

## 第四章 三二〇公投

2003 年底，我國公民投票制度正式法制化，並由總統公布實施。由於在該法第十七條內容下，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，宣布將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公民投票，通稱為「三二〇公投」。

此次公投，民進黨政府一開始係定位為「防禦性公投」，而後為祛除國內與國際上的疑慮，故先後改稱為「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。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，公投結果也在投票人數未達法定門檻下，宣告否決。是故，本章即從決策過程開始探討，進而歸納公投的正反意見以總結此次公投的法源依據(適法性問題)與結果爭議。

## 第一節 三二〇公投之決策過程與演變

### 壹、公投背景

「公投」向來是民進黨長期以來的主張，在其黨綱即明定「基於國民主權原理，建立主權獨立自主的台灣共和國暨制定新憲法，應交由台灣人民以公民投票方式選擇決定」。尤其在早期資源有限的情況下，運用於核四抗爭等議題上，更成為對抗執政黨的最佳工具。即便如此，在 2000 年民進黨成為執政黨之後，對於核四等具有社會高度爭議性的政策，尋求以公投作為解決途徑的立場始終未有改變，但因缺乏舉行的法律基礎，故積極推動公投法的立法完成，以做為舉辦的依據。

2003 年 3 月，亞洲地區爆發非典型肺炎疫情，台灣也有病例發生，但由於我國並未加入世界衛生組織(World Health Organization, WHO)，因此在相關防疫資訊的獲得上，顯得受到國際上的孤立，民進黨政府遂藉此機會提出以公投加入 WHO 的政見，但因朝野缺乏共識且無法源依據的情況下作罷。儘管如此，民進黨政府仍未放棄公投的政策，6 月，雖然公民投票制度尚未完成，但陳水扁總統在出席行政院召開的全國非核家園會議時，於開幕致詞上公開宣示總統任內必定會訴求全民民主，舉行核四公投或 WHO 公投。當時的行政院長游錫堃隨即在會議閉幕式時宣布將成立專案小組，並就核四公投等相關事宜進行研議。<sup>1</sup>

<sup>1</sup> 《中國時報》，2003 年 6 月 27 日，版 A2。

同年的 10 月 25 日，民進黨在高雄舉辦「全民公投，催生新憲」的遊行，在遊行晚會上，陳總統提出「新憲時間表」的議題，公開宣示台灣需要一部合身合用的新憲法，故將在 2004 年提出台灣新憲版本，並於 2006 年付諸公投決定，以及在 2008 年正式實施三個時程階段。11 月初，陳水扁又藉著過境美國的機會，公開發表演說，對著國際社會宣傳台灣催生新憲法與公投制憲的主張。由於新憲法的制定涉及國家主權的問題，因此，陳總統的演說代表著民進黨內部已經將公民投票由國內重大政策推昇至人民自決的層級，<sup>2</sup> 此亦引來美國、中共與日本等在內的國際社會關切，並對陳總統於 2000 年就任總統時所宣示的「四不一沒有」承諾產生疑慮。中共當局甚至透過國台辦發表措辭強烈之新聞稿，批判陳總統此舉已背棄了「四不一沒有」的承諾，是一個非常危險的分裂行徑，將對台海局勢與亞太地區的和平穩定造成威脅。

## 貳、公投訴求

2003 年 11 月 27 日，立法院通過《公民投票法》，由於條文中第十七條的設計，允許總統得在主權有改變疑慮時，經行政院의 決議，可將國家安全等重大事項交由公民投票決定。此條普遍被視為防禦性公投條款，<sup>3</sup> 陳水扁總統遂於 11 月 29 日參加地方造勢場合時表示，中共在其東南沿海持續地部署了將近 500 枚以上的飛彈瞄準台灣，企圖武力犯台的目的顯而易見，導致國家主權隨時可能在一夕之間被改變，因此為了台灣人民的和平安全，捍衛國家主權尊嚴，故將引用《公民投票法》第十七條的規定，

