

直接民主

臺灣公投面面觀

3 MAR
月號
2019

西松高中／林長志

2018

公民投票專刊



1 民主模範生 公投示範

瑞士近30年來已舉行216次公投
他們是如何辦到的？

2 檢視修法後 首次公投

婚姻平權、性平教育吵什麼？
公投綁大選 綁住了什麼？

3 公投落幕了 然後呢？

公投影響了哪些現行政策？
未來修法方向為何？



55801N3/C/000000

龍騰文化

目錄 Contents

一、公民投票與民主	
一 公民投票在代議政治中的重要性	2
二 直接民主的模範生：瑞士經驗	3
二、臺灣公投元年——	
2018 年全國性公民投票面面觀	5
一 我國公投法制之規範、程序與效力	5
二 2018 年公民投票之實施與爭議	6
三 公投之法律效果與政治社會影響： 以「婚姻平權」、「性平教育」議題 為例	10
三、結論——公民投票的反思與未來	12
一 公民投票的侷限性： 解決爭議或擴大分歧？	12
二 公投法制的檢討與可能修正方向	12

前言 Preface

2018 年 11 月 24 日我國舉行地方公職人員「九合一大選」，尤其更受全國人民矚目的是，在本次大選中有 10 個全國性公民投票案將一併舉行，這是立法院於 2017 年 12 月三讀通過《公民投票法》（以下簡稱「公投法」）部分條文修正，大幅放寬公民投票的行使與通過門檻後，首次適用新法的公民實踐。修法後，政黨、民間團體競相提出各項公投議案，如同性婚姻（婚姻平權）法制化、性別平等教育、環境與能源政策等重大議題，都在本次大選透過公民投票直接探詢多數民意之趨向，因此媒體亦稱本次為「臺灣公投元年」。

本刊搭配



龍騰公民 2 第 6 章



龍騰公民 3 第 3 章

公民投票與民主



「主權在民」或「人民主權」被視為民主政治最重要的核心精神，民主政治即為國家主權歸屬於全體國民的一種政治制度。而隨著國家型態與社會發展的演進，落實民主政治的方式從早期理想的「直接民主」，走向現今務實與菁英導向的「代議民主」（亦稱為間接民主）。

一 公民投票在代議政治中的重要性

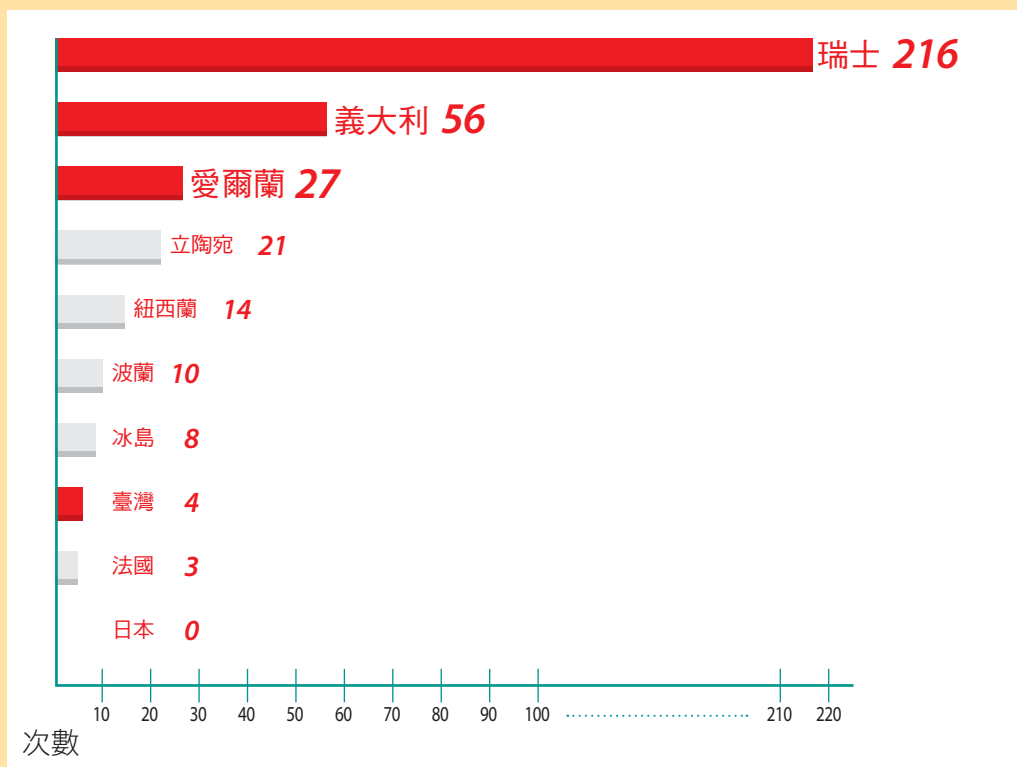
- ・ 可避免代議政治下民選立法代表的怠惰或對民意的扭曲與忽視
- ・ 可防止行政或立法機關的專擅、強化公民的監督，更加落實公民直接參與決策的民主精神

