本文章已註冊DOI數位物件識別碼

airiti Library

公民投票在我國適用之檢討

Problems on Devising of Referedums in Taiwan

doi:10.30390/ISC.199607_35(7).0005

問題與研究, 35(7), 1996

Issues & Studies, 35(7), 1996

作者/Author： 黃錦堂(Giin-Tarng Hwang)

頁數/Page： 47-55

出版日期/Publication Date：1996/07

引用本篇文獻時，請提供DOI資訊，並透過DOI永久網址取得最正確的書目資訊。

To cite this Article, please include the DOI name in your reference data.

請使用本篇文獻DOI永久網址進行連結:

To link to this Article:

http://dx.doi.org/10.30390/ISC.199607_35(7).0005

DOI Enhanced

DOI是數位物件識別碼（Digital Object Identifier, DOI）的簡稱，
是這篇文章在網路上的唯一識別碼，
用於永久連結及引用該篇文章。

若想得知更多DOI使用資訊，

請參考 http://doi.airiti.com

For more information,

Please see: http://doi.airiti.com

請往下捲動至下一頁，開始閱讀本篇文獻

PLEASE SCROLL DOWN FOR ARTICLE

最完整的學術整合查詢平台—華藝線上圖書館 ● http://www.airitilibrary.com ● Find more academic articles on Airiti Library

公民投票在我國適用之檢討*

黃 錦 堂
（台灣大學政治學系教授）

摘 要

中央級公民投票是一劑猛藥，其是否與何種程度內適合採行於我國，以及其應如何設計以達到充分資訊提供、充分辯論，必須取決於國內既有之政經社文結構，而非可單純停留在引介外文或只限於一般討論公投之可能優缺點。台灣地區有許多重大公共政策岐見，政黨間因種種因素互動未見完善，而執政黨又有不少包袱，從而是有推行公投的空間。但因為台灣地區畢竟隱藏有族群差異、民主化未見完全深化、相關經驗仍不足等限制，所以本文主張引進「有限度公投」，並主張應以較高密度規範公投時之資訊充分提供與充分辯論。

關鍵詞：公民投票、立法學、比較政府、民粹主義、法政策學

* * *

壹、前 言

公民投票一詞，常被指稱不同的類型。基本上約可分爲下列幾種：一、決定國家前途的公民投票（plebiscite）；二、憲法複決權（constitutional referendum）；三、政策複決權（public policy referendum）；四、諮詢式複決權（consultative referendum）；五、創制權（initiative）。①

---

* 本文原發表於民國八十五年六月一日，由政治大學政治學系主辦之「民主化與政府體制」學術研討會。

註① 約請參看**聯合報**，民國八十五年二月四日社論；吳棟傑，「公民投票法制之憲法許容性暨法政策分析——以全國性公民投票爲中心」，台大法律學研究所碩士論文，民國八十四年六月。依德國文獻上的見解，就有關法律的創制複決而言，又可分爲幾種模型：公民的論談（無拘束力）；公民意見詢問；人民請求立法（可稱爲立法原因的創制）；人民提出法案要求議會決議；人民要求複決由其所提出而不被議會所決定之法案，這情形往往是兩案並行表決；議會決議將重要事項交付人民投票決定；請參看I. Srenge, " Plebiszite in der Weimarer Zeit ", *Zeitschrift fur Rechtspolitik*, 1994, pp. 271～275；另請參看德國巴登—符騰堡邦鄉鎮自治法（Gemo）第二十a、二十b、二十一條。該邦主管長官Hager博士在文章中曾指出，一九九一年人民請求就重要事項複決者全邦內有十件，由鄉鎮議會決定交人民投票者有八件。G. Hager, " Rechtspraktische und rechtspolitische Notizen zu Buergerbegehren, und Buergerentscheid, " *Verwalttungs Archiv*, 1993, pp. 97～122.