<sup>2</sup> 夏珍，《藍綠大對抗—逐鹿台灣 2004》，初版，台北：商訊文化，2003 年，頁 215。

<sup>3</sup> 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 75。

在隔年 3 月 20 日的總統大選上一併發動公民投票，<sup>4</sup> 對於議題設定則是以「要和平、反飛彈」為主要訴求。

陳總統認為舉行公投的目的是要確保台海維持現狀，而非是進行統獨公投，但台海現狀並非指中共以五百多枚飛彈對準台灣的現狀，而是要求中國撤除飛彈，維持台灣主權與和平不受威脅的現狀，因此不能等到中共發動攻擊後才舉辦公投，而是現在就要以公投的結果讓北京政府了解台灣人民的心聲。故公投是一種有效預防對岸武力犯台的措施，可以藉此提高台灣人民心防與積極維持兩岸的現狀不變。<sup>5</sup> 但準備發動防禦性公投的宣示，卻造成國際社會的高度緊張，中共更是強烈的不滿。美國罕見地以強烈的措詞將三二〇公投視為「台灣推動敏感與挑釁意味的公投」，並明確表達美國不願見到，也不支持台灣舉辦「走向獨立」的公投，甚至於「反對」任何會改變台海現狀或台灣獨立的公投。<sup>6</sup> 而中共一方面向國際指責台灣欲破壞兩岸和平，另一方面又在「江八點九週年座談會」上，嚴厲批評台灣「藉口防止中共武力犯台為由，推動三二〇公投以片面改變兩岸現況」，又說台灣「不接受一個中國，並否定九二共識，又拋出一邊一國議題，大搞去中國化、台灣正名等各種漸進式台獨活動」，更指責台灣「使兩岸關係進一步發展的基礎受到嚴重破壞，嚴重威脅台海地區的和平與安全」。<sup>7</sup> 日本也表達對於台海情勢因台灣方面堅持舉行公投而造成緊張態勢的關切與憂慮，甚至於派出前首相森喜朗來台力勸民進黨政府慎重考慮放棄舉行防禦性公投。

但儘管面臨國際強大的壓力，陳總統對於在大選時合併舉辦公投的意志卻仍然堅決且未受動搖，陳總統在接受媒體採訪時即

<sup>4</sup> 《自由時報》，2003 年 11 月 30 日，版 2。

<sup>5</sup> 《自由時報》，2003 年 12 月 3 日，版 2。

<sup>6</sup> 《自由時報》，2003 年 12 月 4 日，版 2。

<sup>7</sup> 《聯合報》，2004 年 1 月 20 日，版 2。

表示為了台灣能與中共對抗，無論如何都將在明年總統選舉上，一併舉行台灣歷史性的第一次公民投票。<sup>8</sup> 因此在 2004 年 1 月 16 日，陳水扁總統透過電視談話表示

鑒於中共片面否定我國主權，企圖迫使我國接受所謂「一個中國」與「一國兩制」，且持續對臺灣增加飛彈部署，並一再揚言不放棄武力犯臺，又於國際社會嚴重排擠我國外交生存空間，此些因素顯然已符合公民投票法第十七條第一項所謂「國家遭受外力威脅，致國家主權有改變之虞」的要件。故正式宣布將於 3 月 20 日總統選舉時，一併舉行公民投票，並就國防安全與對中談判等兩項關於國家安全之議題交付公民投票，以展現臺灣人民維護國家主權及追求和平的意志與決心。<sup>9</sup>

並宣布此兩議題之公投題目，分別為公投第一案的「強化國防」公投，主文為：

台灣人民堅持台海問題應該和平解決。如果中共不撤除瞄準台灣的飛彈、不放棄對台灣使用武力，你是不是同意政府增加購置反飛彈裝備，強化台灣自我防衛能力？

與第二案的「對等談判」公投，主文則為：

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？

關於第一案「強化國防公投」，依中央選舉委員會公告之公投公報理由書指出，政府希望藉由公投議題的設定來提醒國人，中共飛彈威脅的情形十分嚴重，我國急需強化反飛彈能力，以避免兩岸軍力失衡，確保國人生命財產的安全。並同時讓中共及國際社會了解，臺灣人民不受恫嚇、不畏脅迫的堅強意志。<sup>10</sup>

就上述理由書可以得知，政府對於「強化國防公投」主要訴

<sup>8</sup> 張文生與王茹，《民進黨選舉策略研究》，初版，台北：水牛圖書出版事業有限公司，2006 年 2 月，頁 202-204。

<sup>9</sup> 行政院大陸委員會，《大陸工作簡報》，台北：陸委會，2004 年，頁 18-21。

<sup>10</sup> 中央選舉委員會，「公民投票結果(2004)」，[http://www.cec.gov.tw/index.phtml?Menu\\_id=1391](http://www.cec.gov.tw/index.phtml?Menu_id=1391)，上網檢視日期：2008 年 11 月 26 日。

求有二點，第一為傳達國人相關國家安全訊息，認清兩岸關係真相，進而嚴肅思考強化國防與心防之議題，以在國防上獲得增購反飛彈裝備的共識。第二，則希望藉由此案訴諸國際，以控訴中共對台逐年增加的飛彈威脅才是造成亞太區域不安定的最主要因素，並向國際社會表達台灣自我防衛的決心與希望和平不願受到武力威脅的心聲，以盼能獲得國際輿論的支持。<sup>11</sup>

至於第二案「對等談判公投」成案的原因，依據中央選舉委員會公告之公投公報理由書，乃政府認為在面對中共的軍事威脅時，全民意志與民主制度是我國與其展開談判時，得以倚賴的強力後盾。因此透過公民投票這個民主程序，明確地表達台灣人民對兩岸談判的期望，就足以使中共必須認真考慮在面對兩岸問題時，應停止杯葛並儘早恢復談判機制。<sup>12</sup>

