

從政治參與觀點探討公民投票的立法建制*

林水吉**

摘 要

一九六〇年代以來，參與式民主理論(Participatory Democracy)興起，強調使用直接民主制度中人民參與的方式來彌補代議制度的缺失，其中公民投票成為完善其理念的重要工具。公民投票可以增進決策正當性，擴大人民參與，提昇人民的民主素養，有效解決紛爭等功能，成為當代學界研究重點及政界關心的重要焦點。

蘭尼認為實踐民主終極目標之一，在於極大化公民的潛在價值，而公民在決策過程中的直接參與是發展公民潛在價值的最佳方式。

在公民社會網絡裡，公民可以充分對話、交流及參與，對社群裡的公共事務表達意見、表達關心，是公民政治參與的最基本場域，也是形塑公民社會的基本條件，而所謂「民主化」正是意指公民權或公民地位恢復與擴張的歷程，誠如杭廷頓所強調的「線型模式」(Linear model)意指「從公民權利延伸到政治權利，再擴展至社會權利，一路穩健進展，循序漸進地發展」，說明民主化是一連串的社會、政治、經濟變遷，邁向民主的一段歷程。

公民投票基於：主權在民、大眾諮詢、政治平等、多數原則等成就其理論基礎，而公民投票的重大功能正是：1.以正當性彌補合法性的不足；2.扮演議程設定的角色；3.防止決策機關的專擅與濫權；4.化解政策過程中的利益衝突；5.提昇公民的政治參與。因此，公投立法建制的核心意旨，即在強調人民的政策參與、人民的政策涉入，及人民的政策責任，以喚起人民的政策向心力，塑造人民當家作主的信念，透過公民投票過程表達最高的民意歸趨，對民主深化及民主鞏固產生深遠的影響。

同時，本文提出公民投票的立法建制評析，並祈望能達到下列目標：1.強化歷史借鏡；2.重塑雙元民主體系；3.樹立國會的優質立法；4.建構制度標竿形塑組織學習；5.重建視框有利制度變遷。總之，公投立法建制誠屬不易，相關主事者(政黨精英或立法者)的宏觀、前瞻、慎思及內省的作為，可以成就往後制度修改或更調的基石，當社會上累積龐大的能量，提出興革的信號，相關主事者必須擔負起回應人民心聲的政治責任，讓公民政治參與的意願不斷地揚起，達致制度建構或更調的目標，完備政治良善的境地，是公民投票立法建制的原始初衷。

關鍵詞:參與式民主理論、公民投票、雙元民主體系、線型模型

* 本論文於中華民國九十三年六月二十四日開南管理學院第二屆「國家治理、公民社會與通識教育」學術論文研討會中發表，經修改後發表於本刊。

** 開南管理學院公共事務管理學系助理教授

To Explore the Establishment of a Legal Basis for the Conduct of Referendums From the Perspective of Political Participation

Lin, Shui-Chi

ABSTRACT

Since its rise in the 1960s, Participatory Democracy has been widely studied and discussed. It is a theory that emphasizes the importance of using the method of participatory democracy to compensate for the shortcomings of representative democracy. Yet the most important tool to practice participatory democracy is the conduct of referendums. Referendums can be held to enhance the legitimacy of policy and solve contentious issues. The conduct of referendums also has the advantage of broadening citizenry participation and arousing the sense of democracy among the people. Because of all this, referendum has become an important subject of discussion in the political as well as the academic circles these days.

In the view of Ranney, one of the ultimate objectives of practicing democracy lies in maximizing the potential value of citizenry. And popular participation in the process of decision-making is the best way to realize that potential value.

In a civil society, the people may freely discourse, exchange views and express their concerns over public issues. A civil society is the basic venue where political participation can take place. On the other hand, free participation and expression is the prerequisite for the development of a civil society. The so-called “democratization” refers to the process of the expansion of civil rights or civil status. As stressed by Samuel Huntington in his Linear Model theory, democratic development is a gradual evolution of powers from civil rights, political rights to social rights. This also suggests that democratization is a series of social, political and economic changes--a long march to democracy.

The conception of referendum has its theory originate in these principles: Sovereignty is vested with the people; public consultation; political equality and the rule of majority. Referendums can be held to fulfill these purposes: to supplement the insufficiency of legality; to play the role in setting agendas; to curb dictatorship and power abuse by politicians; to intervene in areas where official conduct may involve conflicts of interest; to advance political

participation by the people.

Therefore, the principal aims of establishing referendum legislation are to foster people's involvement in public policies, instill the sense of responsibility for civil participation and cultivate the belief that people are their own masters. The exercise of referendums is the expression of people's wishes to the maximum and will have far-reaching effects on the deepening and consolidation of democracy.

This article intends to provide an appraisal of referendum legislation, hoping to achieve the following objectives: 1. Provide a historical viewpoint; 2. Create a pluralist democratic system; 3. Improve legislation; 4. Build a system model and promote group learning; 5. Create a framework conducive to system changes. In sum, it is not easy to enact referendum laws. The legislation's sponsors (the political and legislative elite) must be conscientious and forward-looking. The law must serve as a keystone on which future changes can be made. When social momentum builds up and calls for reforms begin to emerge, political leaders and policymakers must respond positively. This would help raise the willingness of the people to participate in civil activities. All in all, a well-designed legal framework is of great importance to the conduct of referendums.

Keywords: Participatory Democracy 、 Referendum 、 Dual Democratic System 、
Linear model

從政治參與觀點探討公民投票的立法建制

林水吉

壹、前言

民主政治若要成功，每一個公民都要對政治感到興趣，有所認識，並且積極參與。如果民主誠如林肯總統所說的是「民有、民治、民享」，那麼依其定義的涵義，人民應對政治感到興趣而且積極的參與，才能創建政府為民所有、為民所治、為民所享。許多公民都相信，由於全體人民所做的決定要比部分人所做的好得多，尤其今天教育普及、資訊發達、中產階級的聲音成為社會主流，讓全體人民能透過政治參與表達對時政的看法，可以避免政府被少數人引上歧途去侵犯不參與者的利益。如果社會充滿無心與冷漠，權力將容易被篡奪，而政府的服務、效率、品質將嚴重下降。防止這些現象發生的一個重要方法是訴諸社會規範、法律訂定，讓所有的公民相信透過積極的政治參與不僅可以維護自己的利益，更能達到維護大多數公民的利益，亦即捍衛社會的公益是政治參與的最終目標。

一九七八年以來，公民投票廣為世界各國以及美國各州所採用¹。一九八〇年代到一九九〇年代學者投入對公投制度的研究如雨後春筍，成等比級數遞增，這積極的研究大體上以美國各州公民投票的比較分析、直接民主的實踐類型、以及探討電子媒體如何促使全民在全國性鄉鎮民主的直接參與之角色定位和轉型等問題，亦即電子媒體的發達興盛將造成對公民投票的進程與發展，具有推波助瀾的效果。

一九六〇年代以來，參與式民主理論（Participatory Democracy）興起，強調使用直接民主制度中人民參與的方式來彌補代議制度的缺失，其中公民投票成為完善其理念的重要工具。公民投票可以增進決策正當性、擴大人民參與、提昇人

¹ John T. Rourke, Richard P. Hiskes and Cysus Ernerto Zirakzadeh, "Direct Democracy and International Politics", (London: Lynn Rieners Publishers, 1992), Chap 1.

民的民主素養、有效解決紛爭等功能，成為當代學界研究的重點之一²。

許多政治評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治的核心。蘭尼認為實踐民主終極目標之一，在於極大化公民的潛在價值，而公民在決策過程中的直接參與是發展公民潛在價值的最佳方式³。

在公民投票議題決定過程中必須由下而上廣泛的討論與資訊的流通，期使人民對該議題有充分的參與、認識，從而以負責的態度做出理性、客觀、正確的決定，人民基於自利動機而投身於為自己的立場辯護並試圖影響他人的看法、改變政府的政策，這乃是成熟的公民社會所具有的特質，也是當代政治參與潮流下無可避免的問題。

中華民國九十二年十二月卅一日總統公佈公投法，並於中華民國九十三年三月廿日政府舉行全國性公民投票，議題的設定容或有未盡完善之處，時間點與總統大選綁在一起也有討論的空間，然而，就公民投票立法建制而言，提昇全民政治參與的功能確實對民主化的進程乃至民主鞏固的落實，提供了學界研究的議題面向，這正是本文擬試圖去解析的動機之所在，同時本文亦試圖從公民投票的立法建制過程中潛存那些問題，加以探討並對公民投票立法建制加以評析，提供未來公投法修正或更調的參考。

貳、政治參與和民主化

一、政治參與的意涵

民主政治或威權政治都會面對民眾要求政治參與的問題，所以，政治參與成為當代學者甚為關心的焦點之一，政治參與可以簡單定義為：「人民以各種途徑，努力影響政治的過程」⁴，而 Rod Hague et al.等強調「任何的志願行為，包括成功的、不成功的；有組織的、無組織的；連續性的、突發性的行動等，並且藉合法的和非合法的方法，以影響公共政策的決定、公共事務的行政、及地方和中央政治領導

² Lester W. Milbrath, "Political Participation", (Chicago: Rand McNally, 1965), Chap 6, 政治參與和民主憲政。

³ 蘭尼於一九九一年十月三日至五日，應邀於義大利貝魯特拉舉行的「民主與公民投票」研討會，所發表的《公民投票：新實踐與舊理論》一文，頁 2。

⁴ Rod Hague et al., "Political Science: A Comparative Introduction", Worth publisher, 1998.

者的選擇等」，就是政治參與⁵，Rod Hague 進一步說明政治參與具有下列特性：

(一) 政治參與是一種行動：它不是一種態度或主觀感覺，它是一種基於認知之後所採取的行動，在政治系統裡，人們皆有參與政治和抱持對政治的態度傾向，但是除非有明顯的行動表示或見證，否則不適合政治參與的屬性。公民投票正好是人民就政治的重大爭議事項或地方應興應革事項，透過具體行動表達看法、支持與否的態度，是人民政治參與的重要權利之一。

(二) 政治參與是用以指涉公民的志願活動：非志願的行為，諸如服役、納稅等皆不屬於政治參與的行為，甚且，基於政治的命令參加組織、出席群眾集會等的行為，亦非政治的參與行為，只有那些基於自動自發、對當前政治事項的爭議或地方公共利益事項，奔走連署，遊說勸服而形成共識，展開行動提出議題方案之實現，有如公民投票者，才符合政治參與的本質。

(三) 政治參與是假定公民有自由選擇的機會：所謂「支持性的參與」(Supportive Participation)或是所謂「強制性的動員」(Coercive Mobilization)，因均非出於公民的志願、選擇的行為，因此不能被認為是政治參與的行為⁶。政治參與應是自主的、自由的、自動的，基於理性分析、客觀辨識，所採取的一種政策選擇的態度或行為。托克維爾(Alexis de Tocqueville)是第一個真正論及公民政治參與的理論家，他認為美國從十九世紀以來就獲得在世界歷史上從未有過的社會、經濟和政治上的平等權利，使美國成為世上最民主的國家乃是肇因美國公民不僅享有平等的權利，而且，美國公民在政治上各種領域享有廣泛政治參與的權利和機會，尤其，美國社會那種多面向、多樣化的趨勢，正是來自美國社會那種財富分配的相對平等以及隨著社會團體的出現為美國提供大量的、實際的和有用的經驗，使托克維爾關注公民實際地參與這些政治團體的重要性⁷。

法國著名社會學家涂爾幹(E. Durkheim)強調參與社會團體具有多重功能⁸：

1. 它能夠降低工業化社會帶給個人的焦慮與不安的程度。
2. 通過提供各種管道來讓公民向國家領導人表達他們的利益和最為關心

⁵ Myron Winer, "Political Participation: Crisis of the Political Process", in Leonard Binder, et al., *Crisis and Sequence in Political Development*, Princeton University Press, 1971, pp.159-204.