圖 1 現代國家直接與間接民主的運作



國際上公民投票制度的發展起源甚早，例如：瑞士於 1848 年的憲法中，即明文賦予人民具有創制與複決的權利，是最早以公投落實人民創制權的國家；而法國更早在 1793 年便曾舉行複決性質的全國性公投，是全球最早實施公民複決權的先驅國家^{註 2}。而瑞士無疑是實施公民投票最具代表性的典範國家，其一年平均會舉行 4 次公投，平均一年會有 16 個大小議題供瑞士人民自主決定，被公認是世界上落實直接民主最成熟的國家。如下圖所示，瑞士自 1990 年至今，其實施全國性公投的次數，遠較其他民主國家多出數倍。

圖 2 瑞士與其他國家實施全國公投次數的比較（1990～2018 年）



資料來源：Report of the Independent Commission on Referendums (July 2018), P.205^{註 3}

瑞士自建國以來，人民深刻了解國家沒有內耗的籌碼，在面對公共事務時必須以國家與群體利益為優先，積極透過理性對話、溝通協調，來尋求不同群體利益間的共識。舉例而言，瑞士 2012 年春天曾舉行全國性公投，讓人民投票決定是否將勞工每年擁有的 4 週「帶薪假」延長為六週；於 2016 年 6 月則舉行讓每位成年公民皆可獲得 2,500 瑞士法郎（約新臺幣 83,500 元）「無條件基本收入」（Universal Basic Income）的全國性公投，這兩個看似帶給絕大多數瑞士人民福利的公投提案，竟分別被以 67%、77% 的壓倒性民意予以否決，因為瑞士人民認為這兩項政策將帶給國家財政災難性的負擔。無論彼此意見多麼不同，直接民主的公投結果即被視為社會的共識。

總結而言，瑞士公投的民主價值不僅在於公民參與的「形式」而已，而是在公投案連署、成立、議題立場倡議與宣傳、到落實投票的整個民主過程，公投在形式上雖為「多數決」，本質上卻具有尋求共識的精神。瑞士經驗對正逐步修正、改善公投制度的我國而言，具有高度的參考價值與啟示。