根據這份理由書可以發現，政府提出「對等談判公投」的目的有兩個，其一為凝聚台灣內部共識，並在透過公民投票這個民主程序下，向中共傳達台灣希望和平、拒絕武力侵犯的意志。其二則是向國際釋放出我國有意藉由談判促進兩岸和平的訊息，即便中共方面持續不放棄對我國文攻武嚇，台灣政府與人民仍不會放棄展開和平談判。其三則為在互不隸屬的對等和平原則下，希望與中共打開政治僵局、重塑兩岸關係，建立協商機制，以防止兩岸軍事衝突的發生。<sup>13</sup> 而這個協商機制，依當時陸委會的規劃，即希望與中共建構一個「兩岸和平穩定互動架構」，透過長期合作的方式，將兩岸在未來可能發生或是面對到的衝突，全都納入這個架構下來尋求解決途徑，以減少傷方誤判，達到真正處理兩

<sup>11</sup> 〈兩岸政策公投的正當性與長遠意義〉，《自由時報》，2004年1月27日，版2

<sup>12</sup> 中央選舉委員會，〈公民投票結果(2004)〉，[http://www.cec.gov.tw/index.phtml?Menu\\_id=1392](http://www.cec.gov.tw/index.phtml?Menu_id=1392)，上網檢視日期：2008年11月26日。

<sup>13</sup> 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46-47。

岸結構性的問題。<sup>14</sup>

總的而言，從政府的觀點而言，舉行 320 公民投票的意義，除了是台灣史上第一次之外，還具有「凝聚民意」與達到「國際宣傳」兩個特殊涵義。公民投票結果將可以形成一種國內共識，並藉此結果約束國內各政黨、立法與行政部門；而在外交上，公投結果也是向國際社會發聲最有力且最直接的管道。故舉行公投，將可望達到「國際宣傳」與「凝聚民意」的效果，如此即可讓中共在對台策略上有所顧忌，不致輕易發動武力威脅等種種可能造成緊張情勢或台海危機的舉動。<sup>15</sup>

然而從議題的設定上而言，可以發現這兩道題目內容過於空洞且理由薄弱，甚至於使人產生可有可無的想法。不論是「強化國防」或是「對等談判」公投，在社會中早已存在著高度共識，況且主管事務與此兩議題相關的國防部與陸委會皆曾公開表示，政策的推動將不受公投結果的影響，如此則兩項公投案顯然猶如多此一舉。<sup>16</sup> 在此情況下，加上本次公投又是與總統大選一併舉行，就政黨選舉的角度觀察，不免令在野黨產生「公投綁大選」的聯想，甚而質疑公投的舉行是否為執政黨操弄選舉的一種策略手段，故採取抵制行動，凸顯出本次公投自議題產生乃至投票前夕，爭議即未曾平歇。

---

<sup>14</sup> 行政院大陸委員會，《兩岸簽署和平穩定互動架構說明》，

<http://www.mac.gov.tw/big5/mlpolicy/930206.htm>，上網檢視日期：2008 年 11 月 30 日。

<sup>15</sup> 〈和平公投是維持台海現狀與台灣安全的防護牆〉，《自由時報》，2004 年 1 月 21 日，版 2。

<sup>16</sup> 陳志瑋，頁 49-50。

## 第二節 三二〇公投舉行之爭議

### 壹、爭議與國際反應

舉凡三二〇公投所引發的爭議，揆諸當時媒體的報導與輿論的反應，大致有議題上的爭議與適法性爭議兩大部分。

首先對議題的看法上，不論是第一案或是第二案，政府在對外說明上，始終以公投象徵台灣民主更深化、藉由公投來凝聚國內共識與向國際表達台灣立場作為舉行的理由。<sup>17</sup> 固然強化國防公投係要求人民能支持政府增強軍備，以遏止中共日益增加的飛彈佈署；而對等談判則請求人民能支持兩岸重歸談判，並建立和平互動架構。兩案訴求雖有所不同，但官方基本立場實並無太大差異。

然而陳總統為舉辦公投所擬定的說帖，卻無法獲得國際與國內社會廣大的認同與支持，又舉行時機過於敏感，反而招致不少批判與挑戰。國際上，美國一再表示台灣不存在舉辦公民投票的必要性、日本對我國舉辦公投是否會造成區域不穩定的憂慮感持續不消、而法國甚至數次表明反對我國舉辦公民投票的立場。

在國內，多數學者認為此次舉辦公投的理由過於牽強，有論者即認為不論是「強化國防」或是「對等談判」等兩議題，在國內早已具備高度共識，如此則顯然與公民投票之舉行目的，主要是為了解決在代議制度下所無法處理之重大政治爭議事項不符，因此舉行三二〇公投之必要性顯然有待商榷。<sup>18</sup> 況且公投的意義本是政府將特定的法案或政策交由人民做同意與否的最終決定，但此兩案均為政府未來將持續推動的既定政策，政府也數次公開