⁶ 參考前註 10。

⁷ Alexis de Tocqueville, "Democracy in America", (New York: Schocken Books, 1961).

⁸ 彭懷恩著：《政治學》(台北：風雲論壇出版社，2000年修訂二版)，頁187。

的問題。

3. 有助於消除勞動分工帶來的社會解體，政治社會學家科恩豪澤 (W.korhauser)綜合托克維爾和涂爾幹的觀點強調⁹：社會團體和政治團體的普及，加上公民的積極參與，將逐步形成工業化社會的民主多元政體，提供社會的穩定，民主的進程等正面的助益。

總之，政治參與是人民的基本權利，透過公民投票的政治參與方式來表達人民對國家重大政務的看法與態度，甚至影響國家重大政策的訂定正是當代主權在民的神聖意義。

二、民主化的意涵

所謂民主化(Democratization)係指公民權或公民地位恢復與擴張的歷程¹⁰。

Robert A. Dahl 將民主化界定為：公開競爭機會的增加及政治參與權的擴大同時出現之時，謂之民主化¹¹。不同的社會實現民主的途徑不盡相同，David Potter 等人界定「民主化」一詞指涉「朝向民主路程的政治變遷」。

杭廷頓 (S. P. Huntington) 所描述的「線型模式」(Linear model) 意指「從公民權利延伸到政治權利，再擴展至社會權利，一路穩健進展，循序漸進地發展」，說明民主化是一連串的社會、政治、經濟變遷，邁向民主的一段歷程。不僅政體內部的變化會影響民主化，甚且，外部因素更是具決定性重大影響，後者意指公的抬頭，要求政治參與的呼聲日隆，是推動民主化的重要因素。以下謹把

民主化政體類型作簡單評析¹²：

(一) 自由民主制類型：自由民主制內的公民「有權對廣泛的政治事務表達意見而無蒙受嚴厲懲罰之虞，包括批評官員、政府、政權、社會、經濟秩序、現行意識型態等，有權成立包括獨立政黨與利益團體在內的相當獨立性社團組織」。因此，自由民主制政體提供人民推動或行使公民投票的自由空間，有益於公民投票的落實與壯大。

⁹ Antony M. Ouim, "Political Sociology", (New Jersey: Prentice-Hall, 1983).

¹⁰ 周陽山著：《憲政與民主》(台北：正中書局，民國八十年)，頁 56。

¹¹ 道爾 (Robert A. Dahl) 著，林柏光譯：《論民主》(台北：聯經出版，民國八十八年)，頁 43-44。

¹² David Potter、David Goldbalt、Margaret Kiloh、Paul Lewis 等著，王謙等譯，《民主化的歷程》(台北：韋伯文化，2000 年 5 月)，頁 5。

(二) 威權統治是一種「混合式」的政體類型：主要特徵為國家領袖掌控社會資源卻無需對公民負責，體制內也不存在競爭性選舉活動，亦即不允許人民的政治參與，違害人民基本權利至深且鉅，威權統治政體最不適用於公民投票的發展，甚至扼殺公民投票的生存空間。

(三) 參與式民主類型：從家庭與市民社會的觀點而言，參與式民主確實因為涵蓋政治生活中的多數人而擴展並深化了自由民主的內涵；民主國家政治體良窳最重要的指標，即是公民參與政治的程度，參與度高即意指該國政治體質良好，而參與度低則意味該國政治已有明顯病徵，公民投票是公民參與政治不可或缺的條件，也是最低限度的要求，因此，當越來越多的人開始談論政治、組織公會、運作選舉、提供政治獻金、參與政治性大會等等，投票率則成為檢視該國政治體質的最重要指標¹³。倘若能夠針對政策議題投票而不是侷限於候選人之間作抉擇，那麼，公民參與的投票意願會更高。

(四) 直接民主類型：同樣受到許多擁戴，如果人民的理念與偏好是由民意代表來傳達，必遭扭曲。因此為了確保任何的決策決定都是人民的願望，其唯一的方式就是：人民都能夠直接地表達其偏好，而不是任由轉達或補述的方式。此外，民主就像任何一種政府形式般，本身不單只是目的，而是為達到更崇高目標的工具。民主所追求的崇高目標即是尋求人民潛能的充分發展。同時，全體公民欲發展其公民潛能並使之實踐，則唯有靠公民在公共事務相關政策議題以直接、充分參與，而不是假手於代表他們行使公民權利義務的民意代表¹⁴。

(五) 國家統治類型：其特徵是一切強制的、管理的，合法的制度型態與政治組織的總合，因為具備在特定領土內合法使用武力的壟斷地位，而有別於社會中其他組織，此種類型不適合人民表達自由的意志與偏好，因此，公民投票無從生根發展。

(六) 公民社會類型：其概念有別於國家，可以說是「非強迫性」人民社團空間的總稱，而這個空間佈滿一連串由家庭、信仰、與意識型態所組成的關係網路，在這種公民社會網絡裡，公民可以充分對話、交流，有助於形塑公民投票的氛圍。

¹³ Austin Rainey, "Nonvoting is not a Social Disease", *Public Opinion* Vol. 6 (1983) pp.16-19.

¹⁴ David Butler、Austin Ranney 等編著，吳宜容譯，《公民投票的實踐與理論》（台北：韋伯文化事業出版社，2002年1月），頁17。

總之，民主化是一種「朝向民主路程的政治變遷」，此種變遷特質會隨著時間從低責任政府發展至高責任政府，從低度競爭選舉發展到更自由公平的競爭選舉，從嚴厲限制發展至適度保護的公民政治權利，從市民社會社團的薄弱自主性發展至更民主更龐大的社團，此其間的政治變遷，政治參與扮演了積極的推手，亦即政治參與是推動邁向民主化的重要手段，而公民投票正是政治參與的具體實踐。

參、公民投票的概念、意涵及其類型

一、公民投票的概念

首先，就公民投票的概念做定性分析，並對其定義略作探討，所謂「公民投票」包括創制、複決，由公民對特定的公共事務投票決定，是落實主權公民的一種直接民主的方式，可以彌補台灣目前代議政治之不足，提昇人民的政治參與。公民投票具有降低衝突，突破政治僵局的功能¹⁵。

所謂「公民投票」是指人民直接對「事」，而非對「人」，以投票方式表達對包括法律、議案或個別政策議題等公共事務是否接受的意見。公民投票包括以法律為對象的創制、複決或是只針對個別政策議題所進行的政策票決(Policy Vote)¹⁶。由一定人數以上的公民連署，自行提案，直接發動公民投票的程序，就是公民創制(Initiative)，如果由議會先行通過法案或由政府先提出個別政策，再交由公民投票以決定其效力，就是公民複決(Referendum)。

公民投票可分為「強制性」和「任意性」公民投票，前者指政府根據法律規定必須將法律案、議案或政策議題交付公民投票，否則不生法律效力；後者是指是否交付公民投票，政府有選擇之裁量權，或是要看是否有一定人數的公民連署提出要求而論。

從公民投票的結果來看可分為「拘束性的公民投票」及「諮詢性的公民投票」，前者根據法律的規定，後者雖不具法律拘束力，只提供政府參考而已，但實際上可能產生某種程度的政治效應，包括政治壓力。

總之，公民投票具有廣泛的概念，它是指政治系統（political system）的成員對公共事務以票決的形式來表達意見，其範圍包圍：從超實定憲法的國家主權、

¹⁵陳隆志著：《公民投票與台灣前途》（台北：前衛出版社，1999年），頁1。

¹⁶許宗力著：〈憲法與公民投票〉《公投研討會論文集》（台北：1999年），頁94。

領土、國家認同、憲法的複決或修改、全國或地方法律案的創制、複決，甚至攸關全國或地方個別公共事務的採納與否，乃至無法律效力的「諮詢性公投」等都是其所涵蓋的範圍，公民投票彰顯公民政治參與落實到實際政治層面的具體表徵。

二、公民投票的民主意涵

民主的社會容許我們在做決定之前需要大眾一起討論、協商，這是理所當然的事，協商、討論之後再做決定，制定政策，這也是為什麼要結社的一個理由之一，所以憲法制定的一個前題是保證我們擁有參與決策的權利，也就是說民主的社會每一位公民都享有實行民主的治理¹⁷。

根據道爾(Robert A.Dahl)對民主過程中的各項指標以及專家學者對公民投票的民主指標的闡釋，簡單歸納如下¹⁸：

(一) 有效的參與：在政策制定之前，所有的團體成員都擁有同等的、有效的機會、表達對政策的看法，同時激發全體成員共同積極的參與，唯有政治參與權利的不斷擴增，加上各種法律的鬆綁，才能邁向民主化的境界。

(二) 投票的平等：政治參與的平等具體反應在投票的平等，「一人一票，票票等值」之外，每個人具有平等的選擇權，因此，在政策做成最終決定的時候，每個成員都有同等的、有效的投票機會，讓政策的形成取決於人民最大的共識。

(三) 充分的知情：資訊的公開是民主社會重要的指標之一，政府必須提供確實的資訊，同時，人民有權知道任何政府相關的議題資訊，也就是政府推動任何政策之前一定擔負有告知人民的義務，讓人民由於對政府政策的備選方案及其可能的結果，充分瞭解達到充分參與、支持的境界。

(四) 議程的控制：如果剝奪人民討論議程上的各項建議表達的機會，就會造成政策的決定權實際掌握在極少數成員手裡，違背民主多數決原則，因此，「有效參與」正是要避免出現這種狀況。議程的控制意指議程進行中一定要滿足人民的有效參與，只要人們願意，任何政策決定前的討論過程，人民擁有充分掌握建言、修改的權利。

(五) 公民能力：約翰彌爾在一百五十多年前曾經提過成熟公民必須具備

¹⁷ Robert A. Dahl 著，李柏克、林猛譯，《論民主》（台北：聯經出版社，1999年），頁42。

¹⁸ Robert A. Dahl, "Polyarchy: Participation and Opposition", New Haven: Yale University Press, 1971, p.3.