本文所指的公民投票，係指中央層級者，而且原則上限於前面所述的一、二、三、五類型，地方公民投票或所謂地方創制複決的問題，將不是討論的主題。②

公民投票在我國仍然有許多的爭論，反對者與贊成者各執一詞，似乎毫無交集。本文的目的，首先在羅列正反雙方意見，其中將特別提及筆者所理解到高層政治人物們的「真正苦心」所在，並且希望以「有限度的公民投票」當作台灣地區應該有的制度設計模型（第二節），並且進一步指出其應該有的細膩制度內涵（第三節），第四節則指出對於這種模型我國的政經社文條件已經成熟，亦即，已經可以接受這種公投的實施，第五節將對行政院「創制複決法」草案版本作若干批評，最後一節則是結論。

本文可以說是屬於立法學或立法政策上的討論。立法機關於立法時，或更廣義而言，行政院於提出法律草案版本時，應該以台灣地區本土的政治、經濟、社會、文化、法制、司法、政黨與選舉體制、地方體制等等所謂總體社會下次體系的歷史與結構現狀當作出發點，一切應該以本土化的反省爲最重要。在這個程度內，端視具體立法議題性質，政治學研究、社會學研究、公共行政學研究、文化人類學研究等等有舉足輕重的地位。很可惜國內政治學系、社會學系或甚至公共行政學系學者與法律系學者的互動情形並不理想，尤其，頻率太少而且往往也沒有深度對話，而法律系很多教員的操作，仍然是停留在單純介紹外國的資料而已。筆者希望透過本文的嘗試，能將政治學與法律學的距離加以拉近。

政治學或社會學或甚至公共行政學的判斷中，若事涉宏觀、總體時，容易因爲資料的不足甚至詮釋者判斷心得不同，而流於各說各話。在此程度內，運用主流的見解，例如就政治學而言，「威權統治」、「中央與地方的威權侍從關係」、「黑金政治」、中大型選區單一不可讓渡投票制的諸多病理現象等等，都是令人欣賞的主題。社會學中所提出的現代性社會、後現代性社會、資本主義社會（尤其，當今已經到達第三階段進程），也是十分具有洞察力的架構。這些見解，都將成爲本文論述上的基本理解。

註②　筆者曾經擔任台北市政府試辦市民投票——核能第四發電廠興建議題之監督委員之一，所以對地方級的公民投票也有一定的理解。粗略言之，地方級公民投票強調的是投票率要高（不然的話行政首長面子掛不住，甚至將受到議會的譴責），此外，地方政府就整個有關充分宣導、充分提供資訊、公平辯論等等方面的設計，容易受到人力、經費與經驗欠缺的限制；在縣市或鄉鎮市級有可能更受到派系的制約，而且人民的知識水準或判斷力可能更差。但這一切似乎也不見得絕對嚴重，蓋整個公投的議題必定是跟地方有關者，從而地方上人民要去理解所必須花費的時間與金錢成本原則上並不大。地方政府所辦的公投原則上吾人須注意議題的發動權究竟屬於何方，現今一般人民似乎尚難掌握發動權；此外，整個公民投票委員會的設計以及人選的選任也必須加以注意。地方級公民投票往往爲了能夠有較高的投票參與率，此外也爲了節省經費，常常被迫必須與總統大選或立法委員大選等等合併舉行，投票場地的安排以及投開票人員甚至程序的設計，從而顯得十分重要。筆者認爲，台北市政府這一次的公民投票基本上是瑕不掩瑜，十分成功。在台灣地區，以筆者的記憶所及，草屯鎮似乎也曾經進行過公民投票，但係就統獨問題。在德國，地方投票常見的爭議，在於議題是否屬地方上的事務。有些議題判斷不易，例如就軍方在地方設營區或國家是否在全國各地設立布置潘興飛彈，而進行公民投票的鄉鎮正是其中被選定地點之一時。

