

第一章 緒論

直接民主與間接民主的關係，學界普遍存著相輔相依的看法。在代議士素質良莠淆雜，致使代議制度廣受批評的今天，引入直接民主以彌補代議制之不足的論述，不斷地被提出。而公民投票作為直接民主機制的一種，其受到各國重視的程度，因此也與日俱增。

近年來，公民投票在各國已漸成一股潮流。根據統計，全世界一百六十個主要國家中，有八十五國在其憲法條文中明載公民投票的規定，足見公民投票在當代民主已被視為落實主權在民、直接民主的一種重要機制。這個現象也說明了，代議政治在政黨的操作之下，逐漸失去人民的信賴，為使其能正常有效地運作，許多國家遂施行公民投票以彌補代議政治之不足處。甚至某些國家，例如英國，並未將公民投票作為常態制度，憲法或法律也未存有相關規定，但當政府遇上重大政爭時，往往也會舉辦公民投票來化解政治危機，因此可見公民投票機制對於當今民主發展的重要性。

回顧我國，關於公民投票這個概念，一直存著正反對立的論爭，在歷經漫長時間的推動後，立法院終於在 2003 年完成立法工作，並於 2004 年 3 月 20 日舉行我國首次有法源依據的全國性公民投票。然而，儘管公民投票已獲得制度層面的實踐，但國內有關公民投票的相關論爭，卻未因制度的建立與實行而獲得平息，反而在首次實踐上，發現更多制度面的問題。

第一節 研究動機與目的

2003 年底，我國公民投票制度正式法制化，並由總統公布實施。由於該法第十七條授權總統得在國家遭受外力威脅、導致主權有改變之虞時，可經由行政院院會之決議，將有關國家安全事項交付公民投票決定。因此時任總統的陳水扁即以台灣受到中共武力威脅為由，宣布爰引該條規定，於翌年 3 月 20 日總統選舉時，一併發動我國史上第一次的全國性公民投票，通稱為「三二〇公投」。

此次公投，民進黨政府一開始便定位在「防禦性公投」，而後為祛除國內與國際上的疑慮，亦先後改稱為「防衛性公投」或「和平公投」。但不論名稱為何，民進黨政府對外說帖皆稱針對中共所佈署的飛彈威脅，欲藉公民投票的方式來凝聚國內共識，進而強化台灣反飛彈能力，並同時做為政府對中談判的支持基礎。

然公民投票合併總統大選一同舉行，不論就技術面或是時機點而言，均極為敏感，故引起同樣有意角逐總統大位，以國親兩黨為主的泛藍陣營之疑慮，也使得國內對於舉辦公投的爭議紛擾不休。泛藍陣營認為中共雖佈署為數眾多的飛彈瞄準台灣，但是實際上並無造成我國主權改變的立即危機，故認定陳總統此舉實欲藉發動公民投票來影響總統大選選情，因此質疑舉行公投的合法性與正當性，並進而發動抵制，呼籲全民拒領公投票。

台灣第一次舉行有法源依據的全國性公民投票，本應獲得肯定，因為這象徵著台灣的民主發展繼政黨輪替之後，又往前跨了一大步。但遺憾的是，在充滿政治考量、選舉算計的氛圍之下，此價值早已被消耗殆盡。首次公投不僅無法在國際輿論上獲得支持，在國內，公投結果也因投票人數未達法定門檻而宣告否決。

一項新制度的實施，之所以會產生爭議或是問題，代表著該制度在設計上存有缺陷，而學術研究的目的就是希望能找出制度設計上的缺陷，並提出改善的建議。因此，本文基於此一動機，即以 2004 年 3 月 20 日舉行之「防禦性公投」（簡稱 320 公投）為例，探討台灣公民投票的制度發展與設計，以及對政黨選舉的影響。

本研究主要有三個目的，一是定義我國公民投票的制度意涵與在民主發展上所扮演的角色。二是以我國《公民投票法》為主體，參考他國相關規定與成功經驗，以分析我國公投法制度設計上的缺陷，進而就制度上不足之處提出本文的建議與改善之方，期能做為日後修法上的參考。三是探討首次公投與全國性選舉同日舉辦，對於政黨的選舉策略與選民投票行為造成何種影響。並以此次經驗為例，點出合併舉行時，可能發生的疏漏，進而提出往後應避免或是加強之處，以使我國投票制度更趨完善。

第二節 研究途徑與方法

本研究的主旨在探討台灣公民投票的發展歷程與實踐經驗，以 320 公投經驗為標的，比較他國成功之案例，析論我國公民投票制度的特點、闕漏與實施的困難。並進一步分析在政黨影響下，公投制度對台灣選舉文化所帶來的衝擊，乃屬於一篇經驗性研究。

