯自 David Held's *Models of democracy*。
- 李若凡, 1992, 《從權力觀點論現代國家對交易活動之法律觀點》, 台北: 私立東吳大學法律研究所碩士論文。
- 李昌麟, 2004, <全球公民投票制度之探討>, 《全球政治評論》, 6: 123-148。
- 李明峻, 1998, <國際法與公民投票問題>, 《新世紀智庫論壇》, 2: 65-79。
- 李俊增, 1994, <論公民投票之類型及對代議民主政體之影響>, 《憲政時代》, 22(4): 100-114。
- 李俊增, 1996, <論瑞士全國性公民投票>, 《憲政時代》, 23(4): 58-76。
- 李俊增, 1997, <論公民投票之類型及對代議民主政體之影響>, 《憲政時代》, 22(4): 100-118。
- 李俊增, 1997, <公民投票之理論與實踐>, 《憲政時代》, 23(1): 35-52。
- 李俊賢, 2000, <論公民投票在我國適用之制度設計—從核四廠建廠案爭議談起>, 《全國律師》, 10月號: 30-45。
- 李鴻禧, 1991, 《憲法與人權》, 台北: 國立臺灣大學法學叢書(三九)。
- 李鴻禧, 1993, <地方公民投票制度>, 收錄於《中國比較法學會學報》, 15: 563-571。
- 李鴻禧, 1995a, 《憲法教室》, 台北: 月旦出版公司。
- 李鴻禧譯, 1995b, 憲法(蘆部信喜著), 台北: 月旦出版公司。
- 李鴻禧, 1999, <台灣法制政治之回顧與展望---以主憲政治為中心>, 《法政學報》, 9: 199-230。
- 李鴻禧, 2000, <台灣行憲半世紀之病理病灶---以法治與人權為中心>, 《月旦法學雜誌》, 56: 82-91。
- 李鐘沂, 1991, 《公共事務的設計與執行》, 台北: 幼獅出版社。
- 呂亞力, 1991, 《政治學方法論》, 台北: 三民書局。
- 呂亞力, 1999, 《政治學》, 台北: 三民書局。
- 呂亞力、吳乃德(編譯), 1993, <民主理論選讀>, 《風雲論壇》, 60-64。
- 吳定, 1991, 《公共政策》, 台北: 華視出版社。
- 吳珣村, 1994, <公民投票評議>, 《中山社會科學期刊》, 3(1): 195-213。
- 吳倩瑤, 1993, <民主政治組織的效率問題: 公民投票之探討>, 《中國行政評論》, 2(4): 141-150。
- 吳叡人, <台灣非是台灣人的台灣不可>, 收錄於林佳龍、鄭永年主編《民族主義與兩岸關係》, 台北: 新自然主義, 頁 43-110。
- 吳棟傑, 1995, 《公民投票法制之憲法許容性暨法政策分析—以全國性公民投票為中心》, 台北: 台灣大學法律研究所碩士論文。
- 吳鍾孟, 2004, <公民投票的歷史教訓--以法國和德國民粹主義性質的公投表決

- 為鑑》，《歷史月刊》，192：75-85。
- 汪中原，2002，〈探討臺灣之公民投票議題〉，《建國學報》，21：35-46。
- 汪明生、黃慶源，2001，〈公民投票在臺灣社會的省思〉，《樹德科技大學學報》，3(1)，123-130。
- 汪美芳(譯)，1990，〈對於創制權的贊成與反對意見〉，《警專學報》，1(3)：57-65。
- 汪美芳(譯)，1991，〈創制複決制度之理論與實施〉，《警專學報》，4：277-295。
- 何東皓，1994，〈加拿大魁北克分離主義的演變〉，《問題與研究》，33(9)：57-64。
- 何政光，1994，《我國公民投票法制化之研究》，台北：國立政治大學公共行政研究所碩士論文。
- 何恩因譯，1995，Covell Maureen 著，〈從比較憲法觀點探討加拿大修憲之經驗〉，《問題與研究》，34(2)：73-84。
- 何明修，2003，〈政治民主化與環境運動的制度化〉，《台灣社會研究季刊》，50 期。
- 何明修，2004，〈台灣環境運動中之公民投票〉，《公投民主在台灣研討會論文集》，台灣智庫，頁 133-148。
- 沈清松，1995 年，〈盧梭社會契約論的評析：一個奠基性迷思的轉變〉，收錄於張福建主編《民主理論：古典與現代》，台北：中央研究院，67-68。
- 邱瑞瑯，2000，〈公民投票(創制、複決)實施方案之研究〉，《政策月刊》，65：39-43。
- 法務部編印，2003 年 9 月，〈走出民主、自由、人權、和平之路〉，《建立共識策立未來》第三輯。
- 法治斌，1993，《人權保障與釋憲法制》，台北：月旦出版公司。
- 法治斌，1994，《人權保障與司法審查》，台北：月旦出版公司。
- 法治斌、董保城，1997，《中華民國憲法》(修訂再版)，台北：國立空中大學。
- 林子儀，1993，《權力分立與憲政發展》，台北：月旦出版公司。
- 林水波，1995，《實踐主權在民理念》，台北：三民書局。
- 林水波，1999，《選舉與公投》，台北：智勝。
- 林水波，2004，〈制度移植的策略性評估—以公投法為例〉，《國家政策季刊》，3(1)：54-61。
- 林水波，2004，〈動態平衡與公投思維〉，《立法院院聞月刊》，32(7)：11。
- 林如娜，2003，《直接民主理論發展之研究—兼論我國 2003 年公民投票法》，國立台灣師範大學政治學研究所碩士論文。
- 林宗弘，1998，〈營造瓊樓玉宇還是海市蜃樓？社區總體營造歷史與個案分析〉，《竹塹文獻》，7：75-78。
- 林岩哲，1992，〈加拿大的修憲公民複決〉，《問題與研究》，31(12)：1-11。
- 林岩哲，1994，〈加拿大政局與魁北克新政府〉，《問題與研究》，33(12)：5-33。
- 林岩哲，1995，〈1995 年魁北克主權公民投票〉，《美歐月刊》，10(12)：62-70。
- 林紀東，1980，《中華民國憲法逐條釋義(一)、(四)》，台北：三民書局。
- 林勁，1993，《『台獨』研究論集》，台北：海峽出版社。

