

第一章 緒論

第一節 研究動機、目的

為展現國家政治的最高決策者為國民全體，朝野立委認為以公民投票之方法最能表達直接民主的真諦，2003 年更正式立法通過公民投票法¹，一時間公民投票在國內掀起一股勢不可擋的風潮，甚至於公投入憲、公投入聯之主張也在我國憲政發展及國際地位提升方面，讓全民關注，讓朝野政黨展開激辯，遂也引發筆者對此一機制與台灣獨立有何相關糾葛之探討動機。

主權公投議題在我國政界、學界一直存在著極大的爭議，非但在國內引發無數激辯，更對國際政治更是投下巨彈，讓目前的美中台三角關係以及亞太局勢都埋下無法預期的變數。

近十餘年來，由於我國民主政治的改革步調加快，加上政治民主化及教育普及化的蓬勃發展，公民的權利意識越來越高漲，參與公共事務的意願也明顯提高，落實主權在民的理想，並使政府決策能走向公開透明化，自然成為一般人民所期盼。加上歐美國家紛紛在代議制度之外，另賦予公民投票之權，不僅不違背代議制度之精神，更可提升民眾的政治效能感，凝聚生命共同體意識，公民投票法實有其適時性與潮流性。

¹ 2003 年核四問題發生後，陳水扁等再次提出通過公投來解決有關問題。之後民進黨就積極推動公投法。國民黨與親民黨兩黨在得到行政院的正修版本後，在 2003 年 6 月改變立場，宣佈支持公投。2003 年 7 月立法院召開臨時會議討論公投法，民進黨提出蔡同榮的不設限版本，國親兩黨支援蔡同榮版本。2003 年 11 月公投草案再次被提出。這次有三個不同的版本：行政院（民進黨）版、國親版以及蔡同榮版。蔡同榮版與行政院版基本相似，只是在是否設限問題上有分歧。幾經協調，蔡同榮在 11 月 27 日表決當天早晨宣佈準備撤回自己的版本，支持行政院的版本。

但我國特殊的國家處境所伴隨之國家認同危機，統獨意識形態之爭，一開始即被賦予特定的色彩與意義，模糊掉公民投票的原意，或許在西方民主國家實施公民投票之經驗與實際證明，公民投票確實具有主動解決與人民間重大爭議或政治危機之功能，但對台灣而言，公民投票卻是一個複雜、甚至具有爭議性的政治制度，因為，在不同政治利益考量下之公民投票制度，將使公民投票成為當政者操弄政治最好的工具，使得原本單純之直接民主制度，變成複雜之政治權術，因此有關主權公投之爭論，一直難有定論。

本文要討論主權公投對台灣獨立的意涵與問題分析，首先澄清公民投票為何物？其在民主政治上的意義為何？而後分析歐美國家實施主權公投的經驗進而討論到台灣目前是有無實施公投的條件。其中台灣獨立代表的意義包含許多方面，可以是台灣的國際地位，可以是台灣的國家認同問題。如果我們把主權公投和台灣獨立兩個議題聯繫起來，其內涵往往指的是主權公投對於台灣的國家定位、台灣人的國家認同、和台灣在國際地位之提升等議題上，會帶來什麼影響？此外，本研究亦針對我國實施主權公投制度之困境與限制提出研究建議，期望對我國公民投票之施行，在實質上能給予有效協助，對執行上之缺失與問題，能提出建設性之提議。

因此，本研究的目的是在於比較及觀察國際現勢，從國際法上對人民自決理論及與公民投票來做探討，並分析國際現勢對公民投票的影響與回應，再研究其他國家成功的獨立運動與台灣主權問題在國內不對稱權力結構關係下以及受到國際環境因素的制約，拿成功的獨立公投例子藉以作為未來台灣實踐主權公投的借鏡，其主要研究目的在於：

- 一、 瞭解人民自決權理論於國際法中之發展、規範、適用範圍，以及其與公民投票的關係。
- 二、 瞭解其他國家舉行獨立公民投票之背景及其歷史因素，以及外部國際勢力之干預對其公民投票之影響。
- 三、 瞭解台灣實施主權公投的爭議。
- 四、 評估台灣未來舉行主權公投的可行性。



第二節 研究途徑、架構與方法

無論是從事學術性研究或是實質性探討，都必須根據歷史之記載及實務上發展角度加以驗證，並且吸收其寶貴之經驗，作為研究探討之珍貴參考資料。再者，當我們在做研究之時，無論最後的研究結果如何，都必須將其中之優缺點，以客觀、公平及真實之理念論述，並且真實呈現，以作為再論者提出檢討與建議。基於此因，本論文的研究方法採用下列三種：

一、 文獻研究法

本論文引用美、歐及我國公民投票理論及實務的相關專書、期刊論文等文獻資料，並加以歸納整理。運用已有的書面資料對台灣實施公投的過程中的若干橫斷面進行深入研究，去發現問題，尋找事實，然後用這些資訊去描述、分析和解釋事務發展的過程。同時揭示當前關注的一些問題，或對未來進行預測，幫助我們用歷史的眼光去認識主權公投，從而去分析評估。相關資料可參閱本文所附之參考文獻，資料收集來源包括：國家圖書館、各大學圖書館、學術研究中心、政府機關以及各網站。