在研究途徑上，本文主要採用開放系統理論做為研究途徑。開放系統理論說明了政治現象為一開放的系統，且與環境乃為一互動的關係。治系統能否穩定維持，端賴其能否自環境中取得所需者，並提供環境所需者，在這之中，反饋的機能是否充分與完善即成為關鍵的條件。¹ 換句話說，在系統途徑之下，研究焦點著重在研究對象與外在環境的互動關係。

運用系統途徑，即可建構本研究將處理的幾個問題(如圖1-1)。其一為探究在選舉與民意壓力下，政府對於公民投票法制化所作之反應。即公民投票制度如何在我國建立？制度建構後在我國體制上扮演何種角色？制度上是否存有窒礙難行之缺陷設計？

第二個問題則為公民投票法制化之後，以台灣第一次公投經驗為例，探討其對選舉與政黨又形成什麼影響。即政黨是否會為了選舉利益，而利用公投議題來拉抬其推薦之候選人選情？又當公民投票與全國性選舉同日舉行時，政黨所採取的策略為何，是將選舉與公投區隔，抑或是融入？選民的投票態度是否又會受到其自身公投立場的影響？

在研究方法上，本文主要採取文獻分析法與歷史回顧探討。在文獻分析法上，對於文獻資料的蒐集與範圍，主要整理歸納歐美與我國論述直接民主、公民投票理論與實務以及選舉制度等相

¹ 呂亞力，《政治學方法論》，初版，台北：三民書局，2002年1月，頁233-244。

關著作，概可分成五大類。

第一類為專書著作，透過國內外有關直接民主或是公民投票理論的專書，探討公民投票的發展與建構，並從各國實施的經驗，了解公民投票對於當代民主上，所應扮演的角色與具備的功能。由於我國國情特殊，對於公民投票這個概念，在外部有中共武力統一的威脅；而內部則受到早期獨立運動的影響，因此在論及公民投票的議題上，往往會牽涉到國家認同之層面，使得正反論述形成水火不容的情形。因此透過這部分的專書探討，有助於吾人了解支持者與反對者所秉持的理由，進而明白我國公民投票制度的建立目的、特色以及與國外差異之處，從而了解公民投票這個機制，在我國民主體制上所應擁有的功能與地位。

第二類則為期刊論文，由於我國國內學者關於公民投票的專書內容，大抵以法制面或是理論面為主，關於實務面的專書著作較為貧乏。而期刊的發行有其固定的時間，較能配合時事做深入的剖析，因此在期刊論文部分的資料蒐集上，主要以國內實踐的經驗為主，例如由財團法人台灣民主基金會所發行之《台灣民主季刊》等。2004年，我國總統大選屆公民投票的舉行甫一結束，《台灣民主季刊》即針對公民投票與大選結合，進行一連串的深入探討。其中，2004年6月出刊的一卷二期，更以專題的方式介紹我國公民投票制度實踐與民主政治發展的互動關係，對於本文欲了解我國公投的制度設計、政治發展、政黨與代議民主的影響，提供了實質的幫助。

第三類乃官方的會議資料，在官方會議資料的蒐集上，首先要感謝筆者的指導教授—楊泰順老師之不吝教誨。楊老師博學多聞，又勤於誘掖後進，大家風範深受各界的敬重，對於公民投票等民主政治理論，更是擁有超凡獨到的精闢見解，因此獲聘擔任首屆行政院公民投票審議委員會的委員一職。楊老師對於公民投

票的制度設計、審議委員會的運作方式，或是國內各項公投案的成立緣由等，可謂再清楚不過，時時提醒筆者在研究上所應注意的地方。楊老師除不吝指導督促外，對於不易獲得的第一手珍貴資料，也在筆者進行研究的這段期間，主動協助提供筆者參考，不僅大幅節省筆者在資料蒐集上，所需耗費的時間，更使筆者能深入了解公民投票審議委員會的運作方式、功能與存在價值，對於本文的完成有難以言喻的助益。若非承蒙楊老師的指導協助，光憑筆者一己之力定難獲得這些珍貴資料，如此不僅論文恐將無法如期完成，在研究過程上更可能對於我國公民投票的制度設計產生誤解，故本文有必要在此向楊泰順老師表達由衷的感激之意。

第四類則為民間的統計數據，本文使用的數據資料部分係採自「2002年至2004年『選舉與民主化調查』三年期研究規劃(III)：民國九十三年總統大選民調案」(TEDS2004P)(NSC 92-2420-H-031-004)。「台灣選舉與民主化調查」(TEDS)多年期計畫總召集人為私立東吳大學政治系黃秀端教授，TEDS2004P為針對民國九十三年總統選舉執行之年度計畫，計畫主持人為黃秀端教授；詳細資料請參閱 TEDS 網頁：<http://www.tedsnet.org>。作者感謝上述機構及人員提供資料協助，惟本文之內容概由作者自行負責。