的條件：理性、辨別是非、尊重與包容。當教育普及、文化提昇、經濟繁榮、社會和諧而穩定，容易培植公民能力，造就成熟的公民社會。如果民主政治需要公民實際上高度參與決策，那麼民主制度中公民的態度就該包括公民實際上能夠參與的感覺，其次，有能力發揮政治影響的認知是很重要的，就是公民是否具有政治效能感(Political Efficacy)，因此，一個主觀上有能力的公民更可能是一個積極參與的公民，一個國家中公民感覺他們自己能夠影響政府的程度，也影響著他們的政治行為。每一位公民認為他們能夠影響政府決策¹⁹，正是象徵公民政治參與的具體實現，而公民投票就是落實政治參與的最具體工具或手段。

三、公民投票的類型

公民投票從法制層面可區分：法規範的公民投票，亦即為憲法上規定或法律上有依據的投票；非法規範的公民投票，亦即憲法上無任何具體條文規定，在法律上也無依據，僅依當時的政治情勢為政治裁量的投票。其議題範圍可大到國家主權、領土讓渡、更改國體、國號、制憲、修憲等，小到人民的居住環境、馬路拓廣、禁煙禁酒等；從其地域層面分析，有全國性的公民投票，有地方性的公民投票，也有利益圈內的公民投票等等，六〇年代中期以後公民投票有增加的趨勢，人民的政治參與是公民投票增加的原因，也反應直接民主制的決策功能愈受專家學者的重視。

茲把公民投票的類型²⁰，略作簡單分析，並作為探討分析我國公投法類型的基礎；

(一) 超實定憲法或法律規範的公民投票

誠如憲法哲學泰斗史彌德(C. Schmit)所言，公民投票權與制憲權，是超然於既成法體制之實體法規—包括憲法及所有法律—之外的公民基本權，運用這種權力形成的「政治力(political might)」，可以創造新體制、制定新憲法或貫徹國民主權底民主政治。其民主憲政底意義至為深切。²¹

近代民主思想啓蒙大師盧梭曾指出：「主權無法由他人代表。... .. 國會議員並非民意的終局決定者。未經人民自己承認的法律，並非法律。」洛克也闡述：

¹⁹ Gabriel A. Almond, Sidney Verba 著，張明澍譯，《公民文化》(台北：五南圖書，1996)，頁160。

²⁰ 黃勝興著，《從「國民主權」原理論公民投票制度》，(台北：博士論文，2001/6/7)，頁175。

²¹ 李鴻禧著，〈澄清公民投票的民主憲政真諦〉，(台北：自立晚報，1993/7/12)，三版。

「立法機構之立法權不過是得自人民的權力而已。... .. 唯有人民自己始能決定國家的型態。」都為民主憲政提供理論基礎，也為落實主權在民的重要方法—制憲及公民投票，提供思想與制度的重要根據。薛雅士（E. Sieyes）承先啓後的析論：「國民之存在，優先於國家之一切，國民乃國家所有權力之泉源，國民之公意才是法，國民之公意不但通常合法，而且除自然法外無任何法規能優先而居於國民公意之上。諸凡國家的實定法，其來源唯有完全出諸國民之公意。... .. 縱令是被視為國家根本法之憲法，也不能獨立於國民公意之下，而依據憲法而成立、營運之機關，更不能甘犯國民公意僭越其雷池一步。」這不但充份顯示了薛氏：「國家主權者國民，其權力超越憲法，國民公意可對憲法自由自在地生殺予奪。」的民主憲政哲學，成為憲法學、政治學之重要根本。

超實定法規範的公民投票，幾乎都是超實定憲法層次的自決行為²²。此項公投通常是在有主權爭議或國家獨立問題的地區實施，例如北愛爾蘭、加拿大魁北克等為了釐清主權爭議，或為了脫離英國聯邦而獨立所舉行的公民投票。另外一九七五年英國參加歐洲共同體的公民投票及一九七九年的權力讓渡投票，而「人民自決」的投票也是超國家層次的人民投票，基於所有民族應有決定自身政治命運的自決思想，在國家領土分裂或合併時，須經人民的自決投票聽取人民的意願。例如一九〇五年挪威脫離英國獨立也以人民投票方式取決於民意。

十六世紀以降，歐洲各民主國家紛紛獨立成為主權國家，自此主權（sovereignty）的概念獲得確認與鞏固，所謂主權是構成一個國家最高的權力（supreme power），它具有最高性、絕對性、不可侵犯性、永久性與不可分性²³。

此項最高權力如果屬於國民全體即為採「國民主權」（popular sovereignty）的國家。國民主權的原理含有兩個要素²⁴：一個是權力行使的契機，就是最後決定國家政治方策的權力，應由國民自己行使。另一個是權力正當性的契機，就是讓國家獲得行使權力的正當性的最終權威，應屬於國民。

總之國民主權意指：1.確立主權在民原則；2.根據主權在民原則賦予憲法與公權力正當性；3.主權在民原則即意味國家權力由人民所同意；4.國家政策的最終決定必須經由人民的同意。

²²陳世博著，《國際法上自決的理論與實際》，（台北：東吳大學法研所碩論），1994/5，頁 172。

²³陳新民著，《中華民國憲法釋論》，（台北：作者發行，2001），頁 74-75。

²⁴蘆部信喜著，李鴻禧譯，《憲法》，（台北：月旦法學出版社，1995/1），頁 64-65。

（二）憲法規範的公民投票

在憲法中規定具體的投票程序依此程序完成的投票行為，才符合憲法的規定，即合憲的公民投票。特別是憲法修正案，最後必須由公民投票才生效力，如奧地利憲法與西班牙憲法均規定公民投票可以修正全部憲法條文²⁵。憲法規範的公民投票如以適用範圍區分，可分為全國性的公民投票與地方性的公民投票，奧地利、西班牙、法國、瑞士、義大利在憲法中都有全國性的公民投票。但像德國、美國就沒有全國性的制度。

公民投票是憲政體制內的運作，隨著全球民主化的潮流，世界各國以公民投票決定國家事務或公共政策者比例逐漸增多。一九九三年巴西公民投票維持總統制、一九九二年南非以公民投票結束種族隔離政策。

部份國家在修憲程序中已有公民複決（Constitutional Referendum）之規定，因為任何憲法都有保護憲政秩序的義務，因此不可能設有自毀的機制，當然也就不會賦予人民以公民投票權利來毀滅現有的法秩序。所以要求行使此項權利者勢必會直接訴諸國民主權、天賦人權等理論以合理化自身的要求，可是現有法秩序的維護者又勢必拒人民可合法行使此項權利，兩者間的矛盾與摩擦自是難免，留待憲法學者後續研究之參考。

（三）人民對憲法、法律、政策複決的公民投票

人民有複決憲法制定或修改的權力，制憲或修憲攸關國家憲政體制及人民之重大權益，不但須得國會多數認同，還須獲得多數公民的認同，才能獲得憲法的正當性，所以在修憲或制憲後，要交付公民投票複決通過後才生效力，藉以維護民主憲政的穩固。

有些國家憲法明定允許人民一定人數之連署後，可對法律案或政策進行公民投票，藉以防止議會疏忽民意而制定通過違背民意的法律或政策，或避免議會受黨派影響而造成政府決策的偏差。

（四）人民創制法律的公民投票

當政府不作為或怠忽職守不向立法機關提人民需要的法案，或是立法機關受黨派操控不制定人民需要的法律造成立法怠惰時，由人民依自己的意思提出法律案創制法律，再交付公民投票決定。此種法律創制權之公民投票，依其性質可以是條

²⁵郭秋慶著，〈西歐公民投票的經驗與借鏡〉，《美歐月刊》，第十一卷第五期，1996》，頁115。

文完整的法律案為對象，也可以只是原則性之規範，待公民投票通過後，再交由議會制定完整的法律。此種法律創制權均以地方性層級的公民投票為主，只有瑞士和義大利以複決程序的方法創制全國性的法律²⁶。

（五）諮詢性質的公民投票

前述的各種的公民投票制度，一旦合法舉行其最後結果即會產生法律效果，亦即其結果具有法律的強制性，但所謂的諮詢性（consultative）公投則是合法舉行，卻不具法律效果的一種公民投票形式。其目的只是就公投的主題探尋民意的看法，以作為政府機關的施政參考，不過諮詢性公投卻可能產生相當大的政治壓力²⁷。納粹德國時代這種類型的公民投票即為主要公投類型²⁸，其他國家亦不乏成例。

（六）其他類型的公民投票

世界各國為符合自身政治環境的需求，隨時可創造出一些公投形式，但必須符合公民投票的基本定義，亦即以公民投票的形式來決定公共事務的選擇。例如我國「防禦性公投」，其具體概念類似台灣前途決議文等政治宣言性資料之外，其他未見具體的分析性資料，因此，吾人尚難據以判斷其形式和性質。這種只針對單一議題，且只在特定情勢下所為之公民投票的形式，在世界各國現有的公民投票類型中，似尚未見到過。因此，所謂「防禦性公投」仍只是一種構思中的概念，它還不是一種有效的公民投票類型²⁹。

此外，瑞士的所謂「否決型創制」（reject-initiative）也是世界各國少見的公民投票形式，該創制的法案基本上是要否決議會已通過的法案，所以又具有複決的性質，它與一般複決案不同的是，它不是單純的否決掉政府（議會）的法案，而是以具體的替代案欲取代政治法案，這往往會迫使政府做出讓步，以防止政府法案遭全盤否決³⁰。

²⁶黃偉峰著，《由國際經驗看公民投票》，收錄於陳隆志編，前揭書，頁38。

²⁷參考前註。

²⁸蘇永欽著，〈創制複決與諮詢性公投－從民主理論與憲法的角度探討〉，（憲政時代，第27卷，第2期，2001/10），頁24-25。

²⁹曲兆祥著，〈公民投票概念的定義、性質與種類之分析與建議〉，（台北：師大政治論叢第二期），2004/2/1。

³⁰Kris W. Kobach, "Switzerland," David Butler & Austin Ranney eds., op.cit., pp.144-8.

