

篇名：

公民投票在台灣的實踐與分析

作者：

涂逸凱。台北市立麗山高中。高二 5 班。

王元宏。台北市立麗山高中。高二 4 班。

壹●前言

一開始對於「公民投票」這個名詞並不是很了解，只是在公民與社會課程中有所接觸，不知道「公民投票」的真正用意何在？直到最近開始搜尋有關於這類的文章以及報導，才算開始了解到公民投票的真正意涵以及在台灣的實行案例，我們試做一些分析。

不久的將來，我們將滿 20 歲，同時你我都有可能要為自己的權力來公投，而瞭解公投真正的意涵也非常的重要，到目前為止台灣已有一些公民投票的實例，以下針對全國性公投及地方性公投中的 5 個案例來做一些分析，並稍作解釋公民投票的種類。

貳●正文

一、公民投票的種類

1、重要投票（plebiscite）：

公民投票有：重要投票、複決、創制的三種。『重要投票是在國家有重大爭議或政府無法做決定、或各機關間無法協調時，最後訴之於民意投票決定的方法，如關於領土的變更、或合併由國民、或住民投票來決定其歸屬，如 1970 年北愛爾蘭決定歸屬英國等。2]新的支配者爲了要獲得權力的正統性所舉辦的投票，如 1934 年希特勒首相兼總統的投票是著名的一例。』<註 1>

2、複決（referendum）：

複決是上述三者中最普遍的一種，如上述瑞士等國憲法修正須經過公民複決等。『瑞士關於聯邦議會的立法，也有三萬公民或八個以上瑞士的州要求時，須要公民複決的規定。瑞士有八個州規定其州議會立法都須付與公民複決，爲強制公民複決制，另有七個州規定議會立法有一定以上公民數要求時，須要付與公民複決，爲任意公民複決制。』<註 2> 在美國其各州制定憲法時都有經過公民複決的歷史，所以公民複決制並不是新奇的制度，但是近來更普遍化，而有些州的這個制度是受到核能電廠的存廢投票興起的。

3、創制（initiative）：

創制在複決發達的瑞士也是很普遍，對於修正憲法、立法都有採用。『關於聯邦憲法，有五萬人以上公民要求，就可做具體的修正案提案、或修正提案，關於立法各州也都有創制的規定。在美國創制也相當普遍。』<註 3>

二、公民投票法之規定

1、公民投票的適用事項

第 2 條：本法所稱公民投票，包括全國性及地方性公民投票。

全國性公民投票適用事項如下：

- 一、法律之複決。
- 二、立法原則之創制。
- 三、重大政策之創制或複決。
- 四、憲法修正案之複決。

地方性公民投票適用事項如下：

- 一、地方自治法規之複決。
- 二、地方自治法規立法原則之創制。
- 三、地方自治事項重大政策之創制或複決。

預算、租稅、投資、薪俸及人事事項不得作為公民投票之提案。

公民投票事項之認定，由公民投票審議委員會（以下簡稱審議委員會）為之。

2、公民投票的提案來源

A、全國性公民投票

a、人民提案

第 10 條：公民投票案提案人人數，應達提案時最近一次總統、副總統選舉選舉人總數千分之五以上。

第 12 條：連署人數應達提案時最近一次總統、副總統選舉選舉人總數百分之五以上。

b、立法院提案

第 16 條：立法院對於第二條第二項第三款之事項，認有進行公民投票之必要者，得附具主文、理由書，經立法院院會通過後，交由中央選舉委員會辦理公民投票。立法院之提案經否決者，自該否決之日起三年內，不得就該事項重行提出。