第五類則為政府公報與相關媒體評論等報導資料，政府公報的部分，主要有立法院公報與行政院公報。審視政府公報的目的在於了解公民投票的立法過程，從立法院公報即可了解法案的形成、協商與表決過程，進而明瞭某些設計是基於某黨之理念。而檢閱行政院公報的目的，則在於了解法案通過後的政府反應。至於進行媒體報導或是評論資料的蒐集，則有助於了解法案通過後，社會輿論的反應，以及首次舉行公民投票的背景。而媒體所作的

民意調查，也有助於了解人民對於公民投票的舉行，所持的態度動向。

本文在進行文獻分析時，將以上述五類資料為主，並加以進行系統性的分析及比較，以使本文具備公民投票或選舉制度等議題之基本概念，而有利於設計出適當的分析架構。至於歷史回顧探討的運用，主要乃了解一個制度的產生緣由。本文透過我國公民投票的發展歷程與法制化過程，藉以探討立法的動機、舉行的背景以及議題的影響。



第三節 研究架構

本文研究架構如(圖 1-1)，主要探究在選舉與民意壓力下，政府對於公民投票法制化所作之反應。又公民投票法制化之後，以台灣第一次公投為例，探討公民投票的建立對選舉與政黨又將形成何種影響。本研究期能定位台灣公民投票制度的意涵，與在憲政體制上所扮演的角色，並分析制度設計上的缺陷，最後評估對選舉文化的所帶來的影響。

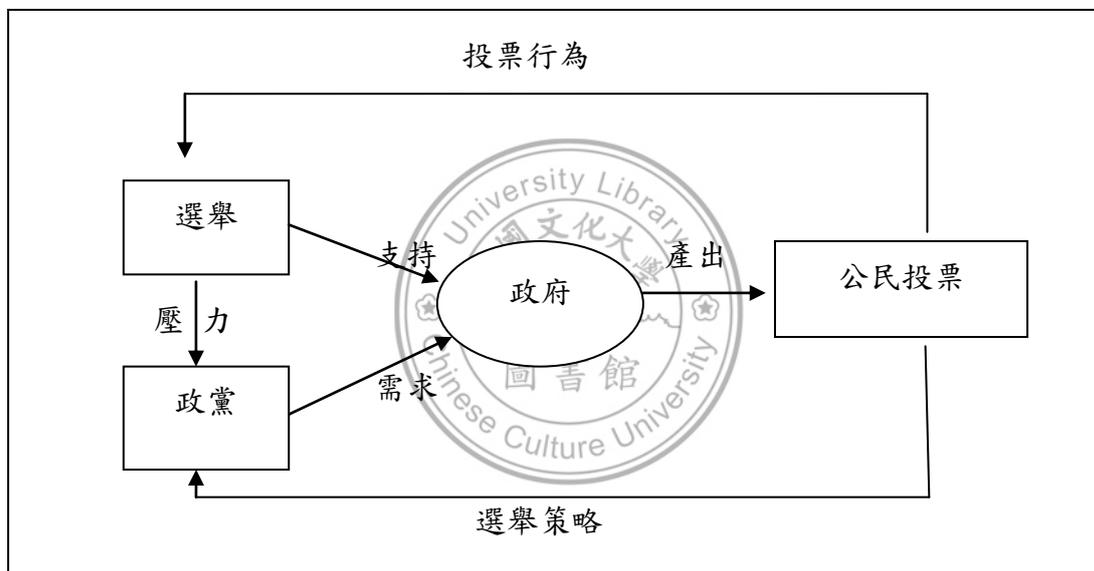


圖 1-1：研究架構圖

我國公民投票制度，之所以在 2003 年底得以建立完成，可以說是受到隔年總統選舉的影響。在民意的支持壓力下，迫使立法院各政黨不得不妥協，進行協商，從而完成公民投票的立法工作。從本文研究架構圖即可看出，我國公民投票的制度形成，乃因在民意的支持下，政黨受到選舉的壓力，產生對公民投票制度的需求，因而使得政府以完成立法來做出正面回應。

制度建構後不久，我國第一次全國性公投也隨即舉行。由於

是與全國性選舉同日舉行，恰好可以藉由選民的投票行為與政黨的選舉策略中，觀察我國公民投票對選舉制度所帶來的影響，進而發現制度不足之處，以作為反饋資訊，形成將來修法補足的參考建議。

在章節的安排上，本研究主要分成六個章節進行論述。除本章緒論，主要說明本文之研究動機和目的地、研究途徑與方法、以及研究架構，與第六章研究結論之外，本文以餘下四個章節，進行公民投票的實質研究。

在第二章「公民投票的定義與類型」的內容上，由於在進行一項研究之前，須先將所指涉到的名詞概念釐清，如此方有助於研究的順利進行。是故，本章主要是藉由探討國外公民投票理論的淵源、發展與制度，以建構研究公民投票所需的基本概念。透過相關理論基礎，進而為本研究所指稱之「公民投票」，做一個定義並區分其類型，最後探討公民投票在各國民主實踐上所扮演的地位與角色。