貳、正反理由，以及以有限度公民投票當作模型

公民投票是否以及何程度內引進我國，在我國還是停留在相當有爭議的階段。究竟爭議點有哪些，吾人並非很容易能夠掌握。報章上學者的意見或人民的投書中，吾人固然可以整理出若干問題點，但有些仍然是筆者本身「道聽塗說」所理解到的背後真正原因。總括而言，對中央及公民投票的疑慮主要有如下幾點：

一、其不應適用於統獨的爭議，亦即就台灣是否獨立建國或與中共迅速統一，短期內不應該適用公民投票。

二、公民投票將容易引起民粹主義，不利於民主素質的提升。

三、公民投票曠日費時，比不上既有憲政體系下行政一立法之決策，而成爲決策背後的意見整理或發動者，爲政黨與人民團體。

四、公民投票事實上是對一個複雜的問題，例如核四是否以及如何興建，再如台灣東部地區是否以及如何開發等等議題，只提供是或否的單一選項而已，可謂係過度簡單思考，從而可以說是反智的。

五、偏狹的地方利益或族群利益將很可能在公投中成爲主導的力量，亦即，社會之公平正義往往沒有辦法以公投來完成，論者甚至認爲這是公投本身的根本性限制。③

六、依筆者的理解，有若干高層的政治人物係擔心公投的「猛藥」性質：中央及公民投票的例子一旦開啟，則儘管最先並不適用於統獨的爭辯或是族群的爭辯，若一旦控制不好，尤其，若公投的數目太過頻繁或議題範圍太過廣泛，則整個社會將捲入一種快速的公投浪潮當中；這時候儘管台灣地區人民或政治人物有再大的理性，以使投票過程與結果維持合理，但總體加乘的結果，將是台灣政治體系、政治價值的改變太過迅速，而這對基本上存有族群矛盾、統獨對立，甚至仍然處於後威權時期，有諸多先前遺留下來制度性缺失或不公平的台灣社會，是否屬於過度激烈，實令人疑慮。

其他進一步的爭議尚包括中央及公民投票在現今憲法上是否准許，亦即是否須進行憲改以突破目前憲法第二十七條將創制複決兩權劃歸國民大會獨享的限制，此外，公投是否將淪爲政治人物或優勢政黨趁機贏取優勢或扳回頹勢的手段，也無不令人擔心。

贊成公民投票者，則不外以人民主權、直接民權、對代議制的不信任、人民民主教育、形成國家總體意志當作基本理由。另外的理由——而這也是筆者道聽塗說後的理解——則在於：國內國民黨的政治改革一直有一些界限：省虛級化、以台灣名義加入聯合國、整個東部地區的開發構想、選舉體制的改革（尤其當涉及對黑金或工程承包共犯結構的根本性打擊時）、核四、國道南橫等等，只是其中的例子，更大者則甚且包括國民大會、考試、監察兩權的存廢去留等等；而以立法院內的實際操作而言，

註③ 王鳳生，**自立早報**，民國八十五年二月二十六日，版七。

C.E.P.S.

這些往往又是反對黨（主要是民進黨）的主要抗爭主題；由於這些根本性結構的認知差距，另外也加上其他種種因素（例如向來的恩怨情仇、國民黨的施政品質或甚至若干小動作），使得當今立法院事實上是被這些大的議題所困擾，除非這些能夠被公民投票解決，否則立法委員們不太可能平心靜氣檢討民生法案。若謂上述這些主題中，有若干屬於高度政治性易引發政治社會動盪者，然仍有不少部分（例如省虛級化），是有可能成爲公投的適當主題。公民投票在此意義內，已經是屬於掃除階段性結構障礙的手段。④