c、總統交付

第 17 條：當國家遭受外力威脅，致國家主權有改變之虞，總統得經行政院院會之決議，就攸關國家安全事項，交付公民投票。

B、地方性公民投票

第 26 條：公民投票案應分別向直轄市、縣（市）政府提出。

直轄市、縣（市）政府對於公民投票提案，是否屬地方自治事項有疑義時，應報請行政院認定。

第 27 條：公民投票案提案人數，應達提案時最近一次直轄市長、縣（市）長選舉選舉人總數千分之五以上。

公民投票案連署人數，應達提案時最近一次直轄市長、縣（市）長選舉選舉人總數百分之五以上。

3、公民投票結果

第 30 條：公民投票案投票結果，投票人數達全國、直轄市、縣（市）投票權人總數二分之一以上，且有效投票數超過二分之一同意者，即為通過。

投票人數不足前項規定數額或未有有效投票數超過二分之一同意者，均為否決。

<註 4>

三、地方性公民投票在台灣的實例<註 5>

案例	舉辦時間	主辦單位	議題	選區範圍	投票率及贊成率	結果
實例 1	1990 年 5 月 6 日	後勁反五輕自立救濟委員會	中油第五輕油裂解廠興建案	高雄市楠梓區後勁地區	投票率 64% ；其中贊成率 25 %	不採納公投投票結果，不會改變興建五輕的既定政策。
實例 2	1994 年 5 月 22 日	貢寮鄉公所	是否贊成興建台電第四核能發電廠興建案	台北縣貢寮鄉	投票率 58% ；其中不同意者 55%	中央政府以「無法源依據」為由，不採納公投結果
實例 3	1996 年 3 月 23 日	台北市政府	是否贊成興建台電第四核能發電廠興建案	台北市	投票率 58% ；其中不同意者 31%	中央政府以「無法源依據」為由，不採納公投結果
實例 4	1995 年 6 月 18 日	高雄縣政府	高屏溪義和段河川新生地開發案	高雄縣大寮鄉	投票率 8.4% ；其中贊成者 7%	投票率不及一成。該開發案至今已停擺。
實例 5	1995 年 3 月 29 日	汐止鎮公所	汐止鎮大同路二段 312 巷遠東社區開闢立體地下道案	台北縣汐止鎮	投票率不及 20%；其中同意者超過 95%	至今尚未興建

四、全國性公民投票在台灣的的實例〈註 6〉

案例	舉辦時間	議題	選區範圍	投票率及贊成率	結果
案 1	2004 年 3月20日	如果中共不撤除瞄準台灣的飛彈、不放棄對台灣使用武力，您是否贊成政府增加購置反飛彈裝備，以強化台灣自我防衛能力？	台北市、高雄市及台灣省各縣市、福建省、金門縣、連江縣	45.17； 其中贊成者 41.47%	否決
案 2	2004 年 3月20日	您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？	台北市、高雄市及台灣省各縣市、福建省、金門縣、連江縣	45.12； 其中贊成者 41.53%	否決
案 3	2008 年 1月12日	你是否同意依下列原則制定「政黨不當取得財產處理條例」將中國國民黨黨產還給全民：國民黨及其附隨組織的財產，除黨費、政治獻金及競選補助金外，均推定為不當取得的財產，應還給人民。已處分者，應償還價額。	台北市、高雄市及台灣省各縣市、福建省、金門縣、連江縣	26.34； 其中贊成者 24.10%	否決
案 4	2008 年 1月12日	您是否同意制定法律追究國家領導人及其部屬，因故意或重大過失之措施，造成國家嚴重損害之責任，並由立法院設立調查委員會調查，政府各部門應全力配合，不得抗拒，以維全民利益，並懲處違法失職人員，追償不當所得？	台北市、高雄市及台灣省各縣市、福建省、金門縣、連江縣	26.08； 其中贊成者 15.17%	否決
案 5	2008 年 3月22日	1971 年中華人民共和國進入聯合國，取代中華民國，台灣成為國際孤兒。為強烈表達台灣人民的意志，提升台灣的國際地位及參與，您是否同意政府以「台灣」名義加入聯合國？	台北市、高雄市及台灣省各縣市、福建省、金門縣、連江縣	35.80； 其中贊成者 33.67%	否決
案 6	2008 年 3月22日	您是否同意我國申請重返聯合國及加入其他組織，名稱採務實、有彈性的策略，亦即贊成以中華民國名義、或以台灣名義、或以其他有助於成功並兼顧尊嚴的名稱，申請重返聯合國及加入其他國家組織？	台北市、高雄市及台灣省各縣市、福建省、金門縣、連江縣	35.74； 其中贊成者 31.17%	否決

五、公投案例的分析

1、地方性公投

截至 2000 年為止，『台灣的地方性公投實例都是針對一個區域上的建設開發或是計劃。因為這些區域上的建設開發或是計劃會改變當地的生態環境，直接影響當地居民的土地利用、生活品質、就業情況、利益分配等，社區民眾有直接、切身的利害感受，因而較易成為公投的議題。至於未牽涉到硬體的工程的政策議題，除了台灣前途問題之外，至今並未有任何團體或地區提出公投的要求』〈註 7〉，這可能是公投制度與法案尚未建立，大部分民眾對創制和複決權利的瞭解也尚未足夠的緣故。

『五輕和核四公投舉辦的時間都是在做過環境影響評估通過，政府決定要進行該計畫之後才舉行的，讓全體相關人民對該計畫作最後的審判。』〈註 8〉假使公投贊成的話，或許能夠改變政府的計畫；但如果公投反對的話，就回到公投之前的情況一樣。而高雄縣案，縣政府在政策尚未定案前舉辦，其目的是要瞭解民意的傾向。汐止案，則是政府在計畫定案後舉辦，其目的是政府要以多數的支持民意來壓制少數反對的民意。