<sup>17</sup> 行政院，《台灣民主發展的臨門一腳-公民投票》，台北：行政院，2004年，頁3-16。

<sup>18</sup> 〈陳總統提三二〇公投兩議題，馬市長認為必要性值得商榷〉，《聯合報》，2004年1月17日，版2。

宣示政策不受公投可否結果的影響，如此則顯然違背主權在民的精神，而喪失公投的意義。<sup>19</sup>

再者，我國公民投票法屬於國內法層級，即便兩議題在國內獲得公民的認可通過，對於中共政府而言也不具任何效力，因此是否撤除飛彈、是否與我國進行談判最終仍取決於中共的態度，非我國一廂情願通過公投即可達成。由此可見，公投題目本身即缺乏說服力，又在無法根據公投結果改變現狀的情形下，公投兩案的宣示意義遠大於實質意義，此也造成政府在推動宣導上無法獲得具體的成效。<sup>20</sup>

整體來說，政府在宣導公投上，由於實質議題上欠缺說服人民支持的理由，因而偏向道德訴求的方式，例如以「公投護台灣」、「台灣第一次，世界都在看」、「公投是台灣民主發展的里程碑」等口號來呼籲全民支持公投，如此反而模糊公投的焦點，失去議題訴求的力道。<sup>21</sup> 反觀反對者的論點主要立基於議題的有意義上，認為無意義的公投不僅耗費龐大資源，也無法使台灣在國際上獲得正面的效果，由於訴求明確，且針對政府矛盾、無法自圓其說之處著手，就公投結果而言，獲得相當成功的效果。

事實上，不論國內外學界均普遍將公民投票視為輔助代議民主的一項重要機制，其存在價值乃為了解決在代議制度下所無法處理的重大政治問題。例如國外學者 Butler 與 Ranney 在蒐集檢視曾實施公民投票國家的經驗之後，即歸納指出除了瑞士之外，在其他國家中，公民投票是個危機處理機制，其舉行係為了解決某項特殊重大政治問題。<sup>22</sup> 另外，時任美國副國務卿阿米塔吉（Richard Armitage）也表示公投通常是針對非常分歧或困難的

---

<sup>19</sup> 陳志瑋，頁 51。

<sup>20</sup> 同前註，頁 45。

<sup>21</sup> 同前註，頁 47。

<sup>22</sup> Butler and Ranney, p.1.

問題，必須是該議題非常具有爭議性，行政部門或立法部門無法建立共識作出決定，才有必要交由人民公投。<sup>23</sup> 而國內學者，例如林水波教授亦認為，對於某些政策議題會使社會產生重大的政治現象，非有更強的政治正當性來支撐不可，因此不能單憑行政或立法機關決定，而需交由公民投票才能做出最終之決定。<sup>24</sup> 陳隆志博士也認為，對於國內懸而未決的重大爭議事項，可透過公民投票促使社會充分討論而形成共識。<sup>25</sup> 由此觀之，公投舉行的價值在於將重大政治爭議轉為最大民意認同的共識，因此將已獲得高度共識的議題交付公投，不僅意義不大，如前所述，也虛耗了龐大的社會資源。儘管有學者認為 320 公投的兩項議題並非全然不存在歧議，<sup>26</sup> 然而以當時媒體所做的民調顯示，有 52% 的民眾認為兩項公投議題沒有舉行的必要性，相較於認為有舉行必要性者的 22%，比例高出許多。<sup>27</sup> 若從公投結果觀察，在有領取公民投票者的投票行為上，贊成兩項議題的比率分別為 91% 與 92%。<sup>28</sup> 這些數據顯示出不論是反飛彈議題或是兩岸談判議題，在國內社會皆已形成高度的認同。

其次，就本次公投適法性部分，會引起爭議乃肇因於公投法第十七條相關規定。在該條之下的公投是唯一由總統發動，且無法律實質效力的公投形式，性值趨近於諮詢性公投，故其結果僅具參考價值而不具實質約束性。<sup>29</sup> 換句話說，在第十七條下的所

---

<sup>23</sup> 大紀元，<http://www.epochtimes.com/b5/4/1/31/n457607.htm>，上網檢視日期：2008 年 11 月 28 日。

<sup>24</sup> 林水波與邱靖鈺，頁 149-152。

<sup>25</sup> 陳隆志，頁 24-25。

<sup>26</sup> 賴怡忠，〈和平公投與美中台關係〉，刊於《民主到底-公投民主在台灣》，林佳龍編，台北：台灣智庫，2007 年，頁 234-236。

<sup>27</sup> 行政院研考會 93 年度媒體民意調查，

<http://www.rdec.gov.tw/ct.asp?xItem=4023859&ctNode=9966&mp=100>，上網檢視日期：2008 年 11 月 28 日。