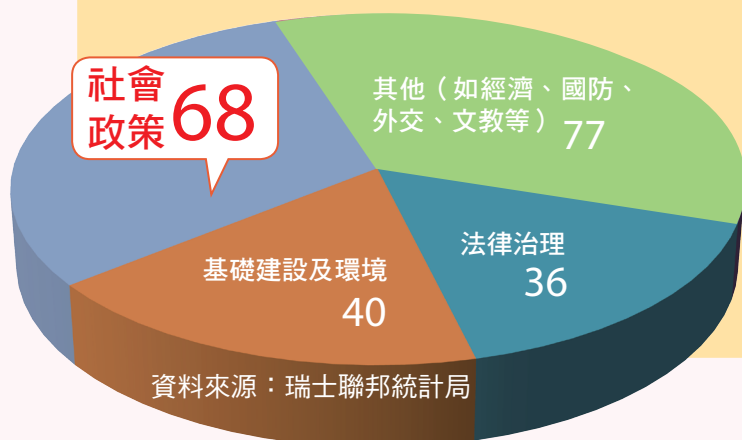
圖 3 公投比一比



圖 4 瑞士公投議題的類型

（單位：次）

（1991～2014 年）



公投後

通過：依公投案之性質，相關單位需依《公投法》第 30 條規定辦理

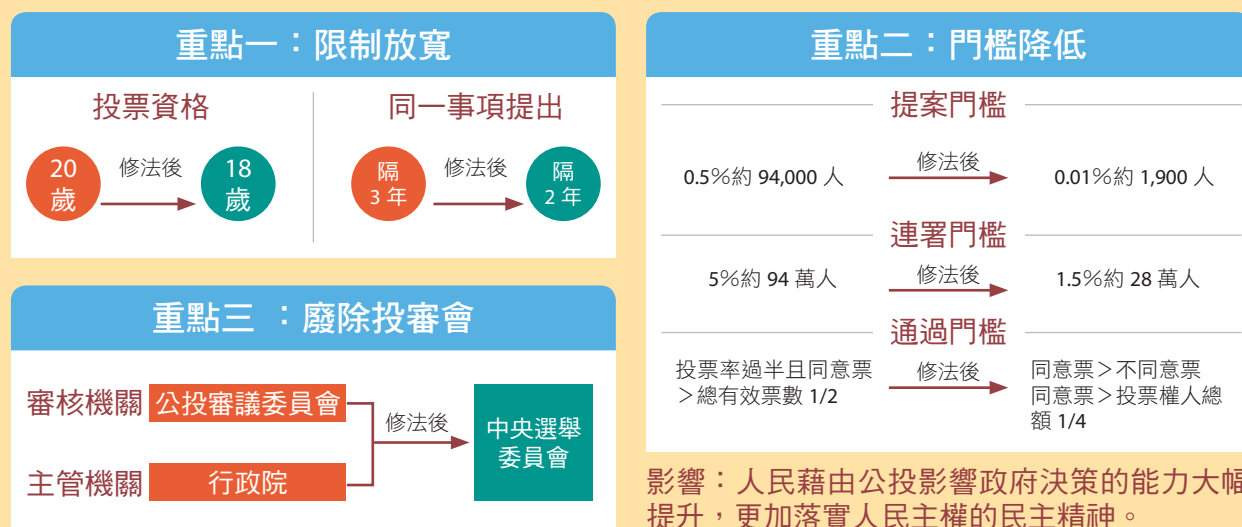
（詳如 P6 圖「公投適用事項及公投通過後之效力」）

不通過：2 年內不得就同一事項重新提出

一 我國公投法制之規範、程序與效力

我國《公投法》於 2003 年通過施行後，因在提案、連署與通過等門檻上條件過高，且行政院設有公民投票審議委員會對公投提案進行實質審查，常被詬病是對人民行使直接民主權利的過度限制，而有「鳥籠公投」之譏。為落實並提高人民參與決策的權利，立法院於 2017 年 12 月三讀通過《公投法》部分條文修正案，並於隔年 1 月 5 日正式實施。關於本次修法的重點與新舊法之主要差異，可參閱下圖之整理。

圖 5 2017 年《公投法》修法重點



本圖因篇幅有限，未完整呈現所有新舊法差異，而僅臚列其要。

在 2017 年修法前，我國已舉行過 3 次共 6 案的全國性公投，皆因未能達到舊法規定之過半投票率門檻而遭到否決，若依新法之門檻規定，將有 4 案的結果從否決轉變為通過（見下表 1）。

表 1 《公投法》修正前後與全國性公投結果之對照

公投類型	實施時間	議題	投票權人數	投票率	同意票數	同意票數百分比	修法前結果	修法後結果
全國性公投	2004	第 1 案：強化國防	16,497,746	45.17%	6,511,216	91.80%	否決， 因投票率未過選舉權人總數的 1/2	通過
	3.20	第 2 案：對等談判		45.12%	6,319,663	92.05%		
	2008	第 3 案：討黨產	17,277,720	26.34%	3,891,170	91.46%		否決， 同意票未達投票權人總數 1/4
	1.12	第 4 案：反貪腐		26.08%	2,304,136	58.17%		
	2008	第 5 案：加入聯合國	17,277,720	35.82%	5,529,230	94.01%		通過
	3.22	第 6 案：重返聯合國		35.74%	4,962,309	87.27%		

修法後，有 4 案從否決轉變為通過

資料來源：中央選舉委員會

至於公投結果將產生何種法律效力，則取決於該公投案的性質。《公投法》第 2 條明確規範了全國性公投與地方性公投的適用事項，第 30 條則規定了若公投結果為通過，將產生何種法律效力、及相關部門因應公投結果的後續處理原則。就公投結果的「強制效力」而言，僅有法律或自治條例的複決，公投結果將產生直接性的法律效力（使原法律或自治條例失效），至於立法原則或重大政策經公民投票後，仍須經行政或立法機關採取必要的措施。因此，

有論者認為《公投法》中關於立法原則與重大政策的公民投票，僅屬於「諮詢性公投」的性質^{註 4}。然而對照《公投法》第 30 條在本次修法前後的差異，本次修正增加了「經創制之立法原則，立法機關不得變更」、「經創制或複決之重大政策，行政機關於二年內不得變更該創制或複決案內容之施政」之規定，以立法精神觀之，顯然立法原則或重大政策的公投結果，並非全然對相關部門毫無拘束力而僅具諮詢性質而已。

圖 6 公投適用事項及公投通過後之效力

提公投			通過後	效力
權利\事項	國家大事	地方大事		
創制	立法原則	地方自治條例立法原則		應由行政院或地方政府研擬相關法律、自治條例提案，送立法院或地方議會審議。 NEW 經創制之立法原則，立法機關不得變更。
	重大政策	地方自治事項重大政策		應由總統或權責機關為實現該公民投票案內容之必要處置。 NEW 行政機關於 2 年內不得變更該創制或複決案內容之施政。
複決	重大政策	地方自治事項重大政策		
	法律	地方自治條例		原法律或自治條例於公告之日算至第 3 日起， 失其效力 。

依據：《公民投票法》第 2 條、第 30 條

NEW 說明：對照《公投法》第 30 條在本次修法前後的差異，以立法精神觀之，顯然立法原則或重大政策的公投結果，並非全然對相關部門毫無拘束力而僅具諮詢性質而已。

二

2018 年公民投票之實施與爭議

2018 年 11 月地方公職人員九合一選舉，與共計 10 個全國性公投案同時舉行投票，這是 2017 年《公投法》修正後的首次「公投綁大選」適用^{註 5}，亦是臺灣社會首次在同一時間面對如此百花齊放的公投議案。表 2 與表 3，分別整理了這 10 項公投案的選舉結果與重要內容概述。

1. 公投內容與投票結果概述

綜觀本次公投案，約可區分為「婚姻平權法制化」（第 10、12、14 案）、「性別平等與同性教育」（第 11、15 案）、「環境能源與食安」（第 7、8、9、16 案）及「國際賽事參與名義」（第 13 案）四大議題。就公投的性質而言，僅有第 16 案屬於針對現有法律（《電業法》第 95 條）的複決，其餘各案皆屬立法原則的創制或重大政策的創制或複決。

