

核四公投的民主理想與現實困境*

余莓莓

台北海洋技術學院通識教育中心助理教授

黃琬琯

台北科技大學通識教育中心兼任助理教授

摘要

就民主政治理論而言，公民投票不僅是一種法律制度，更是一種體現「主權在民」的政治制度。但台灣由於公民投票法的高門檻限制，反而不易「主權在民」體制之施行。2013年3月25日，行政院長江宜樺宣示將以公投決定核四是否停建，但在完成公投前，核四仍持續興建，不過行政院將暫緩提出審議所有的核四工程追加預算，一號機也不會安裝燃料棒。對於江院長的公投宣布，社會各界質疑聲浪四起，核四公投尚未舉行，然過程中對於此次公投是否可能出現「反民主」的隱憂卻已湧現，產生了理想與現實之間的困境。

關鍵詞：反民主、公民投票、核四公投

* 本論文初稿曾發表於族群與多元文化學會主辦之「2013 國族發展與理性對話」學術研討會，台北：國父紀念館，2013年5月18日。

壹、前言

公民投票價值在於「民主」，民主的核心觀念為：統治是建立在人民同意的基礎上。問題是，人民的同意如何達成？不同的理論依據，不同的制度設計，對這個問題，會有不同的解答。例如巴柏（Barber, 2000; 1984）極其推崇直接民主，而熊彼特（Schumpeter, 1976）則對公民投票制度不是很信任，此乃因這些學者的生活環境和研究對象不同所致¹。概括而言，贊成公民投票理念者，其理由約可歸納為：直民主最符合人民主權的旨趣、強化政府決策的正當性、提高政治參與意願、避免民意代表、政黨扭曲人民意志（曲兆祥，2004：36-41）；持反對論者主要論點則為：個人是否都具有直接參與民主政治過程的能力、公民投票容易形成多數專制、公民投票會危害代議民主、公民投票會破壞政黨政治、責任政治（曲兆祥，2004：43-49）。學者雖對公民投票看法不同，但對「主權在民」的堅持乃不容置疑。回歸問題的本質，公民投票是為了解決核四引起的重大環境爭議，所以公民投票應是「探求人民真實意向的工，而不是執政者利用之以遂行其意圖的工具」。揆諸自行政院長江宜樺宣示以公投決定核四是否停建，各方迄今質疑聲浪不斷，核四公投尚未舉行，然過程之中對於此次公投是否可能出現「反民主」的隱憂卻已湧現，產生了理想與現實之間的困境。

貳、公民投票理論之意涵與類型

一、民主論證下的公民投票

古典民主理論強調自由主義，個人的自然權利應被保障。晚近的民主理論強調參與，惟有積極參與決策才是真正的自由。而公民投票此一制度代表民眾對於公共政策的直接參與，是代議民主之外的參與管道（蔡佳泓，

¹ Barber (2000; 1984) 認為代議政治有其天生的弊端，故直接民主的相關制度有其必要，詳細論述請參考。Schumpeter (1976) 主張菁英民主理論，不贊成直接民主制度，因為他親身經歷過希特勒濫用公民投票的悲劇，因此對公民投票制度信心很低。

2007：110）。一般泛稱的公民投票包括 plebiscite、referendum 和 initiative（汪明生、黃慶源，2001：123），因台灣政治情況特殊，公民投票問題因素複雜，故本文不特別區分公民投票的單字原意，而是將所有類型概稱為公民投票，期較符合台灣公民投票的現狀²。

公民投票的原理是根基於民主理論家們以下的信念：完全只靠選舉公職人員的任何代議政府體制，都註定無法充分地將人民的期望轉換成政府的行動。基於這個理由，我們必須盡可能設計一些方法來補強代議政治的不足，以反映多數人民的意志（Ranney, 1999: 227）。現代有關直接民主的規範是立基於兩個概念，即「人民主權」和「發展的民主」，一般認為，直接民主最重要的支持者就是盧梭（Setala, 2002: 52）。

直接民主理論重要學者盧梭（Jean-Jacques Rousseau）認為公民應該主動參與政治活動。基於這個想法，盧梭提出直接民主概念，即「人民主權」。《社會契約論》〈*Du contrat social, 1762*〉為盧梭的重要著作，盧梭在書中提到：「如人民皆如神一般，那麼民主式的治理就有效了。由人民自行管理的制度是最完美的」（盧梭，1987：8）。直接民主是「以公共意志來決定大眾福祉」，公民投票即是這種「公共意志」的理論和「少數服從多數」的投票原則相結合³。雖然盧梭的理論受到洛克、霍布斯、約翰彌爾、韋伯和熊彼得等學者的質疑，但其國民主權概念仍是直接民主的重要理論，也是公民投票的重要依據。借用盧梭的話來講，不管公民投票是否規範於憲法內，人民都有權利行使公民投票來決定某些重大政策及法律。