<sup>28</sup> 中央選舉委員會，〈公民投票結果(2004)〉，[http://www.cec.gov.tw/index.phtml?Menu\\_id=1392](http://www.cec.gov.tw/index.phtml?Menu_id=1392)，上網檢視日期：2008 年 11 月 26 日。

<sup>29</sup> 曲兆祥，頁 145。

謂防禦性公投，其性質與一般法律或政策公投不同，是屬於一種政治性的公民投票，其存在也是因為立法初衷朝野政黨基於「政治」的考量。在政治考量下，反應在法律形式上的即為條文文義不清。<sup>30</sup> 蓋根據該條條文所述，總統提出公投的背景需符合兩項前提，一為國家遭受外力威脅，二為國家主權有改變之虞慮，這兩項前提存在著難以定義的問題，可以說是完全憑藉著發動者本身的主觀政治考量，無怪乎充滿著爭議性了。

以政府的立場而言，中共始終認定台灣為其一個省份，片面否定我國主權，在國際外交上不斷打壓我國生存空間，企圖迫使我國接受一個中國的原則與一國兩制，且從未放棄武力犯台的舉動，並持續增加對台飛彈佈署等種種行徑，明顯侵犯我國獨立之主權，因此符合第十七條所規定的兩前提要件。<sup>31</sup> 然反對者則認為按第十七條的文義解釋，除非有國家危急存亡的狀況發生，否則總統不可輕易啟動公投。<sup>32</sup> 依當時時空背景觀之，雖有中共武力脅迫此一既存之事實，惟國內政經活絡，甚可舉辦總統大選，對我國主權而言並無立即且明顯之新威脅產生，因此認定此為陳總統濫權之舉，舉行公投乃是違法作為。<sup>33</sup>

## 貳、本文評析

持平而論，依憲法增修條文第二條之規定，總統有決定國家大政方針之權，且負有保障國家安全與存續的責任及權限。另外就《公民投票法》第十七條分析，可以得知其與一般性公投有以下三點不同：1)區別發動公投的主體，讓特殊的公投由總統來提

<sup>30</sup> 同前註，146。

<sup>31</sup> 林佳龍，頁29。

<sup>32</sup> 宋楚瑜，〈副總統候選人宋楚瑜 0228 電視政見會文稿〉，

[http://www.pfp.org.tw/news/news\\_detail.php?id=593&p=780&j=3](http://www.pfp.org.tw/news/news_detail.php?id=593&p=780&j=3)，上網檢視日期：2008年10月31日。

<sup>33</sup> 黃偉峰，〈三二〇公投與台灣政治發展分析〉，《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75。

出；2)交付公投的事項僅限於「攸關國家安全的事項」；3)區別公投的程序，使特殊公投發動須經行政院會議決議，而這三點恰與我國憲法增修條文所賦予總統決定「國家安全大政方針」之權力相呼應。<sup>34</sup> 而第十七條的公投發動要件應如同「國家安全事項」一般，屬於高度政治性判斷問題，又該條明訂「交付公投」係屬總統之職權，立法意旨即已保障總統對於國家安全擁有判斷之權限。因此只要客觀上具備「外力威脅，致國家主權有改變之虞」時，經總統主觀認定有舉行公投之必要，且經行政院院會決議通過，即可交付公投。<sup>35</sup> 由於是在該條規範下發動公投，因此自無違法的問題，但總統的政治考量是否合理，為應受公評之處。

再者，公投法第十七條第二項有謂「前項之公民投票不適用第十八條關於期間之規定及第二十四條之規定」，有學者認為該項之旨意乃顧慮到國家遭遇急迫性威脅所為之立法考量，因有時間緊迫的問題，才会有排除第十八條關於期間規定以及第二十四條得與全國性選舉同日舉行規定的設計，使公投的舉行具有彈性，以因應可能的突發威脅。<sup>36</sup> 反對者認為基於此一規定，總統發動之防禦性公投可以在任何時間投票，但就是不得與總統大選等全國性之選舉合併同日舉辦，故 320 公投併總統選舉同日舉行明顯違法。<sup>37</sup> 此一主張也成為日後泛藍陣營在提出選舉無效之訴訟時的理由之一。