第三章「台灣公民投票的發展」的部分，由於公民投票的概念在台灣發生的相當早，因此本章將以歷史的角度介紹我國公民投票運動的發展淵源，以及探討《公民投票法》在立法院中的提案過程、各黨派草案版本之差異，以及主要政黨的立法策略。其次，將以《公民投票法》之條文內容為主體，分析其制度內涵，並綜合國內各界對於之中條文具有爭議的看法，評論其合理與不合理之處，進而發掘出我國公民投票制度設計上的漏洞與難行之處。

第四章「三二〇公投」的部分，乃是以台灣第一次舉行之公民投票的經驗為主軸，探討 320 公投的決策過程、舉行依據、訴求內容、意義與爭議點。並觀察各國對於我國首次舉辦公投的反應，最後就公投的結果進行評析。

第五章「三二〇公投議題與選舉的操作」在內容上，除了延續第四章的公投經驗，本章並加入 2004 年總統選舉一併討論。本章首先探討國內兩大陣營，在 320 公投議題上的操作與總統選舉策略。進而以公投投票率與總統大選投票結果進行相互比較分析，最後評估 320 公投對 2004 年總統選舉所產生的關聯性與影響。



第四節 文獻探討

在文獻探討上，國外關於公民投票理論的專書，主要有 David Butler 與 Austin Ranney 在 1994 年合編之 *Referendum around the World: The Growing Use of Direct Democracy*，在研究公民投票上，廣受許多學者的推薦，甚至被視為研究公投議題的主要入門書。這本專書針對公民投票進行跨國比較，首先探求公民投票理論，進而以各國公民投票的經驗來檢驗公民投票的理論。主要介紹西歐國家、瑞士、俄羅斯與東歐國家、澳洲與紐西蘭以及美國公民投票的制度與實踐經驗，並探討公民投票在各國實際運用的脈絡與獨特性，藉以檢証公民投票理論在民主發展的歷程中，在經驗層面的實用性以及理論上的適用性。² 本書在附錄上備有兩張簡表，其一為自 1793 至 1993 年各國舉行公民投票的經驗簡表，對於吾人從歷史的角度了解各國公民制度有很大的助益。

Markku Suki 於 1993 年所出版的 *Bringing in the people: A Comparison of Constitutional Forms and Practices of the Referendum* 一書，則是將焦點著重在公民投票的分類上。他依照公民投票是否經過憲法事先規範，公民投票的發動是否為強制性或任意性，與公民投票結果是否具有法律約束力或僅具諮詢性，人民的提案是主動的亦或是被動的發起等，四種判斷做為依據，將公民投票組合分類成 12 種類型。³ 本書對於公民投票的類型分類提供另一種系統分類的思維，有利吾人對於公民投票的類型與差異能獲致全盤掌握。

Thomas Cronin 於 1989 年出版的 *Direct Democracy: The Politics of Initiative, Referendum and Recall* 一書，也是一本研究直

² David Butler and Austin Ranney eds., *Referendum around the World: The Growing Use of Direct Democracy*, (Washington D. C. : American Enterprise Institute, 1994), pp. 1-29.

³ Markku Suki, *Bringing in the People : A Comparison of Constitutional Forms and Practices of the Referendum*, (Boston: Martinus Nijhoff, 1993), pp.6-11.

接民主的著作。這本書對於美國以及歐洲國家的複決創制權，做了頗為深入的分析，也對美國政治實務引入複決創制權的機制，所產生的問題做了一番討論。本書不僅有利於吾人了解直接民主的理論與機制，也能對美國在行使創制複決上，具備一定的了解觀念。

而 Benjamin Barber 於 1984 年出版之 *Strong Democracy: Participatory Politics for a New Age* 一書，則是將研究中心聚焦在參與式民主理論上。在本書中，Barber 對於美國政府與政治做了十分深入的批判，對於現實的美國政治方式表達強烈的不滿，因而主張透過公民直接參與的政治模式。⁴ 本書可以幫助我們了解在代議民主為主流的當今政治，民主究竟發生了什麼困境。也對為什麼要以公民參與機制輔助代議民主做了深度的說明。

當代參與民主理論的重要代表美國著名學者 Carole Pateman 所著之 *Participation and Democratic Theory* 一書，對於參與民主思維進行了集中的討論，並提出出了自己獨特的參與民主理論。Pateman 認為，當代精英主義民理論實際上並不是充分的民主理論，而僅述了現實政治制度的作邏輯。它導致了民主理論不再集中關注人民的參與，不再關注普通人的參與活動，民主政體系的主要優點也不再被認為是與普通人身所體現出來的與政治有關的必要品質發展。但是，民主理論並不完全是經驗的，它也應該是規範的，有著特定的規要求和取向。⁵ 對此，Pateman 指出，真正的民主應當是所有公民的直接的、充分參與公共事務的決策的民主，政策議程的設定到政策的執行，都應該有公民的參與。本書的理論對大多數美國和西歐的社會學和政治學的假設，直接提出了一種清楚的、富有智識的挑戰。不管是明確還是隱含地，

⁴ Benjamin R. Barber, *Strong Democracy: Participatory Politics for a New Age*, (CA: University of California Press, 1984), p.48.