² 泛稱的公民投票類型包括 plebiscite、referendum、initiative 等三種。Plebiscite 是一種超憲法的權利，通常使用在「涉及國家主權或是民族自決的問題。」由於其議題範圍通常著重在有國家主權爭議上的當地公民投票，因此在中文翻譯上普遍翻譯為「公民投票」；referendum 在中文翻譯上可譯為「複決」，意指憲法層次上的投票制度；initiative 係指「經由特定人數的選民越過常態代議機關的立法程序，直接創造並制定法律後，再交由行政機關去執行。」，其中文上通常翻譯為「創制」（李明峻，1999：23）。但基本上，公民投票是個泛稱的概念，它是指政治系統的成員對公共事務以票決的形式來表達意見。基於台灣實質公投情況而言，本文擬將三種泛公民投票概念之類型統稱為「公民投票」。

³ 許多研究主張，「直接民主」實施之影響，包括政治制度的所有層面，這對於多數民意體現非常重要（Pallinger, 2009: 34）。

論及公投，最爲人所熟悉的堪稱瑞士公投⁴。瑞士公投的源起乃 19 世紀面對歐洲大陸專制君主的壓力，以正式的民意調查和複決，從事境內民主的實驗。根據瑞士的直接民主所依據的原則，人民參與決策的層級，須視相關政治決策之重要性而定。因此，人民身爲民主正當性之最高實體，有權在依照憲法所做成的決策中，參與國家最重要的大事，並享有最後的決定權（Pallinger, 2009: 30）。

瑞士公投過程步驟已定型化及標準化，在公投案符合確定資格後，聯邦委員會即安排全民公投事宜。投票後，由聯邦委員會確定結果，確定後，憲法之修訂條款或新增或修訂之法律，即可生效。而且，投票結果在法律上與政治上都具有約束力，以強調瑞士公民的民主正當性及重要性（Pallinger, 2009: 42, 44）。而瑞士百年來的公投經驗亦顯示，公投不僅可以確保公民的自我決定權，並且有助於政治的穩定（Rappard, 1912: 349-57），此殊值我國參考。

二、公民投票概念的制度類型

公民投票之運作方式包括「政府控制的公民投票」、「憲法規定的公民投票」、「人民申請的公民投票」，及「人民的創制權」等四種方式，茲分述於下（Ranney, 1999: 228）：

（一）政府控制的公民投票

在這種情形之下，政府對公民投票何時舉行、議決何種主題及訴諸選民的議案之文字內容，都有絕對的控制權。大部分全國性公民投票都是屬於這種類型。

⁴ 瑞士有悠久的公投傳統，至今爲止，瑞士已實施了約四百多次全國性公投（Feld, et al., 2001: 337）。

(二) 憲法規定的公民投票

有些國家的憲法要求某些事務（特別是憲法修正案）最後必須提交公民的直接投票同意後方能採行。政府決定憲法修正案的文字內容，但它在成為憲法條文之前，必須經由選民的同意。

(三) 人民申請的公民投票

有些政治體系，尤其是瑞士及美國的一些州，其允許一般選民透過提出對某法律案進行公民投票的申請案，來挑戰議會所通過的法律。如果簽名已達規定的人數之後，就必須舉行公民投票；如果投票結果是大部分反對此項法律，政府就必須廢止該項法律。

(四) 人民的創制權

在瑞士及美國一些州裡，允許一般公民連署一項未被政府所採納的法律案，而直接交由選民來立法。議案的文字內容是由申請人決定，而非政府。如果申請人達到法定的簽名人數之後，他們所提的議案必須在下一次選舉由選民投票決定之。如果在公民投票中獲得過半數的支持，就算該議案被政府認為是不智之舉，但它終究還是會成為法律。

三、我國憲法上的公民投票概念

孫中山的政治理論乃為我國憲法之基石。「民權主義」是孫中山對於人民基本權利的主張，內容主要是談論他的自由觀、平等觀、民權觀、以及人民與政府之間的權利義務關係，這個部份的主張對後來中華民國的憲政發展產生深遠而重大的影響（周世輔、周陽山，1995：10）。

民權主義的重要主張，有以下幾點（孫中山學術研究網，n.d.）：第一為合理的自由。孫中山先生認為個人對自由的濫用，會對團體造成極大的破壞作用，因此主張自由是有限度的。他認為自由的意義是指一個小單位，在一個大團體中，能夠活動，來往自如，便是自由；第二為真正的平等。孫中山認為平等的精義在於，天生人類之聰明才力有三種不平等，即先知

先覺的發明家、後知後覺的宣傳家、不知不覺的實行家。因此需要發揮服務的道德心，使三種不平等成爲平等；此即聰明才智越大者，服千萬人之務；聰明才智略小者，服十百人之務；全無聰明才智者，服一人之務。其目的就在發展人性中的互動、合作、服務、犧牲的道德力量，以補人類天生不平等的自然缺陷；第三爲充分的民權。

