

## 第六章 結論

### 第一節 研究發現

根據前面幾章論文的論述，我們可以發現台灣獨立運動發展和公民投票的關係呈現辯證發展。相對於公民投票在其他民主國家是解決政治僵局的工具，但在台灣卻是暗涵強大政治社會動員潛力，在相當程度上跟國際法發展與台灣歷史連結有關。

由於台灣獨立的概念定義廣泛，我們可以從兩個面向，來討論公投與台灣獨立的關係，這兩個面向分別是公投與國際法的關係、公投與國家認同的關係。

#### 一、國際法的限制和國際干預

因歷史因素造成台灣與大陸分隔為中華民國與中華人民共和國兩個國家，也因為國際條約的解讀不同，衍生出島內外與國際間人士對「台灣法律地位」看法的不同，而直接影響到台灣的國家定位。

事實上二次大戰後 50 年來，台灣的确是主權獨立國家，但國際間仍舊是「強權主義」，尤其中國大陸堅持「一個中國」，台灣仍然是中國的一部份的霸道立論，使得台灣的國家定位一直無法獲得國際認同，而以國家名義參加國際組織也受到重重阻撓，導致台灣內部興起了「獨立建國」和「兩岸統一」之爭。

公投建國固然引起極大爭議，但也有學者認為（賴怡忠，2005：98）：因公投本身的民主正當性，迫使國際需要重新注意台灣的關切，因為這是以全民意志能否有效表達為基礎，使得國際社會的反對意見

直接與民主的正當性以及台灣的民意相衝撞，台灣固然因此受到極大責難，台美關係甚至也會跌入谷底，但也因此使台灣的安全關切得以進入國際的政治議程。雖然日後中國對台打壓力道加高，兩岸緊張日烈，但就取得設定議題的戰略位置來說，公投是有其貢獻的。

但事實上台灣在國際法上作為主權國家地位，既然面對中共挑戰，又不能獲得國際社會之充分承認，則台灣宣示獨立或改名換姓，事實上也仍然不能解決現存之問題，反而自陷於內憂外患的新困境，甚至淪為強權（中國大陸、美國、日本…）爭奪的保護國，更有損主權之獨立及完整，實在得不償失。

## 二、 國家認同的轉變

綜合本文對台灣過去半世紀以來所歷經從省籍矛盾到族群差

異，從國家認同失落到統獨爭議的演變過程的種種觀察和分析，可以清楚理解到台灣社會和人民體驗過的衝突和爭議是伴隨著戰後台灣特有的發展經驗才逐步轉化和衍生而成的。

面對如此看似「剪不斷理還亂」，從內部社會利益矛盾滲透、轉

進到對國家認同和定位的規範（價值）衝突，首要任務便是正確解讀台灣社會的族群問題真相，已不在於二分的省籍矛盾，而應擴大視野，以社會正義和階級公平的範疇，來宏觀處理少數族群（客家、外省和原住民）的經濟、文化和政治參與權益，進而加速而穩健形塑國家認同的價值基礎。有了宏觀的社會正義和階級公平視野和進步得宜的社會經濟和文化公共政策，當可進一步舒解因族群差異所導致的社會緊張和矛盾。一旦上述內部的政策改造條件和價值重塑基礎能早

日建構完成，目前出現在國家前途抉擇上的種種內在規範衝突和不確定感也就能早日化解，統獨的爭議也將可以日漸不再是困擾台灣不同族群的價值癥結。

而從本文研究結果發現，公民投票的興起並不意味代議政治的落敗，因為直接民主是在特定的條件下與間接民主共存、互補的。只是主權公投因涉及前述所提之歷史糾葛與國際強權干預之因素，顯露出諸多問題，仍然留下許多值得商榷之處，亟待藉由其他國家的實踐成果與經驗，讓我國的政治菁英能順應民意和時代民主潮流，參考我國國情進一步建立良善的公投制度和完備的相關配套措施，繼續鞏固我國民主，也才能提昇我國在國際社會上的主權地位。

### 三、 公民投票的民主價值

在以代議民主體制為主的現代民主國家，公民投票作為補充性的機制，目的在於促進民主價值，並彌補代議制度的不足之處，必要時制衡失當的代議士。人民可以透過公民投票，就法律、議案或其他議題，直接以投票方式表達其意見，更明確表達出人民意志，符合正當性，因此，在代議制度下採用公民投票，目的在於再度將人民的角色引進，透過公民投票在決策過程中的直接參與，並如 Li jphart 所言使人民以更直接的方式，將其意志展示在所關心的事務上，增加對政府以及法律與決策的控制，並且超越選舉週期，進一步參與政治，也符合人們追求更高度的個人自治 (individual autonomy) 的想望。

