

公民
之眼

Foresee Our Future
預知教育的未來

公投 新視野

2018

4 APR
月號

BIG
Issue



新法剖析

怕備課資料不夠周延？
如何深入淺出呈現修法？



課程連結

還在想公投新法怎麼融入教學？



55801N3/A/000000

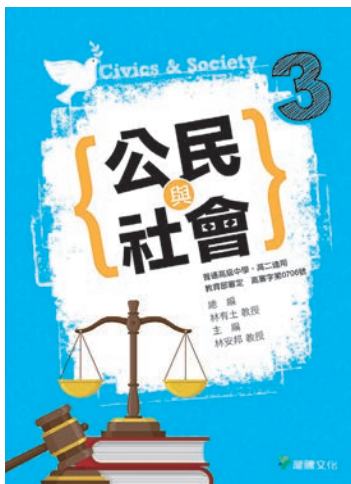
目錄 Contents

- 一、為什麼要修訂《公民投票法》？
- 二、新法修正內容概述
- 三、舊法與新法之比較
- 四、新修法的應用
- 五、近年國際重要公投案
- 六、結語

本刊搭配



▲ 龍騰公民 2 第 6 章



▲ 龍騰公民 3 第 3 章

前言 Preface

盧梭運用古雅典政治特徵為民主理論下了一個精闢的解釋：「真正的民主是統治者與被統治者意見一致，真正的法律是人民一致表決決定。」為此理想我國遂於 1992 年公布施行《公民投票法》以回應下列幾個重要民主議題：

- 1 在憲政主義下以《公民投票法》真正落實創制、複決兩權，讓人民的意見能充分表達。
- 2 藉《公民投票法》解決過去的行政霸權以及立法怠惰的問題，使人民能對政策、法案直接進行監督。

選舉、罷免、創制、複決是我國憲法賦予人民的參政權，《公民投票法》施行後，人民可以用公民投票方式，來決定國家的法律、立法原則或重大政策等事項。

編者：蔡銘晃／復興高中

Point

1

為什麼要修訂《公民投票法》？



如果政府強大，我們則會受到壓迫；如果政府孱弱，我們則會滅亡。

——人權必須受到保障、政府必須受到監督，在此條件下民主與自由才能相輔相成。——

法國詩人保羅·瓦勒里 (Paul Valéry)

過 去施行的《公民投票法》被認為設下許多不利於直接民主實施的制度性障礙，如提案、連署、投票門檻過高等問題，也有部分人士主張透過制定《公民投票法》進行主權公投，在種種限制之下我國的《公民投票法》甚至被外界譏為鳥籠公投法。《公民投票法》的限制重點如下：

1 人民發動公投的門檻過高：

以全國性公民投票案來說，第一階段提案，提案需最近一次總統、副總統選舉選舉人總數千分之五以上。第二階段連署，連署需最近一次總統、副總統選舉選舉人總數百分之五以上，提案、連署的高門檻皆限制了直接民權的行使。

2 公投通過的門檻過高：

俗稱雙二一門檻，需有全國過半數公民參與投票和獲得有效票中的過半數同意。

3 提案否決 3 年內不得重新提出：

反方可透過反動員（不去投票讓公投案被否決），讓發動者遭受制度性懲罰。

4 公投審議委員會的設置違反民主精神：

公民投票審議委員會負責審查、認定公民投票事項，成為人民行使直接民權的限制，違背以直接民主方式監督政府的精神。

5 排除創制修憲、制憲及主權變更等議題：

將原屬上述憲政層次的重大政治議題，排除在公投範圍外。

Point

2

新法修正內容概述

3 公民之眼
預知教育的未來

投票率
45.17%

投票率
45.12%

投票率
26.34%

投票率
26.08%

投票率
35.82%

投票率
35.74%

2004.3.20

第一案：強化國防公投

說明：「臺灣人民堅持臺海問題應該和平解決。如果中共不撤除瞄準臺灣的飛彈、不放棄對臺灣使用武力，你是不是同意政府增加購置反飛彈裝備，強化臺灣自我防衛能力？」

第二案：與中共對等談判

說明：「你是不是同意政府與中共展開協商談判，推動建立兩岸和平穩定的互動架構，謀求兩岸的共識與人民的福祉？」

2008.1.12

第三案：追討國民黨黨產

說明：「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。」

第四案：反民進黨政府貪腐

說明：「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？」

2008.3.22

第五案：加入聯合國

說明：「1971年中華人民共和國進入聯合國，取代中華民國，臺灣成為國際孤兒。為強烈表達臺灣人民的意志，提升臺灣的國際地位及參與，您是否同意政府以『臺灣』名義加入聯合國？」