這 10 案中，最受社會大眾矚目者當屬同性婚姻議題，尤其在 2017 年大法官釋字第 748 號解釋中，認為我國現行《民法》未能保障同性別二人亦能享有婚姻權利，違反《憲法》保障人民之婚姻自由及平等權的精神，因此究竟應以制定專法來保障同性別之婚姻權利，或者直接修改《民法》擴張婚姻型態不侷限於一男一女的結合，本次公投即有立場對立的 3 個公投案來探詢社會大眾意見，是我國將此類具有高度社會爭議的重大議題，由人民直接提案進行決策的首例。

表 2 2018 年公民投票 10 案之投票結果

議題	案號／公投內容	同意票數	不同意票數	同意票 不同意票	投票率	同意票數 投票權人總數	投票 結果
婚姻平權 法制化	第 10 案：婚姻定義 一男一女	7,658,008	2,907,429	2.6	55.80%	38.76%	通過
	第 12 案：專法規範 同性結合	6,401,748	4,072,471	1.6	55.75%	32.40%	通過
	第 14 案：民法保障 同性婚姻	3,382,286	6,949,697	0.5	55.37%	17.12%	不通過
性別平等 與 同性教育	第 11 案：反中小學 同志教育	7,083,379	3,419,624	2.1	55.73%	35.85%	通過
	第 15 案：性別平等 教育	3,507,665	6,805,171	0.5	55.33%	17.75%	不通過
環境能源 與食安	第 7 案：反空汙	7,955,753	2,109,157	3.8	54.56%	40.27%	通過
	第 8 案：反燃煤電 廠	7,599,267	2,346,316	3.2	54.51%	38.46%	通過
	第 9 案：反核食	7,791,856	2,231,425	3.5	54.56%	39.44%	通過
	第 16 案：反對廢除 核電	5,895,560	4,014,215	1.5	54.83%	29.84%	通過
國際賽事 參與名義	第 13 案：東奧正名	4,763,086	5,774,556	0.8	55.89%	24.11%	不通過

說明

1. 我國過去已舉行過六案的全國性公民投票，因此本次公投案編號從第 7 案開始。
2. 本次公民投票的投票權人總數為 19,757,067。
3. 公投通過門檻為同意票數大於不同意票數，且同意票數超過投票權人總數的 1/4。

資料來源：中央選舉委員會

從投票結果來看，各案的投票率差異不大，大約介於 54% 至 55% 之間。這 10 案中，共有東奧正名（第 13 案）、以《民法》保障同性別婚姻（第 14 案）、及中小學性別平等教育（第 15 案）3 個公投案，因不同意票多於同意票而未能通過。而通過門檻的另 7 項公投，其同意票與不同意票的比例約莫介於 1.5 ～ 3.8 之間，其中為社會高度矚目的同性婚姻與性平教育 3 案（第 10 ～ 12 案），同意票約為不同意票的 2 倍左右，此一結果顯示多數民意在同性婚姻議題上，傾向以專法形式來保障同性婚姻權利而非修改民法，而性別平等教育方面則不希望在中小學教育階段就實施同志教育及性教育等課程。針對這兩個議題，本文在下一節將進行更深入討論。

表 3 2018 年全國性公民投票之內容重點總整理

提案人／公投案	公民投票主文	涉及之法律或政策	性質			公投結果
			法律之複決	立法原則之創制	重大政策之創制或複決	
國民黨	第 7 案 反空汙	你是否同意以「平均每年至少降低 1%」之方式逐年降低火力發電廠發電量？ 《電業法》 2025 非核家園目標			★ 複決	通過
	第 8 案 反燃煤電廠	您是否同意確立「停止新建、擴建任何燃煤發電廠或發電機組（包括深澳電廠擴建）」之能源政策？ 能源轉型政策			★ 創制	通過
	第 9 案 反核食	你是否同意政府維持禁止開放日本福島 311 核災相關地區，包括福島與周遭 4 縣市（茨城、櫛木、群馬、千葉）等地區農產品及食品進口？ 對日進出口貿易政策			★ 複決	通過
下一代幸福聯盟	第 10 案 婚姻定義	你是否同意民法婚姻規定應限定在一男一女的結合？ 釋字第 748 號 《民法》親屬編婚姻章		★		通過
	第 11 案 反對中小學同志教育	你是否同意在國民教育階段內（國中及國小），教育部及各級學校不應對學生實施《性別平等教育法施行細則》所定之同志教育？ 《性別平等教育法施行細則》			★ 複決	通過
	第 12 案 以專法規範同性結合	你是否同意以《民法》婚姻規定以外之其他形式來保障同性別二人經營永久共同生活的權益？ 釋字第 748 號 《民法》親屬編婚姻章		★		通過
紀政	第 13 案 東奧正名	你是否同意，以「臺灣」（Taiwan）為全名申請參加所有國際運動賽事及 2020 年東京奧運？ 運動賽事之國際參與			★ 創制	不通過
平權公投小組	第 14 案 民法保障同性婚姻	您是否同意，以《民法》婚姻章保障同性別二人建立婚姻關係？ 釋字第 748 號 《民法》親屬編婚姻章		★		不通過
	第 15 案 性別平等教育	您是否同意，以《性別平等教育法》明定在國民教育各階段內實施性別平等教育，且內容應涵蓋情感教育、性教育、同志教育等課程？ 《性別平等教育法》		★		不通過
擁核人士	第 16 案 反廢除核電（以核養綠）	您是否同意：廢除《電業法》第 95 條第 1 項，即廢除「核能發電設備應於中華民國 114 年以前，全部停止運轉」之條文？ 《電業法》第 95 條第 1 項 非核家園政策	★			通過