然而防禦性公投併總統選舉，即公投綁大選是否違法部分，根據最高法院判決確認並無違法情事。其理由在於

若將公投法第十七條第二項「不適用...第二十四條規定」等條文，解釋成第二十四條規定均在排除不適用之列，則中選會除不得將防禦性

<sup>34</sup> 〈320 公投是否違法〉，《中國時報》，2004 年 3 月 4 日，版 A14。

<sup>35</sup> 黃偉峰，頁 75。

<sup>36</sup> 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。

<sup>37</sup> 彭懷恩編，《選舉無效!》，台北：風雲論壇，2004 年，頁 115-118。

公投與全國性選舉同日舉行外，亦無舉行防禦性公投之權限，此顯非立法本意。況且《公民投票法》第二十四條明白規定全國性公投，得與全國性選舉同日舉行，而防禦性公投屬全國性公投之一種，自然沒有理由不得與全國性選舉同日舉行。又《公民投票法》第十七條防禦性公投之提案法定要件，係主權不安，而待凝聚全民共識之際，較諸一般全國性之公投，顯較急迫，若謂一般之全國性公投得與全國性選舉同日舉行，而攸關國家安全，須急迫因應之防禦性公投，反而不能與全國性選舉同日舉行，顯然無理。故《公民投票法》第十七條第二項所謂不適用第二十四條之規定等等，應解釋為中選會在辦理防禦性公投時，不受該條所定期限之限制，而非限制中選會不得於同日舉行防禦性公投與全國性選舉。<sup>38</sup>

又依《公民投票法》第十八條第一項第一款規定：「中央選舉委員會應於公民投票日二十八日前，就下列事項公告之：一、公民投票案投票日期、投票起、止時間」，可知公民投票案投票日期、投票起止時間之安排乃《公民投票法》賦予中選會之法定職權，可見是否舉辦防禦性公投，其決定權固在總統，惟在總統決定舉辦防禦性公投之後，如何舉辦防禦性公投，應屬中選會之職權，且防禦性公投既無與全國性選舉同時舉行之必然性，則投票日期之決定，尚須考慮籌辦公民投票實際作業所需時間，涉及技術問題，自應由中選會本於其職權，自行規劃、管理及執行，以完成法律所賦予之任務。<sup>39</sup>

最高法院顯然認同某些學者的見解，謂「不適用」屬於法律限制的解除，亦即當法律規定「得」為某事的情況下，「不適用」該規定只能說該條文可視為不存在，但不代表「不得」為某事，以賦予主管機關行政裁量的空間。故依此邏輯，則公投法第二十四條可視為不存在，但中選會如認為有必要時，第十七條下的防禦性公投仍「得」與全國性選舉同日舉行。<sup>40</sup>

本文認為，由於第十七條是在政治折衷下產生的條文，因此吾人不應聚焦於總統依據該條發動公民投票產生的適法性問題。質言之，320 公投從議題形成至交付公投所引發的一連串爭議，

<sup>38</sup> 參見〈最高法院民事判決 94 年度臺上字第 1720 號〉。

<sup>39</sup> 參見〈最高法院民事判決 94 年度臺上字第 1117 號〉。

<sup>40</sup> 陳志璋，頁 53。

乃政治爭議而非法律爭議，蓋因先決定公投而後擬訂題目的決策流程，本就充滿政治手法而有悖常理，<sup>41</sup> 可以說是為了公投而舉行公投，我國憲政發展至今，導致總統擴權至此一程度，實令吾人不容忽視。

是故首當省思的，應為制度設計上產生的缺陷，造成總統權擴大的疑慮。蓋依我國現況，在中共不放棄以武力犯台的前提下，我國始終受外力威脅，不論何人擔任總統，若主觀以此為由，屢屢提出防禦性公投，則防禦性公投反而淪喪成總統為實踐其某種政治目的之一種工具。因此如前章所述，在預防上應從制度面設法加以修法補正。蓋公投法第十三條雖限制了行政機關的提案權，但在第十七條卻又賦予總統公投的發動權，此發動權不僅不需公投審議委員會的審查，也缺少立法院的監督，成為總統專屬之權力。雖提案需經行政院會同意，但行政院長乃總統直接任命，實質上並無牽制總統行事的權力，故此一設計對預防總統濫權而言，實無太大效果可言。蓋第十七條之立法意旨，按立委趙永清於立法院二讀會中就公民投票法第十七條所作的說明可知，其原初的定位乃為「防禦性公投條款」，本質主要是針對「總統的緊急處分權」，並希冀發揮「國際宣傳」及「凝聚民意」的效果，以達到「讓中共有所顧忌，不敢隨便發動武力威脅或者包圍台海等種種可能造成緊張情勢或台海危機的作為」的目的。<sup>42</sup> 因此若在非緊急情況下遭致濫用，久之將如童話中放羊的孩子一般，失去起初的目的與功能。對此，曾有立委提案修改公民投票法第十七條之規定，擬加入立法院監督制衡的機制，倘若此修正條文日後在立法院通過，則總統對公民投票法第十七條要件之判斷仍須受到監督，如此則應可避免濫權情事再度發生。<sup>43</sup>