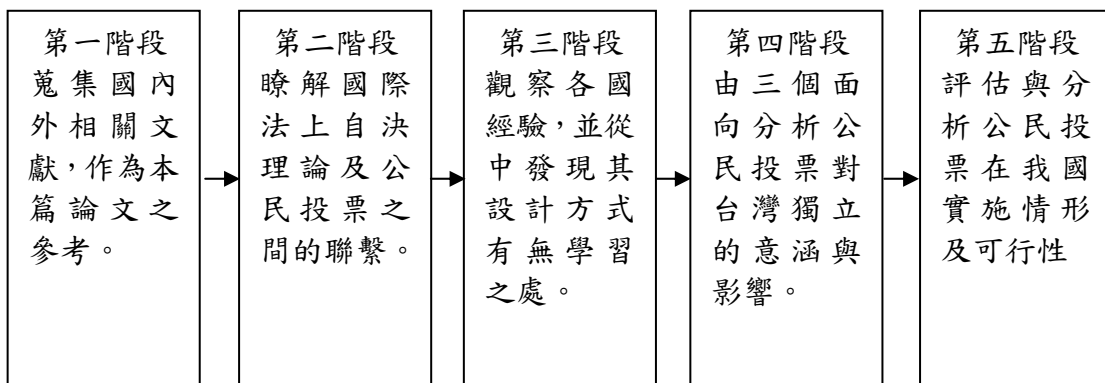


圖 1-1：本論文研究階段圖

二、 歸納法

本論文整理各國制度及各國學者對公民投票之設計及主張，文中舉出兩個成功獨立建國之國家，其實施公民投票之經驗與特色加以比較分析，進而歸納出本論文問題範疇的定義與問題建議。

三、 演繹法

本論文在運用歸納法整理各國制度及學者主張的過程中，為確切瞭解其意義，並衍生出筆者自己的詮釋。

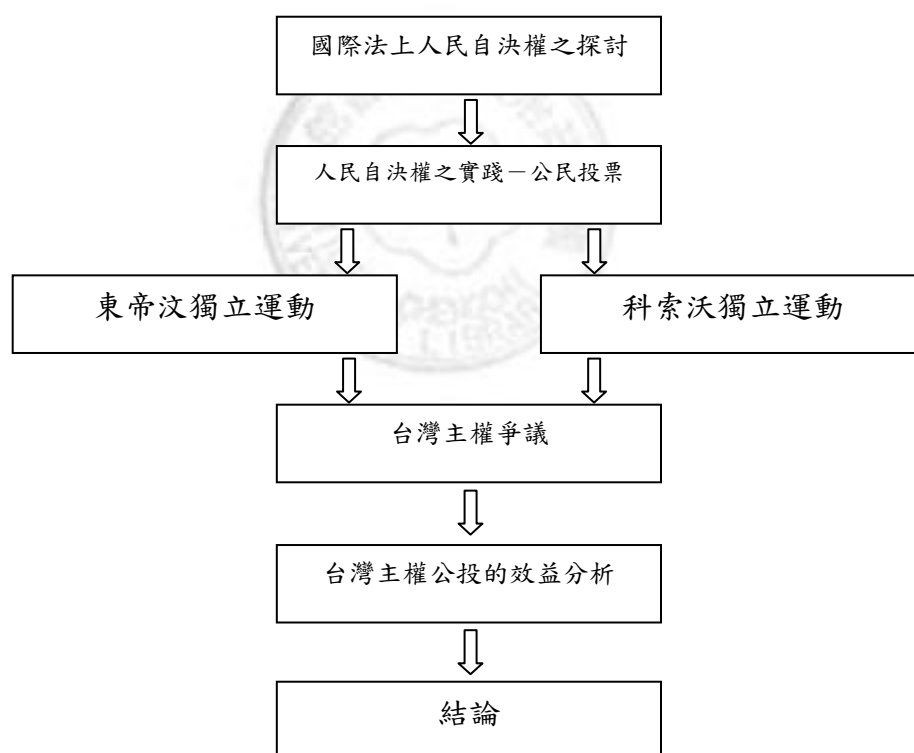


圖 1-2：本論文研究架構圖

第三節 文獻探討

有關公民投票的文獻，在國內所能看到的中、英文獻十分豐富，國內外書籍、學術性論文、研討會論文、期刊著作、政府出版品、新聞報導等資料，皆為寫作本論文時，極具參考價值的豐富文獻。根據本論文所要討論的問題，蒐集的文獻可分為「國際法上民族自決的理論」以及「主權公投的國際實踐」兩部份，所要澄清的觀念可分為「主權公投的民主價值」與「主權公投的爭議」。

一、 國際法上的公民投票之理論基礎

第二章由公民投票的國際法理論面著手，探討自決權的內涵究竟為何。

賦予台灣人民在國際法上對於現狀變更²的程式自主權，首要論及者即為國際法上具有人民自行決定國家未來的權利，可謂之「自決」(self-determination)之權利概念。

自決權是超法律的基本人權，其內容包括主權歸屬、自由決定政治型態和經濟資源的自主等，而其具體的表現方式之一即為公民投票。由於有關主權、獨立與領土歸屬問題的公民投票，可在國內法並無規定的情形下，於必要時逕行實施，故除須分析其在國際法上的根據之外，尚須檢討國際法與國內法的關係，以及國際法對一國國內的效力問題。

在法國大革命以後，由於「人民主權」理論的提出，使歐洲有關領土的割讓或合併，常舉行公民投票聽取住民的意願；二次大戰後，

² 中華民國政府認為的「現狀」指的台海和平與經濟繁榮的現狀。

許多歸屬不明的領土和非自治領土（Non-Self-Governing Territories）、託管領土（Trust Territories）、保護領土（Protect Territories）等所謂「依賴領土」，均在相關國家和聯合國託管理事會的監督下，以公民投票決定獨立或國家歸屬；1960 年代以後，由於民族自決權的確立，使得此類分離獨立的事例更是快速增加；到二十世紀最後十年，此類公民投票之實行更是波瀾壯闊，前蘇聯³及南斯拉夫⁴的公民投票；1995 年加拿大魁北克尋求獨立公投；1998 年北愛爾蘭和愛爾蘭共和國就「北愛問題」分別舉行公民投票，結果兩方人民均以絕對多數同意「北愛和平協定」，將長達三十年的北愛衝突暫時劃上休止符；1999 年由聯合國主導的東帝汶（E. Timor）的公民投票，決定印尼撤軍讓東帝汶獨立。此外，歐洲各國是否加入歐盟與使用歐元問題，由於涉及部分國家主權的移讓，因此歐洲各國也都舉行公民投票做成決定。澳洲有關改元共和的公投等亦屬此類。這種屬於國際法層次的公民投票根本無須國內法規定，此種公民投票完全可由政府審時度勢決定實施時機，各國的先例莫不如此（李明峻，2003）。