四、公民投票與民主深化

公民投票的民主理論強調統治權屬於大多數人，亦即政府最終政策決定權乃屬全民所有，並非某一個人所能獨享或少數幾個人所能操控。任何未經授權就代替人民行使決策權，均有損民主的品質，基於主權在民的原則，透過公民投票過程表達最高的民意歸趨，對民主深化及民主鞏固產生深遠的影響，茲簡單分述如下(林水波，2003)：

(一) 提供政策參與的管道

公投的建制一方面提供主權者更多參與公共政策討論與決策的機會；另一方面拉近主權者與政府的地位，使後者無法再以父權心態主宰政策論述權，進而改變政府官僚體系的行事風格，深刻體認政策若欠缺回應力，難以取得人民的信服；三者政府官員在公投的政治壓力下，或可從官僚心態轉為民主的心態，提升行政效率，加速推動改革與建設。

(二) 建構雙元民主機制

代議制民主國家治理模式基本上由主權者的定期選舉，委付勝選者出任組構行政、立法體系，並職司國家的營運。惟，這個常態的運轉機制，因政黨的惡鬥造成國會議事的延宕，政治回應力明顯不足。尤有甚者，在黨意優於民意的情況下，代理人常有越位的演出，甚至忙於權鬥，無暇他顧進行建構前瞻型政府的作為，於是人民對政府的信任度逐步下降，似乎無法達到信任門檻的境界(Shaw，1997)，而產生一些信任替代現象(Sztompka，1999)，公投的倡導或推動，就是該現象的具體回應之作為(林水波，2003)。公投倡導者試圖強化直接民主的機制，導致間接民主運營者之政治醒覺，提昇政治回應度，厲行對主權者的問責要求。

再者，公投的建制還可透過創制權的行使來填補政策或法案的真空，並以複決權的行使來增強上述二者的正當性，促使代議機關的再思及反省。換言之，在公投建制之後，公投與立法兩股力量在相互制衡下，刺激主權者權利意識的覺醒，冀想以自行的創制權及複決的行使，達致下列目的：1.敦促代議機關盡職；2.提升政策品質；3.制衡代議機關的越位代理行為，最終冀望建構二元民主機制，深化民主。

(三) 建立公開商議平台

公投建制後，推動公投的聯盟，需要成立政策論壇，進行正反論述的對話，商議

式民主已成為民主國家提昇民主深度的作為，在選舉投票前設定一個「商議日」，召集登記投票的選民，討論競選活動所推出的主要議題內容，俾讓選民於投票時有所依據，不會盲目投票(Ackerman & Fishkin, 2003)。透過政策論壇的機制，進行理性的政策辯證，增進不同意見的溝通與瞭解，讓人民在獲得充分的相關資訊，理解創制及複決所要推動的政策使命後，才表達政策態度並進行投票，達致審慎思辯的境界。

(四) 突破政治困境加速改革

政黨輪替前後，我國立院的表現常為人詬病，瞿海源、王業立(民國九十二年十一月十七日)曾列舉國會缺失如下：

1. 利益團體嚴重涉入：立院在相關法案審查過程上，受到利益團體遊說的影響，扭曲主權者所關心的公共價值、政策主張及其支撐的立論基礎，與眾趨偏好，無法透過代理人的機制反應主權者的期許，因而無法教化國會改變習以為常的議事作風。

2. 政黨惡鬥效能不彰：朝野政黨的委員，在意識型態的制約下，在不同動機的驅使下，有關立法主張不易磨合，交疊共識無由建立，加上認知分歧，乃有立法延宕、效能不彰的現象。

3. 立委表現欠佳，值得信賴不多：資深國會記者對立委的評比與認知上，當今立委值得信賴的愈來愈少，甚至部分立委喜歡作秀、杯葛，從中謀利，與財團掛鉤，違背利益輸送，造成國會運作的困境。

4. 草率通過審查法案：一夜情的立法向來為社會所詬病，所謂審慎思辯的作為流於形式，根本無法以立法的優質化，養塑主權者對國會的信任。

是以，國會的改革迫在眉睫，惟改革的權力操在國會議員手上，要由其決定興革的方向、重點及機制，每有矛盾的情結，以致蹉跎不前，此時建制化的公投，可由主權者的公意決定國會改革的焦點，以免國家本身陷於自我調整的困境。

(五) 導正家父長式決策

家父長式的決策潛存一些隱憂，可能滋生政策失靈的情事，茲簡單略述如下(黃長玲, 2003)：

運用權威取得默許：家父長式的決策是一種由上而下的模式，由於決策者擁有公權力來推動決策權，主權者因懼於公權力的制約，雖有異議亦不太願意

1. 表達看法，因此，決策品質堪憂。

2. 循環論證顯有不當：家父長式決策的風格，乃強調現行推展的政策作為，必會導致主權者偏好的調適，進而合理化現行採取的政策行動。然而，這種論證絲毫不能證成政策作為的正當性，因為，主權者未必會全然支持代位決定的政策內容。

3. 隱含引誘行為可議：家父長式的決策，每於政策內容上設下一此引誘結構，來誘引主權者對政策的認同，但並非主權者自主性選擇，更非其至愛的政策選項。

總之，當代議政治出現家父長式決策危機之際，公投建制可以用來替代政策形成的中介制度，適時推出彌補行政或立法視框偏差的政策方案，俾讓公共價值得以反映，人民需求得以滿足。

（六） 建立制度連接機制

公投一旦建制後，增加政策變遷的法定途徑，與代議政治並行不悖，則會產生制度與制度間的連結效應，抑或相互碰撞效應，非但可以減少原來制度虛擬化的可能性，進而增強與其連結的機制，找到發揮、突破、運轉、活化及促成的效應，這些效應可以達致民主深化與民主鞏固。達致充分保障人民主權的功效。

總之，我國的民主化進程，在過去一段時間內公投無法建制化下，專家至上主義主導各項政策的形成，且在政黨惡鬥的國會場域，亦不斷出現週延不足的立法決策、民主的深化與鞏固受到延遲，出現嚴重的政治僵局，或可經由合理化公投的建制，達致代議政治活絡，公民社會壯大、民主疆界鞏固。

肆、公民投票立法建制的理論基礎

一、直接民主的內涵

考察近代民主理論的發展，我們會發現民主理論家最早關注的重點之一就是直接民主與間接民主，而直接民主以公民投票作為其理論與運作之基礎；間接民主以代議制為其骨幹，茲把古典理論家有關直接民主之主張，分析如下：

（一）盧梭有關直接民主的論述：

直接民主是古希臘與羅馬城邦民主制度的基本特徵。近代提倡直接民主最力者首推盧梭，它在「社會契約論」中，將人民直接參與公共事務視為追求真正自由的前提。他認為在一個真正自由的國度，「一切都是公民親手來做」，公民直接參

與，決定公共事務。「一旦公共服務不再成爲公民的重要事情.....，國家就已經瀕臨毀滅了。」³¹關心公共事務，參與公共事務，正是落實主權在民的重要憑藉。

盧梭認爲：國家的組織愈完善，公民愈以公共事務爲重，私事甚至更爲個人所漠視。因爲公共幸福構成個人幸福的絕大部分，這使得每一個人無需追求個別利益。在一個組織完善的城邦裡，每一個人飛奔參與集會。而在一個腐敗的政府統治下，沒有人願意移尊參加會議。「當每一個人都說國家大事與我何干時，這個國家就無可救藥了，就可以放棄了。」³²冷漠是對推動公共事務的重大傷害，唯有積極、熱心地參與才能實現公益的社會。

（二）洛克有關直接民主的論述：

洛克於「論社會政治之起源」中強調：所有人生而自由、平等、獨立。爲了避免屈從他人的政治權力，只有與別人相互同意參與、組成政治社會，以便共同享有舒適、安全而和平的生活.....。當任何數目的人同意如此組成一個社會或政府，他們乃聯合組成一個政治體（body politic），在此政治體中，多數人有權行動，其餘的人對其決定不得違抗。

因此，不論什麼人，一但脫離自然狀態組成一個社會，他們必須把組成社會，遂行社會所必須的權力交給多數人，只要人們同意組成一個政治社會，權力之交付立即完成。因此，政治社會之起源與構成，只不過是任何數目的自由人，它們之間能夠形成多數，同意結合成這樣一個社會，而這就是，也只能是，世上任何合法政府的起源。

人們結成政治社會之理由乃爲保有其財產；他們選擇一個議會並賦予其權威的目的，是希望其制定法律與規則以護衛社會所有成員的財產，如果立法者企圖剝奪或破壞人民的財產，或者以專制的權力奴役人民，那麼他們就與人民處於交戰狀態，此時人民不再有任何服從的義務，因此，無論何時立法機關違背了此項政治社會基本原則，無論何時，立法機關因野心、恐懼、愚笨或腐敗而企圖掌握或交付別人此項支配人民生命、自由與財產的絕對權力，就違反了社會契約，此時權力復歸人民。那些違反人民之付託而濫用權力的人，應該享有何種權力，任何人都可以看出，曾經有過這種企圖的人，是不應該再付託任何權力了，人民有

³¹劉軍寧等編輯，《直接民主與間接民主》（北京：三聯書店，1998年），頁2。

³²吳乃德編譯，呂亞力校訂，《民主理論選讀》（台北：問津堂出版社，2003年），頁38。

權恢復原有的自由，重新建立一個新的立法機構、新的政府³³。

(三) 其他有關直接民主論述：

1. 傑佛遜的民主理想，特別是他關於大眾應該有更多直接參與權利的觀念在很大程度上繼承了盧梭的理念。傑佛遜於美國獨立宣言中強調：「凡人皆生而平等，造物主賦予人類一些不可剝奪的權利，生命、自由及追求幸福的權利即屬此種權利，爲了確保這些權利，人民乃建立政府，因此，政府是由被統治者的同意而取得其正當權力的合法基礎，無論任何形式的政府，一旦破壞這些目的，人民就有權利去改變或廢除之，重新建立新政府，使之最可能促進人民的安樂。」³⁴換言之，政府是爲人民而存在，因此，只有人民積極參與才能產生有爲的政府，也只有人民的熱心參與才能監督政府妄爲。

2. Robert.H.Dahl 道爾把古典民主制度的特點描述如下：

- (1) 公民之間是和諧的，其利益大體一致。
- (2) 公民們有相當程度同質性特徵(homogenous)，財產大致平等，語言、教育文化等背景大致相近。
- (3) 公民數較少的城邦，比較容易實施直接民主。
- (4) 公民以直接集會方式決定有關法律與政策事務。
- (5) 公民的參與並不局限於集會，還包括積極參與城市的管理。
- (6) 城市必須是完全獨立自主的。

道爾的見解有其獨道之處，古希臘的民主不僅只是一種「直接民主」的方式，而是一整套制度，這個制度本質至少涵蓋下列特點：

1. 在古希臘，城邦是自然形成的，人只是成爲城邦的成員才可能成爲完全的人，才能實現自身的價值，此正是亞里士多德所強調的「人是政治的動物」。
2. 城邦有許多共同利益，這種共同利益與私人利益是一致的。
3. 這些具有共同利益的人一起尋求達致人類社會生活共同的最佳方案。

從以上直接民主制的特質，我們可以發現成爲完全的人，才能落實政治參與的功能，而透過政治參與才能實現人類最大的公益。

二、直接民主與代議制之區別

盧梭對代議制持強烈批評態度，他的邏輯是，主權在本質上是由公意構成的。

³³參考前註六，《政府論》第二篇，頁 14。

³⁴林水吉著，《民主化與憲政選擇》（台北：風雲論壇出版社，2003 年 9 月），頁 92。

它只能由人民直接表達，而決不可能被代表。代議制違背了自由的原則，因為自由意味著自主，盧梭批評英國的代議制度：「英國人民自以為是自由的.....，他們只有在選舉國會議員的期間才是自由的；議員一旦選出之後，他們就是奴隸，他們等於零了」³⁵。亦即民意代表一但選出之後，人民就失去監督的能力與機會，這種機制的設計顯然違背主權在民的原理。

代議制度始於十八世紀，西歐急速發展，並於十九世紀風行於歐美諸國，但卻在發展過程中，產生了種種病態與問題³⁶：（一）投票係一時間的行動，但許多變化卻時常在選舉後產生，民意也常隨之發生變化。（二）代表選出後，便脫離民眾控制，以致無法正確傳達民意，尤其政黨控制力強時，寡頭支配的政黨可抹殺議員所代表的意見。（三）議會內政黨的同質性差距越大時，多數決的橫暴與少數派的抗爭將更激烈對立，使得議會立法「機能陷於癱瘓」，將無法形成安定的多數派，導致國政無法推行。（四）由於行政權擴大，議員本身立法能力大為削弱，只能對政府所提法案與政策表明贊成與否，而無法提出人民所需法案。

