第五章　結論

本文已經就公民投票的主要理論爭議，以及公民投票在世界各國的實踐節制情形，做了相當充分的討論，亦即在前面的章節中，對於公民投票的制度設計，如何彌補公民投票先天性的缺陷，已做了綜合性的介紹與比較，我們在觀察世界各國公民投票的制度的同時，必須要同時考量該國的政治情況，公民投票的成功與否，與良好的制度設計有直接的相關，然而，只有表面上的制度與法律，並不能確保直接民主的順利實行，從瑞士成功的公民投票施行經驗，我們可以清楚地知道，民眾本身的民主素養，是確保民主政治順利運行的基礎，一切民主程序的運作，都必須藉由學習而獲得，而不是單靠法令制度來維持。

第一節　研究發現

一、公民投票的理論

（一）公民投票的定義

公民投票在英文裡常使用的字彙有：plebiscite、referendum 以及 initiative，而這三者所代表的意義如下：

1.plebiscite：是種超越憲法層次的公民投票，指涉關於「主權、領土議題」方面的公投，又可翻譯為「公民自決」，係指基於民族自決原則，針對領土、主權歸屬之投票。

2.referendum：是種在憲法規範之下的公民投票，指涉關於憲法修改案、法律創制或修改案，以及公共政策案做最後決定的公民投票，亦即中文所稱之「複決」。

3.initiative：initiative 指一定人數公民之連署（非由行政機關或立法機關提出），請求將所提出之憲法、法律、或公共政策案，交付全民投票的制度，即中文所稱之「創制」。

（二）公民投票的理論基礎

公民投票的理論最早溯源於古希臘雅典的直接民主制，雅典的公民能夠在公民大會之中直接提案討論，並直接表決；法國思想家盧梭大力提倡民主，他認為主權源自於人民，政府只是公眾的代理人，沒有最終的決定權，民主的最終原則是以「公共意志」來決定大眾福祉，但人們對於什麼是大眾福祉常有不同意見，所以將公共意志的理論與少數服從多數的投票原則結合在一起，此可謂公民投票的第二個源頭；公民投票近代的另一個源頭，則是十九世紀末到廿世紀初的美國進步主義運動。進步運動強調以創制和複決兩項權力，淨化政治環境，監督政府，並且在行使創制與複決之際，能夠提升人民的直接參與感，加強整個公民參與政治的氛圍鼓勵人民有主導議題的能力，獲得自我實現的機會，這對美國各州公民投票的法制化，有著催化的作用。

（三）公民投票的類型

1. 「法制規範」面向

(1) M. Suksi 的分類：依照公民投票為強制性或任意性、公投結果是否具有拘束力、是否是憲法事先規範的、人民的角色是主動或被動等標準，組合成十二種公民投票的類型。