<sup>41</sup> 黃偉峰，頁 75。

<sup>42</sup> 《立法院公報》第 92 卷 60 期。

<sup>43</sup> 《中國時報》，2004 年 3 月 3 日，版 A2。

### 第三節 三二0 公投結果分析

依據《公民投票法》第三十條之規定，公民投票案投票結果，投票人數達全國投票權人總數二分之一以上，且有效同意票超過二分之一者，即為通過。反之，投票人數不足前項規定數額或未達有效投票數超過二分之一者，均為否決。

此次公投結果情形，參見(表 4-1)，第一案強化國防投票率為 45.17%，同意票數為 6,511,216 張，同意比率為 91.80%，不同意票數有 581,413 張，不同意比率為 8.20%，無效票數計 359,711 張。第二案對等談判投票率為 45.12%，同意票數為 6,319,663 張，同意比率為 92.05%，不同意票數有 545,911 張，不同意比率為 7.95%，無效票數計 578,574 張。雖然公投與總統大選是同日舉行，但兩案投票率均未達法定門檻，且遠低於總統選舉投票率的 80.28%，因而結果宣告否決。<sup>44</sup>

表 4-1：三二0 公民投票結果

編號	投票權人數 B	有效票數 C					無效票數 D	投票人數 E=C+D	投票人數對投票權 人數百分比 G=E/B	投票結果	
		同意票		不同意票		合計				通過	否決
		C1 票數	百分比 C1/C	C2 票數	百分比 C2/C	C=C1+C2					
第 1 案	16,497,746	6,511,216	91.80%	581,413	8.20%	7,092,629	359,711	7,454,340	45.17%		V
第 2 案	16,497,746	6,319,663	92.05%	545,911	7.95%	6,865,574	578,574	7,444,147	45.12%		V
說明	<p>一、公民投票案投票結果，投票人數達全國投票權人總數二分之一以上，且有效投票數超過二分之一同意者，即為通過。投票人數不足上開規定數額或未有有效投票數超過二分之一同意者，均為否決。通過與否決，於各該欄位內打"V"。</p> <p>二、公民投票第 1 案主文：台灣人民堅持台海問題應該和平解決。如果中共不撤除瞄準台灣的飛彈、不放棄對台灣使用武力，你是不是同意政府增加購置反飛彈裝備，強化台灣自我防衛能力？</p> <p>公民投票第 2 案主文：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？</p>										

資料來源：中央選舉委員會(2004)

<sup>44</sup> 中央選舉委員會，〈公民投票結果(2004)〉，[http://www.cec.gov.tw/index.phtml?Menu\\_id=1392](http://www.cec.gov.tw/index.phtml?Menu_id=1392)，上網檢視日期：2008 年 11 月 26 日。

對此結果，有學者持肯定的看法，認為 320 公投是一個「提案失敗，但制度成功」的民主經驗，從而奠定了台灣公投民主的發展基礎。<sup>45</sup> 他們認為只領取總統選票而未領取公投票的選民，在某種程度上是認可公投制度的，只是基於不認同公投題目的立場，因而選擇策略性不投票的方式，以表達他們否決的態度。<sup>46</sup> 在投票行為上，這種不投票的參與民主行為是基於在公民投票高門檻規定下，所型塑出來的一種有意義的理性集體的行動，換句話說，在 320 公投這兩項具有高度共識的議題下，反對者去投票的結果可能會促使投票率達成法定門檻，從而造成他們所不願見到的結果產生，因而在理性計算下，選擇不進場投票、促使投票率不足達到法定門檻而宣告否決，反而較有利於反對者。<sup>47</sup>

儘管公投結果出來，大多數的學者都對公投制度持肯定的看法。但藉由觀察台灣首次的公投舉行，也有不少學者從中發現到不利於制度穩固的地方。

首先，政府在公投前即已有相關部會公開發表不論公投結果為何，政策走向都將不會受到影響的言論。此舉損害公投制度甚鉅，蓋我國公民投票制度在立法之初即已排除行政部門舉辦諮詢性公投的權力，第十七條的防禦性公投效力充其量只能說法律為明言其為何，政府部門理應尊重公投的結果。然相關部會卻無視立法院立法本旨，在公投未有結果之前，即直言防禦性公投為諮詢性公投的一種，僅具參考不具效力，此舉不但不尊重立法權，也直接踐踏了人民主權，為公投制度立下不良典範。<sup>48</sup>

其次，本次公投在議題上缺乏理性的辯論，公投辯論並非聚

---

<sup>45</sup> 林佳龍、周永鴻與曾建元，〈台灣人民眼中的公民投票-2004 年和平公投實證分析〉，刊於《民主到底-公投民主在台灣》，林佳龍編，台北：台灣智庫，2007 年，頁 207-208。

<sup>46</sup> 同前註，頁 208。

<sup>47</sup> 隋杜卿，〈從「理性選擇」論 320 的投票行為〉，

<http://old.npf.org.tw/PUBLICATION/CL/093/CL-C-093-063.htm>，上網檢視日期：2008 年 12 月 5 日