如前所述，本文所討論涉及國際法領域的公民投票問題，可直接跳過憲法與法律，毋須以國內法為法源，而可直接由國際法中尋得根據。而關於國際法上的公民投票的法源主要有：自決權、條約和國際組織決議等。

（一）自決權

若論及自決權的思想，其源流可溯及中產階級革命時期民族主義

³ 如 1991 年的蘇聯公民投票造成蘇聯的解體，其下 15 個加盟共和國紛紛以公民投票求得獨立。

⁴ 南斯拉夫各共和國亦同樣以公民投票方式尋求獨立，如 1990 年的斯洛維尼亞、1991 年的克羅埃西亞、馬其頓、科索沃……等。

的原則和人民主權論。然而，在傳統國際法之下，自決權卻被視為僅適用於歐美「文明國」人民的政治原則，不僅未被認為具有法的規範力，甚至不認為能適用於殖民地人民，而殖民地支配則被視為合法。

一次大戰結束後，以自決權表現的人民主權原理已獲得廣泛的承認，自決甚至成為推動戰爭的目的之一。然而，由於資本主義在此時期進入全面性的危機，使得戰勝的帝國主義諸國之間，重新展開殖民地的瓜分與對立，結果使得自決權在當時未能確立為國際法上的權利。

到第二次世界大戰時，由於其本身具有帝國主義戰爭和反法西斯解放戰爭的雙重性格，因此帝國主義各國亦不得不對民族問題採取新的作法。1941年8月，英美兩國發表大西洋憲章，宣稱不承認未基於人民自由表明的願望所作的領土變更，並尊重人民選取各自政府形態的權利。

1945年10月，聯合國正式成立。聯合國憲章第一條第二項，明白揭櫫聯合國的目的之一，即是「發展人民的自決權，以及基於尊重自決原則的各國家間的友好關係。」此時已將民族自決原則，作為一般認定的國際法基本原則而加以確認。1952年，聯合國大會通過「促進非自治地域及委任統治地域人民自決權之實現」的決議；1955年，聯合國大會再通過決議，將「所有人民享有自決之權利，依據此一權利，自由決定其政治地位，自由追求其社會、經濟及文化的發展」的規定，列為國際人權公約草案第一條的條文。1957年，聯合國再通過第一一八八號決議，聲明：1. 各會員國相互之間須彼此尊重自決權；2. 對非自治地域負有責任之會員國，須促進該地域人民自決權之實現，並協助其行使。

綜合上述發展，聯合國大會在 1960 年通過第一五一四號決議，即「賦予殖民地國家及人民獨立之宣言」(Declaration on the Granting of Independence to Colonial Countries and Peoples)，確認民族已不僅是國際法原則，而進一步成為國際法上的權利。在 1961 年的第十六屆大會中，各國更依據前述宣言，而以第一六五四號決議通過設置「賦予殖民地獨立宣言履行特別委員會」，成為聯合國非殖民地化行動的中心。1962 年，更將此委員會由十七國擴大為二十四國（通稱二十四國委員會）。1966 年，聯合國通過二項人權國際公約（公民權利和政治權利國際公約；經濟性、社會性和文化性權利國際公約），二者的共通第一條均明白規定，此舉更進一步確立自決權在法律上的權利地位。1970 年的「友好關係宣言」，更於第三款中闡明此點。更值得注意的是，1971 年的納米比亞事件及 1975 年的西撒哈拉事件中，國際法院 (International Court of Justice) 在勸告意見書中，均明白承認自決權是一種法律權利。因此，1981 年的「非洲憲章」中，即於其第二十二條中規定自決權是「明白且不可讓渡的」(unquestionable and inalienable) 權利。

至此，自決權已確立為國際法上的權利。紛爭地域、非自治地域託管地、保護國和被壓迫人民隨時得以自決權的行使，決定自己的歸屬或獨立。統治該地之國家或政府當然不能以其憲法無明文規定，而以欠缺此等法源為藉口予以禁止。自決權的行使有各種不同的表達（例如武力抗爭、選舉等），其中在自由狀況下所舉行的公民投票亦是其中之一。

（二）條約

有時兩國間的條約中亦會規定某地域以公民投票解決歸屬問

題，甚至是在割讓條約中亦常有給割讓土地之住民以投票表明同意與否的事例。此時，當事國當然不能以其憲法無明文規定，而於事後表示反對。此問題涉及條約與憲法（即國際法與國內法）的效力問題。

此類事例可以太平洋戰爭後中國在美英蘇三國雅爾達協定之壓力下，簽訂 1945 年中蘇友好條約為例。根據 1945 年 8 月 14 日「中蘇友好同盟條約」第二條規定：「茲因外蒙人民一再表示其獨立之願望，中國政府聲明於日本戰敗後，如外蒙之公民投票證實此項願望，中國政府當然承認外蒙古之獨立，且以現在之邊界為邊界」。由於在形式上須經公民投票決定，當時中國政府派雷法章為代表團長前往「參觀」，聯合國亦派遣觀察人員前往。結果，外蒙在 1949 年 10 月舉行公民投票贊同獨立。當時蒙古尚未建國，故並不存在憲法和公民投票法，但不妨礙其以公民投票表達獨立的意願。

除獨立問題之外，在歐洲許多領土割讓的事例中，常為給予住民決定歸屬的選擇權，而在雙方的割讓條約中規定該地域住民的公民投票。例如凡爾賽條約即規定奧邦、馬梅迪（第三十四條）、薩爾區（第四十九條）、上西利西亞（第八十八條）、東普魯士（第九條）、希內斯維格（第一〇九條）採用公民投票，決定歸屬問題。此外，亞爾薩斯、洛林歸還法國，奧地利不編入德國、南吉羅爾併入義大利、東加里西亞編入波蘭、第錫恩編入捷克、建設但澤自由市、貝莎拉比亞歸還羅馬尼亞、貴烏梅歸屬義大利、梅玫爾歸屬裏斯阿尼亞、維魯納歸屬波蘭等事例亦是。