三民主義的民權主義主張採取直接民權，就是人民直接行使選舉權、罷免權、創制權和複決權四種政權。而直接民權指的是人民以集會或投票的方式，行使選舉、罷免、創制、複決四種政權，來直接管理國事；第四爲萬能的政府。因爲政府是一大部人事機器，爲求其萬能，除了使其結構完備外，還要考慮其組成分子的優異。因此除了在制度上一方面使人民有充分的控制政府管理國事的權，一方面政府要有治理政事，造福全民的能。

孫中山先生在「三民主義與中國民族之前途」一文中指出：「代議制度還不是真正民權」；他在中國國民黨第一次全國代表大會宣言中說：「國民黨之民權主義，於間接民權之外，復行直接民權」。他在民權主義第六講中說：「從前沒有充分民權的時候，人民選舉官吏議員之後，便不能再問，這種民權是間接民權」（江觀綸，1975：23-28）。

1906年，中山先生在東京《民報》創刊周年慶祝大會上提出「五權憲法」，認爲能夠有直接民權，才算是真正民權（李培裕，1997：8-11）。1919年前後，中山先生革命事業受到嚴重的挫敗，極須外界的協助。俄國10月革命後，俄共政府則面對西方強大的壓力，也極須國際的同情與支持，並且對外積極尋覓合作對象，所以便多次與中山先生接觸。另外，中國正好面對五四學運爆發後所帶來的群眾運動狂潮，以及知識份子思想左傾的趨勢，在各種主、客觀環境的配合下，中山先生遂於1922年採行「聯俄容共」政策（中華百科全書，1983網路版）。中山先生基於當時政治情勢與革命環境的需要，決定聯俄容共，不僅有其深遠的打算，抑且有其防患的謀劃。在蘇聯的影響下，中山先生力排眾議，允許共產黨員以個人身份加入國民黨。雖然「聯俄容共」在某種程度上難免受到蘇聯民主集中制影響，但歷史證明，中山先生允許共產黨員以個人名義加入國民黨是真，但其始至終只有一個三民主義，即民族、民權、民生主義（謝信堯，1981：5-21）。

關於民權主義，他在《建國方略》中作了這樣具體的解釋：在施行憲政的第三期，各縣的自治團體，當實行直接民權。人民對於本縣的政治，有普通選舉之權、創制之權、複決之權、罷官之權（周世輔、周陽山，1995：21-25）。基於孫中山先生民權主義的理念，我國憲法第 17 條規定，人民有選舉、罷免、創制及複決之權。

然而，我國『公民投票法』的立法卻遲至 2003 年 11 月 27 日才於國會獲表決通過，並於該年年底公布實施。該法的立法時點在 2004 年 3 月總統大選之前幾個月，背後多有朝野藍綠兩大陣營的政治角力與政治算計。執政的民進黨欲以公投立法彰顯和實踐其一貫的政治理念，並進而帶動大選氣勢與選情，而在野的國親聯盟則考量諸多民調皆顯示，公投立法為多數民意所支持，為避免被民眾認為其抗拒直接民權致有傷選情，一反過往長期杯葛阻擋的態度，順勢推出國親版的公投法草案，與行政院版本一較高下，最後終於在立法院歷經表決大戰，通過我國首部『公民投票法』，賦予人民行使「直接民權」的法源。然而，由於法案內容處處設限，限縮人民權利，且通過門檻極高，被譏為「鳥籠公投法」，引來諸多批評，而其後幾次公民投票的經驗，果然也印證了在公投法嚴苛的設計下，欲貫徹實踐人民作主和直接民權的理念，確有其難度與困境。有關我國『公民投票法』條文內容的關鍵爭議，將於下文進一步論述。

參、核四公投的緣起與過程

回顧台灣反核四運動，自 1980 年代解嚴之後即已開始，反核團體結合民主進步黨的政治力量，在街頭近行抗爭、在國會杯葛預算，它不只是環保運動，更上升到政治層級。2000 年台灣首度政黨輪替，主張反核的民進黨上台執政，同年 10 月即由當時的行政院片面宣布將不繼續執行由立法院通過的核四興建預算案。此舉引起在國會多數的國親聯盟強烈反彈，政黨動盪不已，行政院隨即聲請司法院大法官會議解釋。2001 年 1 月 15 日，大法官會議作出釋字第 520 號解釋文：「行政院沒有不執行立法院通過法案的權力。」，2 月 14 日行政院宣佈核四廠復工，反核運動一時歸於沉寂。