<sup>48</sup> 陳志璋，頁 51。

焦在公民投票的議案本身，而是在於公民投票是否應該舉辦，<sup>49</sup>使得選民無法了解公投議題的實質意義。蓋公民投票制度的功能除了為解決國內紛歧而舉辦，另一方面結果也賦予政府在政策上獲致最大正當性。以此次公投而言，第二案對對等談判上，政府即希望凝聚民意做為對中共談判過程上的後盾，姑且不論之前的操作手法為何，純粹就此觀之，對公投制度的建立應是正面的影響。

第三，有學者認為此次 320 公投在過程上昇華成國族認同，是威脅公投制度穩定的原因之一。從此次公投的兩議題面向分析，本屬於公共政策層次的問題，在歷經選舉操作之後，反變質為憲政選擇的問題，甚至進一步化為族群認同問題，激化對立，形成認同危機，反不利於民主制度的鞏固。<sup>50</sup> 另有學者進一步分析，認為此一現象的發生肇因於公投與總統大選合併舉行。<sup>51</sup> 從官方舉辦的公投辯論會觀察，可以發現不論正反方在進行論述時皆以總統候選人為主攻目標，其次才為公投的主張，形同開闢另一條總統大選辯論會場，由此可知此次公投可以說是完全結合總統大選，因而受到影響。<sup>52</sup> 由於我國藍綠兩大陣營的社會分歧主要即立基於國族認同上，在歷次全國性選舉上總是會被操作成台灣與中國的對抗，此次選舉又在陳總統有意無意的操作下，對選民形成「一邊一國對抗一個中國」的抉擇；泛藍陣營也已「中華民國保衛戰」來應對，因此國族議題形成此次總統大選的主軸，在公投與大選關係深化下，更加強了此一敵我意識的擴散效應，<sup>53</sup> 使公投對民主穩固形成負面效果。

<sup>49</sup> 林佳龍、周永鴻與曾建元，頁 214。

<sup>50</sup> 周陽山，〈公民投票與民主鞏固〉，<http://unity111.myweb.hinet.net/thesis/%7Fnew/11.htm>，上網檢視日期：2008 年 12 月 5 日。

<sup>51</sup> 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 20。

<sup>52</sup> 陳志瑋，頁 58。

<sup>53</sup> 李俊增，頁 23。

第四，由於公投法條文不清的限制，在此次公投前無法確認防禦性公投合併全國性選舉同日舉行是否合法的問題，在選後經過最高法院的裁判之後，已獲得不違法的確定。儘管如此，我國在未來舉辦公民投票時，仍應考量上述合併舉辦所帶來的負面效應，政府並應盡全力提供充分的資訊以讓選民做為判斷上的全盤考量，以這次公投而言，政府在資訊提供上即做了不良示範，雖然政府以公費印製宣導手冊分發全國，但兩項公投議案居然只以短短 28 頁的一本手冊馬虎交代，內容也完全缺乏反對一方的意見與主張，資訊貧乏且嚴重失衡使選民無法作出理性的思辯，最後導致公投跟著大選步調進行，而模糊了公投議題的焦點。另外，公投併全國性選舉舉行也須考量到領票問題，否則將會影響到秘密投票的原則，以此次公投而言，中央選舉委員會並未妥善規劃投票場所，未將兩票匭放置場地分開，輕率的將總統選舉票匭與公投票匭放在同一投票會場，在不領票的運動下，因而影響到了投票的秘密性原則，<sup>54</sup> 對民主運作而言，此一原則乃為民主政治最基本要求，國外許多民主團體也都以秘密投票做為評估民主化程度的標的之一，應此不可不慎。

最後，此次公投也確認了第十七條防禦性公投的結果效力。儘管整部法律上並未明確定出防禦性公投的效力為何，但以此次實務運作而言，可以確認防禦性公投為一政治宣示的諮詢性公民投票，例如軍購議題就是一個明顯的例子。時任國民黨主席馬英九原本表示國民黨反對軍購案的理由之一，便是有關愛國者三型飛彈在內的軍購案已經在 320 防衛性公投中遭到人民否決，既然是經過公投的民主程序所否決，國民黨立院黨團基於遵守法律前題下自然不會通過。<sup>55</sup> 但隔年馬英九主席又表示軍購預算，已在

<sup>54</sup> 彭懷恩，頁 114-115。

<sup>55</sup> 《聯合報》，2005 年 9 月 11 日，版 3。

立法院進入正常程序處理，甚至於有原則同意民進黨政府後來追加的軍購預算。<sup>56</sup> 從政府選前的宣示、馬英九主席的立場變化，乃至 2007 年立法院通過軍購預算、同意購買反飛彈系統…，一連串過程演變可知，第十七條的防禦性公投在國內已被定位成諮詢性公投，而不具法律約束力。



---

<sup>56</sup> 《自由時報》，2006 年 10 月 29 日，版 2。