公民投票是一種普世價值，截至目前為止，世界各國已經舉辦過1,523 次全國性的公民投票，將重大公共政策與法案交由全體人民來作決定，由此可知公民投票已經是世界上相當普遍的民主機制，透過這種機制的運作可以達到³⁷：（一）彌補民主代議制度之不足；（二）尊重「國民主權」原理的體現，提昇國民主權意識；（三）扮演推動議程設定的角色，解開政策紛爭僵局；（四）防止決策機關的專擅與濫權，以免立法偏差，造成分配正義不彰；（五）共同承擔國家重大政策的責任與風險；（六）提供一個公共論壇，就國家重大政策透過慎思明辨，消除紛爭，最終取得政策決定的正當性基礎。

總之，公民投票擴大公民的政治參與，推展公民自治的理念，對邁向民主化及民主鞏固提供有利的環境因素，成就優質的政治文化。因此，許多國家憲法與法律都規定了若干直接民主的方式，以公民投票來補強代議制之不足，而非取代代議制之功能。

³⁵盧梭（Jean Jacques Rousseau）著，何兆武譯：《社會契約論》（台北：商務圖書館，1982），頁 123-125。

³⁶洪奇昌等立法委員探討〈我們為什麼主張制定公民投票法—公民投票的意義與根據〉，（台北：民眾日報，1990/9/16）。

³⁷林水波著，《選舉與公投》（台北：智勝文化出版公司，1999/7），頁 540。

三、公民投票的理論

西元前四三一年、希臘民主鬥士伯里克里斯（Pericles）發表的國殤演說是民主理論中一篇最重要的文獻，他強調的民主體制應具備下列七項特點³⁸：

- （一） 統治權屬於大多數人
- （二） 尊重法律的權威
- （三） 關心公共事務
- （四） 容忍與自由
- （五） 以公開討論決定公共政策
- （六） 開放的社會
- （七） 多才多藝的多元社會

基於對古典民主理論的認識與了解，伯里克里斯有關民主的特點對當代民主理論的剖析及演化，提供絕佳論證基礎。約翰彌爾（John Stuart Mill, 1806-1873）的民主理論強調政府最理想的形式是主權或最高控制權最終屬於全體國民，他的民主理論包含下列基本特點，即主權在民、政治平等、大眾諮詢與多數原則，這些特點正是公民投票的重要理論基礎³⁹，台大林水波教授曾就公民投票的民主指標詳為論述，簡單分述如下⁴⁰：

（一）主權在民

民主政治最終政策決定權乃屬全民所有，並非某一個人所能獨享，或少數幾個人所能操控。所謂主權乃最終的決策權，任何未經授權就代替人民行使決策權，均有損民主的品質，基於主權在民的原則，透過公民投票過程表達最高的民主歸趨，行使最後的決策權。公投結果所表示的民意，因人民對重大決策表示了意見，其效力是最高的，約束力是最強的，任何的曲解或違背均抵觸「主權在民」原則。

（二）大眾諮詢

公民投票是政府諮商人民偏好的法定機制，由公投的結果呈現民意的趨向，解開政策定向的曖昧不明。當擬議中的政策方案引發激烈的爭議時，正反雙方對政策主張又有極大差異的論述理由，雙方也都有各自的支持群，政府的決策陷入

³⁸張明貴著：《民主理論》（台北：五南圖書出版公司，2003年4月），前言。

³⁹參考前註18，頁93。

⁴⁰林水波著：《選舉與公民投票》（台北：智勝文化，1999年7月），頁543-545。

兩難情境 (Dilemma)，這時訴諸公民投票，一則尊重民治的民主本質，二則透過公投諮商人民的意見，作成政策的重要參考，畢竟任何重大政策不能倚賴他人代為作成，必須由人民本身來評估，履行最終的決策權。

(三) 政治平等

民主政治提供每一個公民與其他的公民享有相同的、平等的機會，參與政治決策過程。攸關全民安危禍福的重大政策方案，要能呈現在公民面前作審慎的瞭解與評估，以便作成有意義的抉擇。

以公民投票來決定政策的民意走勢，乃是政治平等的象徵—「一人一票，票票等值」。公民投票提供人人政治參與的機會，並對公共事務相關的議題，經由公投表示意見。它不准許任何人但憑專業知識，以為專斷的藉口，以專業化為口實，剝奪人民參與攸關生命安全的公共事務最終決策權。

(四) 多數原則

多數決乃是人們對某一個公共事務問題，彼此意見不同時，政府作成決策的依據，勢必服膺較大多數人的意見，並非以少數人的意見作為政策的依據。公投是以多數人的意見為依據作成決策的法定機制，它合乎多數統治的原則，因此，公投的結果應有法定的拘束力。公投制度的建立提供專家及平民共同參與的平台，讓專業理性及政治理性融合，使決策獲致最高正當性，實現主權在民、大眾諮詢、政治平等及多數統治的民主最高境界。

四、公民投票的功能

不論是直接民主制度或間接民主制度，就民主主義者而言，支持公民投票者認為直接民主制是強化公民直接參與的工具，公民投票是填補代議民主之不足的利器，他們深信在特定條件下，公民得以直接參與公共事務決策，諸如批准、否決或立法，皆可彌補代議制的缺失。茲把Austin Ranney 等人對公民投票的特質及其功能簡單分述如下⁴¹：

(一) 以正當性彌補合法性的不足

首先，公民投票可以賦予體制改革的正當性。西德名公法學者及政治理論家卡爾·史密特(Carl Schmitt)曾謂：「政治權威或國家權力的存在，須經過規範上的

⁴¹ David Butler、Austin Ranney 等著，吳宜容譯，《公民投票的實踐與理論》（台北：韋伯文化事，2002年1月），頁79。

認可，或事實上的承認，始能具有正當性；而政治權威或國家權力的行使及運用，要合乎法定的條件，才具有合法性」。公民投票為一項極端嚴肅的民意反映，當可扮演這種規範或認可正當性的角色。何況，公民投票亦是民主國家常用以票決重大政策變遷的機制，法國的第五共和憲法乃經這道程序而擁有其正當性(林水波，1999：559)。

民主理論專家學者強調：威權政體依靠政府高壓統治權力來訂立法治規則，而民主政體基於人民的同意建立法治規則。市井小民深信他們自己作出決定的政策，會比由政府官員制定的政策更具正當性，其理由不外乎：公民投票的結果比起民意代表所表達的，存有更正確的人民意志。此外，公民投票不僅是決策程序之一，更能促使公共利益凌駕於私利之上。誠如渥克(Geoffrey Walker)所說：「當政策是由精英領袖層級所制定，爾後發生貪污、黑函攻擊、腐敗等弊端時，選民事不關己的批評與嘲諷便被認為理所當然。然而，當政策是由公民直接參與多數決制定時，則較不會有此現象產生。」

雖然有不少的人認為由立法機關制定、執行的法律會優於人民創制的法律。然而，約有七成七到八成五的民眾認為公民投票立意不錯。因為民眾可藉由公民投票針對特定議題行使直接參與的權利，同時，議題取向投票比候選人取向投票吸引更多民眾參與。美國於一九七七年到一九八七年間所做的民調顯示，約有七成七到八成八民眾贊成建立全國性的公民投票機制⁴²。

由以上的論述，我們可以歸結一項強有力的論證，即公民投票機制是代議民主制度下最佳的輔助工具。其理由在於公民投票結果是最具權威的，因為它不必透過民意代表間接傳達人民意願，而民眾本身就能表達自己的意志。因此，奠基於人民主權、政治平等、大眾諮詢與多數統治等原則的制度下，藉由公民投票機制來行使直接民主，其所賦予的正當性是代議制間接民主所不能匹敵的。當代議民主制的政策決議需要正當性極大化時，則公民投票的採用會是個相當適切的方式。

(二) 扮演推動議程設定的角色

公民投票可以扮演推動議程設定的催生角色(林水波，1999：560)。國家議程設

⁴² Thomas E. Cronin, "Direct Democracy: The Politics of Initiative, Referendum, and Recall" (Cambridge, Harvard University Press, 1989) PP, 4-5, 174-79. 2002年1月，頁79。

定的角色，通常不是由行政的精英，就是由立法的精英衡情或主觀判斷為之，不過基於種種考慮，並未能真正回應民意的歸趨，或有政策制訂的懈怠現象，無法滿足人民的需求，這時透過公民票決的過程，決定當前國家應興應革的重點與方向，再由相對的權責單位完成合法的政策，由相關機關付諸執行。

（三）防止決策機關的專擅、濫權

公民投票可以避免決策機關基於政治性考慮而強行制訂，但不為人民接受的政策，公民投票的正當行使，事前即可使權責機關的人員有所忌憚與畏懼，不致於過分專擅，縱令其通過違背或抵觸民意的政策，事後亦可由公民票決加以補救。大凡任何違逆民意的政策，縱然在形式上合法，但因無法獲致民意的支持，則其執行力可能達於谷底。

因此，今後重大的政策取向非以民意為依歸不可，公民投票是最能真正反映民意的機制，測知人民意向的途徑，進而指引決策機關定策的方向。

（四）化解政策過程中的利益衝突

公民投票可以化解決策的僵局(林水波，1999：560)。在完全民主的決策過程下，政策之制訂往往形成利益的衝突，這種衝突的現象存在於政黨間、決策機關之間，以及人民與政府之間。

在這多元化的時代，任何決策的情境，均可能牽扯到利益的衝突，形成有關當事人各持己見的僵局，引發決策遲滯的現象，造成多方面的損失，唯有透過公民投票來化解這個僵住的局面，加速決策的訂定，縮短決策的時程，讓有關當事人較早有了方向感。

（五）提昇公民的政治參與

誠如巴柏（Benjamin R. Barber，1984）所言：唯有直接的政治參與才是民主政治相當成功的公民教育素材。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，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⁴³。

信奉直接民主者會認同政治情勢變動、公民參與、競爭、意見衝突、多數決原則等特點，並賦予相當高的評價。至於能迅速且全然地回應並符合最大多數人利益

⁴³ Benjamin R. Barber, "Strong Democracy: Participatory Politics for a New Age", (Berkeley: University of California Press, 1984) PP. 235-36.