2011 年 3 月 11 日東日本大震災引發的福島第一核電廠災變，震驚全球，再度喚起各界對核安危機的重視，為台灣的反核運動帶來新力量。包括民主進步黨、綠黨、環保團體、學術界人士等，質疑台灣把核電廠蓋在斷層及火山帶上是選址錯誤，而監察院調查通過糾正台電核四廠興建期間輕忽核能安全、逕自變更原始設計達千餘項等誤失，並要求於安全品質確保前不能商轉（黃煌雄、馬以工，1999），更讓民眾對於核四廠的興建是否存在選址不當、設計不周、施工不良、工程管理不實等重大缺失，懷有高度憂慮。隨著核四核安風險相關資訊的不斷揭露，呼籲核四應即停建的呼聲在台灣各地持續湧現，從核四預定地周圍居民及政治人物擴散到藝文演藝圈，而富邦文教基金會執行董事陳藹玲號召組成「媽媽監督核電廠聯盟」，多位台灣社會知名女性公眾人物現身支持停建核四，更將反核四的浪潮推向高點。立法院乃於 2013 年 2 月 26 日通過在公民投票前不辦理追加預算、不放置燃料棒，另有關 101 年度預算及 102 年度預算的執行，除已發包及安全檢測工作外，暫停施工的決議，2013 年 3 月 1 日，行政院長江宜樺宣布願意正面接受核四停建公投的檢驗⁵。

國民黨立院黨團於 3 月 7 日上午 10 點召開記者會，公布核能四廠公民投票主文，題目為「你是否同意核四廠停止興建不得運轉」理由書中還明列支持、反對核四的理由（謝莉慧，2013）。公投理由書載明，核四廠預算從民國 83 年通過至今充滿爭議，加上日本福島核災所引發的核能安全省思，立法院有鑑於民眾高度關注核四議題，而且代議制度不足以化解爭議，決定訴諸民意。

理由書中指出，國內反對核四的理由包括：核能不是最安全的發電方式；核四不斷追加預算及核廢料存放處所難尋，未必是最廉價的發電方式；核四廠施工與發包問題重重，民眾對政府監督把關機制缺乏信任；台灣地震、風災頻仍，一旦發生輻射外洩難疏散；台灣不是一定需要核電而無其

⁵ 行政院長江宜樺上午在立法院會中鄭重表示，核四交付公投的決定，經大家共同討論，最後由馬總統拍板定案。核四是重大政策，將交由全民來決定，如果核四公投過關，台電因停建核四導致破產，後果就是「全民決定、全民承擔」，政院也會負政治責任，就行政院長來講，就是下台。相關內容請參考何哲欣等人（2013）。

他替代發電方案（王靖怡，2013）。

至於支持核四的理由，包括：核電是目前較經濟、無二氧化碳排放的發電方式；達成非核家園需要時間，只有核能才能在過渡期提供穩定電力；核四停建可能造成電價高漲與限電；電價上漲可能導致國民生產毛額下降、產業外移、失業率上升；核四若不運轉，老舊的核一、核二及核三廠無法如期除役，可能有更大的核安風險。

國民黨團表示，透過核四公投可以讓核電各種資訊充分呈現，社會正反意見辯論，讓民眾在理解問題、資訊完整的情況下思考，共同做出決定，並一起承擔後果（王靖怡，2013）。問題是，如前所述，台灣的公投法條文內容存在多重限制與高門檻的設計，果真能藉之探求多數民意並凝聚共識？抑或正因條文本身設限處處且門檻過高，重大爭議政策的公投結果，可能不僅不能解決紛爭，反而蔓生並加大困擾，這還是必須回歸到對公投法自身的基本問題進行探究。

肆、核四公民投票的隱憂

一、公投法本身的基本問題

現行公投法引發在野黨及民間社團批評為「鳥籠公投法」，甚至連行政院公投審議委員會部分委員亦主張政府應積極推動修正公投法。公審會委員陳妙芬即指出，目前的公投法有許多缺失，包括公審會的機制、公投提案連署與通過的門檻過高，讓很多公投提案容易受到「程序杯葛」的影響（黃維助，2011）。其主要缺失詳述如下：

（一）公民投票審議委員會應予以廢除

依照公投法第 2 條規定，公民投票事項（包括全國性和地方性）之認定，由公民投票審議委員會為之；第 34 條則規定，行政院應設全國性公民投票審議委員會⁶，審議下列事項：一、全國性公民投票事項之認定。二、

⁶ 公投審議委員會的設置基本上是國親兩黨的意見，根據國親兩黨所提出之公投法草案第

第 33 條公民投票提案是否為同一事項之認定；第 35 條第 1 項規定：「行政院公民投票審議委員會，置委員二十一人，任期三年，由各政黨依立法院各黨團席次比例推薦，送交主管機關提請總統任命之」。這些都是充滿高度爭議性的條文，實行起來恐怕會因為政黨分贓肇致相當「不民主」的結果，侵犯人民的意見表達自由。立法委員陳金德等 85 人曾向大法官會議申請釋憲，而大法官在 2008 年亦做出明確的解釋。2008 年 7 月 11 日，司法院釋字第 645 號解釋認為，公投法第 35 條審議委員會委員「由各政黨依立法院各黨團席次比例推薦」之任命方式，剝奪行政院人事任命權，違反憲法上的權力分立原則。2009 年 6 月 2 日，立法院院會三讀通過公民投票法第 35 條修正案，刪除公投審議委員政黨比例規定，改為主管機關提請總統任命之，但同一政黨不得超過委員總額二分之一，且單一性別不得少於三分之一。