第六案：重返聯合國

說明：「您是否同意我國申請重返聯合國及加入其它組織，名稱採務實、有彈性的策略，亦即贊成以中華民國名義、或以臺灣名義、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際組織？」

我國《公民投票法》施行以來先後舉行3次計6案的全國性公民投票，惟均因投票人數未達投票權人數半數以上的門檻，投票結果均為否決。

2018年1月3日《公民投票法》修正條文公布施行，此次修正重點包括：投票年齡降為18歲、大幅降低提案、連署及

通過門檻、廢除公民投票審議委員會、全國性公民投票之主管機關改為中央選舉委員會、全國性公民投票的提出方式新增行政院提案，並建置電子提案及連署系統，可望實踐國民主權原則，真正還權於民，擴大民眾政治參與，強調人民參與立法的重要性，藉此讓臺灣民主更為深化。



舊法與新法之比較

第一部分：總則

| 項目 | | 舊法 | 新法 |
|--------------------|----------|-----------------------------|-------------------------------------|
| 焦點 1 新增對原住民權益之保障 | | 無 | 不得違反原住民族基本法之規定 |
| 焦點 2 刪除憲法修正案之複決 | | 有 | 刪除 |
| 焦點 3 不得作為公民投票之提案刪減 | | 預算、租稅、投資、薪俸及人事事項不得作為公民投票之提案 | 預算、租稅、薪俸及人事事項不得作為公民投票之提案 |
| 焦點 4 主管機關改變 | ①全國性公民投票 | 行政院 | 中央選舉委員會 |
| | ②地方性公民投票 | | 由直轄市政府、縣（市）政府主管，投票相關事務則由各級選舉委員會負責辦理 |
| 焦點 5 刪除公民投票審議委員會 | | 公民投票事項之認定，由公民投票審議委員會為之 | 刪除該委員會 |