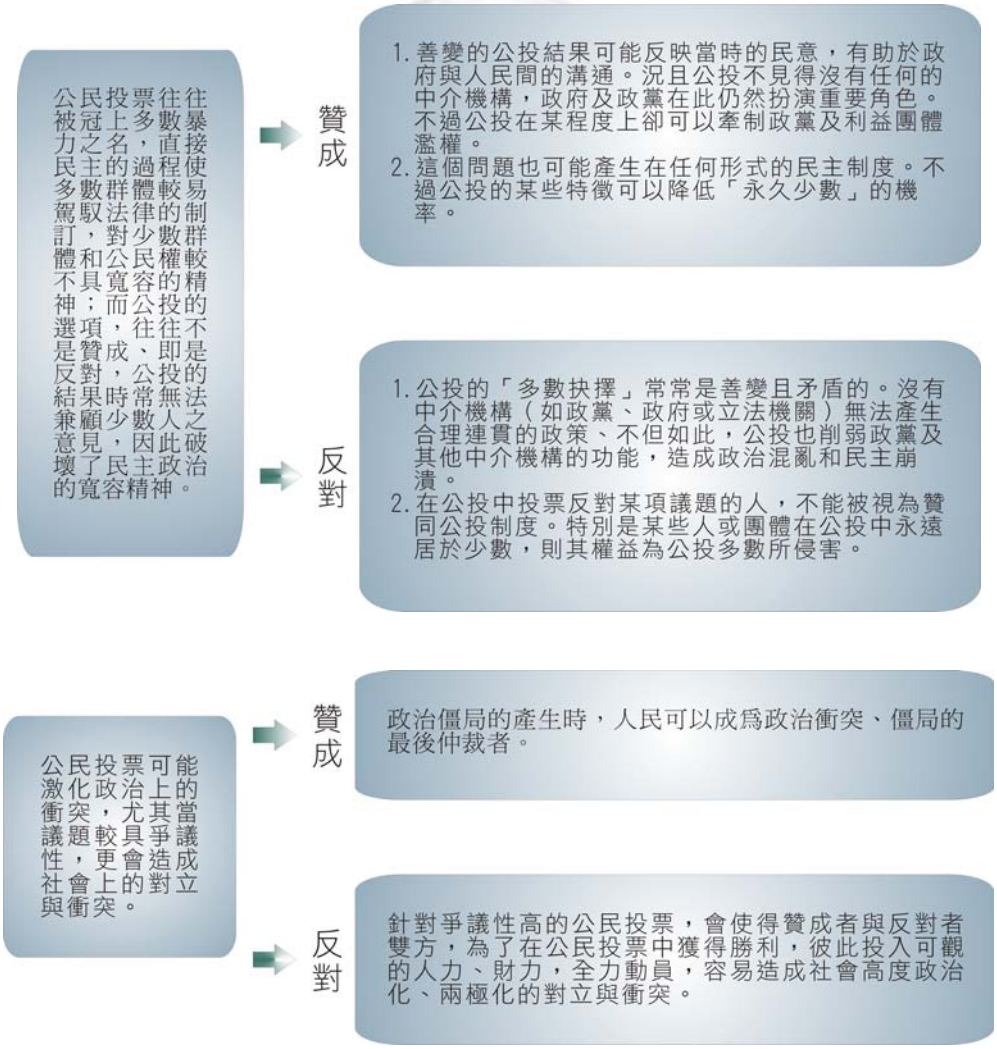
(2)蘇永欽的分類：依照 a.公民投票的發動時機：是法定公投或是任意公投；b.發動主體：是由機關交付的或是由人

民主動發動的；c.決定性質：創制或複決；d.公投的結果有無拘束力等，歸納出六種公民投票的類型。

2.依照「議題層次」：

曲兆祥依照公民投票的議題層次作分析。各種類型分別為有關國家主權事務的公民投票、有關憲法的制定與修改的公民投票、有關法律案的公民投票、有關地方自治事項及法規的公民投票、全國或地方個別公共政策事項的公民投票、諮詢性質的公民投票以及其他類型的公民投票等七種。

（四）公民投票理論的爭議



政策議題通常複雜且難以理解，人民因欠缺足夠的政策相關資訊，且沒有政策分析的能力，導致無法全盤了解政策內容，因此不能做出明智的抉擇。

贊成

1. 專業政治人物並不壟斷所有的知識和興趣，他們也能透過政黨，在公民投票辯論中貢獻所長。
2. 公民也不全然無知，他們透過傳播媒體，汲取政治資訊。
3. 最後，藉著公投的參與，公民可以自我教育和增加能力，減低其政治冷漠和疏離感。

反對

1. 一般公民不具備時間、興趣、資訊、專業知識來做明智的政治決定。
2. 現代的社會規模日益擴張，社會關係日益複雜，少有人民具備政策達其合理性的能力。即使人民對社會問題有可能做出理智的決策，也無法有充裕的時間去仔細評估各方案。

公投的設計，可能只是在益某某團體，或是利某治人物政策訴求的人民的多數公投票通常是於公民投票，而公民投票常是議題不關心。

贊成

在直接民主程序中，該特定事務決策的做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，直接民主的多數決原則在實踐上因而遠較代議民主更不容易為特殊利益團體所操縱。

反對

公民投票活動通常由較具資力的特殊利益團體發起或資助。其可能將複雜而涉及多方面的議題，以過度簡化的方式做資訊的傳布，進而影響民意的表達與立法議程。採用直接民主程序，將會越過代議民主所建立的制衡體系以及立法程序的過濾效果，開啟了少數的特殊利益團體的訴求也很難獲得多數人的青睞。

公民投票是用來彌補代議民主之不足，代議士是代替人民行使權力，強化公民投票會導致代議士代議民怠惰，且利用公民投票規避爭議性大的政策問題，因此會弱化了代議機關的威望。