的機制，則是直接民主制信徒所要求的制度設計⁴⁴。

而公投立論的核心旨意，即在強調人民的政策參與，人民的政策涉入，及人民的政策責任，以喚起人民的政策向心力，塑造人民當家做主的信念，解放受宰制及高度疏離的陰影，排除無力感的傳統想法，促使政府更具能力來推動公共事務。

最後，民主主義者仍視公民投票是彌補代議民主制缺陷的機動性且有效的機制，而非完全取代民主代議制。在一個民主成熟的社會，直接民主制與代議制交互運作，也許更能彰顯對政治人物的有效監督以及對公共政策的有效制衡。

伍、公民投票立法建制的法源依據

公民投票本是政策形成的重要機制，更是化解政策歧見的良方，對公民投票表示質疑態度者，每以吾國憲法上的種種規定演繹出：公民投票並沒有合理而正當的法源，要立法除非事先修憲，否則若硬要闖關，就有違憲的嫌疑。茲為了早日促使公投成為政策形成的機制，履現其原具的正功能，本文要分析二個問題：一為立法定制一定要有法源嗎？一為公投真的沒有法源基礎嗎？

綜觀我國過去的立法例，可發現兩種立法類別，一為職權立法，一為授權立法。前項立法例只要標明立法目的，就可正當化立法的基礎，例如後天免疫缺乏症候群防治條例(俗稱愛滋病防治條例)之訂定，乃為「防止後天免疫缺乏症候群之感染、蔓延及維護國民健康」，因此，一國的立法定制，本非一定要有法源始能立法，各法定機關本於職權行使的需要，社會發展的程度，新問題的發生，均可立法以應時需、以範秩序、以利發展及以便突破(林水波，1999：549)。

根據前面的闡述，公民投票本可以合理的立法目的來合法化立法的行為。然則，我國憲法真的沒有公投立法的法源基礎嗎？首先，國民主權是我國憲法的根本原則之一，由合格的國民投票決定政策方向，乃是最具有正當性及合法性的地位。

其次，創制複決兩權乃是根據憲法所規定的直接民權，而創制及複決是公民投票的兩大支柱，再者，國民大會行使創複兩權遙遙無期之際，吾人能忽略國民主權原理、得漠視人民的創複權嗎？因此，公民投票的法源基礎並不應構成立法

⁴⁴ Magleby, "Direct Legislation: Voting on Ballot Proposition", in the United State, Baltimore MD JohnHopkins University Press, 1984.

建制的枷鎖或絆腳石。在這公民投票立法建制的重要時刻裏，必須審視制度的需要性、持久性、將來性及民意性，以前瞻性的眼光，以建設性的態度，以主動積極的心態來解開公投的立法枷鎖，冀望純以制度理性、制度的功能性、制度的設計邏輯性來看待公投的問題(林水波，1999：550)。

陸、建構兩階段公投制度之省思

公民投票的推動論者謂：攪亂原本已定的政治運作過程，呈現庸俗化的決策行為，萎縮專業政治成長發展的空間，阻礙政治領袖的培養，無法進行意見之間的折衷或妥協，減低決策的品質等等，這項隱憂乃是延緩公投合法化的腳步，阻遏擴大公民參與機會的重要理由之一。蓋制度之創設，一則體現公民投票的終極目標：實踐國民主權原理；二則兼顧代議民主的精神，維護歷史悠久的建制，使其持續展現原來既存的優越性。為建構兩階段公投制度之意旨，即要求公民在一定的期間內，針對同一個議題進行兩次投票，嗣經兩次投票結果均獲致高度共識，斯項決定才成為全體國民遵行的政策或法律；而在相隔的投票期間，代議機關若適時關切公民注意的焦點問題，作成決議行動，抑或通過矯正的立法，滿足人民的需求，致使第二階段的公投成為英雄無用武之地，維持代議民主制的功能，形塑公民制衡代議機關職務怠惰的機制，養成人民在民主運作過程中，不是完全居於受宰制的被動地位。這項制度之推行，確實消除公投或代議兩制原本無法相容並存的障礙，有關兩階段公民投票的制度設計，簡述如下(林水波，1999：585)：

一、 兩階段公民投票以防情緒反應

舉行公投的議題若事關重大，倉促、草率及情緒性的反應，均非政策形成應有的現象，公投若只限於一次投票就作成決定，難免會有思之不周、慮之不詳，更無不同意見相互綜合妥協的機會，特設第二階段投票的過程。這項構想一則提供冷卻時間，蓋一項議題，若經兩次公民肯定性的投票表示支持，至少足資顯示：公民知悉議題內涵，認清利害關係，審慎思維考量，以負責任的態度作成投票決定；二則排除那些認為公民的行動每為衝動善變者的疑慮，即一般公民的情緒，極易受到動員、激化與操縱，而有作成不理性的行為出現，但兩階段公投制，由於提供一段冷卻時間，給予公民對前次決定有了再思機會，避免受到非理性因素的影響，進而體認公投議題是否猶具有時空的需要性，三則這段冷卻期間更可藉機引

發正反雙方的論述、對話與互動，規劃較為完整的建制，以供下次投票的準據(林水波，1999：585)。總之，兩階段公投制讓公民以平常心的情懷來思慮嚴肅的議題；使公民利用再思的機會，辨清問題的方向，抉擇政策的定位；防止各種盲點的產生，謬誤的形成，並期公民在歷經再思之後，若發覺第一階段之決定有了瑕疵，可在第二階段時有了幡然改圖的機會，這樣一來，公投所作的決定才能順乎理性，應乎權變。

二、預留代議機關負責盡職機會

兩階段公投制特設冷卻時間，國會可以利用這段冷卻期，主動積極處理公投關注的議題，利用特有的專業知識，分析不太簡單的問題，研擬各項對策，呼應公民的需求，或採取適時的解決行動，或制定改善問題的立法，致使第二階段的公投成為多餘的舉措，排除世人對公投不良後遺的聯想。

由於代議民主時有職務怠惰的情事發生，公投具有推動「扣扳機」的功能。蓋即或最終它未能作成任何具有約束性的定制，只就啟動議程的設定而言，它在民主運營的過程中就有不可加以抹殺的地位。

三、鼓舞公民主動參與決策機制

民主國家向以主權在民為最高治國原則，但代議民主的設計，公民就被廢了武功，並無主動作成決策的機會，履現高度政策向心力的功能。兩階段的公投制度，一則公民有了機制可主動作成他們所需要的政策，二則又能實現「參與執行」的目標---因為政策由公民本身參與作成，加深其對政策的認同感，培塑對政策的順服心，減輕對執行的阻力，三則經由公投的參與，表現自己決定命運的機會，消除過往政治無力感的心理，養成內控的人格特質，凡此均是發皇民主政治的要件(林水波，1999：586)。

兩階段的公民投票制度，乃是調和直接與間接民主的機制。公民投票提供制衡間接民主的機會，間接民主矯正公投可能產生的決策陷阱，兩者互補各自的不足，增強各自的功能發揮，共同攜手邁向理性民主的目標。

公民投票，當其議程啟動的角色扮演之後，代議機關承續公投未盡的使命，滿足人民的渴望與需求。如此一來，設立公投制度之初衷即已達成，既維持代議民主制度的風貌，又將其效能發揮到極致，惟我國公投立法並未採行兩階段的公投制度設計，殊為可惜。

蓋新制度的規劃有兩項基本原則：針對一項制度的潛在正功能，設計正功能發揮的機制，與瞄準一項制度的潛在反功能，研擬防護反功能滋生的機制，兩項機制之苦心設計，不為正功能所迷惑，也不全為反功能所震住，人類社會方有對應時代需要的制度出現。

柒、公投建制潛存的問題

公投建制於敵視的政治環境系絡內，主導的兩大政團在各自盤算的劇本上操演，再加上制度建構前不諳前瞻性評估的經緯及標的(林水波，2004；Mossberger & Wolman, 2003)，以致不易擬定令人贊同的設計，恐待續階性的反思，相關知識的累積，制度疑慮的排除，再成長成間接民主及直接民主相輔相成的制度網絡。

而今，公投立法建制已成，潛存的問題不容忽視，茲簡單論述如下(林水波，2005)：

1. 轄區範圍重疊：公投的審核、審議及認定權責，究竟是單一機關全權職司，抑或公投法所指涉的各機關共同行使，更要清晰敘明，以免事權衝突、責任推諉的情勢滋生，而損及主權者的政策參與權，及藉由參與經驗形塑民主公民所需具備的能力與知識。

2. 多數宰制不宜：國會在歐洲先進民主國家擁有公投事項的發動權，乃在防止國會內多數暴力的現象發生，允准國會少數黨得能發動公投，用以測定國會多數主導通過的決議案，是否符應全體公民的眾趨民意，不只是國會霸權的展現。換言之，國會的多數勢力不該再享有公投事項的發動權，其所要推動的公共事務，代議政治就已備有完備的管道來加以合法化，不必再浪費直接民主所要負擔的交易成本，即行政機關被限制「不能藉用任何形式對各項議題辦理或委託辦理公民投票事項」，易使權力分立制衡的態勢遭到破壞，是以，國會以多數來決定發動公投的制度，有必要加以檢討而改弦更張，以制衡一黨獨大的一意孤行(何明國，2003)。

僵局難解不安：行政機關主持公共事務的推動，最能知悉事務推動的優先順序，而在政策見解與國會部門互異不易趨同之際，西歐民主國家就賦予政府發動公投。蓋公投之原本意旨，在於公民決定政策的走向，至於有權發動者是多元化的，並不侷限於主權者。因之，賦予行政機關的公投發動權，就其認為迫切的議題，得不到國會的同理認同時，訴諸於主權者的意志來解套，乃至為合理而

3. 具有政治正當性。蓋主權者的同意，在民主政治的運行上，本扮演關鍵性的角色(Coicaud, 2002)。

4. 行使因難不當：公投所要成就的核心目標，在於運用直接參與政策形成及法律制定的過程，形塑主權者角色扮演的各項能力，於代理人怠於履行權責之際，直接參與認同或否決的行為。本質上，公投不可加諸嚴苛的審議及人數的門檻限制，以限制憲法保障的直接民權(林水波，2005)。然而，公投法卻層層制約公投權利的落實，這樣一來原本制度的養塑功能，無法倚賴實際參與的經驗達成，不能造就主權者自行治理的終極境界，完全忽視公民社會那股充沛的力量，未能透由公投管道加以引領。

5. 超前立法不時：在憲法未合法修改前，公投法賦予憲法修正案之複決可以成為全國性公民投票適用事項，乃是一項時機尚未成熟的法律舉措，當然亦成為無法實現的標的。立法者不可因權力爭逐的遊戲，超前通過與根本大法有牴觸之虞的條項。

6. 政黨主權不義：公投事項要委由政黨代表組成的公投審議委員會來認定，難免會由單一黨派宰制公投事項的扭曲現象，恐是不應當的制度安排。觀之整體的公投法，由政黨代表組成的公投審議委員會，在認定公投事項時擁有否決權，而非僅限於形式的審查，恐對人民主權造成不小的傷害。

7. 排除諮商不平：公投的結果本可以作為施政的諮商，再加上專業菁英的見解，完成各方認同的政策或制度，用以提昇其執行力，鞏固主權者對政府的向心力。換言之，公投所作成的決定，不一定具有全然的拘束力，蓋人世間所面對的問題可能至為複雜，單方的見解難免會有所偏誤或誤差，如有相關科學的知識應用，將會減少政策失靈的情勢，節省許多的交易成本。何況，以公投作為政策研擬的前置作業，對日後的執行本有相當的助益，消極抵制或冷漠以對的現象降低。因此，腰斬諮詢性公投並非公正的作為。