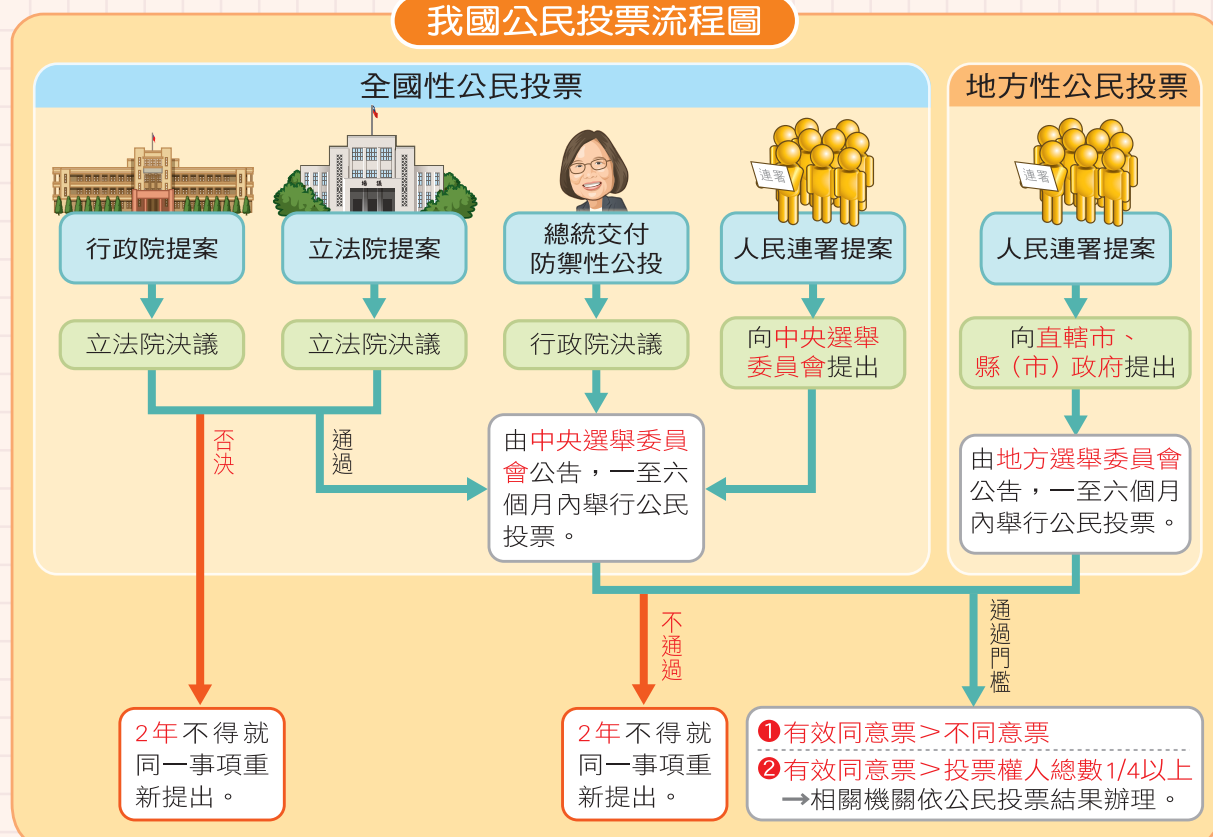
第二部分：提案人、連署人及投票權人

| 項目 | | 舊法 | 新法 |
|------------------------|----|----------------------------------|--------------|
| 焦點 1 具公民投票權年齡下修 | | 20 歲、未受監護宣告者 | 18 歲、未受監護宣告者 |
| 焦點 2 公民投票案提案、連署人數下修 | 提案 | 提案成立需最近一次總統、副總統選舉選舉人總數 5‰ 以上 | 總數 1‰ |
| | 連署 | 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 5% 以上 | 總數 1.5% 以上 |

第三部分：公民投票程序

| 項目 | 舊法 | 新法 |
|---------------------------------|---|--|
| 焦點 1 公民投票案通過門檻下修 | 投票人數須達全國、直轄市、縣(市)投票權人總數 $\frac{1}{2}$ 以上，且有效投票數超過 $\frac{1}{2}$ 同意者 | 有效同意票數多於不同意票，且有效同意票達投票權人總額 $\frac{1}{4}$ 以上者，即為通過 |
| 焦點 2 行政院公投提案權 | 無 | 新增 |
| 焦點 3 同一公投事項重新提出時間縮短 | 3 年內不得就同一事項重新提出 | 2 年內不得就同一事項重新提出 |
| 焦點 4 公民投票於科技媒體上的應用與宣傳 | 無 | 規劃建置電子提案及連署系統及訂定電子提案連署及查對作業辦法。公民投票發表會或辯論會應網路直播，其錄影、錄音，並應公開於主管機關之網站 |
| 焦點 5 不在籍投票 | 無 | 新增 |

我國公民投票流程圖



Point

4

新修法的應用

一 教材重點修訂

1 公民投票理論架構

搭配
龍騰公民 2
P.134

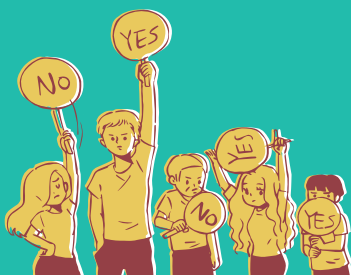
公民投票



公民創制
(initiative)

主動制定法律或
重大政策的權利

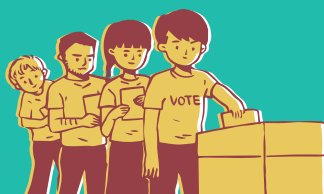
公投法
有相關規範



公民複決
(referendum)

對立法機關所通
過之憲法、法律
或政策，表示贊
同與否

除憲法相關議
案外，以公投
法規範



公民自決
(self-determination)