- 林昱奇，1998，《公民投票—以社會選擇論分析之》，台北：國立中山大學政治學研究所碩士論文。
- 林清，2004，〈我國公民投票制度的省思與回應〉，《行政試訊》，10：89-93。
- 林國龍，2004，《從比較觀點與過去實踐經驗論我國當前公投爭議》，國立中正大學政治研究所碩士論文。
- 林錫堯，1984，《論人民聲請解釋憲法之制度》，台北：台灣大學法律研究所博士論文。
- 曲兆祥，2004，〈公民投票概念的定義、性質與種類之分析與建議〉，《師大政治論叢》，2：1-28。
- 曲兆祥，2004，《公民投票理論與台灣的實踐》，台北市：揚智文化。
- 邱榮舉，2002，《學術論文寫作研究》，台北：翰蘆圖書。
- 周育仁，1992，〈我國政經關係變遷之研究〉，《公共政策學報》，14：99-127。
- 周志宏，2004，〈公民投票法與憲法的相關問題〉，《全國律師》，8(1)：15-28。
- 周宗憲，2004，〈國民主權、參政權與公民投票--公民投票法的檢討〉，《全國律師》，8(1)：4-14。
- 周德旺，1995，〈馬斯垂克條約基本原則之研究〉，《問題與研究》，34(8)：58。
- 周繼祥，1995，〈論複決權暨公民投票的發展〉，《立法院院聞》，23(7)：36-42。
- 徐永明、蔡佳泓、黃秀庭，2005，〈公民投票--臺灣國家認同的新動力〉，《臺灣民主》，2(1)：51-74。
- 徐永明，2004，〈公投民主與代議民主之關係—以台灣經驗為例〉，《台灣民主》，1(2)：9-11。
- 城仲模，1990，〈四十年來之行政法〉，《法令月刊》，41(10)：64-81。
- 城仲模，1994，《行政法之基礎理論》，台北：三民書局。
- 姚立民，1989，〈從憲法對國民大會的設計論其性質〉，《中山社會科學季刊》，4(4)：23-32。
- 姚立民，1995，〈論公民投票〉，《理論與政策》，6(2)：26-31。
- 若林正丈、洪金珠、許佩賢譯，《台灣—分裂國家與民主化，東亞國家與社會(1)》，台北：月旦出版公司，民83年7月。
- 馬起華，1991，〈從法政觀點論公民投票〉，《法律評論》，57(3)：16-19。
- 洪遜欣，1985，《法理學》，台北：三民書局。
- 姜言賦，1982，《理性抉擇模式與集體抉擇理論之研究》，台北：國立台灣大學政治學研究所碩士論文。
- 韋洪武，1989，《盧梭民主思想之研究》，台北：國立政治大學政治學研究所碩士論文。
- 郝芸生，1986，《國民大會行使創制複決兩權之研究》，台北：國立台灣師範大學三民主義研究所碩士論文。
- 紀福和，1996，〈看民進黨十年走過的台獨路〉，《今日中國》，307：14-18。
- 姜皇池，1997，〈論人民自決適用於台灣之可行性〉，《台大法學論叢》，26(2)：41-120。
- 胡祖慶譯，1992，Ranney 著，《政治學》，台北：五南圖書出版公司。



- 胡經明，1984，〈國民大會與創制複決兩權〉，《憲政評論》，14(2)：20-23。
- 施劍英，1993，〈論創制複決法之擬制及公民投票法之關係〉，《憲政評論》，24(11)：17-21。
- 涂懷瑩，1971，〈六十年來各國實施創制複決的經與趨勢〉，《憲政思潮》，16：17-21。
- 涂懷瑩，1987，《中華民國憲法與人權保障》，台北：國立編譯館。
- 涂懷瑩，1992，〈創制、複決理論與實際的研討〉(上)(下)，《軍法特刊》，38(2)：3-22。
- 徐正光、宋文里合編，1989，《台灣新興社會運動》，台北：巨流圖書公司。
- 徐永明，2004，〈公投民主與代議民主之關係—以台灣經驗為例〉，《台灣民主季刊》，1(2)：1-26。
- 高永光，1998，〈公民投票與創制、複決（公投嚇走拜耳？）〉，《法律與你系列》，103-109。
- 高朗，1995，〈魁北克問題與加拿大憲法改革〉，《歐美月刊》，10(6)：59-68。
- 高湘、高全宇(譯)，丹尼斯·朗著，1994，《權力—它的形成、基礎和作用》，台北：桂冠圖書公司。
- 郭正亮，1998，《民進黨轉型之痛》，台北：天下文化。
- 郭秋永譯，1981，《民主理論—參與》，台北：國大憲研會。
- 郭秋慶，1996，〈西歐公民投票的經驗與借鏡〉，《歐美月刊》，11(5)：115-121。
- 郭秋慶，1998，〈西歐公民投票的行政及其功能的分析〉，《空大行政學報》，8：153-166。
- 郭逸瑄，2003，〈公民投票與創制複決權之行使〉，《中山女高學報》，3：1-12。
- 郭基譯，1993，Chalmers Johnson 著，《革命：理論與實踐》，台北：時報文化出版社。
- 柳金財，2000，〈民進黨的台獨論述與大陸政策：過程、轉型與發展〉，《東亞季刊》，31(2)：124-126。
- 翁岳生，1994，《行政國家之行政與司法》，台北：月旦出版公司。
- 翁興利，1998，《公共政策》，台北：國立空中大學出版。
- 桂宏誠，1993，《司法審查權政治基礎之研究》，台北：東海大學政治學研究所博士論文。
- 孫中山，1981，《國父全集第二冊》，中國國民黨黨史委員會。
- 陳世博，1994，《國際法上自決的理論與實際》，台北：私立東吳大學法律研究所碩士論文。
- 陳志瑋，〈三二〇公投與臺灣政治發展分析〉，《臺灣民主》，1(2)：43-72。
- 陳和全，2000，《政治博奕模型與決策》，台北：國立政治大學政治學研究所碩士論文。
- 陳怡凱，1995，《基本權之衝突—以德國法為中心》，台北：台灣大學法律研究所碩士論文。
- 陳建朝，1970，《以現代立憲主義論台灣民間社會的制憲運動》，台北：台灣大學政治學研究所碩士論文。