贊成

1. 當人民無法滿意於國會與政黨的表現時，可以經由公民投票的程序得到修正，而不必然被棄他原先支持的政黨，因此有益於代議民主的穩定。這種由代議機關與人民共同承擔決策責任的制度，縮短了人民與政府的距離，民不再是單純的施政對象，政府決策的可信任程度也會相對地提高。
2. 民主政治仰賴公民積極參與主要的決策；而公民投票則擴大公民的政治參與，加強民主體制的合法性。

反對

1. 直接民主使得人民握有太大的權利而破壞了代議決策機制中人事權、政策權區分的制衡效果。國家的行政與立法機關功能都會因為公民投票的使用而弱化，因為無論對議案做再詳盡的分析、再謹慎的判斷，公民投票的存在就代表著決策的高度不確定性，一切都在未定之數。
2. 在代議民主之下，選舉已讓一般公民參與選擇不同政黨候選人及其政見。民眾參與公投並不增加民主體制的合法性。

目成，以或、者答認容者這只一支訴的達果純」」或的以相持，某票項治為結單成對」」藉不支寡果出選一政是的單成對」」來個的多結達數某主，識若贊反是否」，兩項量的表多的。民標共但「「「「案定選數樣能大持求。

贊成

在公投情況下，專業人士仍可以被用來告知民眾；反而日前代議式民主卻嚴重地限制人民政治參與的管道。在決策過程中專家可能基於自己的價值觀限縮決策方案的選擇性，經由專家建議而做的各種決策也不見得廣受大眾信賴。為突破不具民主正當性的決策主體所做決定仍拘束人民的現象，公投容納了較多的聲音與選擇可能，有助於人民因對抗政府因持續擴張而出現的專家依賴傾向。

反對

最易產生明智政治決定的體系是平衡人民政治參與和專家判斷。最好是由人民表示其偏好，再由專業人士代為審議並執行。公投常常簡化問題成為反兩個選項逕行投票，完全忽略問題的複雜性及其妥協折衷的可能。就後者而言，代議式民主較適當。正因為現代社會的政策議題複雜而充滿技術性，只有民意代表和專業的政府官員才是對所可能採取的行動及行動結果的最適評估者。政策或規範的達致應該透過專家的研究與國會中的協商，而不應由人民的「是」、「否」票作決定。

被少操勢家場風出成若作物，國一治付易票當人段個進政，交投來治手整捲的中的民用政的將會投之昂公利數縱必社公暴高本。

贊成

人民能對政策議題的討論、議案的用語、政治人物的立場加以審究，並隨時提出建議。公民投票的採行允許人民在選舉以外的時間介入政治程序，或改變民意代表、政府官員決定的政策，這就迫使代議士不得不致力於真實民意的反應。

反對

民意如流水，如果要求國家政策時時與民意同步的話，難保不會破壞國會多數的政策形成，政策持續能力，以及弱化國會的代議功能。

二、公民投票的實踐節制

（一）提案過濾

就公民投票的議題限制而言，我們不難發現，世界各國對於某些議題都有一定的設限，從各國的規定，大略可分為以下三部份討論：

1.提案連署：提案是使議題得以進入公共討論的機會，蓋社會資源有限，相關議題必須要獲得一定人的支持，才可以交付公投。而連署人數的審查，在義大利採用逐一審查的制度，由公民投票審議委員會查驗各連署人是否具備連署資格，以及是否符合連署要件。

2.議題限制：在此階段，除了程序上規定由誰發動，多少人發動，以及如何申請之外，在此部份，最值得討論的，則為「議題限制」的問題，也就是上述所說的實質內容的審核，一般在議題的設限之上，包括了財政事項以及關於外交、國防等其他事項。

3.事前審查：首先，在重新推翻上次公投結果的公民投票案上，公民投票審查會應該要注意是否符合法定的規定時間，瑞士規定，複決公投僅能於一年之後被另一個複決公投所推翻；而美國各州對於遭到否決的公投提案，也都不排斥重新回到公投的程序，但不同的州對於重提公投的時間則有不同規定，Mississippi 規定兩年後，可以重新提出公投案，Wyoming 則規定五年之後可以重新提出，提出時間是否符合法律的規定，也都是事先必須接受審查的部份。另外，在關於公民投票內容的問題上，在世界各國的事前審查制度中，不同國家有不同規定，可能由行政機關、立法機關或司法機關來審查；而審查的客體，可分為「程序要件」審查以及「實質內容」審查：