⁵ Carole Pateman, *Participation and Democratic Theory*, (Cambridge: University of Cambridge Press, 2006), pp.48-52.

幾乎所有的社會科學在選擇研究主題和分析方法時，總是喜歡那種社會科學家們認為可以分析的社會領域，Pateman 在分析了政治社會化和自治管理活動的大量實證材料之後，努力去復興古典民主理論家們的觀點。⁶

Bruno Kaufmann, Rolf Büchi, and Nadja Braun 等三人，所合力編纂的 *Guidebook to Direct Democracy: In Switzerland and Beyond* 一書，乃以瑞士公民投票的經驗為主體，來介紹公民投票這個直接民主機制。本書介紹瑞士直接民主體制的制度規範和運作，分析直接民主制度的意涵，網羅包括瑞士在內的歐洲 32 個國家的直接民主立法與實踐的經驗，並從全球觀點的角度提出直接民主的未來展望與挑戰。⁷ 書中也觸及值得深思的議題，評價直接民主體制不是用人民通過多少法律，而是這個過程對政治社區產生的作用，對於臺灣公民投票的未來頗具參考價值。

在國內文獻上，本文分成兩個部分，首先介紹國內論及公民投票制度與理論的專書，其次整理相關期刊與論文。期能藉由國內文獻著作，對於我國公民投票制度有一全盤掌握與了解。

在專書部分，曲兆祥於 2004 年所著之《公民投票理論與台灣的實踐》一書，以比較研究的途徑，先從政治理論中找出公民投票這種直接民主形式的理論根據，並且整理出理論上的爭點為何？其次則整理公民投票的種類及其意義，然後再從法理的角度探討公民投票的法理問題。最後以此為基礎來討論我國於 2003 年通過之《公民投票法》的制度問題與修法建議。⁸ 在談論公民投票時，本書指出公民投票這個概念無論是在政治理論或政治實務裡都曾引發過極大的爭議，支持它的人將它視為天賦人權裡一

⁶ *Ibid.*

⁷ Bruno Kaufmann, Rolf Büchi, and Nadja Braun, 黃昭元等譯，《直接民主指南：瑞士與全球》(*Guidebook to Direct Democracy: In Switzerland and Beyond*)，台北：財團法人台灣民主基金會，2007 年，頁 33-78。

⁸ 曲兆祥，《公民投票理論與台灣的實踐》，初版，台北：揚智文化，2004 年，頁 1-20。

種不可剝奪的權利，可是反對它的人卻將之視為洪水猛獸，是破壞民主機制的怪物，兩者間似乎沒有妥協的餘地。這種爭議情形尤其在我國民主政治發展過程中，完整的被呈現出來。⁹

林水波於 1999 年所著之《選舉與公投》，認為主權在民是民主政治的重要指標之一，更是台灣地區相當流行的理念。本書就公民體驗最深的選舉與一直以來深受媒體關注的公民投票為主題，論述實踐主權在民理念的制度設計。《選舉與公投》可貴之處在於將兩個民主投票制度——選舉和公民投票作一結合，本書第一部份為選舉，其內容涵蓋我國選罷制度的一些規定、選民的投票行為、常見的競選策略、台灣地區的選舉特色、選舉產生的危機、選民的屬性、參選的特色、政黨比例代表制的設計、委任直選及公民直選總統的辯證等，分析與論述均扣緊台灣地區的政治情勢演展；第二部份則論述公民投票，分別由公投論證、公投本質、公投功能、公投設計及核四公投等五個角度解析公投制度。全書以論證分析為研究途徑，對於吾人在有關選舉與公投此類議題部分，能有一個全面的瞭解。¹⁰

林水波與邱靖鈺於 2006 年合著之《公民投票 vs. 公民會議》，則以另一種角度詮釋公民投票的理論。這本書提到公民投票是落實直接民主的核心機制，更是還權於民的制度工具。而這項機制的演化乃在於，代議民主在政黨的操作下，逐步產生不受信任的現象。而為使其能正常有效運作，故以實行公投，導引代議政治的正常化。本書先從商議式民主討論公民參與與治理，進而點出代議民主制度下信任門檻不足的問題。再從深化民主的觀點思辨公民投票，討論我國公投覆議與制度反省。¹¹