- 陳金貴，1992，〈公民參與之研究〉，《人事月刊》，16(1)：12-13。
- 陳秉璋，1992，《政治社會學》，台北：三民書局。
- 陳秉璋、陳信木合著，1993，《邁向現代化》，台北：桂冠圖書公司。
- 陳坤森，1993，《當代民主類型與政治》，台北：桂冠山版社。
- 陳春生，1995，《能利用與法之規制》，台北：月旦出版公司。
- 陳英鈴，2004，〈公民投票法的制度設計〉，《臺灣民主》，1(2)：73-93。
- 陳翁平，1995，《中國統一問題之探討：理論、政策、模式與方案之研析》，台北：中國文化大學中山學術研究所博士論文。
- 陳翁平，2000，〈一九九五年魁北克主權公投與競選陣營的公投政策及策略運用之探討〉，《大漢學報》，15：195-207。
- 陳翁平，2002，〈主權公投對於當前臺灣統、獨問題的意含與影響之探討〉，《政策研究學報》，2：71-104。
- 陳清秀，1997，〈憲法上之人性尊嚴〉，《現代國家憲法—李鴻禧教授六秩華祝壽論文集》，台北：月旦出版公司。
- 陳隆志，1990，《台灣地位的進化與退化—舊金山和約四十年後》，台北：公民投票雜誌社。
- 陳隆志，1993，《台灣的獨立與建國》，台北：月旦。
- 陳隆志編，1996，《台灣憲法文化的建立與發展》，台北：前衛出版社。
- 陳隆志主編，1999，《公民投票與台灣前途》，台北：前衛出版社。
- 陳愛娥，1999，〈代議民主體制是民主原則的不完美形式〉，《警察大學法學論集》，4：17-47。
- 陳新民，1992，〈國家主權理論與漸進統一之階段〉，《分裂國家統一經驗研究報告：以德國和韓國為例》，陸委會委託專案研究報告。
- 陳新民，1996，《憲法基本權利之基本理論(上冊)》，台北：三民書局。
- 陳新民，1996，《憲法基本權利之基本理論(下冊)》，台北：三民書局。
- 陳新民，1999，《中華民國憲法釋論》，台北：三民書局。
- 陳慈陽，2004，〈評<Referendums around the World: The Growing Use of Direct Democracy>(世界各國公民投票--直接民主的大量運用)ed. by David Butler and Austin Ranney〉，《臺灣民主》，1(2)：205-208。
- 陳嘉宏，1994，《階級結構的轉型與台灣政治反對運動(1950~1993)》，國立政治大學三民主義研究所碩士論文。
- 陳德新，1994，《我國中央與地方權限劃分之研究》，台北：中國文化大學中山學術研究所博士論文。
- 陳鴻瑜，1999，〈從東帝汶公民投票論其對臺灣之意義〉，《政策月刊》，51：28-30。
- 莊雅萍，2000，《公民投票之理論與經驗—1998年台南市公民投票之個案研究》，國立成功大學政治經濟研究所碩士論文。

- 粘錫麟，1997，《鹿港反杜邦十年祭專輯》，鹿港：綠色主張工作室。
- 畢英賢，1991，〈蘇聯的公民投票與新聯邦制〉，《問題與研究》，30(5)：1-10。
- 許世楷，1995，《世界各國憲法選集》，台北：前衛出版社。
- 許志雄，1993a，《憲法之基礎理論》，台北：稻禾出版社。
- 許志雄，1993b，〈憲法上之個人尊嚴原理〉，《法學研究》，7：22-30。
- 許志雄，1995，〈國民與主權〉，《月旦法學雜誌》，3：49-50。
- 許志雄，1997a，〈主權論的歷史軌跡〉，《月旦法學雜誌》，20：22-29。
- 許志雄，1997b，〈憲政轉換時期的認識與抉擇－國家定位與憲法走向的思考〉，《法政學報》，8：1-32。
- 許志雄，1998，〈國民主權〉，《月旦法學雜誌》，45：103-108。
- 許志雄，1999，〈邁向永續發展的住民參與〉，國科會期中論文研討會，1-31。
- 許宗力，1987，《公民投票制度評析與建言》，國民大會憲政改革委員會委託研究計畫。
- 許宗力，1994，《法與國家權力》，台北：月旦出版公司。
- 許宗力，1998，〈憲法與公民投票--公投的合憲性分析與公投法的建制〉，《新世紀智庫論壇》，2：35-51。
- 許宗力，1999a，〈公民投票入憲的評估與建議〉，《新世紀智庫論壇》，6：16-26。
- 許宗力，1999b，《憲法與法治國行政》，台北：元照出版公司。
- 許慶雄，1998，《憲法入門 II(政府體制篇)》，台北：月旦出版公司。
- 許慶雄，1999，《憲法入門 I(人權保障篇)》，台北：元照出版公司。
- 游勝雄，2004，《從「多元寬容」論民主與公民投票》，國立台北大學法學研究所碩士論文。
- 隋杜卿，〈當前國內公民投票的爭議與辯證〉，《國家政策論壇》，92(冬)：13-20。
- 梁文傑，2004，〈320 公投的意義及其對兩岸關係之影響〉，《交流》，74：28-30。
- 曹金增，2003，〈論公民投票三階段：各國實施經驗分析〉，《問題與研究》，42(4)：129-159。
- 曹金增，2004年3月，《解析公民投票》，台北：五南。
- 符樹強，1984，《違憲立法審查制度之研究》，台北：國立中興大學法律研究所碩士論文。
- 張乃維，1979，《國際法上人權與其保障問題》，台北：臺灣商務印書館。
- 張正修，1994，〈從民主政治之理念談公民投票〉，《中國比較法學會學報》，15：471-562。
- 張世賢，1991，〈直接民主在政策制定所衍生之問題〉，《法商學報》，25：287-303。
- 張世賢、陳恒鈞合著，1997，《公共政策》，台北：商鼎文化公司。
- 張治安，1992，《中國憲法及政府》，台北：五南圖書出版公司。
- 張明貴(譯)，麥可福生著，1992，《自由民主的經驗與時代》，台北：桂冠圖書公司。
- 張金鑑，1994，《西洋政治思想史》，台北：三民書局。
- 張炳煌、邱晃泉著，1993，《歐洲共同體解讀》，台北：月旦出版公司。

