

第六章 結論

過去我國在解釋投票參與時，經常將投不投票視為個人利益的取捨以及責任的驅使，換言之，往往假設選民參與投票是為了極大化其利益。但在2004年舉行的總統大選暨全國性公民投票，雖然是直接民主的實踐，卻籠罩在強烈的政黨競爭下，使得領不領公投票反成為選舉的焦點。此次公投認為自己可以影響政治的政治效能感以及對於政治體系的信任感並不具有顯著效果，反倒是在政黨認同及統獨立場上，對於以上的態度及投票均呈現高度的影響力。雖然公民投票本身的評估具有影響，但是此次的公民投票仍然具有相當的政黨色彩，因此本文認為藉由公民投票達到民主深化的目的，在這次的實踐經驗上並未完全實現。

基於民主參與的理念以及防範代議政治之缺失，現代民主國家大部分皆有公民投票的制度設計。過去研究多從規範性的角度討論公民投票的意義與重要性，本文則以議題及投票參與兩個面向來看公民投票的實際結果。由於公民投票強調的是公民直接參與的過程，因此相對而言，公民投票的投票率應該較公民投票的結果更加值得重視。本文的特點及重要貢獻即在於除了以公民投票通過與否的結果面向之外，更加上以公民投票的投票率高低，來分析議題與選舉的關聯性問題。

從上述研究，關於防禦性公投與總統大選合併舉辦時，是否會影響到投票率，受到本研究的限制，無法判斷出兩者有必然的關聯。但從本研究仍可以發現，公投合併大選同日舉辦時，選民在進行公投時，與總統大選一般，確實會受到所支持政黨黨派的影響。

整體而言，320公投受到總統大選影響頗深，甚至於可以說與總統大選結合。在國族激烈的對抗下，又加之公投資訊的不足，

致使選民無法在理性之下對公投議題進行審慎地思辯，因而公投題目為何、目的是什麼顯然已不是選民投票的重點，「愛不愛台灣」的爭論，在此次公投上易客為主，反倒成為焦點。從本研究可以得知，此次總統大選既被兩大陣營視為為國族定位的選擇，因此也就不難理解，為何 320 公投會脫離議題內容而與國族爭議息息相關，就我國民主長期發展而言，絕非一個正面的現象。

本文認為，基於選舉中立與公平的原則，在總統大選期間，防禦性公投實不應與總統大選合併舉辦，主要理由為，在總統選舉期間，總統的另一角色為候選人，以任何行政作為幫助其選情的情形，都應盡力避免。而公投法第十七條下的防禦性公投，正是由總統發動的，以此次而言，如本文之前所述，先不論發動目的為合，為了公投而舉辦公投的作法，本就無法服人，因此基於公平競爭的原則，實應避免將防禦性公投結合總統大選一併舉行。

其次，防禦性公投在未來修法上應考慮增設監督機制或直接於以刪除。依我國現況，在中共不放棄武力犯台的前提下，擴大渲染此一前提，則我國始終遭受外力威脅，因此不論何人擔任總統，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。我國憲法另有規定在國家遭受緊急危難時，總統有發布緊急命令與戒嚴令的權力，以做必要之處分。由於兩項命令均關係民生重大，因此在發布之後，依憲法規定均需受到立法院的監督，或是同意或是追認，使總統權力受到一定的限制，就程度上而言，可以確保避免總統基於特殊政治目的而屢屢濫用，可保障人民權益不受侵害。因此在未來修法上，可以考慮仿效緊急命令與戒嚴令的發布規定，對防禦性公投做一限制修改，納入監督機制。蓋基於人性自利的情況，我國對於人民發動公投有做若干限制，在同樣的考量下，也應限

制總統發布公投的權利，以避免總統在選舉競爭時，產生可能的自利情事。

而從因應緊急危難的時間而言，以此次中選會舉辦 320 公投為例，中選會即曾表示準備時間約需 1 個月，在這樣的情形下，果真面對緊急狀況時，發動公投恐緩不應急，如此總統依其裁量恐怕也只能選擇「緊急命令」或「戒嚴令」，¹ 那麼防禦性公投對我國而言，實無發動的空間，是以本文認同曲兆祥教授的看法，建議最好的修法方式，即應刪除第十七條，以使公投制度更加完善。²

繼 320 公投開啟我國舉行有法源依據的公民投票大門後，台灣至 2008 年為止，又陸陸續續共舉辦過五次全國性公民投票，在議題的性質上，五次公民投票皆偏向憲法與制度，以及主權與領土層次的議題，諸如入聯公投……等等。這五次公民投票，最後卻都因為投票率未達 50% 的制度門檻，結果都未獲得通過。就公民投票的民主意義，以及各民主國家的實施經驗看來，全盤皆墨的投票結果，不論就制度面或是實務運作上，確實都有發人省思的問題存在。

惟各國所舉辦的全國性公民投票，不論是由政府還是人民提案，在制度上往往有其一定的規範，不一定能與全國性大選搭配。特別是採取的議會內閣制的國家，議會常會因為各種政治因素而提前改選，甚至已為政治常態，就此而言，全國性大選的時程既非固定，自然也就不易與公民投票時程相互搭配。此外，近來歐洲國家又多面臨歐洲整合的議題，針對此等議題的公民投票又有時間上的規範與限制。因此，基於各國公民投票相關法規所定時程之繁複程度不一，且又有各種憲法上的制度因素，公民投票與全國性大選是否合併或分開舉行，相當程度而言，乃為制度層面

¹ 曲兆祥，頁 155。

² 同前註

上的選擇問題。

但本文必須強調，含 320 公投在內的這六次公民投票，總計分為三次舉辦，每次皆針對兩個議題，更特別的是，這六次公民投票皆與其他的全國性選舉合併舉辦。但這種在選舉過程上，同時採納多議題選舉，並且合併全國性大選的公民投票案例，在歐世界各國，自 1940 年代以來的公民投票實施經驗中，則是前所未聞。雖然這部分的原因，如前所述，或可歸為各國就制度上選擇不同，因而產生的經驗差異。但從這些主要國家的公民投票實施經驗看來，未來台灣應該強調公民投票的獨立性，至少在舉辦公民投票的選舉時間方面，應與總統選舉等全國性選舉脫鉤，以期能借鏡他山之石的發展經驗。