第 645 號解釋認為公投雖為直接民權，但基於間接民主的委託理論，政府設置公投審議委員會對全國性公民投票提案的成立與否，具有實質決定權限。在大法官的解釋下，為了有效處理人民的公投申請，政府可以設置公審會來審查公投，公投淪落為「法律層次」的投票權，而非「憲法層次」的基本權利。然許玉秀大法官在釋字 645 號一部協同、一部不同意見書則指出，「在公投中被導正或督促的政府組織，卻立法審議人民連署的提案，使得被監督者變成程序決定者，無疑是破毀公投的整體機能。公投審議制度嚴重地違背憲法保障人民行使創制、複決權的制度性保障」，遑論參考各國處理公投提案的模式及公投提案審議機制，政府主管機關只是扮演「程序保障」的運作平台，讓平台不受政治力操作（黃維助，2011）。

更且由於我國公民投票審議委員會係置於行政院內，並非獨立的行政機關，公投審議委員會成員的產生來自行政院報請總統任命，此種制度設計有利於政府的政治力介入，恐致影響其獨立性與公正性。對照現實經驗，由 21 位人士組成的行政院公投審議委員會，兩度以題目內容的狹隘性文字

4 條：「行政院應設公民投票審議委員會……」。由此可知，公投審議委員會的設置是來自於在野的國親兩黨的主張，而當時執政黨民進黨則採反對態度（曲兆祥，2004：140）。

解釋，分別否決由民進黨、台聯黨所發起，並皆跨越連署人數門檻的公投提案，引來公投審議委員會是否儼然已成太上委員會的質疑聲浪，認為公投審議委員會的設置限縮了人民的公投權利，更是對國民主權的傷害⁷。

特別是，由於台灣具有國家認同危機，政治意識形態讓公民投票變成沒有交集的爭論，形成「支持者恆支持之，反對者恆反對之」的現象。公投法施行已久，倘若要藉由政治機關來解決公投法問題，似乎窒礙難行，可行之方式僅能藉由釋憲機關來解決。但司法院釋字第 645 號解釋肯定審議委員會存在的功能，這表示人民思想可以被政府審查與限制，此無疑對台灣的政治參與設下一個思想審查站（黃琬琿，2008）。無怪乎廢除公投審議委員會，一直是社會各界補正公投法的主要訴求之一。

（二）公投提案、連署與通過的門檻過高，應予降低

現行公投法針對公投案的提案、連署，以最近一次總統、副總統選舉選舉人總數為準，分別設下：千分之五、百分之五的門檻，對於公投案的通過更是立下「投票人數達全國、直轄市、縣（市）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」、「投票人數不足前項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」的高門檻。

如此的立法規範大有問題。首先就公投案成案程序與門檻而言，提案人數經審查後，還需經過連署，分兩階段進行，如此雙重門檻的設計實無必要。蓋提案和連署實的公投內容乃同一內容，有何必要同樣的內容經歷兩次的過程？（曲兆祥，2004：149）更何況以提案須過千分之五、連署須過百分之五的門檻，若無主要政黨為後盾，即使高知名度的社會意見領

⁷ 以 ECFA 公投為例。台聯黨主席黃昆輝領銜 ECFA 公投提案，被中選會駁回，台北高等行政法院也判黃敗訴，黃昆輝不服上訴；最高行政法院昨判決逆轉，撤銷中選會訴願決定和原審行政法院判決，判決全案應由中選會就是否符合公投法法定要件、法律程序，重新審查。最高行政法院指出，中選會、公投審議委員會認為，公民投票若有關重大政策或改變現狀者，提案內容須採負面表述，但公投法第 31 條第 3 款並無此規定。最高行政法院並認為，公投審議委員會應舉辦聽證會而非公聽會，且中選會應針對黃昆輝等人的 ECFA 公投提案，依公投法第 10 條等法定要件和程序，如公審會對提案進行審核、審核符合規定者，應於 10 日內舉行聽證會、確定公投案的提案內容等規定，重新進行審查（楊國文等人，2012）。

袖或民間團體，要通過上述門檻都相當困難。以喧騰一時由消基會發動的「美牛公投」案為例，雖跨過提案門檻，卻跨不過連署的高門檻，若連消基會如此具有廣泛社會信任基礎的民間社團，在美牛這樣一個引起舉國重視且備受爭議的議題上，都無法越過百分之五的連署門檻，實令人難以想像還能有甚麼樣的社團能有讓公投提案成案的實力？究其實，如此的雙重高門檻設計，只是保障既有的主流政黨才有能力發動公投。