經由投票表達對
於國家、主權的
看法

公投法
仍無此規範

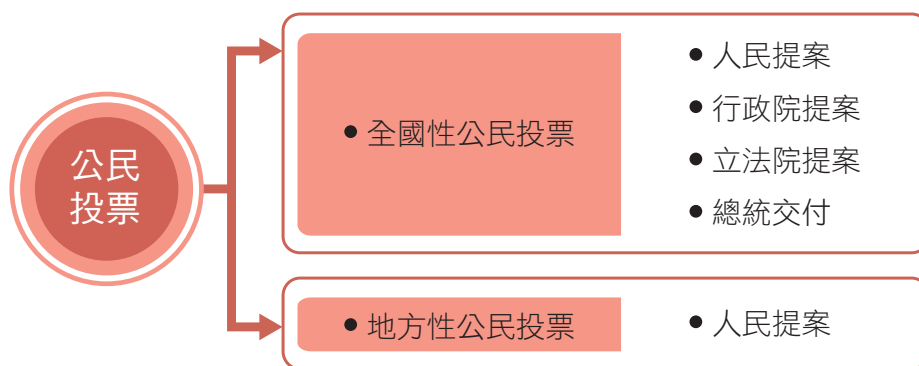
2 我國的公民投票制度

搭配
龍騰公民 2
P.136 ~ 138

| | | |
|----------|---|--|
| 依據 | 《公民投票法》 | |
| 公投事項 | 預算、租稅、薪俸及人事事項不得作為公民投票之提案。 | |
| | 全國性 | (1) 法律之複決。 (2) 立法原則之創制。 (3) 重大政策之創制或複決。 |
| 投票資格 | 中華民國國民，除《憲法》另有規定外，年滿 18 歲，未受監護宣告者，有公民投票權。 | |
| 提案方式 | 提案→連署→中央選舉委員會審查→成案公告→公投。 | |
| | (1) 提案 | ①有公民投票權之人，在中華民國、各該直轄市、縣（市）繼續居住 6 個月以上，始得為提案人。 ②全國性公民投票：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 1‰ 以上。 ③地方性公民投票：提案人數，由直轄市、縣（市）以自治條例定之。 |
| | (2) 連署 | ①有公民投票權之人，在中華民國、各該直轄市、縣（市）繼續居住 6 個月以上，始得為連署人。 ②全國性公民投票：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 1.5% 以上。 ③地方性公民投票：連署人數，由直轄市、縣（市）以自治條例定之。 |
| (3) 主管機關 | ①全國性公民投票：中央選舉委員會。 ②地方性公民投票：直轄市、縣（市）政府。 | |

提案
方式

| | |
|-----------------|--|
| 立法院提案 | 對於重大政策之創制或複決，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。 |
| 行政院提案 | |
| 總統交付 (防禦性公投) | 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。 |

公投
進行

中央或地方選舉委員會公告→1～6個月內舉行公投，該期間內有全國性選舉時，應與該選舉同日舉行。

公投
結果

- (1) 通過：有效同意票數多於不同意票，且有效同意票達投票權人總額 $\frac{1}{4}$ 以上者，即為通過。
- (2) 不通過：有效同意票未多於不同意票，或有效同意票數不足前項規定數額者，均為不通過。

公投
效力

- (1) 經創制之立法原則，立法機關不得變更；於法律、自治條例實施後，2年內不得修正或廢止。
- (2) 經複決廢止之法律、自治條例，立法機關於2年內不得再制定相同之法律。
- (3) 經創制或複決之重大政策，行政機關於2年內不得變更該創制或複決案內容之施政。
- (4) 主管機關公告公民投票之結果起2年內，不得就同一事項重新提出。

3 法律修正的程序


《公民投票法》的施行應考量國民的真正需求。因此，有權進行修法提案的機關，必須主動且適時地將民眾的需求轉化為法律草案，《公民投票法》草案送交立法院審議的過程中，程序約略可分為提案、審查及讀會等三個階段。


草案提出後先送交程序委員會決定審議法案的順序，在院會中由大會主席朗讀標題（一讀）後，交付相關委員會審查或是逕付二讀。二讀會主

要是針對《公民投票法》草案進行廣泛的討論，並作出修正、重付審查、撤銷及撤回等決議。

在三讀會中除非發現議案內容相互抵觸，或與《憲法》及其他法律相抵觸外，僅能對法律案作文字的修正，三讀通過之後，將法律案移送總統及行政院，總統應於收到 10 日內公布。必要時行政院得請立法院覆議，其程序如圖所示。