制度虛擬不免：一項公投的立法建制，一則成為國會立法的指導原則，二則肯定或否決立法的正確性、效能性及回應性，三則形成或否定重大政策，要通過提案、連署、投票及票決的高額門檻，還要遭受主管機關及公投審議委員會的實質審核及認定，實在不易確保公投的實踐。換言之，現行的公投制度設計，是一種制度拒絕的安排，立法者還是不能相信主權者有制度形成的能力，並以門檻網

及審議認定網，來網羅或困住制度的真正實踐。

公投研擬那麼長的時間，以保守的限制主義來架構制度的內容，進而顯現上述八種代表性的制度罅隙。事實上，公投制度的核心精神，在於肯定或否決專家所設計的治理結構的民意回應性，敦促代理者確切履行被代理人的委託，代理者只要依循眾趨民意再行設制就可，並非要終止行之已久的代議政治。更何況，代理人及被代理人之間，時常有角色異位的情勢，被代理人中亦有專家份子，雙方不可存有鄙視的心態，實有必要成為合產的夥伴，才能達致互利的境界。

捌、公民投票立法建制的評析

公民參與本是民主政治運作的基石，政府的任何決定務必要反映出被治者的同意。民主政治運營下的公民，享有權利更要盡義務在公共決策上進行富意義性的參與，與聞政府政策的基礎(Fischer, 2003)。公民透由參與的經驗，協助自身養塑及精鍊目前及未來的決策能力，抑或過往學者所描述的溝通權力(Diesing, 1962)。經由制度化的參與論述或對話過程，公民與政府有了平台進行協力的共識形成機會，從中發展及認定出嶄新而共同認同的觀念，以利協調不同參與者之間的行動。

制度之合理形成，決策者要本著真誠導向、情境導向、關注導向及貢獻導向的情懷為之方可成就 (Fox & Miller, 1995)。本文以 Patton and Sawicki (1993)所形構的十二個評估標準作為公投建制的分析探討之依據，茲簡述如下：

1. 成本可負性：公投建制可能要負擔制度虛擬化的成本，因百分之五的連署門檻遠多於依連署方式登記為總統候選人的百分之一點五高出甚多，不易於短時間內集結而成，終至公投的無法進行後續的工作，甚且，恐怕會澆熄主權者行使的意志，逐步虛擬公投制度。公投法雖允准總統進行維護台灣主權的公投，但斯項公投本有預防的功能，只是執行之際，勢必引發政治風險的成本，蓋其必會遭惹國際強權的介入，中國的抵制，進而波及台灣的穩定及經濟的發展(林水波，2005)。這兩項成本是相當沈重的負擔，必須審慎加以評估。

2. 目的可持性：觀之公投的提案、連署的人數門檻，每階段的時間限制，投票審議委員會的認定，出席投票及票決門檻，將使公投事項有可能於各階段，因未能符應相關規定，於是立法原則及重大政策的創制，法律及憲法修正案之複

決，就無由作成，當然其所要成就的目的，就因失去憑仗而無由勝出。換言之，政策或法律由主權者進行公共諮詢審決，用以強化二者之正當性、適法性、必要性及迫切性，因前提要件的不易滿足，而又回歸代議主導的情境。(Bohman, 2002)。

3. 方案可操性：行政部門在分治型政府治理的境遇下，每因立法部門的杯葛，而無法依時完成施政的議程，迫切需要依正當程序發動諮詢性或拘束性的公投，用公共力量來決定哪一部門的政策主張與主流民意鑲嵌，再依其定向盡力執行。不過，公投法卻禁止「行政機關藉用任何形式對各項議題辦理或委託辦理公投事項」，使其無法用之化解兩造間的政策衝突，導致政策承諾的無法兌現，進而失去人民的支持(林水波，2005)。

因此，政府的治理方式及運作制度的強健，必須時常加以監控，以提昇各職司機關的能力，強化跨域協力的作為，改變互動的模式，建構交流的機制(Davidson, 2003)，鋪設合超效應勝出的平台。

4. 方案可固性：公投因限制過嚴而崩解，主軸的制度是否猶能鞏固不移，繼續加以操作，企圖「確保國民直接民權的行使」，觀之公投的主要制度規範，猶有極高的脆弱性，隨時會有被更調之虞。由此觀之，現今的公投制度，猶處於嘗試錯誤的階段，距離制度化的層次猶有經營的空間。

5. 目標可成性：公投法制化後，提供國民直接民權行使的空間，公投的發動，致使政治行動更富溝通性，政策或法律的正當性，可透由溝通對話的機制來創造、確認或挑戰；公投迫使不同的觀點及輿論進行公共討論，以免這些觀點受到忽視或壓制；公投亦保障少數民族，有權利以合法正當的管道，讓其有價值的聲音或意見，得到社會大眾的關注與重視；公投不允許任何個人或黨派擁有強大的權力。換言之，順時順勢推動的公投，在目標的成就上極有彈性，可有同途殊歸的效應，而且兼具民主公民的形塑，人民主權的發揚(林水波，2005)。

6. 風險可免性：制度的設計，如遠離應有的理性過大，而距黨派的意識形態又過近，則實際在執行上就會遇到阻力，權力結構之間的互動拉扯(Hasenfeld & Brock, 1991)，就會延宕或阻滯公投的運營，而存在失靈的可能性，例如：以政黨席次比例來組構審議委員會，當使公投事項泛政治化，而危及政治穩定(林水波，2004)。

7. 方案可解性：公投的各項制度安排，能為一般公民所能理解，進而加以

運營，公投事項提案後，首先要達到法定門檻，才能送交公投審議委員會認定，再進行連署，歷經主管機關的審查，審查後又要送請各該審議委員會的認定，程序混淆及邏輯不清，尙待釐清，才能讓有意推動公投者有所依循，避免走入形式主義窠臼。

8. 方案可理性：公投所安排的制度設計，可處理代議政治所滋生的嚴重問題，例如：主權者政治無力而疏離的現象，「單行道」的決策運作模式，人民主權的有名無實問題，代理機關的霸權徵候，政策的過度傾斜造成菁英壟斷，容易以少數人的觀點來否定大多數人的公投提案，顯有角色越位之嫌(林水波，2004)。不過，觀之公投的多元限制規定重重，被代理人的公投發動，完全受制於代理人的認定及審查，中途夭折的機會不低，難以對治原本試圖克服的代議政治罩門。

9. 方案可行性：公投的各項規定本應至為簡潔扼要，職司的機關，合夥的執行體系誠願組構協力的團隊，共同推動公投所需的一切事宜。然而，新立的公投制度違背簡約的建構原則，可能讓主權者望繁而退，有效執行的機會窗不易開啓。

10. 方案可符性：公投建制因子之間的規定，非但要符應內在一致的基本要求，更要無違法律位階較高的規範，不能有牴觸的現象發生。而公投法所涵蓋的全國性公民投票適用事項，包括憲法修正案之複決，其依憲法增修條文的規定，本屬任務型國大的權利，因而構成外部不一致的情勢，顯有超前立法的事實。

11. 方案可復性：公投的制度結構雖與直接民主的標竿境界有段不短的距離，尙待修法來回復到較為理想的情境，現行的制度選擇及安排，主導公投的運轉，由代議機關來發動重大政策的公投，抑或由總統趁兩岸情勢的演展來揮灑防禦性公投已形成制度的強勁「尾巴」。

12. 方案可適性：台灣未來的內外環境均會不斷演化，初定的公投制度存有多處罅隙等待突破，以致公投制度的優質化，直接民主的向上提昇，顯然不容樂觀，例如：「行政機關不得藉用任何形式對各項議題辦理或委托辦理公民投票事項」導致少數政府運作的時代，行政與立法間的政策衝突，無法建立另一化解的管道，殊為可惜。所以以現行的制度結構，要在廣泛而不同的未來環境中，達致還權於民的境界，確有制度上的因難。

嗣經十二個的評估，吾人可知在政治勢力全然對立的態勢，各有權謀算計的

左右下，不易立下令人完全認同的制度配套。尤有甚者，雙方陣營在制度孵化上又不夠踏實及深入，以致在移植上出現了扭曲與誤解，且無法透由對話治理的平台加以排除(Innes & Booher, 2002)，當然會出現制度趨異的現象，致讓人民主權的落實，還有期程要行，有任務要為，漫漫長路，希望相關主事者能理性審慎加以思考。

民主的成就，本要由合理妥當的制度來養塑，正如美國的社會安全制度，因為標的對象的積極參與，造就了民主的公民意識，達致制度的不斷精緻與創意性的突破(Campbell, 2003)，美國所樹立的民主典範，乃能成為舉世效法的楷模。

玖、結論

公民投票就是讓人民有當家作主的權利與機會，以投票方式參與公共事務的決定，落實直接民主的具體表徵。民主政治就是民意政治，而民意政治反應在公民的政治參與度，過猶不及，唯有適度中庸的政治參與才能確實反應民意，因此，公民投票確實是落實「民意政治」與貫徹「主權在民」的最重要手段。

以下謹就本文初步感想，簡單略述如下：

一、 強化歷史借鏡

公投的運行歷史悠久，民主先進國家更不斷由實際經驗中，回饋到制度的修正或更調，足供台灣進行標竿學習的典範，歐洲的公投經驗顯示，公投發動的主體採多元化的措施，國家元首、政府、國會及一般公民均可在合理的範圍內為之，公投的重點或關鍵，不在於強調只有主權者有發動公投事項之權，乃在於關注主權者是重大制度或政策正當性及合法性的賦予者角色，至於由誰發動，不會只限主權者本身而已，蓋設限愈多，愈不易落實公投制度本身的良法美意。

二、 重塑雙元民主體系

健全的公投制度，有助於代議政治的轉型，讓代議士忠誠履行本身的職責，不必動用公投的運行，就可深化民主的品質，讓公投制度回歸原本應有的風貌，創造雙元民主體系、互補互利，提高主權者的政治參與心、投入情、權能感及責任感，淨化代議政治的品質，讓代議政治擔負起應有的責任，減少主權者推動公投的正當性。換言之，如果對公投有任何的圍堵或限縮，欲以議會主權來壓制人民主權，不僅違背民主的意涵，更容易引發人民的反彈與攻擊。

三、 樹立國會的優質立法

國會的優質立法植基在兩大黨團的互信與協力，因此，雙方必須要營造理想的言談情境、排除算計或政治利益的考量，透過可靠的對話，建立互惠性的關係、相互學習對方富有價值的見解，共創足為標竿的制度，藉以改變國會的形象，以直接民主的壓力來敦促國會適時的行動，而將公投轉化為對國會生存威脅條款，產生嚇阻作用，以公民投票作為監督國會順暢運作及樹立優質立法的重要機制，彰顯公民投票可以彌補代議制之不足。

四、 建構制度標竿型塑組織學習

公投制度在歐美社會已運轉多時，且累積豐富的經驗，業已形構可供吾人學習的標竿，只要審慎進行前瞻性的評估、推廣性的評估或可鋪陳出優質的直接民主制度，型塑組織學習，展望未來，猶待努力的空間不小，誠值有心人士的參考。