而即使千辛萬苦跨過提案與連署的門檻，最終在公投通過的高門檻前，幾乎可預見公投案鍛羽而歸的命運，過去六次全國性公投全部都在公投法第 30 條，必須要具有投票權人二分之一以上投票，且有效票超過二分之一的同意，公投方可通過的嚴苛條件下被否決。然而這樣的設計實易導致對真實民意的誤區。蓋民眾未前往投下公投票，除基於對公投提案的不認同外，其他亦可能是緣於中立無特定偏好、不理解難以做出判斷、對政治冷漠從不參與投票、因本身事務繁忙無暇投票、因居住海外路程遙遠放棄投票……各種理由不一而足，然其真意皆非屬對公投提案的否定，卻因公投法的規定一律將之劃入否決的範圍。其結果是，我國自公投法實施以來，所有的全國性公投案皆因未達法定的要求而無法通過。公投提案、連署，乃至通過門檻過高的問題，不僅已成為公投的一大障礙，更可能因此扭曲了民意。而公投門檻過高的問題，不只在國內多有質議，要求修法降低門檻的呼聲不時湧現，即便在今年由法務部主辦的兩公約國際審查會議，與會的國際人權專家亦多有認為，台灣公投法門檻的規定過高，實難體現主權在民的精神。

不過，雖然各界迭有修法降低公投的提案、連署與通過門檻的呼聲，但亦有持反對論者以為，公民投票雖是直接民主的象徵，但實質意涵乃在於彌補代議政治的不足，且全國性公民投票需耗費巨大的人力、物力，若逕行調降門檻，恐使公投易遭濫用，不僅有損公投制度的正當性，也可能有不利於國內政局與社會的穩定⁸。以上論述固然有其道理，但若省思及我

⁸ 以瑞典核能公投為例。核能問題主導了瑞典 1970 年代的政治版面。在 1970 年和 1971 年，瑞典國會通過建立第十一座核能反應爐，當時因環境意識已在瑞典社會逐漸提升，政府這個的核電政策激起民間反核團體的抗議之聲。環境安全和經濟成長，這兩個相互

國憲法所創設的民主型態，既非全由人民直接行使統治權的直接民主，也非全由代表機關行使國家權力的代議民主，而是兩者互相補充的半直接民主，期能在代議政治之外，人民經由公民投票此直接民權的行使，以有助於提升政治參與、表達多元意見、提升政治決策的品質、落實國民主權，則公投門檻實應修法降低，讓直接民權的行使能真正促進民意的伸張，才不至如現今一般，由於公投法的高門檻限制，反讓公投成爲壓抑直接民權的工具。

二、核四公投的隱憂

2013年4月19日，立法院院會討論核四公民投票案。令人質疑的是，核四問題是否已成熟到進入院會討論？觀諸經濟部於4月16日舉行核四安檢專家監督小組會議，預計邀請8位教授學者與業界專家，針對核四作業方式、檢測計畫開誠布公給專家瞭解，核四檢測最快在10月底前將結果對外公佈。10月才要公佈檢測結果，則此前立法院院會討論公民投票又有何意義？

雖然公民投票理論基礎已在公民投票議題的正反辯論中，逐漸明晰，在大家都認爲公民投票是直接民權的概念下，透過公民投票解決重大政策

衝突的議題，把瑞典政治分割爲左派及右派。大致而言，社民黨、自由黨、保守黨支持核能政策，認爲這與經濟發展關係密切；中央黨和共產黨反對核能政策。1976年，持溫和路線的中央黨贏得選舉，支持核能政策的社民黨大敗。以中央黨爲主的聯合政府，由於各種政治因素考量，無法履行當初的廢核政見，1978年聯合政府垮台。1979年發生三哩島核災事故之後，瑞典隨即在1982年舉行核電廠存廢的公民投票，根據投票結果，政府必須在未來2010年以前內完全廢核，不能有任何核能發電，但至今核電廠依舊存在。瑞典2010年又再次舉行核能公投，通過關閉所有核電廠的決議，但是新政府上台之後，沒有履行承諾，只關閉兩座反應爐而已。現在瑞典還有十座反應爐，瑞典將近一半電力來自於核能。直言之，瑞典的公投爲諮詢性公投，不具約束力，所以國會也未必會按完全按照投票結果制訂政策，因此，即使瑞典已經舉辦二過兩次的核能公投，多數人民也表示應該廢核，但政府仍遲遲無法處理核能問題，因爲這中間有太多因素要考量及協調。瑞典的公民社會相當成熟，兩次公民投票的廢核人數均爲多數，但因爲公投門檻低，所以沒有辦法對政府形成「絕對的壓力」，且長期政治紛擾讓人民感到不耐，人民對核能的政治熱度逐漸降低，再加上經濟問題影響，導致廢核政策失敗(Lewin, 1991: 299-301)。