資料來源：作者自行整理。表中關於公投案的性質，原則上皆依公投提案者向中選會提交之提案函的認定。唯第 9 案、第 11 案，此處依作者之認定，與提案函不同。

2. 投票過程的爭議及影響公投結果的可能因素

2018 年 那些影響公投的事

● 公民團體資源多寡

不同立場之公民團體所擁有的資源不對稱，將使雙方透過各種傳播途徑（如平面與電子廣告、社群媒介經營等）來進行社會動員與資訊說服的能力亦產生高度落差，進而對民眾公投立場產生不同程度的影響。

● 不實訊息充斥

坊間流傳著各式各樣的懶人包、公投指南，傳遞許多「若通過」可能帶來的影響後果，但各方所持論點和資訊卻差異甚大，甚至有些被證實是不實訊息。

● 議案複雜對立

複雜且文意不明確的公投主文，導致民眾看不懂或誤解混淆文意的風險大增^{註8}。大量複雜的議案亦使民眾無法深入了解內涵，僅仰賴經過篩選的懶人包等投票指南，獲取片面或偏頗訊息（如圖7～9），將導致未經深思的「情感」或「直覺」投票。

● 公投公報爭議

中選會於公告公報後，又逕自修改內容。此舉被認為是行政院有意操縱公投結果^{註6}。

● 投票指引爭議

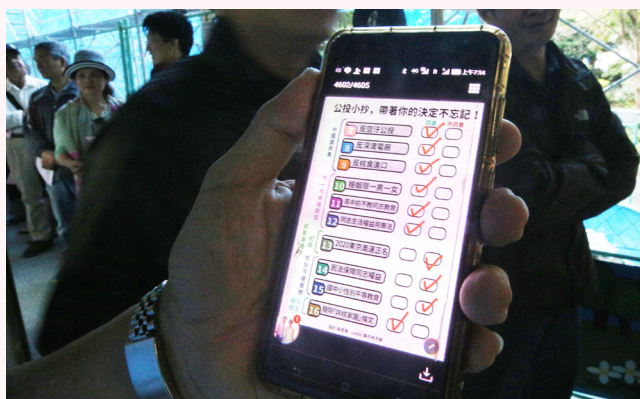
部分團體於選舉前發送特定立場的各類型投票指南、選舉當天於投開票所外發送小卡，引發若干爭議。

● 公投綁大選

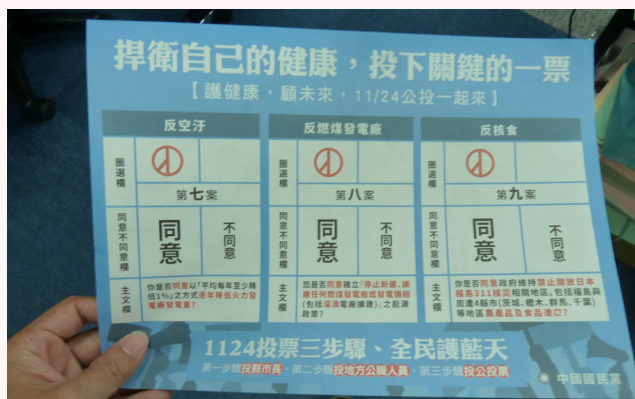
1. 選民最多可領 15 張票，導致大排長龍，且出現「邊投票邊開票」的亂象，影響投票意向。
2. 「選舉」與「公投」相互影響。政黨與候選人對公投議題的主張、民眾對政府施政的評價，亦影響大眾的公投傾向^{註7}。

● 議題討論度不均

媒體報導與大眾關注的焦點，大幅集中在婚姻平權與性平教育議題上，導致其他議題在投票前被高度邊緣化，民眾得到的資訊不足、或易受片面資訊的影響。



▲ 圖7 本次公投共有 10 案，民間團體製作公投小抄。

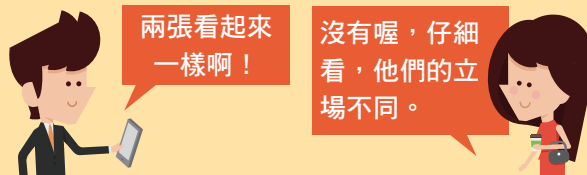


▲ 圖8 政黨也紛紛製作投票指南。

圖 9 公投大不同

 11/24 投票日 有哪些 公投呢? A 團體	07 反空汙 降低火力發電	08 反燃煤電廠 燃煤發電停止擴建	09 反核食 禁止進口核災產品	10 婚姻定義 一男一女為限	11 反同志教育 國民教育中不應實施
	12 以專法規範同性結合 另立同婚專法	13 東奧正名 以臺灣為名參與國際運動賽事	14 同性婚姻 修改民法異性婚改為同性婚	15 性平教育 以法律明訂中等教育需灌輸學童同志教育	16 以核養綠 綠能穩定前先用核能
 11/24 投票日 有哪些 公投呢? B 團體	07 反空汙 降低火力發電	08 反燃煤電廠 燃煤發電停止擴建	09 反核食 禁止進口核災產品	10 婚姻定義 一男一女為限	11 反同志教育 國民教育中不應實施
	12 以專法規範同性結合 另立同婚專法	13 東奧正名 以臺灣為名參與國際運動賽事	14 同性婚姻 修改民法保障婚姻自由	15 性平教育 以法律明訂性別教育教導尊重不同性傾向	16 以核養綠 綠能穩定前先用核能