（三）國際組織之決議

國際組織（特別是聯合國）常針對特定地域通過決議，表明該地

域以公民投票方式行使自決的權利。事實上，國際組織憲章亦為條約的一種，而國際組織的決議則為國家間的共同合意，惟由於國際組織多採多數決，以往某些會員國常會對涉及自身利害關係的問題投反對票，且於事後進行抵抗（此即所謂「一貫反對國原則」），但近年來由於國際立法行為已廣被接受，使得此類問題已日漸減少。

在實施事例方面，一次大戰後巴黎和會為解決少數民族問題而議定的公民投票，以及二次大戰後聯合國決定五十四個非自治地功能變數名稱單等，均為國際組織以決議賦予某地域實施自決投票的事例。其他尚有東帝汶、新喀裏多尼亞等實施自決投票的問題，均曾於聯合國大會討論。

在 20 世紀 50、60 年代國際社會非殖民化運動的背景下，通過聯合國一系列決議，民族自決權得到了廣泛的承認。可是一些少數民族或族群以「自決權」為依據尋求分離獨立，對世界法治秩序構成了威脅。事實上，國際法對於民族自決權的行使具有相當程度的限制性。《給予殖民地人民獨立的宣言》規定：試圖部分地或者整體地破壞國家統一和領土完整的任何企圖都與聯合國的憲章和原則不符。《國際法原則宣言》也規定該宣言關於自決權的各項內容均不得解釋為承認或獎勵任何打著按照上述人民平等和自決的原則辦事的旗號來分割、損害一個已經擁有不分人種、信仰或膚色而代表全體人民的政府的主權獨立國家的領土完整以及政治性統一行為。聯合國消除種族歧視委員會第二十一號決議第一段指出：委員會注意到民族或宗教團體或少數者經常會將自決權視為其主張的分離獨立權之基礎；並在第六段指出：委員會強調，在遵守聯合國大會友好關係宣言下，委員會的任何行動皆不得解釋為授權或促進任何將會分裂或損及，無論是整體

或部分，主權獨立國家的領土完整和政治統一。

可見，現存的國際法體系中一方面肯定了民族自決的權利，另一方面又堅持防止分離主義的傾向。不管是全球性還是地區性的有關宣言、公約中都確認了這樣一條原則，民族自決權是在以包括關於國家領土完整的規範在內的國際法規範的前提之下，自決權的行使不得損害獨立國家的領土完整，不能對既定的國家秩序構成嚴重威脅。在現行的國際法體系下，民族自決權作為基本人權的實現主要適用於非殖民化過程中民族國家的獨立運動，並非鼓勵所有民族都要建立自己的新國家。

二、 主權公投的國際實踐經驗

人類近代史上多數的分離或獨立運動大多發生在被殖民或被強權壓迫的國家，西方所謂的民主先進國家中，只有加拿大面臨長期且具有相當規模的分離運動，因此本章以近年來與台灣條件相近，且成功實施主權公投的兩個國家—科索沃與東帝汶為個案研究，分析其獨立運動，以檢視台灣將來實施主權公投可行性的參考。

第二章第三節首先從文獻探討、歸納及分析嘗試影響兩個國家（科索沃、東帝汶）獨立運動的因素，進而找出與台灣獨立運動之間的相同與相異點，並為台灣獨立運動找出可行途徑。

（一）科索沃獨立運動的探討

科索沃是從前南斯拉夫分裂出來，目前仍屬於塞爾維亞，1999年前南斯拉夫獨裁者對科索沃境內的阿爾巴尼亞裔發動種族屠殺，招致北約轟炸後，科索沃就由聯合國託管，人口以佔約9成的阿爾巴尼

亞裔和居 7%的塞爾維亞裔為主，科索沃前總統魯戈瓦（Ibrahim Rugova）自 2002 年 3 月 4 日當選總統後即致力於以和平手段解決科索沃問題，在其積極奔走與聯合國的斡旋下，2005 年 11 月 22 日塞爾維亞當局終於同意針對科索沃的最終地位展開談判，並選定 2006 年 1 月 25 日進行第一回合談判。第一回合談判雖因魯戈瓦逝世（2006 年 1 月 21 日）而延後到 2 月 20 日和 21 日舉行，亦即尋求國際社會承認科索沃的獨立。

聯合國召集各方就科索沃定位問題進行多次溝通，期限已經到 2007 年 12 月 10 日截止，各方仍無法找出大家都有共識的解決方案，三方勢力：美國，歐盟和俄羅斯將提出報告，宣告將近兩年多的談判失敗。

國際社會對科索沃獨立的態度正反都有，科索沃若逕自宣佈獨立，可能將不被聯合國承認，但是包括美，英，法，德國等大國都表示將給予外交承認；但是與塞爾維亞人同為斯拉夫民族的俄羅斯反對，自己境內也有人鬧獨立的西班牙，賽普勒斯和希臘等國也都態度保留。

談判失敗讓科索沃宣佈將逕自宣佈獨立。科索沃的阿爾巴尼亞裔談判代表團發言人斯肯德·希塞尼(Skender Hyseni)說：科索沃獨立「不是會不會，而是什麼時候的問題」。

據美聯社 2008 年 1 月 10 日報導，科索沃議會 9 日晚以 85 票贊成、22 票反對，選出由前「科索沃解放軍」領導人哈西姆·塔契(Hashim Thaçi) 為總理的新一屆政府。同時有消息說，科索沃獨立時間初定為 2 月 3 日，而哈西姆·塔契在講話中宣稱，科索沃離獨立只剩下幾