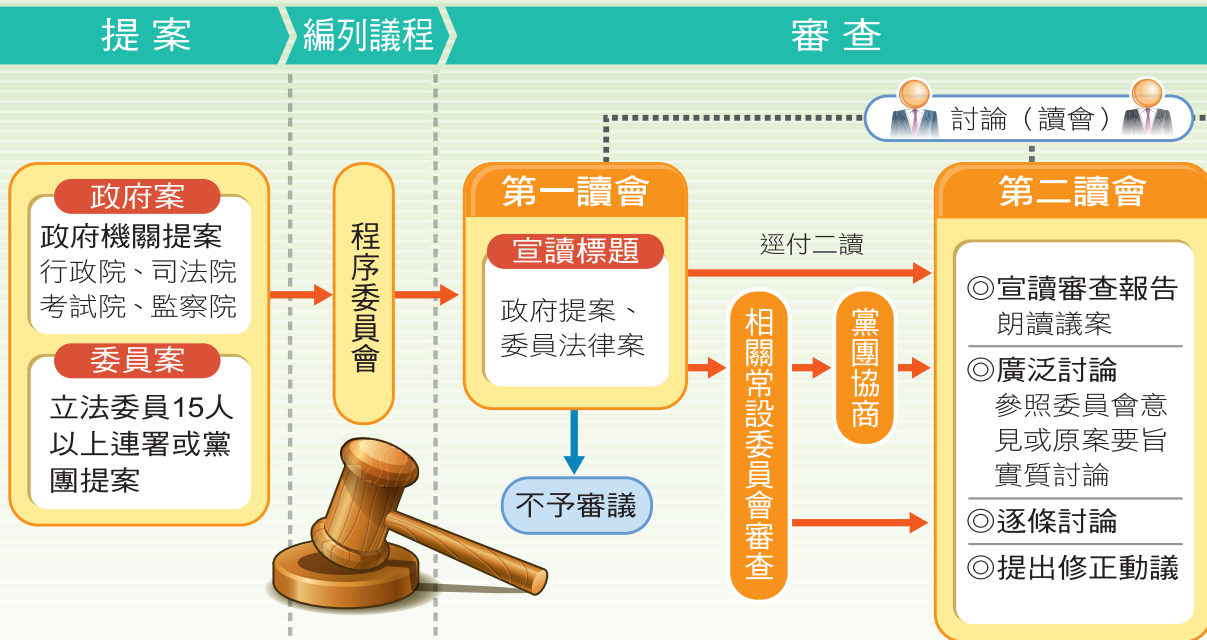
4 新聞追追追

- 

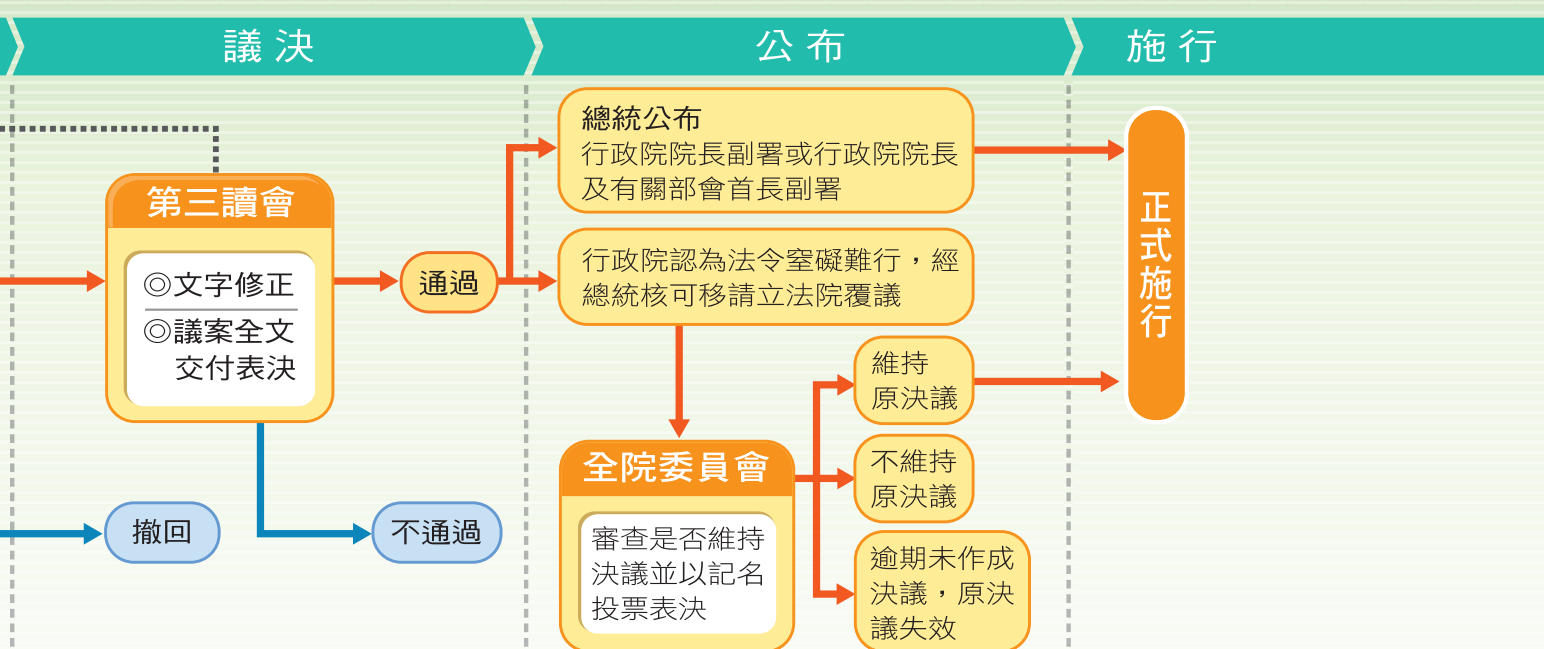
東森新聞雲（2018 年 1 月 4 日）。
提案、連署門檻降低！「公投新法」5 日生效 台灣邁入公投元年。
- 

劉麗榮（2018 年 1 月 3 日）。
新公投法上路 提案門檻 1879 人連署需 28 萬。中央社。

法律制定或修正流程圖



- 3  蘇芳示、蘇永耀、林良升（2017年12月13日）。
公投法三讀 門檻全大降。自由時報。
- 4  蘇芳示（2017年12月12日）。
公投法三讀過關 打破烏籠門檻全調降。自由時報。
- 5  蘋果日報（2017年12月13日）。
公投門檻高 歷年6度公投全遭否決。
- 6  蘋果日報（2017年12月13日）。
各國公投比一比 台灣公投門檻是高還是低
- 7  劉宛琳（2017年12月12日）。
公投法三讀 滿18歲可公投、1/4同意就通過。聯合報。
- 8  張仲珩（2017年12月12日）。
公投法修正三讀改了什麼？懶人包秒懂。新頭殼。
- 9  自由時報（2017年12月13日）。
公投門檻調降 頭家責任提高。