筆者能夠欣賞公民投票的正面意義，尤其是以之當作階段性掃除台灣既有重大結構性爭議的手段，但筆者也反對以之當作統獨決戰的工具，反對過度或過快地於台灣使用公投（請參看前面的論述）。總而言之，筆者是一種很矛盾的心態，冀望公民投票能夠解決台灣若干重大爭論，但又希望除此之外，原則上其適用應該儘量節制。至於說在筆者所描述的公投模型下，是否將會有民粹主義或反智主義或地方利益主義的不良現象存在，筆者採否定說；這不是因爲不可能存在，而是因爲透過制度的設計吾人可以加以克服。以下詳細說明之。

筆者所採的模型，稱爲「有限度公民投票」。所謂「有限度」，是指在公民投票的適用議題上、適用頻率上應該有所節制。

決定台灣地區未來究竟獨立建國或與大陸統一，這個議題因爲牽涉到族群的利益，牽涉到台灣地區人民各自不同歷史經驗下的判斷，而且也因爲事涉中共的激烈反應，可謂是一場世紀國家命運豪賭，吾人原則上應該在未來十年或甚至二十年時間內將之排除在公投的議題之外。事實上，對這一類屬於國家或民族根本性信仰或根本性前途變更的議題，除非是在外力或外在條件的督促下人民不得不作表決，否則，往往必須有相當漫長的歷史醞釀時期。即使是親台獨的學者，如李永熾、許慶雄等，在言論中往往也認爲公投決定台灣獨立與否的前提必須是人民已經能夠自主判斷，而其前提條件便是國家各種傳播媒體、教科書甚至其他政治社會化的管道必須長期在公平、合理的使用下。換言之，即使這些人士也不認爲現在適合立即進行統獨的公投。如果有政治人物寄望以一時性的政治激情引起統獨公投中「獨立」選項的凸顯，則在實際上可能欠缺正當性：類似統獨這種國家根本性體制變更或根本性前途的決定事項，必須有充分的意見表達爲前題，例如，可能須有爲期半年或甚至一年的辯論期，而且各主要政黨、各主要憲政機關（尤其是立法院、國大）以及各主要社會團體均應該有充分發言的機會，公投只是最後的「臨門一腳」，而不應該是唯一的一場主戲。

在民國八十五年三月廿三日第一次人民直接選舉總統投票後，以彭明敏先生的二一％低得票率，另外加上中共透過軍事演習展示決心等等，台獨議題的熱度在未來將呈現衰退的狀況。這個議題在未來從而不具有較大的爭論性。

註④ 這是筆者一位高姓同事引述立法院內一位高姓立委的談話，筆者深深銘記在心。這位立委是立法院內次級團體的龍頭，而且從省議會以來有相當長的問政經歷。氏認爲只要這些爭議性沒有被逐步克服，則立委們根本沒有辦法問政，最明顯的便是核四預算每年的激烈攻防。

C.E.P.S.

比較有意義的問題毋寧在於：就國大的廢除或與立法院合併成爲單一國會，或就考試院、監察院的廢除、改制，是否適合以公民投票的方式爲之？首先，這問題是一個屬於憲章、憲法解釋的問題，若其已涉及憲法精神，則依照憲法學者的見解（而這也是德國基本法第七十九條第三項所認可的一種憲法理解），則不得成爲修憲的課題，在此程度內，其必須適用公民投票。反之，若其仍然屬於憲法一般條文的修改層次，則可透過修憲途徑自不待言。但在此，以國大的廢除或改成單一國會爲例，在現行憲法下又必須以國大爲唯一的修憲機關（憲法第一百七十四條第一款、第二款），所以在實際政治上並不容易。⑤筆者認爲，有關三權或五權的爭論，或有關國民大會的存廢改制，除非國內主要政黨已經有相當高的共識，否則不宜遽然搬上公民投票的場域試用。此外，筆者也認爲，公民投票的適用範圍與頻率應該以謹慎、節約爲原則。