而公民投票也是台灣民主化與民主發展的重要里程碑，因為公民投票納入民主建制，未來將開啟人民與政府機關間的另一種對話。但

為了使這個對話更細膩，政府應努力促使民眾知情並鼓勵參與，提供公投所需理解的資訊，協助選民進行抉擇，才是深化民主的關鍵。

今年（2008年），因為立委選舉及總統大選的緣故，公投成了選舉語言，公投議題的炒作成了一種動員策略，藍綠兩方陣營似乎將想藉由公投進行選舉動員，至於公投本身實際的效益，已經不是他們考量的重點了。這不但忽略了公投的意義更是低估了它的價值，公投價值不在於發動頻率多寡或是動員眾多，而是其背後隱藏的政治監督力量，在政治參與上有其難以替代的效益。朝野政黨有了公投法之後，更應對於人民的公投權，有更深的思考和尊重。

台灣人民要去珍惜這得來不易的民主果實，但同時也要以主動積極的心態來妥適處理公投的爭議，以制度理性、制度的功能性、制度的設計邏輯性來看待公投的問題（林水波，1994），讓台灣在民主深化的里程上邁開更穩健的步伐。

#### 四、主權公投的問題檢討

台灣公民投票的發展，始自國家認同運動，但對於國家認同看法的分歧，也影響對於公民投票採行與否的態度，而支持與反對公投的黨派及其主要論述，基本上也受此一分歧而區隔。縱經完成立法，公民投票法第十七條的防禦性公投條款，以及2004年3月20日舉行的和平公投，包括2008年要舉行的兩個公投議案（入聯／返聯），也都存在著國家認同的問題，因此，我們看待主權公投的未來發展，要在其他國家經驗中學習借鏡，對於議題的選定、公投题目的設計以及操作訴求方式，都要更謹慎處理，以切合民心的需求。

因為在本研究中，我們也發現公投的制度設計有高度的困難，因

為公投的議題範疇如何設定，是非常值得探討的議題，因為它難以兼顧理性與操作性，公民投票往往只能對事件作出贊成與否的二分法，這樣不一定能反映真正的民意，因為政策的推動都有利弊兩面，如果就主權公投為例，亦只有獨立、統一或保持現狀之選項，不但未就爭議作出解決，也不能兼顧雙方優點。

由於研究中所說公投運動的歷史發展脈絡，人們幾乎將贊成公投等同於贊成台灣獨立，公投也就跟台獨牽扯不清，因而蒙受了許多阻力。近年來人們才逐漸接受公投不等於台獨，才使得公民投票法得夠在朝野認同下順利產生，不過由於反對台獨之人，仍擔心人民會藉著公民投票促成台灣獨立，故在制定公民投票法時，認為公民投票必須排除適用於台灣前途的統獨議題，否則對台灣的國家安全會發生不利的影響，以台灣當前的處境，一旦要以公民投票決定統獨走向，勢必引發島內動亂，甚至造成兩岸關係緊張，同時還不見得能真正解決統獨問題，因此建議台灣人民犯不著如此冒險，把統獨爭議留待時間解決。

相對於反台獨的立場，支持台獨者認為，主權議題當然可以交付公投，甚至認為國家定位一定要經由公投才能決定。有關國家主權定位或前途的議題，牽涉到台灣人民的生存發展，台灣人民當然有最後的決定權，其不但不會對台灣的國家安全發生不利的影響，而且有極大的正面功能，台灣前途有台灣人民決定乃天經地義的基本人權，亦是維護台灣獨立自主的最大防衛力量（陳隆志，1999：3）。故提倡「人民保留理論」，主張某些事項，包括代議士都無權僭越權限，只能保留由人民自己以公投決定。例如中華民國若有意與中華人民共和國合併，即非經台灣人民公投同意不可。（許宗力，1998：46）

根據 2005 年憲法增修條文第 12 條規定<sup>55</sup>，隱含了主權公投的意涵，將來如台灣內部或外部，對於台灣定位、認同或國際地位問題，出現了需要抉擇的壓力時，台灣就可能面臨主權公投，縱使公投法未規定統獨議題不得經由公投決定，也不能限制之。即使雙方對於實施主權公投的必要性與時間點爭論不休，但卻又都肯定主權公投乃人民主權的具體表現，台灣人當有權決定自己國家的前途。

平心而論，台灣國際地位低落的主要原因是因為我們對外是以不為國際承認的「中華民國」名義來進行國際事務，使得國際關係各方面的法律效力，均無法在國際法規範中找到解答而受阻，而且中國大陸堅持一個中國原則以及強力阻撓，使得我們要在國際社會生存，更顯困難。近年來，我們不斷在國際社會被打壓，甚至重返聯合國也是困難重重，台灣人民對於無法在國際法規範體系中，得到充分合理的對待與保護，已逐漸感到不滿，但礙於國際社會無法給予支持，及中國大陸不放棄武力犯台的強烈態度影響下，要凝聚台灣人對自身國家前途的共識，可能還需要一段時日。