⁹ 同前註。

¹⁰ 林水波，《選舉與公投》，初版，台北：智勝文化，1999 年，頁 1。

¹¹ 林水波與邱靖鈺，《公民投票 vs. 公民會議》，初版，台北：五南圖書出版社，2006 年，頁 1-3。

吳重禮與吳玉山於 2006 年合編的《憲政改革》，則從修憲的程序檢討公民複決修憲的機制。本書認為公民複決修憲雖然強化修憲的正當性，也可落實國民主權的理念，但是在我國公民投票高門檻的設計下，卻有可能阻斷往後所有憲改的企圖。並且主張公民複決修憲程序不應適用於全部的憲政問題，提出在制度上仍有改善的必要。¹²

陳隆志於 1999 年主編之《公民投票與台灣前途》一書，是一本研討會的論文集，編纂時間則是在《公民投票法》尚未完成之前。本書主要詳細介紹我國公民投票的發展，從催生《公民投票法》開始，到探討創制複決制度與公民投票的差異，對我國公民投票的發展有完整的論述。本書從國際法、國際經驗、與我國建立公民投票制度可能產生的憲法層次問題等，三個面向來闡述我國公民投票制度。對於立法院中的各個公投法案版本，也做了鉅細靡遺的差異比較，並以公投制度尚未建立前的多個無法源地方性公民投票經驗為例，說明公民投票在我國的可行性。本書對於研究我國公民投票制度的歷史發展，提供很大的助益，對於研究我國的制度緣由有不小的參考價值。¹³

曹金增於 2004 年出版之《解析公民投票》一書，則又對國內在制定公投法時，將立法院中各法案版本做更深入的比較與分析。本書首先從各國的理論差異出發，闡述「公民投票」實質意涵，深入探究各民主政治理論與「公民投票」之關係，繼而分析各國實施「公民投票」之歷史和經驗，歸納提出各國實施「公民投票」之通則。進而藉此解析我國憲法條文，提出我國欲將公民投票制度化建制原理及立法基本設計原則，並依此分析立法院中相關公民投票各法案版本之差異，進而提出個人試擬法案做建議

¹² 吳重禮與吳玉山編，《憲政改革》，初版，台北：五南圖書出版社，2006 年，頁 5。

¹³ 陳隆志編，《公民投票與台灣前途》，初版，台北：前衛出版社，1999 年，頁 17-26。

告結。¹⁴

林佳龍於 2007 年主編的《民主到底—公投民主在台灣》一書，也是一本研討會的論文集，主要以我國首次全國性公民投票經驗探討為主。本書收錄了十篇論文，從五個面向討論台灣第一次公投：介紹中外理論；說明 2004 年公投法理之爭議；指出《公民投票法》之制度缺失；剖析「核四公投」、「坪林公投」等社運實例；最後回顧第 2004 年一次公投、展望未來人民作主的契機。

15

賴錦琬於 2007 出版的《公民投票法釋義—附錄：關於魁北克主權分離公投之裁定》一書，對於我國《公民投票法》的制度設計做了深度的介紹。本書以《公民投票法》法律條文為主體，逐一說明一個公投案的產生到結束，對於了解我國公民投票制度，有很大的幫助。¹⁶

至於國內期刊論文部分，本文蒐集的重點在於實踐經驗上。在資料的蒐集目的地與方向上，主要探究台灣實施公民投票上，所面臨的困境與挑戰。

蔡佳泓於 2004 年，在《台灣民主季刊》上所發表之〈試析公民投票對台灣政治發展的影響〉論文，主要釐清公民投票在民主國家中所扮演的角色，以及對政治體系與政黨關係可能帶來的影響。從分析美國與瑞士的公投經驗說明公民投票可能會被內化成政府或是政黨體系的一部分，但並不會完全取代代議政制。至於對台灣的政治影響上，本論文則說明了公投制度可能成為政府回應民意的一項機制。¹⁷

而黃偉峰在 2004 年，於《台灣民主季刊》上所發表之〈從

¹⁴ 曹金增，《解析公民投票》，初版，台北：五南圖書出版社，2004 年，頁 3。

¹⁵ 林佳龍編，《民主到底—公投民主在台灣》，初版，台北：台灣智庫，2007 年，頁 3-45。

¹⁶ 賴錦琬，《公民投票法釋義—附錄：關於魁北克主權分離公投之裁定》，著者自印，2007 年，頁 2。

¹⁷ 蔡佳泓，〈試析公民投票對台灣政治發展的影響〉，《台灣民主季刊》，1 卷 2 期(2004 年 6 月)，台北：財團法人台灣民主基金會，頁 27-41。

選票區位結構試探影響 2004 年「和平公投」之相關因素〉論文，則主要聚焦在 2004 年 320 公投的兩項議題上，這篇論文以中央選舉委員會公告的資料為基礎，結合 2001 年各縣市鄉鎮的人文資料，試圖說明影響 320 公投的相關因素。本篇論文發現政黨的分歧看法足以影響公投的投票率，但對議題的贊成或是反對態度，則較不具影響力。¹⁸