1.程序要件：指提案人數與資格的審查。這是必備的條件，在世界各國都必須遵照法律規定，並且通過基本要求。通常是由行政機關進行審查。

2.實質內容：議題限制與合憲或合法性的審查。由於實質內容的審查較具爭議性，因此通常由司法機關來進行審查。

比較觀察各國經驗可知，若依照創制提案申請的審查主體進行分類，主要有如下幾種：

1.行政機關：如瑞士聯邦秘書處，美國某些州的檢察總長或副州長。

2.立法機關：美國 California 州議會的法制委員得選擇性地決定是否協助審查提案。

3.司法機關：美國若干州允許創制提案經行政或立法機關進行建議性質的初步過濾後，必須由法院進行審查。

而依照創制提案申請的審查客體，原則上，又可分為「程序要件」，以及「實質內容」兩部份，程序性的要件包括提案人數與資格的審查，實質內容，則為議題的限制以及合憲性的審查，當然，形式要件是一定要具備的，實質內容則由於具備爭議性，因此多由法院來裁決。

就連署人數的法定門檻來看，瑞士全國性的人民創制須有十萬有投票權人的連署，相較於全國人口，連署門檻約為 2%，為低門檻的設計，美國各州的連署門檻則在 2%至 15%不等，德國各邦的法定門檻相對於瑞士與美國，則較高，由此可知，各國的規定差異也頗大。

一般而言，當連署的法定門檻愈高，連署的相關程序愈複雜，則愈不利於創制案的發動。

（二）司法審查

司法審查之功用，乃在於確保憲法的優位性以及最高性，因此，對於任何可能危害憲法的威脅，即使是如同公民投票的結果，為國民主權的意志表現，但若可能有迫害憲法之虞，也都必須接受司法審查，以保障憲法的優位性以及其最高性，因此，本文傾向公民投票必須經要接受司法審查，避免任何形式對於憲法的威脅。

司法機關對於公投的結果，應採取「最高度的尊重」，這是由於公民投票是最高民意的表現，基於國民主權原則，公民投票結果是作為正當性來源的公民的直接民意的表現，因此，即使司法機關對於公民投票結果有審查的權力，仍應採取最高度的尊重；然在審查之際，卻應「從嚴」審查，這是由於公民投票的結果相較於代議政治而言，其產出的政策，較缺乏各政治團體、利益團體之間的妥協協商，比較缺乏深思熟慮，因此，可能是一種較為輕率的政策產出，因此，司法機關對於公民投票的結果，應從嚴加以審查。

第二節　結論與建議

世界各先進國家的公民投票經驗發展，可作為我國之後公民投票發展的借鏡，目前我國的公民投票法雖已通過，但仍屬於初步發展的階段，雖說良好的制度設計，是成功進行公民投票的第一步，然而，只有表面上的制度與法律，並不能確保直接民主的順利實行，以十八

世紀末的法國為例，法國人民率先起義，經歷了一場世紀大革命，以「自由、平等、博愛」為口號，起草了一部民主共和國的憲法，然而最後，卻在暴民政治之下畫下句點。

美國為現今世界上民主典範國家，但在十九世紀到廿世紀初，政治腐敗貪污，賄選猖獗，在人民民主自覺的氛圍之下，知識份子發起了進步運動，以矯正美國當時諸多病象為目標，主張賦予公民創制以及複決的權力，以監督政府（包括行政部門與立法部門），在進步主義者大力倡導之下，一呼百應，使得美國當時多州將創制與複決的公民權納入州憲，奠定了美國公民投票的基礎，美國現今的民主，是經由不斷地學習才發展成現今蓬勃的景象，由此可知，一切民主的運作皆是經由發展而來的，不是單純靠著制度及法令規章來促成的。

從瑞士的公民投票施行經驗，我們可以清楚地知道，民眾本身的民主素養，是確保民主政治順利運行的基礎，一切民主程序的運作，都必須藉由學習而獲得，而不是單靠法令制度來維持，因此政府必須要負起政治教育的責任，唯有公民自我覺醒，體認民主的真諦，才能夠使民主政治順利的運作。

我們從世界各國的經驗觀察中可發現，公民投票制度設計差異頗大，我們無從判斷孰優孰劣，但我們可以得知，由於公民投票制度，易淪為政治人物操弄的工具，甚而被濫用為鞏固獨裁的工具，因此世界各國，除了瑞士以外，其他國家在採行公民投票時，都十分審慎，且在設計制度時，不但在議題上有所限制，在整個程序以及事後的審查機制，也都各有其規定。