在制度設計上，吾人該如何成就如此的模型？將統獨公投明白排除於公投範圍之外，是應該有的作法。就國大或五院體制的修改問題，若吾人希望修改憲法，將國大此一機關最後決定權修改成爲須經人民以公民投票決定，則在公民投票的階段中，吾人有必要在未來的「公民投票法」或實際的步驟安排中做到充分辯論、公平辯論的要求。而且，由於這是對國家體制相當大的改變，筆者甚至主張，在未來的公民投票法當中應該預設專章，詳細規定這一部分的程序。整個程序設計應該以各方能夠充分表達意見爲出發點，甚且，應該規定最低的投票率與最低的通過得票比率。例如，對這類議題最少應該有七〇％的投票人前往投票，並且至少應該有五〇％，甚至五五％或六〇％的人士圈選同意修改的選項。第三，至於說防範公民投票被過於快速、頻繁的使用，以致於國家既有的政經社文條件難以負荷，則吾人可以有很多的設計方法。若謂在條文中明白寫出次數或是題目的多寡容易流於僵硬或不實在，而這也是筆者的觀點，則吾人應該設計出一個人或一個機構能夠在一定的程序下有權暫時凍結或暫緩公民投票的進行。可能的設計模型有很多，例如吾人可以授權總統於聽取國安會成員或諮詢立法院長與國大議長之後，⑥宣布暫時凍結某一議題的公投，「凍結」的方法則不外是暫緩半年或一年或甚至二年。此外，吾人也可以考慮立法院或國民大會有這樣的權限，但前提均是必須經過一定的諮詢或討論。在中美斷交時我國政府毅然決定停辦當年度的增額立委選舉，在意義上或許可以被比擬到本處來。至於說以憲法上的緊急處分條款當作依據而不另起爐灶，在整個法條解釋上仍然稍微牽強。而爲了就某

註⑤ 在此引發一個有趣的問題：若國大堅持不同意，而執政者偏偏將之訴諸公投，人民有相當高的投票率而且有過半數的民眾支持刪改國大，則所牽涉到的應該是正當性與合法性的差別。在合法性的眼光裡，這一類的公投行爲因爲沒有憲法或甚至法律的依據，從而應該是無效；但在正當性的角度而言，則一切因爲有人民的民主意願表示，當然是合於人民與國家間的契約，合於人民總體意志。對於合法性與正當性的衝突，在實際操作上就看哪一派人士掌握實力（或是說：武力），誰便能夠贏得最後的勝利。亦即，以拉丁美洲國家許多的政變一新憲爲例，只要政變成功而且新憲法頒布後人民沒有太大的反對，則假以時日，人民不會有反對意見而且國際間也沒有制裁，一個新的秩序便從此產生了。法國學者（Sieyes）曾經區分制憲權與修憲權，制憲權不受於任何體制、制度的限制，只受到正當性的束縛，反之，修憲權卻必須在既有體制內進行。以上理論請參看A. Katz, *Staatsrecht* (Heideberg: C. F. Mueller, 1991), pp. 43～44.

註⑥ 立法院長與國大議長當然必須事前徵詢同僚的意見。

具體公民投票議題的「暫緩」仍有較多元而且完整的決定管道，吾人甚至可以讓省市議會聯合或是反對黨聯合得有提案權。

總而言之，筆者主張有限度的公民投票，並且認爲這個模型在法律設計上並非没有可能。

叁、細膩之制度設計

公民投票的最大理想，是找出人民真正的意見，這必須是理性的、不受矇蔽的、有充分資訊爲前提、有初步經過專家教導後的一個投票決定。爲避免誤會，筆者這邊所強調的專業，只是到達一個初步的程度而已，請參看下述。

台灣地區當然存在著一些不良的政經社文條件，例如國民黨掌有三家無線電視台的優勢，再如台電可能財大氣粗，而且經過多年的回饋地方以後，對核四公投議題擁有一定的優勢，三如主要的反對黨或反對團體在財力或相關人力、物力的配備上與執政黨或與政府部門難以匹敵，四如在一個多元化或後現代的社會中，人們（尤其是青少年）可能對重大政治經濟議題没有興趣，或甚至因爲忙於生計（這主要是指成年人）而無暇也無心閱讀必要的公投主題資訊。甚且，是否有特定的政黨或團體，因爲有特殊的利益，而以其既有的動員優勢掌握動員，以影響公民投票的結果，也不無疑問。所有的這些困擾，吾人可以民粹主義、反智、地方利益取向、有心人士（或是集團）利用等等當作主要的標題。