徐永明在 2004 年，於《台灣民主季刊》所發表之〈公投民主與代議民主的關係—以台灣經驗為例〉論文，則透過 2000 年政黨輪替後，乃至 2004 年總統大選之前的這段期間，探討台灣公投民主興起的民意動力。本篇論文認為，台灣過去在民主轉型的重心上，偏向政黨體系的建立與政治資源的分配，而關於人民參與政治的機會，則未獲得真正的提升，而透過 320 公投的經驗，可以了解到在公投的過程上，公民參與的程度為何與在實踐上的公民感受為何。本文強調，台灣公投的制度化可以解決代議民主上，所面臨的政治僵局，公投不是在立法過程中排除代議士與政黨的影響，相反的，公投制度的目的乃建立民意直接表達的渠道，使民意在定期選舉之外，有參與政治的空間。¹⁹

陳英鈐於 2004 年，在《台灣民主季刊》所發表之〈公民投票法的制度設計〉論文，乃基於我國憲法上有關直接民主之相關規定，檢視公民投票的制度設計。本文從憲政的原理指出公投設計上，可能違反憲法精神之部分設計，諸如防衛性公投、立法院發動重大政策公投、修憲公投、公投門檻…等，均有詳細的分析與探討。²⁰

陳怡如於 2004 年，在《法律新聞雜誌》上所發表之〈從三

¹⁸ 黃偉峰，〈從選票區位結構試探影響 2004 年「和平公投」之相關因素〉，《台灣民主季刊》，1 卷 3 期(2004 年 9 月)，台北：財團法人台灣民主基金會，頁 73-98。

¹⁹ 徐永明，〈公投民主與代議民主的關係—以台灣經驗為例〉，《台灣民主季刊》，1 卷 2 期(2004 年 6 月)，台北：財團法人台灣民主基金會，頁 1-25。

²⁰ 陳英鈐，〈公民投票法的制度設計〉，《台灣民主季刊》，1 卷 2 期(2004 年 6 月)，台北：財團法人台灣民主基金會，頁 73-93。

二〇公投論公民投票法第十七條之合憲性問題〉論文，也是從憲政原理的角度，探究我國公民投票的制度，但焦點集中在公投法第十七條，也就是防衛性公投的設計。本文認為我國公投制度的建立是基於憲法主權在民之原則，但從理性模式觀察此次公投立法經過，各政黨所競逐的公投版本及角力模式，實乃立基於選舉利益與政治利益極大化的考量。立法院在藍軍佔優勢的情況下，雖成功的將行政院提案發動公投的部分改為由立法院提案發動，並設立由各政黨依立法院各黨團席次比例推薦委員所組成的公投審議委員會以為防堵人民提案的「安全瓣」。但在「防禦性公投條款」方面，儘管台聯提案要求將之刪除，親民黨多數立委也對此一條款有異議，惟最後在國親採行開放投票，以及各黨基於避免選舉時遭抹黑成反對保衛台灣的考量下，此條款乃成功過關，並成為綠營口中所謂「鳥籠裡的一扇窗」。本文審視公民投票法第十七條規定，說明第十七條發動要件之範圍定義頗不明確，容易導致日後總統基於選舉利益考量，變相將國家安全公投事項轉化為競選支票有效性的補強利器。因此本篇論文即旨在探討設計上與適用上頗富爭議性的公民投票法第十七條問題，以三二〇公投的操作過程為例，藉此探討公民投票法第十七條之本質定位，並檢視公民投票與現行既有憲政機制及憲法原理原則是否有牴觸之嫌。²¹

黃玉霖於 2004 年所發表之〈從各國經驗看公民投票與公共政策〉論文，則從公共政策面探討我國公民投票的制度設計。本篇論文認為有效的公民參與公共政策的決定，需具備三個要件，即公民需擁有主導議題設定的能力與機會、決策過程中需有理性審議的空間、以及公民參與需能夠影響公共決策的結果。作者從而導出公民投票似乎較能符合上述三項公民有效參與的要件，進

²¹ 陳怡如，〈從三二〇公投論公民投票法第十七條之合憲性問題〉，《法律新聞雜誌》，第 32 期(2004 年 6 月)，台北：保成出版社，頁 64-76。

而評估公民投票的制度缺陷，提出未來的改革方向遇配套措施的建立。²²

陳志瑋在 2004 年，於《台灣民主季刊》所發表之〈三二〇公投與台灣政治發展分析〉論文，則著重在分析 320 公投與總統大選上，選民的投票態度取向，探究何種因素促使選民做領票與不領票的決擇。本篇論文首先分析 320 公投的特色，其次就結結果提出解毒與討論。並分析公投的舉行對國內政制發展的影響，諸如增加公民參與的管道、彌補代議制度的不足、深化民主的功能…等。²³