周時間（大公網，2008）。

（二）東帝汶獨立運動的探討

東帝汶人民於 1999 年 8 月 13 日，在聯合國主持下舉行了歷史性的全民公投，78.5%的人民選擇獨立，隨後在國際社會的強大壓力下和隨著時代的向前進步，印尼最高權力機構「人民協商會議」於 10 月 20 日通過決議，批准東帝汶要求獨立的公投結果。10 月 25 日，聯合國安理會通過決議成立聯合國東帝汶過渡行政當局，派遣維和部隊進駐東帝汶，全權負責管理它在正式獨立前的一切事務，2002 年 5 月 20 日，東帝汶民主共和國正式成立。

東帝汶獨立運動成功之因素，可以從國內因素，包括印尼政治民主化及東帝汶人民的態度，以及國際因素，包括聯合國的立場，維和部隊的介入、美國、日本、澳洲、葡萄牙等國家的支持加以探討，而東帝汶的成功，讓支持推動台灣獨立運動人士燃起一線希望，嚮往台灣獨立能以東帝汶為範式，加以學習。

三、 台灣獨立運動及主權公投倡議的追溯

因台灣獨立運動歷史較為悠久，針對此進行研究者眾，文獻資料豐富，國內研究的面向不外從民族與認同、台獨運動的歷史與發展、獨立建國理論、國家主權的問題點切入。國外學者則以 Claude Geoffroy 在 1997 年針對台獨運動的起源及發展，有全面性的探討。

公民投票乃是源自雅典的直接民主制以及盧梭的主權在民理論而屬於直接民主制或參與論學派（participation or direct-democracy school）。其認為透過直接民主得以使得全意志

(general will) 與共善 (the public good) 浮現而具有著規範性的意義存在，並推論出公民投票的最高價值乃是在於公民投票的施行即代表著人類自主性的展現，亦即人類最高價值得彰顯。

台灣有關公民投票之主張，係根據於台獨理論中「台灣自決論」，以台灣法律未定論為前提，因此，欲瞭解台灣公民投票運動及其發展，應追溯到 1947 年 7 月 228 事件以後，台獨運動鼻祖廖文毅，在香港發起台灣託管運動，向美國、聯合國及世界名人請願，提出「台灣國際託管及公民投票自決」、「廢除開羅宣言」等訴求。此訴求固然滲入複雜的統獨理念和政黨爭議等因素，但值得肯定的是，對台灣整個政治發展，有相當貢獻。

公民投票在台灣的發展歷程上，主要有兩條脈絡。一為以台獨運動及反對運動為主體，為達成特定政治立場及特定政治目標的訴求，後來發展成帶有主權運動性質的立法活動。另一脈絡以環保、社會運動為主體，從地方基層開始針對地方上的重大建設議題展開衝撞體制、激進對抗，轉向要求公民投票的層次，並實行多項地方性公投。台灣主權自決及環保社會運動是公民投票未法制化前的兩條主要歷史發展脈絡，其隱含對威權政府的挑戰及對中央政策決策過程人民參與不足的不滿（台大政治系，2003）。在我國公投法制化前，各地方已有非正式的公投實踐經驗，現將案例表列如下並分析之。

表 1-1：台灣公民投票案例一覽表

案例名稱	時間	主辦單位	議題
1. 後勁五輕公投案	1990. 05. 02	後勁反五輕自力救濟委員會	是否贊成中油設五輕
2. 貢寮核四公投案	1994. 05. 12	台北縣貢寮鄉公所	是否贊成核四
3. 北縣核四公投案	1994. 11. 27	台北縣政府	是否贊成核四，並配合罷免北縣四位擁核立委
4. 北市核四公投案	1995. 03. 23	台北市政府	是否贊成核四
5. 汐止道路公投案	1995. 03. 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道路工程
6. 大寮開發公投案	1995. 06. 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
7. 永康公園公投案	1995. 08. 12	「永康公園之友」及永康里、福住里里辦公室	永康公園東側巷道開闢為單向車道或人行專用道選擇案
8. 寮頂社區公投案	1997. 08. 03	嘉義縣民雄鄉公所	是否贊成寮頂村社區更新
9. 三峽老街公投案	1997. 08. 12	三峽鎮公所	三峽老街保存或拆除
10. 台中拜耳公投案	1998. 06. 13	台中縣政府	是否贊成拜耳公司興建 TDI 製造廠
11. 台北市內湖區大湖里	1998. 12. 05	民辦	慈濟基金會興建醫療院園區
12. 宜蘭縣	1998. 12. 05	宜蘭縣政府	是否贊成興建核四
13. 台南市公投	1998. 12. 05	台南市政府	是否同意台灣被中華人民共和國統治；以及是否同意再台南七股外海興建南部國際機場
14. 澎湖縣開放博奕公投	2002. 06. 08	澎湖團結自救聯盟	是否贊成澎湖開放為觀光賭場
15. 澎湖縣望安鄉東吉村併入台南市公投	2002. 06. 08	鐘順祥	是否贊成東吉村併入台南市
16. 竹北西區	2002. 11. 03	竹北市環保協會	是否反對在竹北市西區改垃圾焚化爐
17. 嘉農溪梳子壩	2003. 04. 25	花蓮光復鄉公所	是否贊成林務局興建嘉農溪上游梳子壩
18. 宜蘭五結	2003. 06. 07	宜蘭五結鄉公所	為決定興建新的社區活動中心地點
19. 宜蘭省道重新命名	2003. 08. 23	宜蘭縣政府	宜蘭縣省道路名意願調查
20. 台北縣坪林鄉爭取交流道開放公投	2003. 09. 13	台北縣坪林鄉	開放北宜高坪林行控中心變更為一般交流道
21. 南投縣集集鎮反焚化爐公投	2003. 10. 04	南投縣集集鎮	是否贊成以民有民營方式在集集鎮興建五百噸級全縣焚化爐
22. 南投縣民間鄉濁水村反對殯儀館公投	2003. 10	濁水村自救會	是否贊成鄉公所興建殯儀館
23. 東海大學學生反對校園交通開發案公投	2003. 11	東海大學學生	反對校園交通開發
24. 苗栗縣西湖鄉爭取設立中二高西湖交流道公投	2003. 11. 09	苗栗縣西湖鄉	爭取設立中二高西湖交流道