公投前，各方社群平臺流傳著各式懶人包，有些乍看之下極為相似，但細看即可發現文字說明上的差異，而這樣的人為詮釋差異，就可能左右了部分選民的投票選擇。



三

公投之法律效果與政治社會影響：以「婚姻平權」、「性平教育」議題為例

婚姻平權議題因涉及傳統家庭倫理、道德規範、宗教信仰等社會價值，更與衍伸出的諸多社會制度如收養規範、財產制度、醫療照護等有關，因此不論東西方社會皆然，對此議題的分歧不可謂不大，甚至連最根本的問題：「同性婚姻究竟是一種『基本人權』，抑或是『價值選擇』」，不同立場者對此都尚無法達成共識。此一根本立場的分歧，亦進一步影響著在教育場域中，究竟應該如何給予下一代適當的性別平等教育。簡言之，有一方認為婚姻屬於基本人權，不分異性或同性皆應獲得相同的婚姻保障，同時孩子亦必須從小培養正向且多元的性別觀念；另一方則認為同性別間的親密關係不能以「婚姻」界定，亦反對中小學階段現有的性別教育內容，擔心不適齡的性教育與同志教育，將會使孩子過早進行性探索、混淆男女性別觀念，而產生不當的後果。

自大法官 2017 年做成釋字第 748 號解釋後，我國成為東亞地區第一個確認賦予同性婚姻合法地位的國家，且由於大法官認為應以何種方式保障同性婚姻^{註 9}，屬於立法形成的範圍，因此臺灣社會上述兩種觀點的競爭與辯論亦正式浮上檯面，「反同婚團體」與「挺同婚團體」競相提出公投提案，希望影響未來立法院的修法方向。婚姻平權法制化、性別平等教育這兩個具有高度社會分歧的議題，經過公投之後，將發生何種法律效果、又將可能對國內政治、社會產生何種影響，詳如下頁所示：

公投落幕了， 然後呢？

法律

1. 行政部門必須依公投結果提出保障同性別結合的專法草案，送交立法院審議。但此專法的名稱、性質與內容，仍是不同團體間的爭執焦點，即便學界亦未有共識^{註 10}。
2. 司法院於投票後便指出（新聞稿編號 107-144），後續立法機關依公投創制原則所制定或修正的法律，皆不能抵觸大法官釋字第 748 號解釋的意旨^{註 11}。

政治

1. 可預期朝野各政黨在同婚議題上，將不至於高度偏離反同婚的多數立場。
2. 儘管公投結果「反同婚」與「挺同婚」之比例約為 2 比 1，仍無法明確推論反同婚之一方必然屬於「整體社會的過半數民意」（表 2 中第 10 案與第 12 案之同意票數皆不到投票權人總數的 40%）。
3. 此議題普遍被認為具有明顯的世代差異，年輕世代較之保守的年長世代，似乎更能接受同性婚姻的存在。朝野政黨若想要在後續選舉中爭取年輕族群的選票，勢必仍須適當回應年輕族群所爭取的同性權利與保障。

教育

1. 行政機關必須停止實施現行依《性別平等教育法施行細則》所進行的同志教育^{註 12}。
2. 性別平等教育的內容十分廣泛，包含情感教育、性教育、性別特質與認同等，同志教育只是性平教育的其中一環，且與上述性別概念間相互關連，難以絕對性地切割。如何界定哪些內容屬於「同志教育」而必須從課程中加以刪除，是後續進行相關教育政策調整時的一大難題。

社會

1. 挺同婚團體雖未能獲得多數民意支持，但後續立法院所制定之專法若未能落實婚姻權利與平等保障，仍能藉由社會動員來形成對權責機關的民意壓力。
2. 反同婚團體內亦有兩派，「支持立專法」與「反對一切形式包括立專法的同性結合」兩種立場。
3. 如何在立法過程中，有效協調與融合社會中這些相互對立的力量，將是行政與立法機關需謹慎面對的課題。

結論——公民投票的反思與未來

一 公民投票的侷限性：解決爭議或擴大分歧？

公民投票作為代議民主體制下，實現直接民主的最重要工具，但在運用上仍然有其侷限性。前文介紹了以公投模範聞名世界的瑞士，但瑞典範卻不見得能廣泛適用於其他國家，瑞士公投制度的實踐有其獨特的各項條件配合，放眼全球直接民主制度的實施，可謂非常特殊的存在。歐洲其他成熟的民主國家，如英國、法國與德國等，即使在法制層面有公投制度的設計，但具體實施上就顯得格外謹慎^{註 13}。