新修法的教學應用

教學主題

YES or NO



教學內容

公民投票將複雜的公共議題轉化成為「YES or NO」的二擇一選項，透過本活動的設計，讓學生能夠在充分理解的情況下做出二擇一的選擇。

議題假設

是否廢除早自習、是否進行校外教學、是否可以穿便服進入學校等。

1 來提案吧！

- (1) 教師說明本活動依據現行《公民投票法》進行。
- (2) 依法提案須達一定門檻，須尋找利害關係人擔任提案人，由提案人擬定公投題目並負責後續連署事務。

2 心手相「連」

- (1) 依據公投法規定，達一定連署的門檻。
- (2) 提案人須達成連署任務，否則提案將失敗。

3 改變，從宣傳開始

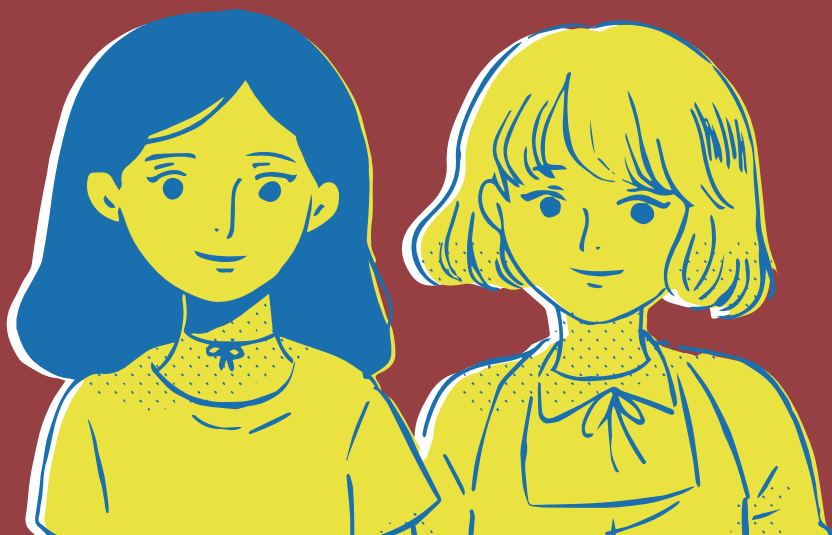
- (1) 教師說明：依公投法規定：「……公民投票案成立公告後，提案人及反對意見者，經許可得設立辦事處，從事意見之宣傳，並得募集經費從事相關活動……」因此，同學可進行創意宣傳活動。
- (2) 宣傳計畫撰寫與行動：支持方與反對方之學生須用創意的方式進行宣傳，例如：「肥皂箱」演說、「小蜜蜂」式的宣傳大隊、活動擺攤宣傳、社群專頁上撰寫專文、用有趣的插畫內容宣傳。透過幽默、有趣的方式讓同學了解支持或反對團體想要表達的訴求。
- (3) 行動決策修正：學生透過觀察不同同學的屬性，判斷自己所持立場與同學是否一致？屬於優勢或劣勢？進一步決定要挹注多少宣傳資源在這些同學身上，學生必須在有限的資源下，讓資源發揮最大效益，究竟是經營鐵票區即可公投過關？或必須開發艱困選區才可獲得勝利？

4 變與不變

- (1) 教師說明：公投法規定通過門檻採簡單多數決，投票權人總數 1/4 以上同意即通過。
- (2) 學生製作公投選票並進行投票，結束後隨即進行開票作業，投開票所之開票流程，要有唱票、監票、記票、整票等人員編制。
- (3) 公布開票結果，包含投票率、同意票數、不同意票數。

5 思「變」與思「辨」

- (1) 教師說明：一場公民投票其中變數極多，制度即為其中重要的一環，同學們可針對通過門檻的改變或過程中所遇到的困境提出感想與建言。
- (2) 提案人組成顧問小組撰擬公投結果感言，並公開發表，並請參與學生發表感想。



Point



近年國際重要公投案

一 國內法層次公投——聯邦國家的地方公民投票制度

加泰隆尼亞對西班牙——獨立公投

公投時間 >> 2017 年 10 月 1 日

公投題目 >> 你是否希望加泰隆尼亞以共和國的形式，成為一個獨立的國家？

公投資格 >> 1. 擁有加泰隆尼亞地區政治權利的人，在投票當天是 18 歲以上，沒有任何法律剝奪投票權和選民權利的情況。
2. 目前居住在加泰隆尼亞，最後也居住在加泰隆尼亞的加泰隆尼亞人符合所有法律要求，並正式申請參加投票。

結果 >> 1. 獨立公投採簡單多數決，不設投票率門檻。
2. 公投結果投票率 43.03%，92.01% 贊成獨立，因此加泰隆尼亞自治區居民決定脫離西班牙獨立。

公投影響 >> 1. 2017 年 10 月 27 日，加泰隆尼亞議會宣布獨立成立加泰隆尼亞共和國。
2. 西班牙政府拒絕承認其獨立公投，於 2017 年 10 月 30 日西班牙政府依據憲法第 155 條，接管加泰隆尼亞自治區政府。