擁有決策影響力者，面對新制度的挑戰與衝擊，必須堅忍不拔，却除恐懼感，勇敢面對制度衝擊現行政治的穩定運營，崩解現行的結構關係網絡，因此，必須審慎構建制度建立的相關因素及配套措施，以免代議政治受到不利的影響。

五、 重建視框有利制度變遷

公投建制主事者必須重建視框，進行方案、問題及政治面向的透視與評估，不隨惰性的牽引，也不隨時移勢異，更不隨社會化的視框而影響理性、客觀的判斷，現今公投建制在保守的視框限制下，離制度標竿有段距離，因此，在邁向制度標竿之際，進行視框的深思與反省，俾讓符應人民主權的制度選擇得能勝出，滿足人民的政治參與。

公投立法建制誠屬不易，但相關的主事者(政黨精英或立法者)的宏觀、前瞻、慎思及內省的作為，可以成就往後制度修改或更調的基石，當社會上累積龐大的能量，提出興革的信号，相關主事者必須擔負起回應人民心聲的政治責任，讓公民政治參與的意願不斷地揚起，達致制度建構的目標，完備政治良善的境地，是公民投票立法建制的原始初衷。

總之，基於對民主政治的深刻體認，生活在台灣的人民與全世界所有人民一樣享有共同的基本權利，公民投票是人類直接民主的基本民權，是屬於天賦人權之一種，任何政府或政黨絕不能侵犯、剝奪或限制，公民投票是彰顯公民政治參與的合法與正當的權利，唯有基於國家重大政策或爭議事項，透過代議制猶未能

彰顯民意之走向時，始可借重公民投票來加以回應民意的需求，因此，本文認為代議制是民主政治的主要運作機制，而公民投票只不過具補強功能而已，兩者互補互惠，才能確保民主機制的順暢運作，以及早日邁向民主鞏固，則人民幸甚，國家幸甚。

捌、參考文獻

一、中文書目

1. David Potter、David Goldbalt、Margaret Kiloh、Paul Lewis 等著，王謙等譯，《民主化的歷程》（台北：韋伯文化，2000 年5 月）。
2. 吳乃德編譯，呂亞力校訂，《民主理論選讀》（台北：問津堂出版社，2003 年）。
3. Robert A. Dahl 著，李柏克、林猛譯，《論民主》（台北：聯經出版社，1999 年）。
4. David Butler、Austin Ranney 等著，吳宜容譯，《公民投票的實踐與理論》（台北：韋伯文化事業，2002 年9 月）。
5. 周陽山著，《憲政與民主》（台北：正中書局，民國八十年）。
6. 何明國著，〈公投法多數設計的商榷〉，聯合報，民國九十二年十二月十一日。
7. 林水吉著，《民主化與憲政選擇》（台北：風雲論壇出版社，2003 年，修訂二版）。
8. 林水波著，《選舉與公民投票》（台北：智勝文化，1999 年7 月）。
9. 張明貴著：《民主理論》（台北：五南圖書出版公司，2003 年4 月）。
10. 陳世博著，《國際法上自決的理論與實際》，（台北：東吳大學法研所碩士論文），1994/5。
11. 陳隆志著，《公民投票與台灣前途》（台北：前衛出版社，1999 年）。
12. 陳新民著，《中華民國憲法釋論》，（台北：作者發行，2001）。
13. Gabriel A. Almond, Sidney Verba 著，張明澍譯，《公民文化》（台北：五南圖書，1996）。
14. 彭懷恩著，《政治學》（台北：風雲論壇出版社，2000 年修訂二版）。
15. 黃偉峰著，《由國際經驗看公民投票》，收錄於陳隆志編，前揭書。
16. 黃勝興著，《從「國民主權」原理論公民投票制度》，（台北：博士論文，2001/6/7），頁175。
17. 劉軍寧等編輯，《直接民主與間接民主》（北京：三聯書店，1998 年）。

18. 盧梭 (Jean Jacques Rousseau) 著, 何兆武譯: 《社會契約論》(台北: 商務圖書館, 1982)。
19. 蘆部信喜著, 李鴻禧譯, 《憲法》, (台北: 月旦法學出版社, 1995/1)。
20. 蘭尼於一九九一年十月三日至五日, 應邀於義大利貝魯特拉舉行的「民主與公民投票」研討會, 所發表的《公民投票: 新實踐與舊理論》一文。

二、中文期刊

1. 曲兆祥著, <公民投票概念的定義、性質與種類之分析與建議>, 《師大政治論叢》, 第二期, 民國93年2月。
2. 李念祖, <從現行憲法規定論創制、複決之種類及其憲法基礎>, 《憲政時代》, 第二十七卷, 第二期, 民國90年4月。
3. 林水波, <制度移植的策略性評估: 以公投法為例>, 《國家政策季刊》, 第三卷第一期, 頁49-80, 民國93年。
4. 林水波, <思辯公投與深化民主>, 台大政治系《全球化與基本人權: 政治學與公法學之對話》研討會發表論文, 民國92年。
5. 林水波著: <公投評估、罅隙認定及控管>, 《政策研究學報》, 第五期, 民國94年5月。
6. 洪奇昌等立法委員探討, <我們為什麼主張制定公民投票法—公民投票的意義與根據>, 《民眾日報》, 民國79年9月16日。
7. 張台麟, <法國第五共和實施公民投票之研究>, 《問題與研究》, 第三十九卷, 第十二期, 民國89年12月。
8. 曹金增, <公民投票之理論>, 《憲政時代》, 第二十八卷, 第二期, 民國91年10月。
9. 許宗力, <憲法與公民投票—公投的合憲性分析與公投法的建制上>, 《新世紀智庫論壇》, 第二期, 民國87年5月。
10. 郭秋慶著, <西歐公民投票的經驗與借鏡>, 《美歐月刊》, 第十一卷第五期, 民國85年。
11. 黃偉峰, <由國際經驗看公民投票>, 《新世紀智庫論壇》, 第二期, 民國87年5月。

12. 黃長玲，〈向父權政府的性道德說不〉，《新新聞週報》，第八七〇期，頁98-99，民國92年。
13. 葉俊榮，〈公民投票入憲的範圍與必要性〉，《國策月刊8》，民國88年3月。
14. 瞿海源，〈立委表現嚴重傷害民主政治發展〉，《民眾日報》，民國92年11月17日。
15. 瞿海源、王業立，〈各黨立委都不及格〉，《中國時報廣場》，民國92年11月17日。
16. 蘇永欽，〈創制複決與諮詢性公投—從民主理論與憲法的角度探討〉，《憲政時代》，第二十七卷，第二期，民國90年10月。

三、西文書目

1. Ackerman, B. & J. S. Fishkin 2003 "Deliberation Day," in J. S. Fishkin & P. Laslett(eds.) *Debating Deliberative Democracy*. Malden, MA : Blackwell Publishing : 7-30.
2. Austin Rainey, "Nonvoting is not a Social Disease", *Public Opinion* Vol. 6 (1983) pp.16-19
3. Barber, Benjamin R., "Strong Democracy: Participatory Politics for a New Age", (Berkeley: University of California Press, 1984).
4. Bohman, J. 2000 *Public Deliberation*. Cambridge, MA : The MIT Press.
5. Campbell, A. L. 2003 *How Policies Make Citizens*. Princeton : Princeton Univ. Press.
6. Coicaud, J. 2002 *Legitimacy and Politics*. Cambridge : Cambridge Univ. press.
7. Cronin, Thomas E., "Direct Democracy: The Politics of Initiative Referendum, and Recall", (Cambridge, Harvard University Press, 1989).
8. Evans M. & Davies J. 1999 "Understanding Policy Transfer : A Multi-Level, Multi-Disciplinary Perspective," *Public Administration*, 77/2 : 361-385.

9. Dahl, Robert A., "Polyarchy: Participation and Opposition", (New Haven: Yale University Press, 1971).
10. Davidson, R. H.(eds.) 2003 Workways of Governance : Monitoring Our Government's Health. Washington, D.C. : Brookings Institution Press.
11. Diesing, P. 1962 Reason in Society : Five Types of Decisions in Their Social Contexts. Urbana : Univ. of Illinois Press.
12. Fischer, F. 2003 Reframing Public Policy. Oxford : Oxford Univ. Press.
13. Fox, C. J. & H. T. Miller 1995 Postmodern Public Administration.
14. Hasenfeld, Y. & T. Brock 1991"Implementation of Social Policy Revisited,"Administration and Society, 22/4 : 451-479.
15. Innes, J. E. & D. E. Booher 2003"Collaborative Policymaking : Governance Through Dialogue,"in M. A. Hajer & H. Wagenaar (eds.) Deliberative Policy Analysis. Cambridge : Cambridge Univ. Press.
16. Kobach, Kris W., "Switzerland", David Butler & Austin Ranney eds., op.cit.
17. Magleby, "Direct Legislation: Voting on Ballot Proposition", in the United State, (Baltimore MD John Hopkins University Press, 1984).
18. Milbrath, Lester W., "Political Participation", (Chicago: Rand McNally. 1965).
19. Mossberger, K. & H. Wolman 2003"Policy Transfer as a Form of Prospective Policy Evaluation : Challenges and Recommendations. "Public Administration Review 63/4 : 428-440.
20. Muniak, D.1985"Policies That Don't Fit : Words of Caution on Adopting Overseas Solutions to American Problems, "Policy Studies Journal, 14/1 : 1-19.
21. Myron Winer, "Political Participation: Crisis of the Political Process ",in Leonard Bindar, et. al ..Crisisand Sequence in Political Development, Princeton University Press, 1971, pp.159-204. Ouim, Antony M., "Political Sociology", (New Jersey: Prentice-Hall, 1983).

-
22. Patton, C.V. & D.S. Sawicki 1993 *Basic Methods of Policy Analysis and Planning*. Englewood Cliffs, NJ : Prentice Hall.
 23. Rourke, John T., Hiskes, Richard P. and Zirakzadeh, Cysus Ernerto., "DirectDemocracy and International Politics", (London: Lynn Rieuners Publishers, 1992). Rose, R.1991"What is Lesson-Drawing ?" *Journal of Public Policy*, 11/1 : 3-30.
 24. Rose, R.1993 *Lesson-Drawing in Public Policy : A Guide to Learning across Tim and Space*. N.J. : Chatham House Publishers.
 25. Rod Hague et al., "Political Science: A Comparative Introduction", Worth publisher, 1998.
 26. Shaw, R. B. 1997 *Trust in the Balance*. San Francisco : Jossey-Bass.
 27. Sztompka, P. 1999 *Trust : A Sociological Theory*. Cambridge Univ. Prss.
 28. Tocqueville, Alexis de., "Democracy in America", (New York: Schocken Books, 1961).
 29. Thomas E. Cronin, "Direct Democracy : The Politics of Initiative 、 Referendum, and Recall" (Cambridge, Harvard University Press, 1989) PP, 4-5, 174-179.2002 年1 月) .
 30. Wolman, H.&E.C.Page2002"Policy Diffusion among Local Government : An Information-Theory Approach,"*Governance*,15/4 : 477-501.