資料來源：修改自陳景峻（2006），〈台灣舉辦和平公投之政治分析〉，國立台灣大學政治學研究所碩士論文。

由上文資料來看，我們可不能忽略公投在台灣民主化和民主理論上的深層意義，草率地將公投運動窄化為立法行為，勢將無法實踐公投民主的進步意涵。因此，歸納出台灣實施公民投票的政治意涵與價值，提出說明。

（一）突破政治僵局，補償代議制度之不足。

近年來，台灣政治大幅度民主化的結果與台灣特殊憲政體制，最為人詬病的是民選總統無法訴諸民意來推動法案，人民關心的議題也難以在朝野對決的氛圍中獲得重視，代議民主在實踐過程中，人民因受到代議士宰制產生無力感，失去了身為國家主人的地位，此時，公民投票便可以為直接民主找到理想空間，代表著國家最終的政治決策者乃為全民共有，並非領袖個人權威，或少數國家精英所能獨占操控，人民依照自己的意思將決策交由人民自己處理，這才符合民主的原則與運作，才是主權在民的真義。

觀察現今任何對憲政僵局進行制度改革的企圖，也都因為抵觸現任者的既得利益而徒勞無功。因此，諸如核四等重大爭議，很難在現有的政黨對峙中獲得解決，所以，在公說公有理、婆說婆有理的情況下，公民投票則可以作為一種較佳的解決模式，以多數決定這個決策的方向。重大政策的決策過程中，最怕重大決策未能透明化，引起深度不同的猜疑，塑造對社會有害的種種陰謀理論，讓專家與平民共同參與。因此，必須讓專業理性和政治理性融合，致使決策趨於最高正當性，才能實現主權在民、大眾諮詢、政治平等及多數統治的最高民主境界。換言之，公投的實踐，則是讓人民在對「人」的選舉之外，能直接對「事」做出決定，提供一種有效突破政治改革的困境，以及牽制或否決民選官員專斷行為的可能途徑。

針對目前台灣公民投票情形討論，我們都看不到決策機制事先明白宣稱將以公投結果作為決策結果的情形，我們認知到既有的行政決策程式仍有參與上的問題，代議制度也有其盲點存在，那麼公民投票在既有法律與政治結構下，對既有行政程式與代議民主仍具有重要的補充功能。問題是，此種補充功能如何發揮？

首先，不論是中央或地方政府，也不論是政府或民眾，都必須體認到公民投票不是萬靈丹，但也不是毒蛇猛獸。在這種認知下，公民投票仍具有相當正面的作用。1991 年來，美國加州創制複決制度的推動，即著眼於牽制特殊利益團體、糾正政治機器可能的貪污腐化，並教育民眾有關公共政策事項，於州官員或代表疏於職守時，可以由民眾做出決策。然而，這種藉公民投票作積極補強當代決策機制的功能，在臺灣卻未被充分彰顯。面對民眾熱中公共事務，政府與社會充斥消極不信任、反對的心態，而欠缺積極的經營。

其次，公民投票要能發揮機能，相關的周邊條件要能充實，這包括一套可以有效彙納各方意見的決策程式(包括參考公民投票的結果)以及充分且公正的資訊公開與流通。公民投票絕對不能單純地被劃約為好人與壞人的鬥爭或好政策與壞政策的選擇。事實上，一翻兩瞪眼的公投結果，常被地方政府運用來迅速止息僵持不下的紛爭，並以之為日後政策、工程進行的正當化理由。在沒有資訊公開、舉行施政說明會、公聽會，充分與居民溝通的情形下，即使是公投，也是一種行政程式的壓縮。乍看之下事情有了結論，然而實質上是讓紛爭在制度外延伸，問題並沒有解決。所以政府在公民投票程式中，為了使其政治決策獲得社會的認同，須負擔較多的公開說明義務。雖然此時仍須透過媒體進行互動，不過因為人民被納入決策的形成程式，媒體報導

不再是片面的政令宣導。人民也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式，或改變民意代表、政府官員的決定，這就迫使代議士不得不致力於真實民意的反應。

（二）提升公民參與

台灣社會因為長期受到威權壓制，加上民主化後選舉掛帥、菁英當道，人民因為無力影響公共政策而開始對民主政治產生不滿或疏離感。公投的引入將賦予社會自我組織和建立與政治領域的制度性連結機制。只要獲得相當人數的連署，任何公民都可以將關注的議題付諸公共議論和決定。有了公投民主，像社區運動、環保運動和文化運動等，都可獲得新的動員能量，並透過公共辯論提升民主素養，達到「審議式民主」的效果，培育負責的公民意識。

許多政治理論家深信，大眾參與是政治運作的核心，甚至有些人會說是民主政體的核心，他們認為實踐民主終極目標之一，在極大化公民的潛在價值。同時他們相信，公民在決策過程的直接參與是發展公民潛在價值的最佳方式。正如巴伯（Benjamin Barber, 1984）所言：「唯有直接的政治參與（即指公民參與），才是民主制相當成功的公民教育教材。而公民參與在政治上的影響力，諸如藉由公民的直接參與才能體會民主真諦，在古今思想巨擘如盧梭創見，繼之彌勒以及托克維利皆有無數項的論述著墨。當然，倘若公民直接參與不具任何政治效能感或影響力，則公民的參與將只是兒戲。此結果將造成所有參與的公民自覺幼稚無知，爾後只願把時間花在追逐私利」。

直接參與派主張，民主國家政治體制優良與否最重要的指標，即

是公民參與政治的程度。參與度高即意指該國政治體制良好，參與度低則亦為該國政治已有明顯病徵。投票是公民參與不可或缺，也是最低限度的因素。因此，當越來越多人開始談論政治、組織工會、運作選舉、提供政治獻金、參與政治大會，投票率則成為檢視該國政治體質的最重要指標。