至於在投票率方面，後勁五輕、北縣貢寮鄉核四公投投票率都高於五成，原因是因為該地區關心該議題已久，且範圍較小，居民動員容易，所以雖非選舉時期亦能有半數以上的投票率。而北市核四公投的投票率也直逼六成，由於北市人口多且範圍廣，而且與總統選舉同時舉辦，所以也有半數以上的投票率，而汐止鎮的投票率則低於兩成，高雄縣大寮鄉的投票率更低於一成，可見，若非與競爭激烈的選舉同時投票，選區的民眾對公投似乎並不重視。

2、全國性公投

A、投票率未過半

六項公投投票率都未過半，而世界各國公投法案大多與大選合併舉辦甚至印在同一張選票以提升投票率並節省成本，但台灣則是分開領票；因此如果有特定政治人物因其利益關係或意識型態反對公投，他可以推動拒領公投票。此時反對公投者可能利用各種難以舉證的違法或違法邊緣手段妨礙他人投票自由，尤其是反對者為選務人員又缺乏民主法治觀念時更為明顯。另一個後遺症是很容易暴露出選民的政治傾向，而統計數據也證明以上問題確實存在。由於以上現象應該是妨礙投票自由及秘密投票的違憲行為，因此也有被判決違憲的可能性。

B、引發的政治效應

公投制憲是民進黨 2004 年總統大選的主要政綱，但是新的公投法在很大程度上阻礙了民進黨舉行公投制憲的可能性。它同時也使民進黨沒有再度指責藍軍的藉口。而藍軍則在這次表決中獲得巨大勝利，對總統大選的信心倍增。泛藍人士表示，前段時間連宋在公投制憲問題上處於被動，因此民調下滑，國親決定改變策略，正面迎擊，力圖盡早解決有關問題，在選戰最後階段不再與民進黨在這些問題上糾纏，而將焦點轉到其他民生議題上。陳文茜曾是公投的擁護者，但 2000 年後她投身泛藍並於 2004 年成為連宋競選操盤者，卻有激烈的轉變，在公投法中加入了各種限制，使得公投法被戲稱為「烏籠公投」，並限制公投連署人數需達 8 萬人的連署書。

C、中國大陸與美國的關注

公投也引起中國大陸與美國的關切。『中華人民共和國政府在公投最終表決前頻頻放話，表示如果結果不滿意將會有「強烈反應」。美國也表示一旦戰爭爆發不一定會直接派兵參戰，而且據傳¹在最後關頭向台北施加壓力，要求其放棄無設限的公投。公投通過後陳水扁表示要進行防禦性公投，令美國方面做出反應，表示「反對」任何可能改變臺海現狀的公投。這是美國首次用「反對」而非「不支持」的字眼，表明美國對有關議題立場堅定。』（註 9）

參●結論

公民投票制度是歐美民主社會中人民行使公民權的一種普遍的方式。而公民投票在台灣的制度並不是很完整，其中地方性的公民投票法規尚未見到立法，同時台灣的人民對公民投票法的資訊及規定也不是非常了解，到目前為止地方性公民投票的實例都是針對硬體的工程，投票率也都是在碰到重要選舉時才會超過五成，顯示一般民眾對公民投票並不是非常重視，而且結果都被政府以沒有法源依據為由不採納。至於全國性的公投，則因政黨理念不合致有鼓吹拒領公投票者，致人民無所適從，雖然公投結果對政府的政策似乎並無實質上的影響，但是對台灣民主政治的推動和人民權利的爭取卻是往前邁進一大步。隨著人民環境意識和主權意識的提升，公投意識在台灣將會逐漸養成，相信有一天人民會有公投是必要的、是與切身利益相關的認知，公民投票制度將會是未來擋不住的潮流。

肆●引註資料

註 1、許世楷台灣文化學院院長論文

<http://taup.yam.org.tw/announce/9712/c001.htm>

註 2、同註 1。

註 3、同註 1。

註 4、全國法規資料庫入口網站

<http://law.moj.gov.tw/>

註 5、基維百科

<http://zh.wikipedia.org/w/index.php?title=%E4%B8%AD%E8%8F%AF%E6%B0%91%E5%9C%8B%E5%85%A8%E5%9C%8B%E6%80%A7%E5%85%AC%E6%B0%91%E6%8A%95%E7%A5%A8&variant=zh-tw>

註 6、中央選舉委員會網站

http://www.cec.gov.tw/?Menu_id=936

註 7、台灣大學化工系教授施信民論文

<http://taup.yam.org.tw/announce/9712/c005.htm>

註 8、同註 7。

註 9、2008.01.13 自由時報