- 張茂柏譯，Dennis Lloyd 著，1993，《法律的理念》，台北：聯經出版社。
- 張釗嘉，1996，《中華民國憲法在台灣地區之實施與變遷 1949~1994》，台北：中國文化大學中山學術研究所博士論文。
- 張建中，1998，《公民投票與議會投票之比較研究—以理性抉擇論分析之》，台北：國立政治大學中山人文社會科學研究所碩士論文。
- 張芝颯、辛翠玲，2003，〈歐盟對外貿易談判--從制度面看執委會與理事會之互動〉，《問題與研究》，42(3)：121-138。
- 張執中，2002，〈兩岸對政治談判的評估及因應策略分析〉，《問題與研究》，41(1)：25-49。
- 張國龍，2004，〈公民投票與反核運動〉，「公投民主在台灣」學術研討會（2月6日）。
- 張福建、蘇文流合編，1995，《民主理論：古典與現代》，台北：中央研究院社會科學研究所。
- 張臺麟，1996，〈瑞士的公民投票：理論與實踐〉，《問題與研究》，35(9)：36-48。
- 張臺麟，2000，〈法國第五共和實施公民投票之研究〉，《問題與研究》，39(12)：25-40。
- 張嘉尹，1992，《憲法解釋理論之研究》，台北：台灣大學法律研究所碩士論文。
- 張瓊文，1980，《從法治國家思想之演變論依法行政原則》，台北：國立政治大學法律研究所碩士論文。
- 張顯耀，1995，《歐洲聯盟—發展『共同外暨安全政策』之研究》，台北：幼獅文化事業公司。
- 湯德宗，1998，《權力分立新論》，台北：三民書局。
- 鄒文海，1999，《比較憲法》，台北：三民書局。
- 彭堅汶，2000，〈公民投票與臺灣地區的憲政發展〉，《中山人文社會科學期刊》，8(1)：1-34。
- 童振源、徐斯儉，2004，〈兩岸關係情勢與建議〉，政大國關中心「2004年政策建言--我國外交暨大陸政策的機會與挑戰」，<http://www.ettoday.com/2004/05/22/11081-1633792.htm>（2005年4月18日）。
- 黃克武，1994，〈公民投票與盧梭思想(從民主理論看當前台灣公民投票之論爭)〉，《當代》，104：116-121。
- 黃東益，2004，〈評<The Referendum Experience in Europe>(歐洲公民投票的經驗)ed. by Michael Gallagher and Pier Vincenzo Uleri〉，《臺灣民主》，1(2)：201-204。
- 黃建輝，1995，《違憲審查與司法造法》，台北：台灣大學法律研究所博士論文。
- 黃容護，1999，《公共管理》，台北：商周。
- 黃昭元主編，2005，《兩國論與台灣國家定位》，台北：學林。
- 黃錦堂，1995，《地方自治法治化問題之研究》，台北：月旦出版公司。
- 黃錦堂，1996，〈公民投票在我國適用之檢討〉，《問題與研究》，35(7)：49-55。
- 黃偉峰，1998，〈由國際經驗看公民投票〉，《新世紀智庫論壇》，2：18-34。

- 黃偉峰，1998，〈從公民投票經驗之比較研究檢證其基本假設—英美法瑞義爲例〉，《選舉研究》，5(1)：1-36
- 黃偉峰，2004，〈從選票區位結構試探影響 2004 年「和平公投」之相關因素〉，《臺灣民主》，1(3)：73-98。
- 黃勝興，2001，《從「國民主權」原理論公民投票制度》，台北：國立台北大學博士論文。
- 曾建元，1995，〈論公民投票法的法理基礎〉，《憲政評論》，26(4)：12-14。
- 喬寶泰，1974，〈直接民權制度之研究〉，《憲政論壇》，6(12)：9-14。
- 朝陽，1991，〈論直接民權與間接民權之分際〉，《憲政評論》，22(5)：5-7。
- 董世芳，1978，《論憲法與政權》，台北：正中書局。
- 董保城(譯)，Fritz Ossenbuhl 著，1993，〈德國統一後憲政改革之難題〉，《法律通訊》，165：64-69。
- 董保城，2001，〈創制複決法草案與公民投票之探討〉，《憲政時代》，27(2)：93-101。
- 董翔飛，1992，〈國民大會行使創制複決權之議〉，《中央月刊》，25(3)期：14-15。
- 葉俊榮，1990，〈臺灣第一件公民投票案：後勁反五輕民意調查觀察報告〉，《國家政策》，6：136-141。
- 葉俊榮，1998，〈「公民投票」在臺灣的實踐〉，《新世紀智庫論壇》，2：52-64。
- 葉祖灝，1984，〈瑞士的憲法與政府〉，《憲政評論》，50(1)：3-4。
- 賈宛鈺，1993，《波多黎各公民自決案之研究》，高雄：國立中山大學中山學術研究所碩士論文。
- 楊皓清，1998，《憲法變遷與修憲政治—民主轉型國家的因應策略及其侷限》，台北：台灣大學法律研究所碩士論文。
- 傅肅良，1991，《中國憲法論》，台北：三民書局。
- 逸扶東，1991，《西洋政治思想史》，台北：三民書局。
- 雷崧生譯，Hans Kelsen 著，1981，《法律與國家》，台北：正中書局。
- 趙敦華，1990，《羅斯的『正義論』解說》，台北：遠流出版社。
- 趙際良，1992，〈國民大會行使創制複決兩權平議〉，《法律評論》，58(4)：16-18。
- 鄭乃文，1998，《我國憲法增修後行政權與立法權關係之研究》，台北：中國文化大學中山學術研究所博士論文。
- 廖文章，2000，〈論創制、複決與公民投票〉，《研究與動態》，2：36-37。
- 廖益興，1993，〈台灣威權體制及其轉化的效應〉，《政治學報》，21：77-98。
- 廖揆祥，2004，〈公民投票在德國各級政治體系的發展〉，《臺灣政治學刊》，8(2)：51-120。
- 廖彬良，1993，《台灣反核實錄》，台北：前衛。
- 管歐，1997，《中華民國憲法論》，台北：三民書局。
- 管碧玲，2004，〈公民投票與主權運動〉，收錄於《公投民主在台灣研討會論文集》，