隨著公民教育層次的提升以及對現代政治理念的接受，公民的社會訴求逐漸多元化，不再僅僅局限於直接的經濟利益得失。甚至，很多時候公民的社會訴求是抽象的，具有價值傾向，在一定程度上已經具有了現代積極公民的特徵。反映在政治領域，就是他們的政治參與訴求。而無論在學理上還是在現代政治架構中，政治參與都是公民實現其憲法權利、表達價值訴求和政治訴求的基本途徑。這也就是為什麼人們把政治參與視為民主政治的本質與核心。事實上，人類的民主政治史就是一部政治參與的發展史。無論在初期的民主政治中，在社會轉型的民主政治中，還是在成熟的民主政治中，政治參與都處於核心地位。

另一種受到廣泛認同的觀點認為，過度的政治參與會導致社會動蕩和政治不穩定。同樣，明顯滯後於政治參與需求的體制僵化會積累矛盾，導致更大的動蕩與不穩定。所以，政治體制對公民政治參與訴求的包容，是緩和社會期望張力的重要一環。我國封建社會缺乏民主參與觀念與實踐，屬於超越法制和財產關係的超強制型統治，這種政治傳統在諸多方面影響至深。由於歷史的原因，我國的政治參與制度和形式，其政治動員色彩較濃，和當代公民政治參與範圍與深度日益推進的大趨勢仍有一定距離。因此，社會各階層實質性的政治參與管道不夠通暢，需要繼續努力「擴大公民有序的政治參與」。在以往的

研究中發現，社會各階層之所以對政治參與大多持冷漠態度，是因為感覺被排斥在實質性的政治領域之外。缺乏政治參與已經成為公民政治疏遠、甚至政治離異的深刻原因。如果持續增長的政治參與訴求無法實現，就會對政治體制形成較大壓力，消蝕政治秩序的合法性與權威性，削弱政治體系的群眾基礎，從而影響和諧社會的構建，部分反對公民投票的意見也是由此而來，因此當代政府的治理必須提高對人民需求的回應性，公民參與的理念在政治哲學中一直沒有消失，高度發展的代議政治必須適度回歸政治運作的原理，擴大公民參與政策形成過程的空間。憲法作為政府與人民相互關係的根本規範，更應奠基於充分公民意識的回應上，使憲改工程真正與人民需求緊扣契合。

（三）捍衛國家主權

公投對台灣還有呈現國民主權和保衛國家安全的意義。面對中國的威脅，公投的實踐不但可確保台灣人民有向中國說「不」的權力，更能突顯中共欠缺統治的正當性。透過每一次的公民投票，台灣將不斷自我確認是個民主的共同體，並向國際社會宣示是個主權獨立的國家。

四、主權公投在台灣的爭議焦點

如同前述公民投票在台灣的發展脈絡，一向帶有對內強烈的對抗性及對外高度的敏感性，因而公民投票在台灣的爭議也是環繞在諸多兩極對立的表現上，現實上公民投票在台灣面對的是操作及實踐層次的問題，這爭議環繞在「民主深化必要的進程」抑或是「危害國家安全的冒進行為」；「程式傷害民主」抑或是「民粹違背程式正當」；「公投議題」抑或是「政黨選舉得利」等現實利害得失的計較上，爭

議是被高度政治操作的，已不僅止於抽象理念的選擇。

在公投中最為特殊的議題就是涉及到主權層次的問題，範圍包括了主權變更、政體遞嬗、更改國號、附屬地獨立、領土歸屬、領土分裂、與其他政權合併、通過新憲法、建立新國家…等。對於此類問題，因涉及憲法本身的自我毀棄，無法規範於憲法之內，故直接尋求最基本的人民主權支持。

在我國公投議題上最大的爭議，就是主權問題究竟是否可以公民投票來表決。對於此一問題，本文認為應分為兩個層面來討論，首先於台灣的統獨問題是否可以成為公民投票的議題，根據前文所述，答案當然是確定的，因為也只有藉由公民投票，這種爭議才可以得到最大的人民認同的正當性。其次就是如何實施，議題應如何設定才能落實民主真意，符合民主價值。

本章內容將主權公投與台灣獨立議題連結起來，分析公投前後台灣國家定位、國家認同與國際地位的發展，藉以瞭解台灣內部面對統獨爭議所可能引發之國家認同危機，有何形式上與實質上影響。

一般論及公民投票的主要爭議有（林國明、陳東升，2007：71-82）：

（一）認為民眾是無知的、缺乏資訊也無法瞭解政策議題的。

這也是熊彼得以降的菁英民主理論攻擊直接民主的主要論點（Joseph A , Schumpeter , 1976 : 250-283）。菁英民主制的支持者指出，在高度專業的政治領域中，公民的政治參與，只要限定在定期選舉適合的領導者來處理公共事務即可，其餘的完全授權給這些菁英

與專家，民眾不必過問。他們假定，民眾是能力不足的，唯有具備專業知識和決策能力的菁英，才能客觀地判斷什麼是對公共利益好的，什麼是對公共利益不好。特別是在充滿複雜知識的當代社會，高度分工的情況下，每項工作都應該有專責的人士來負責，政策議題的決定也不例外。在這樣的見解之下，將政策議題交由無知、無見解的民眾以公民投票的方式來決定，將無法產生明智的決策，降低決策的品質。