我國的公民投票法已立法通過，這對於我國民主憲政發展具有深

遠意義，但是該法的通過，立法倉促，深受政黨立場影響，充滿政治考量，使得條文前後矛盾，仍有部分窒礙難行的情形。在比較各國公民投票的發展經驗後，再反觀我國公民投票法的立法，現行的公民投票法，問題重重，值得檢討與改進之處可謂「不勝枚舉」，尤其關於公民投票審議委員會的設置問題，更是爭議不斷。

對於公民投票提案「形式要件」審查，包括提案人、連署人資格、人數是否符合規定，簽名是否屬實，個人資料有無錯誤，是否合乎期限等等，現行法將此審查權限，交由主管機關或選舉委員會，在此部份，尚無爭議。

在「實質內容」的審查上，公投法第三十四條規定特別設立「公民投票審議委員會」，主要職權為「公民投票事項之認定」以及「公民投票提案是否為同一事項之認定」等。實質內容是否可藉由行政機關來審查，反對意見者認為，公民投票制度的實施在於貫徹主權在民、落實人民直接參與政治的權利，若審議機關在程序審查之外，上可對公投案內容做實質審查，無疑成為人民行使直接民權的太上機關（李惠宗，2004:95）；贊成者則認為，現行法明定公投的適用事項，並設有排除條款，以及三年內不得就同一事項重行提出之限制，均使公投提案有做實質審查之必要，且為避免公投提案過度違反比例原則，侵害人權，進行實質審查，無從非難（曲兆祥，2004:141; 周宗憲，2004:13-14）。且對於公民投票的提案人，若對公民投票審議委員會的駁回申請決定不符時，可以依照規定提起行政救濟，因此不致於會導致審議委員會專擅的情事（聯合報，2005）。平心而論，公投法第三十四條規定的審查事項確有其必要，而將之歸屬於特別設立的公民投票審議委員會，亦無可厚非。

但在公投審議委員會的組織方面，其組成方式確有爭議。公投法第三十五條規定：「行政院公民投票審議委員會，置委員二十一人，任期三年，由各政黨依立法院各黨團席次比例推荐，送交主管機關提請總統任命之。」準此，公投審議委員會的組成方式是由各政黨依立法院各黨團席次比例推薦，送交主管機關提請總統任命之。

事實上，參照司法院釋字第 613 號解釋，關於國家通訊傳播委員會（NCC）原本亦採依立法院各政黨黨團席次比例推薦的組成方式，大法官認為由於行政院在這項人事上毫無選擇餘地，「實質上幾近完全剝奪行政院之人事決定權，逾越立法機關對行政院人事決定權制衡之界限，違反責任政治暨權力分立原則」，而為司法院宣告違憲。

再者，即使公投審議委員會具有「獨立機關」的性質，但其組織既隸屬於行政院，其組織成員的產生方式，便不能與中央行政機關組織基準法第21條之規定[1]有所牴觸。

最後，公民投票的實施，首要條件便是公民需具備良好的民主素養，以及政府必須提供充足的政策資訊。台灣在近年來，人民教育程度提升，媒體發展蓬勃，傳遞訊息的管道豐富，教育程度雖不一定與民主素養相關，但是在高教育程度下，我們更容易能夠培養高公民水準及高民主素養。現今台灣社會對於公共事務的議題，關切者眾，且多經由媒體平台，充分地辯論與探討，對台灣這個發展公民投票初步階段的社會而言，實為一個適合公民投票發展的環境。

觀察過去歐美的公民投票發展一兩百年的經驗，台灣的公民投票發展經驗，僅為新生兒的階段，其差異之大，乃在於公民的民主自覺

[1] 「獨立機關之首長、副首長及其合議制之成員，均應明定其任職期限及任命程序；相當二級機關者，由一級機關首長提名經立法院同意後任命之。」

程度，台灣自從民主改革開放以來，經過多次的修憲修法，一直到今日公民投票法的誕生，一步步往民主深化的方向邁進。但最後要提醒的是，一個鞏固的民主，不單是法令制度的問題，公民民主觀念的深化，政治菁英謹守憲政主義的價值信念，才是民主能夠長久維持的根本，因此，政府在加強民眾教育，喚醒民眾的民主自覺之外，也能夠重視朝野協商並遵守法律規範，這與積極立法或是建立制度，是同等重要的面向。