徐永明、蔡佳泓與黃綉庭等三位學者，在 2005 年於《台灣民主季刊》上共同發表之〈公民投票—台灣國家認同的新動力〉論文，則提到台灣長期以來一直存在著以公投確立國家定位的爭議，使得 2004 年的 320 公投在開始之初即蒙上國族認同的陰影。本文運用大選前的民調，發現公民對於是否參與 320 公投的意見分歧，從而分析出若公投做為未來選舉的一部分，則具有雙重國家認同的選民，可能會因此該變其原本對國家的立場。²⁴

李俊增於 2005 年，在《政治科學論叢》上所發表之〈從 Schmitt 之民主理論論台灣三二〇公投〉論文，則運用 Carl Schmitt 之民主理論來分析 320 公民投票。本篇論文主要分成三個面向，第一部分為介紹 Schmitt 之民主理論，其次討論 Schmitt 之民主理論與公民投票理論的一般性關係，最後則分析 320 公投所蘊含之民主意義。²⁵

吳俊德與陳永福等二位學者於 2005 年，在《台灣民主季刊》

²² 黃玉霖，2004，〈從各國經驗看公民投票與公共政策〉，林佳龍編，《民主到底-公投民主在台灣》，頁 145-162，台北：台灣智庫。

²³ 陳志瑋，〈三二〇公投與台灣政治發展分析〉，《台灣民主季刊》，1 卷 2 期(2004 年 6 月)，台北：財團法人台灣民主基金會，頁 43-72。

²⁴ 徐永明、蔡佳泓與黃綉庭，〈公民投票—台灣國家認同的新動力〉，《台灣民主季刊》，2 卷 1 期(2005 年 3 月)，台北：財團法人台灣民主基金會，頁 51-73。

²⁵ 李俊增，〈從 Schmitt 之民主理論論台灣三二〇公投〉，《政治科學論叢》，26 期(2005 年 12 月)，台北：國立台灣大學政治學系，頁 1-36。

上所發表之〈投票與不投票的抉擇—2004年總統大選與公民投票的探索性研究〉論文，主要則探討2004年公投合併大選舉行時，為何會在兩項選舉之中出現投票率的落差。本篇論文以面訪資料做分析，指出影響總統大選的投票率，在於不同候選人的利益落差以及教育程度上；而影響公民投票的投票率，則著重在政治效能感與政黨動員的部分。²⁶

林佳龍、周永鴻與曾建元等三位學者，於2007年聯合發表之〈台灣人民眼中的公民投票-2004年和平公投實證分析〉論文，是將320公投前後所進行之兩次民意調查數據，進行分析所形成的學術論文。本篇論文認為320公投雖未達到法定投票門檻，而遭到否決，但就制度面而言，可謂一次「提案失敗，但制度成功」的實踐經驗，甚可成為奠定台灣公投民主發展的基礎。這篇文章的論點在於，根據公投前與公投後所獲得的兩次民調結果顯示出，反對者拒絕參與320公投的理由，並非反對公民投票制度，而是認為320公投違法，因而抵制投票。換句話說，該篇論文認為反對者是以拒絕領票的方式，積極參與了整個公投的過程，證明了台灣人民在公投過程上充分展現理性的思維，了解以何種方式參與公投較能實現他們心中所希望的結果，對於公投操弄民粹的論述提出否證的觀點。²⁷

賴怡忠於2007年發表之〈和平公投與美中台關係〉論文，則就320公投的過程與結果，分析美中台三者之間所產生的結構性影響，並評估320公投的歷史意義。本篇論文藉320公投揭露出兩個台海之間的國際安全議題，其一為兩岸與美國對於維持現狀的認知，各自產生差異。從美國觀點認為現狀就是台海沒有衝突的發生；但從中共的觀點則認為，背離兩岸統一的路線即為改

²⁶ 吳俊德與陳永福，〈投票與不投票的抉擇—2004年總統大選與公民投票的探索性研究〉，《台灣民主季刊》，2卷4期(2005年12月)，台北：財團法人台灣民主基金會，頁67-98。

²⁷ 林佳龍、周永鴻與曾建元，2007，〈台灣人民眼中的公民投票-2004年和平公投實證分析〉，林佳龍編，《民主到底-公投民主在台灣》，頁207-225，台北：台灣智庫。

變現狀的漸進式台獨；而從台灣的立場觀察，現狀則包含了台灣維持發展的政治、經濟與國際空間。其二則為台灣民主深化，對美中台三角互動關係所帶來的影響。這篇論文主張，320 公投是台灣人民在兩岸議題上，爭取關於現狀界定的發言權的一個重要過程。²⁸



²⁸賴怡忠，2007，〈和平公投與美中台關係〉，林佳龍編，《民主到底-公投民主在台灣》，頁 227-237，台北：台灣智庫。