（二）公投的設計容易產生多數暴力，傷害少數群體的權利。

這種論點是建立在幾個假定上。第一直接民主的過程使多數群體對法律的制訂比較容易有駕馭的自由；第二屬於多數群體的群眾，與政治菁英相較，對少數群體和公民權更不具寬容的精神；第三獨立的個人根據自利立場和主觀的、既定的偏好來投票，而匯總成多數意見。許多避免公民投票產生多數暴力的防範措施，大都承認第一個和第二個的假定，而從公民投票的制度設計和政治菁英的介入，來降低公民投票傷害少數權利的可能性（Bowler Shaun and Todd Donovan, 2001: 125-146）。我們則以為，第三個假定同樣值得認真對待。唯有在缺乏公共討論的情況下，第三個假定才能成立。我們後面有關審議民主的討論將指出，公共討論的過程，使得公民能夠聆聽與思考不同的政治意見，而建立公民互動的互敬與互信；公開的意見交換，使得參與者必須要提出別人可以接受的理由，也必須要相當程度地考慮到公眾共同的福祉，以建立論點的說服力，這也將有利於公民從自利取向往公共利益轉向，進而構成公民情誼。也就是說，公共討論所產生的相互瞭解的溝通和轉化作用，將降低多數群體透過公民投票做出傷害少數群體的權利的決定。

(三) 公民投票可能激化政治上的衝突，擴大社會矛盾的裂痕。

尤其是在存在著嚴重的族群、種族、語言、宗教與國家認同衝突的分裂社會中。著名的例子是 1950 年比利時針對是否同意 King Loepold III 回國復位進行公民投票。這個議題，激起多元語系／文化的比利時的內部分裂，Flemings 支持國王回國，Walloons 則強烈反對。公民投票的結果，多數（57.68%）贊成國王回國，但卻引發暴動，迫使 King Loepold III 不得不讓位給其子。比利時的例子，可能會使人認為「公民投票無法團結一個基本上分裂的社會」（Qvortrup Mads, 2002），但有不少牽涉到族群與民族主義議題的公民投票，卻以圓滿的方式獲得解決（Qvortrup Mads, 2002:16）。這些「圓滿」的案例，歸諸「菁英協商」與「公眾認可」的結合；我們則以為，在存有嚴重分歧的社會中，公民投票的過程，若能建構公共討論的機會，使得公民群體在相互理解的溝通中，能夠發現多數與少數可以一起生活的方式，認可彼此的差異，尋找他們的共同之處，將有助於降低對立和緩衝突。

五、 我國實施主權公投之評估分析

自西元 2000 年政黨輪替以來，執政的民進黨政府的中國政策便一直便混沌不明、搖擺不定。復因民進黨不願正面承認兩岸當局先前對「一個中國」問題所達成的「九二共識」，兩岸關係於是陷入空前低盪的困局，而台灣內部也陷入國家認同的危機。

綜觀當世諸多因主權歸屬爭議而導致內部瀕臨分裂危機的國家中，公民投票或不失為突破現狀瓶頸的一種解套機制，台灣未來是否採用主權公投制，也不應簡約成「是」或「否」的零和選擇，而應從

公投理論層面的定義、內涵來做考量與評斷，這也是本文所探討的焦點之一。

贊成以公民投票方式來解決主權議題之爭議者，所持之理由是；國家主權屬於人民全體。因此，人民有權決定國家未來方向，如果實施公民投票，則政府在主權問題之爭議上，有民意之支持，可獲得最高之正當性。

但考量到台灣各族群各有不同之歷史經驗，以及民族情感之認同問題，再加上牽扯到複雜之政經利益與社會環境等因素，實施主權公投對國家認同是一大挑戰。另外，統獨問題以公民投票方式解決，跨越美國及中國政權可接受之敏感界線，有產生立即危險之虞。因此，本文的重點將置於：主權公投的民主價值再思考。且由於台灣主權問題複雜，與其他國家獨立運動背景不同，有必要對主權公投之實施進行再評估。

第四節 研究限制

凡人為研究不可能不遇到限制，本文處境亦然，茲列舉如下：

首先，意識型態上的限制。台灣目前面臨國家主權認同的嚴重問題，尤其是有關國家認同、族群爭議及政黨利益等問題，皆無法衡平處理，故關於公民投票討論仍存在高度政治敏感性，今日的台灣，可以說是處於總統大選前非黑即白的高度緊張對立狀態中，任何偏頗的言論，都將加深族群對立，故本文盡量以持平的口吻，將主觀論述降到最低。

其次，參考文獻限制，礙於筆者的語言能力有限，以及外文資料收集過程難易程度有別，故本文之參考文獻僅止於本國與美國文獻，惟鑒於美國文獻亦包含西歐各國之資料，故於文獻探討下，應無匱乏之虞。只是在國外個案分析資料方面，由於只援引國內現存文獻資料，探討的廣度和深度無法完全兼顧。

第五節 論文結構說明

除第一章及第六章結論之外，本書實質內容分為四章，來進行分析與討論。

第一章為緒論。說明本論文之研究背景與研究動機、文獻探討、研究方法、研究目的、研究架構及研究限制等，作為本研究之論述。

第二章主要討論國際法對於民族自決的效力認同，進而分析其他各國實踐經驗，由於各國實施公民投票之規定與經驗不同，難以等量齊觀，本章主要將以科索沃獨立運動及東帝汶獨立運動作一深入之研究與分析，期能獲得實施經驗，以作為本論文第二章之參考資料。

第三章文獻探討台灣獨立運動的發展歷程，並分析影響台灣獨立的因素，針對台灣特殊的國際地位，釐清國際法上的公民投票對我國有何意義，及現實國際社會對我國地位的支持與否。

第四章把主權公投與台灣獨立議題連結起來，分析公投前後台灣國家定位、國家認同與國際地位的發展，藉以瞭解台灣內部面對統獨爭議所可能引發之國家認同危機，有何形式上與實質上影響。

第五章先就公民投票在我國發展歷程進行探討，其次就我國憲政精神，探討公民投票在我國民主政治中扮演之角色與功能，最後針對主權公投在我國民主體制下之定位問題及執行上之困境與限制，提出可行性之意見，作為本論文之研究論點。

第六章為本研究之總結。根據本研究之發現，就理論及實際層面之研究限制作通盤整理，並提出研究建議，期能提供我國當政者未來在舉辦主權公投之參考。