二 國際法層次公投——歐洲反整合的公民投票

英國脫離歐盟公投

公投時間 >> 2016 年 6 月 23 日

公投題目 >> 聯合王國應當繼續留在歐洲聯盟內還是應當退出歐洲聯盟？

公投資格 >> 生活在英國的英國、愛爾蘭、大英國協 18 歲以上公民，以及在海外生活少於 15 年的英國公民。

結果 >> 1. 總投票率 72.2%，支持英國脫歐得票率 51.9%，支持英國留歐得票率 48.1%，因此英國人民以公投決定脫離歐盟。
2. 英國政府 2017 年展開與歐盟的協商，討論脫歐後的相關細節，計畫於 2019 年 3 月底前退出歐盟。

公投影響 >> 1. 執政的保守黨黨魁卡麥隆請辭，英鎊大跌、影響全球經濟。
2. 英國必須重新與歐盟協商有關貿易協定、勞工規範、旅遊規範和金融交易等事項。
3. 大英國協內部的蘇格蘭、北愛爾蘭也欲效法辦理公投脫離英國。



結語

公投在臺灣是重要的政治議題，多數人相信公投讓人民有真正當家做主的權利。直接民主有其好處，但公投把多面向的議題簡化為單一面向，例如前文提及的是否獨立？是否離開歐盟？除此，群眾共同做出的決定會是最理性？最正確的？多數政治問題複雜並不是簡單的是非題就可以解決。公投所帶來的「二擇一」、「多數暴力」等問題，都可以看出直接民主的不完美。

學者 Maskin and Tirole (2004) 提出的論點認為：「對國家最重要的決策應由直接民主決定，而專業性的、一般民眾難以取得或分析資訊的問題，或者是政策效果要長時間才能顯現的問題，則應該由獨立專業人士做決策。」或許是一個思考的面向，除此，本文引用司法院院長許宗力於 1999 年所提出之贊成與反對公民投票的論點來作結論，期許大家在此議題上能有更多的思考與討論。

贊成

反對

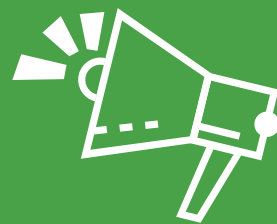
| | |
|-------------|-------------|
| 獲致最大民主正當性 | 犧牲少數權利 |
| 提升政治參與與民主教育 | 過度預期人民的決策理性 |
| 透明而同步於民意的政策 | 破壞政策持續性 |
| 加強立法效能 | 立法怠惰與程序扭曲 |
| 補救不彰的政黨功能 | 弱化政黨功能 |
| 對抗專家政治 | 業餘的侵入 |
| 穩定代議民主制度 | 破壞代議決策機制 |



我們在尋找 愛找碴的人

逐字細讀
挑出錯誤

您有豐富的**教學經驗**與**專業背景**，卻苦無施展的機會嗎？
如果您非常喜歡**挖掘錯誤**或**提問教材缺失**，
那麼……您就是我們要找的人。
趕快加入我們，為教育盡一份心力吧！



自薦方式

- (A) 洽詢龍騰各校業務
- (B) Email：tim.chen@lungteng.com.tw
- (C) 電話：(02)2299-9063 # 439
- (D) LINE：快加入我們！請掃我～請掃我～



有著作權 侵害必究

l u n g t e n g

您的指正 我們衷心感謝
若您對書籍的內容、編排、印刷……
有任何意見或訂索書歡迎您撥 **02-22982933**
或 **E-mail：service@lungteng.com.tw**
將有專人為您服務

書名／公民之眼：看見課堂新樣貌
圖書編號／55801N3
執行編輯／王茗加
法律顧問／北辰著作權事務所蕭雄淋律師
出版者／龍騰文化事業股份有限公司
台北總公司／248新北市五股區五權七路1號
電話／(02)2298-2933 FAX：(02)2298-9766
台中分公司／407台中市西屯區環河路86號
電話／(04)2251-7278 FAX：(04)2254-1128
高雄分公司／813高雄市左營區重信路272號
電話／(07)346-3799 FAX：(07)345-9676
網址／http：//www.lungteng.com.tw
郵撥帳號／1129537-1 龍騰文化事業股份有限公司

本刊物僅供教學使用，不代表任何立場。