台北：台灣智庫。

- 鄭又平，1999，〈務實評估公民投票的利與弊〉，《政策月刊》，46：28-29。
- 鄭昆山，1999，〈從國民主權法理論釋字第 328 號解釋〉，《法學叢刊》，44(1)：39-60。
- 鄭海麟，2004，〈公投法，溫布會談與未來兩岸關係試析〉，《海峽評論》，157：19-24。
- 鄧志松(譯)，1990，〈複決權的理論〉，《憲政思潮》，90：121-129。
- 鄧國光(譯)，1982，〈創制和複決的憲法性〉，《憲政思潮》，57：124-151。
- 黎寶文，2001，《民進黨大陸政策之研究：一個雙層賽局的觀點》，國立中正大學政治學研究所碩士論文。
- 潘誠財，1996，〈我國憲法修憲程序芻議〉，《復興崗學報》，57：88-102。
- 潘啓生，2000，《慢慢自決路—從民族自決理論探討台灣前途自決之可能性》，台北：文京圖書。
- 劉慶瑞，1999，《中華民國憲法要義》，台北：三民書局。
- 劉文仕、林昱奇，2001，〈我國公民投票制度之立法取向--以民國九十年行政院版「創制複決法」草案為中心〉，憲政時代，27(2)：75-93+99-101。
- 劉幼苓，2004，〈第一次公投，台灣人民不能缺席〉，《Taiwan News 財經、文化週刊》，125：8-10。
- 劉鐵軍，2001，〈對公民投票應有的認識〉，《空大學訊》，269：22-26。
- 蔡志方，1981，《法治國家中司法之任務》，台北：台灣大學法律研究所碩士論文。
- 蔡宗珍，1997，〈國民主權於憲政國家之理論結構〉，《月旦法學雜誌》，20：30-37。
- 蔡家泓，2004，〈試析公民投票對政治與政黨體系之影響〉，《台灣民主季刊》，1(2)：29-35。
- 蔡秀卿，1998，〈從日本國民投票、住民投票之理論與實踐檢討我國住民投票法制化之問題〉，收錄於《憲法體制與法治行政：城仲模教授六秩華誕祝壽論文集》，臺北市：三民。
- 蔡彥廷，1996，《西方國家公民投票之研究—就法制規範與政治裁量類型析論文》，台北：淡江大學歐州研究所碩士論文。
- 衛芷言，1996，《公民投票與公民複決概念暨使用之研究》，台中：東海大學政治學研究所碩士論文。
- 賴偉傑，2003，〈誰的公投〉，台灣智庫內部公投研討會論文。
- 謝世憲，1996，《人性尊嚴、正義與法律文化》，台北：國立中興大學法律研究所碩士論文。
- 謝復生，1996，〈公民投票：主權在民的體現或民粹主義的濫用〉，《問題與研究》，35(7)：39-46。
- 謝復生，1997，《公民投票(創制複決)制度比較研究》，台北：行政院研究發展考核委員會編印。
- 謝登旺，1997，〈民族自決與公民投票初探--兼論臺灣住民自決與波多黎各公民自決〉，《人文與管理學報》，1(1)：111-136。
- 謝瑞智，1991，〈公民複決不是萬靈丹〉，《政治評論》，580：28-32。

- 謝瑞智，1992，《比較憲法》，台北：地球出版社。
- 謝瑞智，1995，《中華民國憲法》，台北：華泰文化事業有限公司。
- 謝瑞智，1996，《邁向 21 世紀的憲法》，台北：學英文化事業有限公司。
- 簡芳益，1989，《公共政策之制定與遊戲理論》，台北：國立政治大學財政學研究所碩士論文。
- 蕭全政，1992，〈法律與政治、經濟間的辯證關係－從法形式主義與社會生活間的疏離論當前法治不立的根源〉，《政治科學論叢》，4：107-130。
- 蕭新民，1989，〈直接民權的意義與功用〉，《中國憲政》，24(12)：16-19。
- 韓廷一，1989，〈論國民大會制度的理論與實際〉，《中山社會科學季刊》，4(4)：1-20。
- 薛化元，1993，《民主憲政與民主主義的辯證發展－張君勱思想研究》，台北：稻禾出版社。
- 薛化元，2004，〈公民投票與「改變現狀」〉，《TaiwanNews 財經文化周刊》，115：48-49。
- 鍾凱勳，2001，《從權利分立原則論公民投票法制之建構》，台北：國立台北大學法律研究所碩士論文。
- 魏麒原，1989，《理性抉擇與政治參與》，台北：政治大學政治學研究所碩士論文。
- 薩孟武，1996，《政治學》，台北：三民書局。
- 薩孟武，1989，《中國憲法新論》，台北：三民書局。
- 羅志淵，1991，《法國政府及政治》，台北：正中書局。
- 蘇永欽，1995，《合憲性控制的理論與實際》，台北：月旦出版公司。
- 蘇永欽，1991，〈兩德統一的憲法問題〉，《政大法學評論》，43：87。
- 蘇永欽，2001，〈創制複決與諮詢性公投--從民主理論與憲法的角度探討〉，《憲政時代》，27(2)：21-49。
- 蘇昭英、蔡季勳主編，1999，《台灣社區總體營造的軌跡》，台北：行政院文建會。
- 蘇義雄，1989，《平時國際法》，台北：三民書局。
- 蘇慧青，1992，〈波羅的海三國獨立經過〉，《問題與研究》，31(6)：79-91。