的爭議，此一理念民眾皆可接受，問題是，以公投決定核四是否停建已引起眾多質疑與反對。自江宜樺院長宣布將進行核四公投以來，各類不表認同的聲音紛紛湧現：公投能解決核安問題嗎？能解決核廢料存放的問題嗎？核四廠一旦運轉，受汙染的土地萬年無法使用，我們這一代人能替台灣世世代代的子孫決定未來嗎？尤其，核四廠長王伯輝不久前，被媒體揭露曾以「龍蝦大餐」宴請「強化安全檢測小組」成員（莊麗存，2013），事後王伯輝雖表示是以廠長及地主身分私人宴請小組成員，但在輿論高漲質疑核安真相的敏感時刻，台電核四廠身為被監督的當事者，廠長竟邀宴職司監督的小組人員，毫不避諱瓜田李下的禁忌，又豈不令人多所疑慮。

再者，就公投題目方面，國民黨立院黨團擬提出「你是否支持停建核四？」公投案，但在野黨與環保團體均質疑，以現行公投高門檻的機制，馬政府明顯技術性封殺停建核四案，終極目標是護航核四續建。而行政院長江宜樺也不避諱地說，「公投不表示政府建核四的立場有鬆動」。既然馬政府的立場是「續建核四」，則應符合馬總統摯友陳長文律師和行政院公審會的一貫見解，提出「立場與公投主文一致」的公投命題，即「你是否支持續建核四？」，以求「立場一致」，才不至於「提案內容相互矛盾」（黃帝穎，2013）。否則對照行政院公投審議委員會此前以立場與命題相違，否決台聯所提「你是否同意政府與中國簽訂兩岸經濟合作架構協議（ECFA）？」公投案，而國民黨立法院黨團卻能提出與其一貫立場相反的「停建核四」公投案，似有「只許州官放火，不許百姓點燈」之虞（黃帝穎，2013）。

更況乎根據『公民投票法』第 18 條的規定，中央選舉委員會應以公費，在全國性無線電視頻道提供時段，供正反意見支持代表發表意見或進行辯論。而依照『全國性公民投票意見發表會或辯論會實施辦法』第 3 條規定，立法院若提「核四停建公投案」，立法院也就須代表「停建」正方，推薦 1 至 5 人參加發表會或辯論會。然眾所週知，立法院國民黨黨團向來支持核四續建，如今卻必須派出代表擔任贊成核四停建的正方辯論人，人民如何可能期待其「真心」辯護，最終恐怕只會落入「自導自演」的虛矯與尷尬

境地，如此一來豈非有損公投的正當性與權威性？⁹ 執政當局推動核四公投，還設計成反向命題，從責任政治的角度來看，政府本應向人民負責，怎麼變成人民向政府負責？這似乎有責任政治的倒錯的疑慮（涂鉅旻，2013）。

此外，如同反對公民投票者之看法：選民對於公民投票往往不夠謹慎，大都是激情而缺乏理智，一時興起而投票；且繁複與專業性的議題，並非一般人所能瞭解和掌握。再說，有些選民立場不堅定，容易受賄或是被某些權力動搖。而政府倡議公民投票時，卻經常宣稱這種直接民主的實踐可以強化正當性和參與感，但若是缺乏公共討論的公民投票，只是將個別公民的政策偏好匯集成多數決，這種總和式的民主模型，並不代表民眾已真正公投議題，未必能夠提昇民主正當性，甚至可能造成多數暴力，激化社會矛盾與政治衝突（林國明，2008：42-43）。證諸自江宜樺院長宣布以公投決定核四停建與否以來，政府藉由行政資源廣泛散發擁護核四的文宣，更利用行政優勢與行政位置，單方、片面、持續地向民眾灌輸若沒有核四，台灣將面臨缺電、限電、電價大漲等備受質疑的擁核論調，卻始終難見其與持反對立場者進行公開、真誠、透明的溝通對話，上述對公民投票持反對論者的批判，自不可謂為絲毫無據。

是以，回歸問題本質，公民投票既是為了解決核四引起的重大環境爭議，則公民投票應是「探求人民真實意向的工具，而不是執政者利用之以遂行其意圖的工具」。倘若有權者透過各種機巧的操作與安排，利用公民投票制度本身的缺失以護航其政治目的，則核四公民投票不惟有可能出現「反民主」的民主隱憂，其正當性與合理性恐怕會遭致眾多的質疑，其結果將成為無法解決爭議，反而製造更多爭議。

⁹ 在所有的公開辯論中，我們都看得到兩方都有專家，同時許多衝突意見，明顯早於公開論辯之前就已經存在。這些不一致意見，不純粹是只存在科技社群中的科技問題，它也涉及道德及政治選擇的問題。長期以來，許多環保運動者皆對自由民主制度（liberal democracy）感到失望。他們認為自由民主制度所強調的是對競爭性選舉、個人自由以及私有財產的重視。對於這些面向的重視，所制訂出的環境政策，是以短期的政治利益為考量，有利於發展者的利益和資本的累積，但是卻以犧牲環境保護為代價。這也是本文關注的重點，即「現實政治的困境」（Hayward, 1996: 216；陳俊宏，1998：98）。