公民投票精神是讓身為國家主人的人民，取代民選代表來自行決定重大法律或政策，尤其是具有重大爭議或分歧的議題。然而，公投之後究竟是否真能順利解決爭議？抑或者更加擴大社會的分歧？此問題顯然並無絕對的答案。以英國 2016 年的脫離歐盟公投為例，根據英國媒體的報導，從公投結果揭曉的那天開始，似乎就有為數不少的英國人民感到「後悔」，因為結果確定後才真正開始意識到此一結果可能對英國帶來的負面影響，於是不斷有要求英國政府重啟公投的呼聲。然而，基於直接民主的精神，儘管「脫歐」與「留歐」僅有 52% 與 48% 的些微差距，英國政府仍必須遵守此次「多數民意」的決定，因此公投後接任首相的梅伊（Theresa May）拒絕重啟公投，並開始著手與歐盟進行相關協議。時至今日，除了依然有強烈要求第二次公投的民意聲浪外，英國朝野政黨為了以何種形式脫歐（「硬脫歐」或「軟脫歐」）仍舊爭執不休，亦深刻影響著該國的國內政局穩定與對外國際關係。

從英國的例子即可看出公投的侷限性，若社會未能事前針對公投議題進行充分討論、了解通過與否可能帶來的各種正負面效應，僅透過簡化的對立二分選項，讓人民進行看似「直接民主」的決策，實際上卻可能是讓具強大動員力量的少數替廣大沉默的多數做決定，猶如一把雙面刃，可能讓社會陷入更嚴重的分歧。以我國本次的公投而言，不管是環境能源、食安問題，或者最受矚目的同性婚姻（婚姻平權）與性平教育，看似臺灣人民已用選票做出了決定，但是否相關爭議就此落幕，答案可能並無法如預期的樂觀。

二 公投法制的檢討與可能修正方向

我國民主化歷程是在不斷的民主嘗試與修正錯誤中前進，本次公投從提案階段到最終的投票階段，的確產生了諸多爭議，因此公投結束後，更重要的是思考如何讓我國的直接民主法制能夠更加完善。選後中選會代理主委陳朝建於列席立法院內政委員會進行專案報告時，提出了未來《公投法》修正的七大方向，本文將重要者整理如下，並提出依此修正仍可能存在的疑慮：



表 4 未來公投法修正的可能方向

本次公投爭議	中選會規劃之修法方向	可能存在的疑慮
1. 公投成案後至實際投票，供社會討論的時間過短	延長公投案從公告完成到投票的期限，預計從現行 1 到 6 個月修正為 3 到 6 個月或 4 到 8 個月	與原先規定期限並無太大差異，若欲達成讓社會充分討論與思考的目的，或可依瑞士經驗更大幅延長成案後至投票的時間
2. 強制公投應與大選同時舉行產生的問題	將公投「應」與 6 個月內全國性選舉同日舉行的規定，修法放寬為「得」同日舉行，增加彈性空間	等同授權中選會擁有決定公投是否綁大選的權利，潛在影響了公投案的投票率及投票結果能否通過規定門檻
3. 少數族群權益或基本人權是否得以公投決定的爭議	鑑於同性婚姻相關公投引發人權疑慮，將修法排除涉及限制、剝奪基本人權的公投提案	如何界定「少數族群」或者「基本人權」，若賦予中選會有實質審查公投內容的權利，將又面臨修法前「公投審議委員會」遭遇的批評
4. 公投主文過長、文義不易理解	將公投主文字數由現行的 100 字以內，縮減為 30 字以內	精簡文字目的是為簡潔易懂，然而過短的主文敘述，亦可能造成無法完整呈現複雜之公投內容，形成另一種難以理解或過於簡化的現象
5. 公投第二階段連署的「補件」爭議	連署人名冊的提出僅限一次，針對「補件」的要件做更明確規範	基於《公投法》精神是促成直接民主的實現，此一限制補件的修正是否有違此精神
6. 連署書經查核後有「死人連署」等不實情形	提案人名冊應檢附連署人之身分證影本	在個人資訊保護意識強烈的時代，此作法可能更增加了達到公投連署門檻的難度
7. 投票日以各種形式宣傳公投之問題	投票當日不得進行公投宣傳	此一修正作法與現行公職人員選舉規定一致，應較為可行

資料來源：作者整理

除了上述中選會報告提及的七大爭議，現行《公投法》尚有若干潛在的問題，包括如：往後若相互對立的公投提案同時通過該如何處理、公民團體因資源落差而產生的不平等競爭如何規範等，公民團體亦提出許多修法或政策建議，包括由第三方公正機關審查公投提案內容、落實《公投法》中已有明文的不在籍投票、推動電子連署與電子投票^{註 14}、提高公投辯論會的最低舉辦次數等。但任何制度的設計皆不可

能完美無缺^{註 15}，僅能在未來藉由不斷累積公投經驗、在經驗中不斷加以改進。而最重要的是，任何的制度設計都應回歸公民投票的核心精神來思考，如何能夠促進議題的對立雙方在公投進行過程中，尋求真正的相互辯論、理解、進而達成共識，借鏡瑞士的經驗，讓公投成為社會尋求對話與共識，進而以投票做出民主決策的機制，此一民主程序才是公投最重要的精神。