## 貳、西文部份

- Ajami, F.,1990. "A Referendum on the Postcolonial State--The Battle of Algiers." *New Republic*, 12-13.
- Almond,G.A and Powell, G.B.Jr,1978.*Comparative Politics: System, Process, and Policy*, 2nd ed. Boston: Little Brown Company.
- Allsmang, John M, 1991. *California Initiatives and Referendums 1912-1990: A Survey and Guide to Research*, Los Angeles: UCIA.
- Anderson, C. J and Goillory, C. A.,1997. "Political Institutions and Satisfaction with Democracy: A Cross--National Analysis of Consensus and Majoritarian systems." *American Political Science Review* 67-81.
- Archer, Keith and Ellis, F.,1994. "Opinion Structure of Party Activist: The Reform Party of Canada." *Canadian Journal of Political Science* 277.
- Arnao, G.,1994. "Italian Referendum Deletes Criminal Sancitons for Drug-Users." *Journal of Drug Issues* 483-487.
- Atkison, Michael M.,1994. "What kind of Democracy Do Canadians Want?" *Canadian Journal of Political Science* December: 717-745.
- Bakvis, H. and Macpherson, L. G.,1995. "Quebec Block Voting and The Canadian Electronal System." *Canadian Journal of Political Science* 659-942.
- Balthazar, Louis,1995. "Quebec and The Ideal of Fedealism." *The American Academy of Political and social Science* March: 40-53.
- Barber, James David, 1972. *Citizen Politics: An Introduction to Political Behavior*, Chicago: Markham.
- Barber, B.Strong, 1984. *Democracy: Parcipatory Politics for A New Age*. California: University of California Press.
- Barnes, Thomas G, 1995. "There'll Always Be A Canada and A Canadian Constitution Crisis." *The Annals*, March.
- Baum, D.,1991. "Pinpointing Apparent Fraud in The 1861 Taxes Secession Referendum." *Journal of Interdisciplinary History* 201-221.
- Berglunt, Seen and Jan,Ake Dellenbrant,1994.*The New Democracies in Eastern Europe*. Hants, UK.: Edward Elgra.
- Berlin Isaiah, 1969. *Two Concepts of Liberty-Four Essays on Liberty*. Oxford: Oxford University Press.
- Berman, D.R.,1986. "Voters, Candidates, and Issues in The Progressive Era: An Analysis of The 1912 Presidential Election in Arizona." *Social Science Quarterly*, June: 255-266.
- Berstein, R.J., 1976. *The Restructing of Social and Political Theory*. New York: Harcouut Brace Joranorich, Inc..



- Biddle, William Wishart, 1965. *The Community Development Process: The Rediscovery of Local Initiative*. New York: Holt, Rinehart and Wilson.
- Blair, Anthony J. ,1998.” The Limits of Dialogue Model of Argument.” *Argumentation*, 12(2) : 325-339.
- Blais,A. and Gidengil,E.,1993. ” Things Are Not Always What they seem: French – English Differences and The Problem of Measurement Equivalence.” *Canadian Journal of Political Science*, September: 541-555.
- Blodgett, N.,1988. “Maryland Referendum a Pistol.” *ABA Journal* October: 30
- Bogdanor, V(ernon), 1981. *The People and The Party System --- The Referendum and Electoral Reform in British Politics*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Bohnet, Iris and Frey,Bruno, S.,1994. “Direct-Democratic Rules: The Role of Discussion.” *Kyklos* 341-354.
- Bohnet, I. and Frey, B. S.,1994. “Direct-Democratic Rules-The Role of Discussion.” *Kyklos* 341-354.
- Boudreaux Donald J. & Pritchard A. C., 1993. “Rewriting the Constitution: An Economic Analysis of The Constitutional Amendment Process.” *Fordham Law Review*, 62: 111.
- Box-Steeffensmeier, J.M and Smith, R.M.,1996. “The Dynamics of Aggregate Partisanship.” *American Political Science Review*, September: 567-580.
- Brand, J., 1986. “Political Parties and the Referendum on National Sovereignty: The 1979 Scottish Referendum on Devolution.” *Canadian Review of Studies in Nationalism*, 13(1) : 36-38.
- Buchanan, J.M. and Tullock,G.,1994. *The Calculus of consent*. Ann Arbor: The University of Michigan Press.
- Bullock, I. and Reynolds, S.,1987. “Direct Legislation and Socialism- How British and French Socialists Viewed The Referendum in The 1890s.” *History Workshop* 62-81.
- Burgess, Michael,1994. “Constitutional Reform in Canada and The 1992 Referendum.” *Parliamentary Affairs*, July: 363-379.
- Butler David and Kitlinger Uwe, 1976. *The 1975 Referendum*. New York: The Macmillan Press Ltd.
- Butler David, and Ranney Austin, 1978. *Referendums: A Comparative Study of Practice and Theory*. Washington, D.C.: American Enterprise Institute.
- Butler David and Ranney Austin, 1981. *The Referendums Device*. Washington D.C.: American Enterprise Institute for PublicPolicy Reseach.
- Butler David and Ranney Austin,1994. *Referendums Around The World: The Growing Use of Direct Democracy*. Washington, D.C.: American Enterprise Institute.
- Choi, H.C., & Becker, S.L., 1987. “Media use, Issue/Image Discriminations and Voting.” *Communication Research*, 14(3) : 267-291.