我們依據自決權理論，我們有充分理由可以自己決定未來的走向，可以透過主權公投來凝聚共識以作出決定，但礙於前述國際現實因素的考量，主權公投實施的時機，則更需嚴謹的遵守國際法規範的原則，適合發動主權公投的判斷基準，如此一來，主權公投的發動才有其意義和價值。主政者應兼顧國家安全與國民福祉，對於發動主權公投的必要性、急迫性，作一全盤審慎的考量，並與國際社會保持暢通的溝通管道，畢竟主權公投改變的會是台灣現狀，也牽動著亞洲局

---

<sup>55</sup>「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。」

勢的穩定。

而針對台灣內部壓力而言，在高度情緒化、政治化的統獨與國家認同領域上或族群問題上，也必須審慎考慮公投的可行性，尤其是公投結果未必能消弭雙方歧見，反而可能激化對立或引起國家安全的外力威脅時，對此議題進行公民投票的適當性更值得三思（鄭又平，1999：29）。公民投票在高度政治性爭議議題上，正如一兩面刃，也許一方面解決了問題，一方面強化，甚至惡化了國人內心的傷痛與裂痕，加拿大魁北克分離事件是如此，英國北愛蘭分離事件更是如此，現今台灣的處境與情形更甚於前兩者（林國龍，2004：15）。統獨議題是具有高度排他性的，因為有統就沒有獨，有獨就沒有統，兩者是互斥的，難以妥協。在台灣就算是絕大多數的人反對統一，要求獨立，公投舉辦結果，變成只是一個宣示既定的事實而已；但是如果那些要求統一的人，不認同此一結果時，也不能使用暴力去強迫他們服從，在這情形下，統獨公投並不能有效解決問題，反而製造更多問題。以台灣目前的內外處境而言，公民投票有如刀之兩刃，就其正面意義，它可進一步落實「主權在民」的民主價值，但若被用作解決國家認同的工具，進而引發社會的統獨對決，那麼可能產生嚴重的負面後果，卻是無法迴避與測知的（陳翁平，2002：101-104）。因此，我們在討論是否實施主權公投時，更是要審慎思考！

所以台灣應如何爭取自身的國際地位，除了重新調整外交政策外，也應重新和美國政府溝通協調，改變美國對台灣的想法，使美國支持台灣。當然我們和中國大陸也要保持一定程度的互動，這是一個期許，要達到這個結果可能需要很長的時間。

就目前而言，美國基於維護台灣海峽兩岸不統不獨、不戰不和的

利益考量，試圖對雙方採取平衡交往的雙軌政策；而中國大陸同樣堅持「一個中國」的架構，並主張「不促統、反獨」的態度。因此對台灣來說，維持現狀或許是最好的選擇，至於台灣如何走出外交困境，擅用戰略資源，在國際社會發聲，這正考驗著台灣執政者的智慧。





## 第二節 未來研究建議

承上所述，本文因受台灣特殊之政治環境影響，對於認同問題無法衡平處理，再加上由於國內僅實施過兩次全國性的公民投票，參考資料有限，以致研究之廣度不夠深入，因此，為提供後續研究這研究之方向，本研究提出幾點建議：

一、兩岸關係的複雜在國際上是罕見的個案，兩岸一方面在經貿、社會、文教各項交流上，呈現頻密互動的景象；另一方面，卻在軍事上、政治上敵對，雙方政府迄今無法直接溝通往來。我們認為，為了維持台海的穩定及和平，兩岸對話是必要的，需要建構適當的統合協商機制，結合民間的力量，多方與對岸協商，才能穩定兩岸關係。

二、依台灣目前的公投法第十七條來看，該條文迴避了憲法由立法院擔任最後決定機關的機制，讓總統有擴權的空間，因此希望透過理性協商再修正其條文，也能研究再修正「防禦性公投」之內容，建立較無爭議性之法制。

三、公投議題的選定，應先行廣泛的諮詢和評估，而且要加強跟國際之間的溝通，來增加公投發動的正當性，往後可加強研究各國公投經驗，來增強謹慎的公投制度，如此才能使公投卻時發揮補強代議制度的功能。

因此，如果台灣未來解決統獨問題，選擇的方式是展現全體台灣人民心聲之主權公投的話，當政者應重新思考並建構其理論基礎，才可能尋求解決之道。故筆者期望在未來有更多研究者能繼續以「主權公投」為主題，進行更深入之研究分析。