1. 在嚴謹的學術討論與定義中，學者對於公民投票、創制與複決這 3 種概念，其關係與範圍有諸多不同的界定，本文無法加以詳述。而在後文的討論中，本文主要採取最廣義及普遍性的概念界定，將公民投票視為一種人民藉由投票表達對國家事務之態度看法、進而影響甚至改變決策的「手段」，而此一手段具體的型態即為創制與複決。若公民投票之目的決定或改變國家地位或者主權歸屬，則此種投票又稱為「公民自決」(self-determination)。
2. 法國實施公民投票的經驗雖早於瑞士，然而其公投制度時至今日，仍僅能由總統或國會發起，再由人民投票「複決」，而無瑞士制度下的人民「創制」權利，其直接民主的開放程度並不及瑞士。
3. 此一公投報告由 The Constitution Unit School of Public Policy, University College London 出版，2019 年 2 月 2 日 取自 https://www.ucl.ac.uk/constitution-unit/sites/constitution-unit/files/182_-_independent_commission_on_referendums.pdf
4. 「諮詢性公投」意指行政或立法機關，無須受到公投結果的約束，理論上仍可自行決定政策走向或立法方向，甚至可做出與公投民意完全相反的決策。
5. 依《公投法》第 23 條之規定：「主管機關應於公民投票案公告成立後一個月起至六個月內舉行公民投票，該期間內有全國性選舉時，應與該選舉同日舉行」。
6. 除公報爭議外，由擁核人士所提出的第 16 案（媒體習稱「以核養綠」案）曾發生連署份數不足，而中選會拒絕接受補件的爭議，最終仍是透過司法裁決使爭議落幕。其他爭議還包括政黨與公民團體送交中選會的公民連署書，經戶政機關查核後竟有頗高比例「死人連署」之情形；以及中選會依法舉辦的公投案辯論會中，竟出現「假反方」、甚至無反方代表出席的現象。諸多爭議事件本文無法詳述，細節可參閱媒體的相關報導。
7. 整體而言，除了公投第 16 案所涉及的 2025 年全面廢除核電政策屬於民進黨一貫主張以外，民進黨作為執政黨並未對其餘公投案有顯著的官方立場或表態，尤其在與同性婚姻（婚姻平權）相關的三個公投案，行政院與民進黨皆刻意採取模糊、冷處理的不表態立場，而國民黨儘管同樣並未有全黨一致的官方立場，但投票前有諸多國民黨政治人物表態支持反同婚團體的「愛家三公投」。此種議題上的立場差異，有學者認為即與選舉結果有密切關係。
8. 舉例而言，公投第 16 案「以核養綠」案的主文：「您是否同意廢除《電業法》第 95 條第 1 項，即廢除『核能發電設備應於中華民國 114 年以前，全部停止運轉』之條文？」，主文中同時出現是否同意、廢除、停止等否定字眼，此種「雙重否定」的敘述將導致文意難以直觀理解，造成投票判斷上的困難。
9. 此處所稱的「同性婚姻」，在大法官釋字第 748 號解釋主文中，原文為「為經營共同生活之目的，成立具有親密性及排他性之永久結合關係」，儘管大法官未明文「婚姻」二字，但在一般社會概念下，大法官所提及之關係即為「婚姻」概念。
10. 在法律學界，不同法律學者對於釋字第 748 號的解讀同樣有所分歧，有學者主張大法官的意旨顯然就是必須保障同性別二人「婚姻」權利，只是該權利不一定需由《民法》婚姻規定加以保障，亦可以「其他形式」加以落實，例如「同性婚姻法」；亦有學者認為，大法官意旨僅強調需保障同性別二人成立具親密性與排他性永久結合關係，該關係並不必然需等同於「婚姻」，因此「同性伴侶法」或「親屬法」等非屬婚姻形式的保障，亦不違反大法官的解釋意旨。為避免此一爭議，行政院會於 2019 年 2 月 21 日通過專法草案，定名為：「司法院釋字第 748 號解釋施行法」，送交立法院審議。
11. 該新聞稿可參閱下列網址：https://www.judicial.gov.tw/constitutionalcourt/p10_02.asp?id=390040。
12. 《性別平等教育法》第 17 條第 2 項規定：「國民中小學除應將性別平等教育融入課程外，每學期應實施性別平等教育相關課程或活動至少四小時」。
13. 德國自二戰以來，曾舉行過若干次的地方性公投，但全國性公投卻仍掛零，主因是其過去威瑪共和實施直接民主的慘痛經驗，使德國現行的全國性公投制度，嚴格限制在僅有《憲法》修正及各邦領土劃分的議題上，才能實施公投。至於法國的公民投票，提案權利掌握在總統與國會手中，某種程度上亦限制了公民主動行使公投的權利。
14. 例如在現代科技技術上，欲推動電子連署或電子投票應不困難，然而在公投議題本身常涉及社會高度爭議的情況下，人民是否能夠對主辦公投的政府有足夠信心，並信任電子連署或電子投票的公投結果，這亦是推動相關電子化措施時可能遭遇的困難。
15. 即使是全球公認「公投典範」的瑞士，其公投制度也並非完美，仍有其制度與實務運作上的問題存在，可參閱：李昌麟，2013，〈半直接民主制與公民投票：瑞士創制、複決投票〉，收錄於《比較公民投票制度》，臺北：五南出版社。

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：2018公民投票專刊
圖 書 編 號／55801N3
執 行 編 輯／林雨櫻
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／414台中市烏日區環中路八段839巷7號3樓
電 話／(04) 2334-5828 FAX：(04) 2334-5728
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。