- Clarke, Harold. and Kornberg, Allan, 1994. "The Politics and Economics of Constitutional Choice: Voting in Canada's 1992 National Referendum." *The Journal of Politics*, November: 940-962.
- Clarke Harold D. & Kornberg Allan, 1996. "Choosing Canada? The 1995 Quebec Sovereignty Referendum." *Political Science & Politics*, 29: 676.
- Clements, John, 1983. *Polls, Politics and Populism*. Aldershot, Hants: Gower.
- Craig, Rober T. 1996. "Practical-Theoretical Argumentation." *Argumentation*, 10(4) : 461-474.
- Cronin, Thomas E., 1989. *Direct Democracy: The Politics of Initiative, Referendum, and Recall*. Cambridge, Massachusetts: Harvard University Press.
- Dahl, R., 1989. *Polyarchy: Participation and Opposition*. New Haven: Yale University Press.
- Denhardt, Robert B., 1984. *Theories of Public Organization*. Monterey, C.A.: Brooks/Cole Publishing Company.
- Desario Jack and Stuart Langton eds., 1987. *Citizen Participation in Decision Making*. NY: Greenwood press.
- Dicey, A.V. 1962, *Introduction to The Study of The Law of The Constitution*, 10th ed. New York: Macmillan.
- Downs, A., 1957. *An Economic Theory of Democracy*. New York: Harper & Row.
- Downs, A., 1982. *Dilemmas of Pluralist Democracy: Autonomy VS. Control*. New Haven Conu: Yale University Press.
- Dye, Thomas R., 1992. *Understanding Public Policy*. N.Y.: Prentice Hall, Inc.
- Enelow, J.M and Hinich, M.j., 1997. *The Spatial Theory of Voting*. New York: Cambridge University Press.
- Farced Zakaria, 1997. "The Rise of Illiberal Democracy." *Foreign Affairs*, 22: 34-39.
- Farley, Lawrence T. 1986, *Plebiscites and Sovereignty The Crisis of Political Illegitimacy*, Colorado: Westview Press.
- Farrar, John H., 1977. *Introduction to Legal Method*. London: Sweet and Maxwell.
- Fay, B., 1975. *Social Theory and Poitical Practice*. London: George Allen and Unwin.
- Feaver, George, 1996. "Canadian Political Miscalculation? Quebec's Referendum 95." *Government and Opposition*, Winter: 294-305.
- Fishkih, James S., 1988. *Democracy and Deliberation--new Direction for Democratic Reform*, New Heven: Yale University Press.
- Freiman, M. P. and Grasso, P. G., 1982. "Some Conceptual Comments on The 1978 Tax Revolt." *Social Science Quarterly*, September: 572-581.
- Galvin, T., 1992. "States Use Ballot Propositions to Take The Initiative." *Congressional Quarterly Weekly Report* 505-506.
- Gilbert H. Corning & Sven Reckwerth, 1997. "The Revision of the German Basic Law: Current Perspectives and Problems in German Constitutional Law." *Public Law* Spring: 137.

- Ginsberg, Benjamin, 1976. "Election and Public Policy." *The American Political Science Review*, 70(1) : 41-49
- Goldman, Alvin, 1997. "Argumentation and Interpersonal Justification." *Argumentation*, 11(2) : 155-164.
- Goodhart, Philip 1976. *Full-hearted Consent---The Story of The Referendum campaign and The Campaign for The Referendum*. Great Britain: Stellar Press.
- Goodin, R.E., 1996. "Institutionalizing The Public Interest: The Defence of Deadlock and Beyond." *American Political Science Review*, June: 331-343.
- Graham, Keith, 1986. *The Battle of Democracy ---Conflict, Consensus and The Individual*, Great Britain: Wheatsheaf Books.
- Granberg, D. and Hoimberg, S., 1986. "Preference, Expectations, and Voting in Sweden's Referendum on Nuclear Power." *Social Science Quarterly*, June: 379-392.
- Gregory Henderson and Lebow Richard Ned and Stoessinger John G. (eds.), 1974. *Divide Nations in A Divided World*. N.Y.: David Mackay company, Inc.
- Hahn, H. and Kamienichi, S., 1987. *Referendum Voting --- Social Status and Policy Preferences*. New York: Greenwood Press.
- Ham, C. & Hill, M., 1984. *The Policy Process in The Modern Capitalist state*. Sussex: Harvester Press.
- Harmon, Michael N., 1981. *Action Theory for Administration*. N.Y.: Longman Inc.
- Hans Kohn, 1968. "Nationalism" in David L. Sills ed., *International Encyclopedia of The Social Sciences*. N.Y.: The macmillian Co.
- Hermen, V. and Mendel, F., 1976. *Parliament of The World*. London: Macmillan.
- Hoekstra, P., 1994. "The Case for a National Referendum." *Policy Review*, 69 : 83-86.
- Huntington, S.P., 1992. *The third Wave: Democratization in The Late Twentieth Century*, Norman Okla: University of Oklahoma Press.
- Hurst Hannum, 1990. *Autonomy, Sovereignty, and Self Determination: The Accommodation of Conflicting Right*. Philadelphia, Pennsylvania: University of Pennsylvania Press.
- Inbar, Michael, 1999. "Argumentation as Rule-Justified Claims: Elements of a Conceptual Framework for the Critical Anaysis of Argument." *Argumentation*, 13(1) : 27-42.
- Jockel, Joseph T., 1995. "On Watching, from across the Border, the Canadian Game of Chicken." *The Annals*, 538 : 16-26.
- Johnstone, Richard, 1993. "An Inverted Logroll: The Charlottetown Accrod and the Referendum." *Political Science & Politics*, 16(1) : 43-48.
- Key, V.O.Jr., 1976. *Public Opinion and American Democracy*. New York: Knopf.
- Kobach, K.W., 1993a. *The Referendum: Direct Democracy in Switzerland*. England: Dartmouth Publishing Company Ltd.