這些困擾都可以在制度設計上加以克服。吾人在公民投票的法律中，應該以充分辯論、公平辯論、充分資訊之提供等等當作建制原則，並且儘量朝防止本土既有的不良結構發病當作出發點加以矯正，亦即，在法律設計上一切應該以本土的政經社文當作關懷。

在法律條文的設計上，吾人可有多種模式來加以因應。首先，吾人可以概括只訂出一個類型的公民投票，此類型公民投票適用於所有的案件，亦即，不區分案件的敏感性或重要性；在這種模型中，吾人有必要將整個不確定的法律概念或裁量的運用交由一個比較具有客觀性、公正性、社會代表性與政治代表性的委員會來加以決定。這也是世界各國比較常採取的模型。其次，吾人也可能將公民投票的案件依其重要性初分爲二級或甚至三級，各適用不同程度的辯論、討論、資訊提供的要求條款。在條文設計上，吾人可以只詳細討論某一級之公投類型，而將第二級或第三級者作特殊的規定而其餘比照第一類型者，所以總體條文上也不見得會十分龐大。

由於充分辯論、公平辯論、充分資訊之提供係公民投票成功的重要基礎，而我國現今的政經體制又往往有若干的不良表現，所以筆者贊成在這個領域作較爲詳細的規定。舉例言之，吾人可以訂出一條有關無線電視台的使用原則，以便三家（或甚至四家）無線電視台能夠受到一定的規制，當然就時段的提供是否國家必須補償等等，是屬於另外的討論問題。甚至，筆者也呼籲應該訂入政黨立場的表達時間，一[illegible]大選時各候選人的政見發表會一樣，使民眾對議題得有更進一步的理解。

C.E.P.S.

就核四是否興建或台灣地區總體國土規劃應該有的構想（例如是否以亞太營運中心當作基本主軸）、就若干係以地域性爲主但仍然涉及全國性關懷的議題（例如東部總體開發構想），雖然牽涉到高度的科技性或專業性的判斷，但依外國的實際經驗與學說，均認爲其中仍然有相當大部分是屬於人民的理解（儘管有些粗略）、經驗、想像、情感判斷上的色彩，從而均主張就這個程度內亦即就總體的可行或妥當與否的判斷，人民享有公民投票的權利。而即使人民贊成興建核四，也不代表行政主管部門得因此隨便以低標準或低度的設施來進行興建與營運，毋寧，行政機關仍須受到最高科技安全與最新科技可能的限制，而且監督機關（例如發給設廠許可的機關），也應該詳細把關、審查。亦即，就具有專業性或科技性的案件，人民所判斷的是一種對政府施政多年來以及對這個領域的總體風險與感受的總體評價，從而只是一種政治性的判斷，而不及於行政性。⑦筆者必須說明的是，若這一類的公民投票一經通過，則在立法院的預算審查上各政黨便不應該加以抗爭。筆者必須強調的是，只有具有全國性意義的題目才可當作中央及公民投票的課題，所以若題目是「核四是否適合興建在貢寮？」，則並不適合進行全國性公民投票，反之，「核四是否適合興建？」，則無疑是全國性公民投票的議題。高速鐵路是否適合延長到南部某一、二個地方，原則上並不是國家性的題目，反之，若以高鐵是否適合興建，則無疑屬之。

由於公民投票整個相關程序中容易有一定的爭議，吾人除了上述客觀公正而且有充分代表性的公民投票委員會之外，應該再加上有效的爭端解決機制。所謂有效，係指其必須客觀、公正、快速。然而，向來的訴願、行政訴訟程序並不十分理想，因此，若有必要，吾人應該在未來的公民投票法中引入一個爭端解決的機關與程序。