- Kobach, K. W.,1993b. "Recent Developments in Swiss Direct Democracy." *Electoral Studies*, 12(4) : 342-65.
- Laycock Douglas,1990. "Notes on The Role of Judicial Review, The Expansion of Federal Powers, and The Structure of Constitutional Rights." *Yale Law Journal*, 99: 1711.
- Lee, Eugene. C.,1988. "Can the British Voter Be Trusted — The Local Referendum and Tax-Reform." *Public Administration*, 40(2) : 165-80.
- Lindblom, C.E.,1980. *The Policy Making Process* (2nd ed.). New Jersey: Prentice Hall Inc.
- Lijphart, Arend., 1969. "Consociational Democracy." *World Politics*, 21 : 207-25.
- Macmillan, G., 1992. "The Referendum, the Courts and Representative Democracy in Ireland." *Political Studies*, 40(1) : 67-78.
- Magleby, D. B., 1986. "Legislatures and the Initiative — The Politics of Direct Democracy." *The Journal of State Government*, 59(1) : 31-39.
- Magleby, D. B., 1988. "Taking the Initiative: Direct Legislation and Direct Democracy in the 1980s." *Political Science and Politics*, 21 : 601-2.
- Mclean,Iain.,1989. *Democracy and New Technology*. Oxford: Polity Press.
- McRoberts, Kenneth., 1991. "Canada' s Constitutional Crisis." *Current History*, 90 : 413-414.
- Mendelsohn, H., 1973. "Some reasons why information campaigns can succeed." *Public Opinion Quarterly*, 37 : 50-61.
- Milne, R.S.,1976. *Government and Politics in Malaysia*. Boston: Houghton Mifflin.
- Mueller, D.C.,1989. *Public Choice II: A Revised Edition of Public Choice*, New York: Cambridge University Press.
- Ordeshook, P.C., 1986. *Game Theory and Political Theory*, New York: Cambridge Press.
- Page, Benjamin I.,1972. "Comment : The Assessment of Policy Voting." *The American Political Science Review*, 66(2) : 456.
- Palmer, Norman D.,1986. *Elections and Political Theory*, New York: Cambridge Press.
- Parry, B. E., 1983. "Binding referenda." *Social Policy*, 14 : 33-34.
- Pateman, Carole, 1987. *Participation and Democratic Theory*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Plumer,Gilbert, 2001. "Phenomenological Argumentative Structure." *Argumentation*, 15(2) : 173-189.
- Popkin S., 1991. *The Reasoning Voter*. Chicago: Chicago Univ. Press.
- Price, Charles M., 1975. "The Initiative: A Comparative State Analysis and Reassessment of a Western Phenomenon." *Western Political Quarterly*, 28(2) : 246-248.
- Putnam, Robert D.,1993. "Diplomacy and Domestic Politics: The Logic of Two-Level Game," in Peter B. Evans, Harold Karan Jacobson., Robert D. Putnam eds., *Double-Edged Diplomacy: International Bargaining and Domestic Politics*. Berkeley: University of California Press.

- Ranney, Austin, 1981. *The Referendum Device*. Washington, D.C.: American Enterprise Institute ed.
- Rimmerman, Craig A., 1993. *Presidency by Plebiscite—The Regan-Bush Era in Institutional Perspective*. Boulder, Colo.: Westview Press.
- Rivkin, Arnold, 1969. *Nation-Building in Africa-Problems and Prospects*. Rutgers U. Press.
- Rourke, John T, and Hiskes, Richard P. and Zirakzadeh, C.E., 1992. *Direct Democracy and International Politics: Deciding International Issues Through Referendum*. Boulder, Colorado: Lynne Rienner Publishers.
- Sartori, Giovanni, 1992. *Parties and Party Systems*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Sartori G., 1994. *Comparative Constitutional Engineering*. New York: Nyu Press.
- Schmidt, David D., 1989. *Citizen Lawmakers: The Ballot Initiative Revolution*. Philadelphia: Temple University Press.
- Siegel, Harvey, 1999. “Argument Quality and Cultural Difference.” *Argumentation*, 13(2) : 183-201.
- Smith, Gordon, 1975. “The referendum and political change.” *Government and Opposition*, 10(3) : 294-305.
- Smith, Thomas B., 1986. “Referendum Politics in Asia.” *Asian Survey*, 26(7) : 793-814.
- Snoeck Henkemans, Francisca A., 2000. “State-of-the-Art: The Structure of Argumentation.” *Argumentation*, 14(2) : 447-473.
- Steiner, Jurg, 1991. *European Democracies*, London: Longman.
- Suksi, Markku. *Bringing in The People: A Comparison of Constitutional Forms and Practices of The Referendum*. Boston: Martinus Nijhof.
- Suksi, Markku, 1992. *Referendum and National Decision making Study of Form and Practice*. Ann Arbor: University Microfilms International.
- Tallian, Laura, 1977. *Direct Democracy: An Historical Analysis of The Initiative, Referendum and Recall Process*. Los Angeles, California: People’s Lobby Inc.
- Thompson, Frank J., 1993. *Revitalizing State and Local Public Service: Strengthening Performance, Accountability and Citizen Confidence*. San Francisco: Josse-Bass Pub.
- Van Rees, Agnes M., 1995. “Analysing and Evaluation Problem-Solving Discussions.” *Argumentation*, 9(2) : 343-362.
- Voakes, P.S., et al., 1996. “Diversity in the news: A conceptual and methodological framework.” *Journalism and Mass Communication Quarterly*, 73(3) : 586.
- Walesa, Lech, 1991. *The Struggle and Triumph*. N.Y.: Arcade.
- Waldo Dwight, 1984. *The Administrative State*. New York: Holmes & Meier Publishers, Inc.
- Wellman, Christopher, 1995. “A defense of self-determination and secession.” *Philosophy and Public Affairs*, 24(2) : 142-71.
- Wooton, Graham, 1978. *Pressure Politics in Contemporary Britain*. Toronto: Lexitngon Books.

Wright,Larry, 2001. “Justification,Discovery,Reason & Argument.” *Argumentation*, 15(1) : 97-104.

Wynes W. Anstey,1976. *Legislative, Executive and Judicial Power in Australia*. Sidney: The Law Books Co.

Zimmerman, Joseph P.,1986. *Participatory Democracy--Populism Revived*. New York: Praeger Publishers.