肆、政經社文條件

在經過上述的模型設定與制度條件設定之後，筆者不認爲民粹主義還有太大的空間，也不認爲主要政黨或優勢的社會團體在公投期間會擁有太大的濫權地位。

民國八十五年三月二十三日的第一次人民直接選舉總統，儘管台灣地區並沒有絕對一如西方先進國家的制度條件，但大體仍然瑕不掩瑜，其主要的原因，是台灣已經有初步的公平競爭環境。這裡所稱的公平，比較難以及於政黨間的經濟實力差距，但就媒體的報導（三家電視台除外，但一般的平面媒體或第四台不見得有利於國民黨）、候選人的言論自由與行動自由、候選人之各自擁護團體的造勢活動自由等等，乃至於總體的競選程度之充分、充足，基本上都已經到達說得過去的階段，這是筆者的評價，也是一般外國媒體的看法。台灣事實上已經走過了絕對的社會控制或一黨絕對專制的時代，在這個程度內，可以說公民投票已經有了初步的經社法政基礎。而總統大選後，李登輝先生以高票當選，新黨似乎也開始稍稍檢討反李路線的必要性，而民進黨也被迫再更往前思考台獨的可行性，這一切都不愧是理性與良性的表現。筆者從

註⑦ 請參看E.Stein, *Staatsrecht* (Tueringgen: J. C. V. Mohr, 1988), pp. 137～139.

E.P.S.

而樂觀地認爲：以公民投票來顛覆民主或甚至造成集權，一如德國威瑪憲法時代者，在台灣地區基本上已經難以存在。筆者尤其感受到台灣地區碩士、博士很多，學界與民間的言論十分充沛（這反應在各大報的讀者投書欄與各式各樣的研討會、座談會），此外筆者也深深感受到台灣新新人類的後現代性，而且台灣事實上已經是一個現代化、多元化的社會，任何的威權控制或民粹動員式統治，原則上已經不太容易。

台灣地區民眾的教育水準普遍不低，而且大部分的人民都具有奮發向上、認真做事的基本人格特徵，台灣地區民眾的閱報率之高以及地下電台CALL－IN情形之熱烈，可說是世界少見的，顯示出民間社會的參與力與判斷力應該不低。而近二、三年來整個民間社會的關懷議題更呈現多元化、普遍化的現象，例如社區議題的關懷、女性主義的提升。而隨著台灣地區許多法令法律的修改，例如最近有關國民小學家長會功能定位與設置的改變（省議會已經完成二讀），再如有關教育改革的各種提案，將使得整個市民社會更能快速、成熟發展。⑧

伍、對行政院版本的反省

行政院曾經提出「創制複決法」草案交立法院審議，此外立委蔡同榮等也另提出版本以供併案審查。⑨以下因爲限於篇幅，只對行政院版本提供若干檢討，基本上這些見解也同時適用於其他版本。

整個行政院版本的基本特色，仍然在於過度簡單。比較成功的條文是第五條、第六條有關創制權、複決權的排除條款，其中很清楚的將國旗、國號、領土變更、預算、租稅等將排除在外，並且將擴張福利的事項以及對文官體制加以變更的事項排除在外。第九條則規定複決案的提出方式有三種：人民提出、立法委員提出、行政院會議決議並經總統核可後提出。在以上程度內，固然與筆者的見解相同或相近，但其餘的部分可以說與本文的見解有相當差距：對於整個討論過程的充分性、公平性以及資訊充足的確導，草案並沒有任何規定，而主管機關由中央選委會出任，是否妥當也不無爭議，此外也沒有任何機關得暫緩公投之實施（雖然第十二條規定得撤回之情形，但這是另一回事）。雖然說第十九條概括規定，以「公職人員選舉罷免法」及相關法規當作本法未規定事項之準用依據，但這裡面實在包含太多的不精密性。此外，雖然第八條規定本法的施行細則由主管機關訂定，但施行細則畢竟不得逾越母法，所以即使將上述這些重要事項在施行細則中規定，恐怕容易遭致逾越母法的嫌疑。

總而言之，行政院版本內容十分簡單。主其事者或許認爲「法貴可行」，從而並不寄望立法當時便引用太過複雜的條文。筆者本身並不執著法條長度，但願意指出，對具有高度爭議性，對國家政經發展有深遠影響的事項，應該儘可能針對台灣所可能

註⑧　就此有關的論述，筆者並非專門有所研究，而只是經年閱讀報章後的總體體會。

註⑨　該版本登載於：「**創制複決法」草案條文評估**（台北：國民黨中央政策會政策研究工作會，民國八十三年三月）。

C.E.P.S.

產生爭議的案型加以導正性詳作規定。以集會遊行法爲例，⑩該法在內容上仍然多停留在外國法的抄襲，從而只是相當抽象性、一般性的用語，而沒有針對台灣的案型，導致主管機關有相當大的事實認定權限與裁量權限。最明顯者爲第二十五條，主管機關於有所列事項之一者，得予以警告、制止或命令解散。主管機關在此的裁量權相當大，而實際操作上，固然第二十六條規定「應公平合理考量人民集會、遊行權利與其他法益間之均衡維護，以適當方法爲之，不得逾越所欲達成目的之必要限度」，但這一切都太抽象，以致於在實際操作上，集會常常被命令解散，而且一旦不解散，集會遊行的負責人或代理人或主持人便必須受到罰鍰或甚至有期徒刑的處罰；集會遊行法已經被許多社運團體宣稱爲「惡法」。

也正因爲行政院創制複決法草案版本並不是「有限度公民投票」，所以國民黨政府事實上府一直存有疑慮，擔心改革過鉅。在此也顯示出，就重大法案，各主要政黨均應明白說出心中的顧忌，而不是埋在心理令人無所知悉。筆者認爲台灣地區有許多法案主其事者並沒有清楚說明。⑪

陸、結　論

公民直接投票以決定國家重大事項，在我國是否以及何程度內引進，一直爭議不休。報章上有不少的讀者投書，也有不少專文，本文是屬於本土化立法政策的考量。筆者一直相信：法律條文的草擬只是一種技術而已，重要的是吾人對法案所牽涉到的政經社文結構的理解。公民投票法在台灣地區是民進黨的所愛，但國民黨高層十分猶豫，其背後是因爲有不同的目的與不同判斷。筆者反省的結果，認爲應該以有限度公民投票當作台灣地區的模型，並且就台灣地區各種不利的因素，儘量在制度設計中以精密的條文來加以規範、導引。筆者認爲，政治學理論家容易失諸概括性宏觀與根本性討論（例如民族性或不良的政經結構等等），而忘了透過法律的細膩規定事實上是有可能做出若干調整，而另一方面，法律學家往往容易迷信外國法律而且只知微觀操作，而忘了對台灣總體政經社文結構觀察的必要。若本文對這兩方面的迷思能夠稍稍有所釐清，則這將是最大的成就。

*　　*　　*

註⑩　除了集會遊行法之外，我國國家機密法草案、行政中立法草案，均呈現與本處創制複決法草案相同的毛病，請參看拙著，「對行政中立法立法之若干思考」，**月旦法學**，第十期，民國八十五年二月，頁五二～五七。

註⑪　一個法案常常有表面的理由與真正的、深層的理由。台灣地區何以總統選舉方式要由委任直選改成公民直選，這恐怕不是以人民有所主張或有所回應可以搪塞，而是出於決策者對國家總體政經結構的轉變期望，而這些考量往往因爲涉及流派的政治實力消長，所以往往「難以啟口」。

C.E.P.S.