伍、結論：理想與現實的矛盾

1982 年，蘭嶼放入第一桶核廢料。1996 年蘭嶼封場，其貯存場地底埋藏 97,000 多桶核廢料，蘭嶼成爲一個核廢之島。1991 年，蘭嶼開始積極反核，「驅逐惡靈」行動讓蘭嶼反核廢達到高峰，但後來因爲台電提出龐大的回餽金與優惠，包括免電用費、嬰幼兒營養補助、獎助學金、敬老慰問金等等，很多蘭嶼人開始沈默，鄉公所也把回餽金視爲鄉政財源，漠視核廢料危機。

蘭嶼問題至今無解，新北市是否也要陷入這個危機泥沼？倘若貢寮鄉未來也以蘭嶼模式運作，以人性而言，貢寮鄉將會逐漸沈默，安靜地接受核四問題。但是，如果主觀、客觀因素皆無法停止核四，則公民投票仍是最佳的意見表達方式，透過直接民主可補強代議政治之不足，亦可督促政府重視民意。在此有個值得深思的課題，類似核能建廠等明顯有地域關聯性的問題，宜以利害明顯相關地區爲實施公投的優先適用對象，然若因該一問題雖有地域相關，但又牽涉到全國（如核電亦關乎舉國用電），則宜在進行公民投票前，先以全國性民調決定該一公投究竟應限定於地方性公投，或適用於全國性公投，而即使採行全國性公投，利害明顯相關地區公民的投票結果，亦應給予適當比例的加權，以保障其權益。

而政府在推動公民投票之際，定要在妥善的制度設計下，以道理與實例說服疑慮，使間接民主與直接民主並行不悖，確保「人民主權」原則，使公民投票價值不致扭曲。由此看來，目前公投法亟需修正的項目至少包括：降低提案、連署與通過的門檻、下放公投的行政層次到鄉鎮級、廢除公投審議委員會。

台灣智庫曾於 2009 年 10 月 4 日舉辦「從澎湖博奕公投看台灣公投法」座談會上指出，針對個案進行立法修訂（例如離島建設條例），已違反公投立法的基本原則。而現行的投票率高門檻規範，等於變相懲罰有去參與投票的人，因爲不去投票的人，按現行制度都會被自動歸類爲反對的一方，因此公投法 30 條對於投票率門檻的規範，應予刪除，或至少修正爲公投無效而非公投不通過，如此一來，公投提案者仍可另尋時機再度發動公投。

公投法的補正非常重要，因為在代議制度之外允許公投民主的空間，就是「喚回公民」(bring the citizen back in)，讓選舉與公投制度相互競爭與制衡，甚至讓選民有機會成為公民，實現一個民主政治人的理想(democratic political man)(徐永明，2010)。簡言之，公民投票應在協助人民實現主權，不應限制「人民意志」的形成，否則，實有違「主權在民」原則與「直接民主」精神。

就民主政治理論而言，公民投票不僅是一種法律制度，更是一種體現「主權在民」的政治制度。在繁忙的現實社會裡，要每個人天天參與政治是不可能的事，而且也不是每個人都能夠擁有充分的相關資訊及正確的判斷能力，所以代議制度有其必要性。但涉及代議政治無法解決的重大社會問題與政治問題時，是否應該交由公民來決定，基於實質憲法之精神，答案是肯定的。總結而言，我們認為，確保公民投票的「價值」即是保障人民主權，這是台灣在爭取自由、平等與法治等民主化過程，必須面對且應該解決的政治問題。

參考書目

- 王靖怡, 2013。〈藍提核四公投主文與理由書全文〉中央社, 3月7日 (<http://www.cna.com.tw/Topic/Popular/3582-1/201303070031-1.aspx>) (2013/11/23)。
- 曲兆祥, 2004。《公民投票理論與台灣的實踐》。台北:揚智。
- 江觀綸, 1975。《五權憲法理論的基礎》。台北:正中。
- 行政院, 2009。〈行政院公民投票審議委員會公聽會發言紀錄〉12月30日 (<http://www.ey.gov.tw/Upload/RelFile/1283/71755/08417155171.pdf>) (2013/11/23)。
- 何哲欣、顏振凱、李英婷, 2013。〈江宜樺:核四公投 若停建就下台〉蘋果日報, 3月2日 (<http://www.appledaily.com.tw/appledaily/article/headline/20130302/34862108/>) (2013/11/23)。
- 李明峻, 1999。〈國際法上的公民投票問題〉收於陳隆志(編)《公民投票與台灣前途》, 頁23-34。台北:前衛。
- 李培裕, 1997。《我國中央政府體制發展取向之研究:以五權憲法權能區分理論為基礎》碩士論文。台北:台灣師範大學三民主義研究所。
- 汪明生、黃慶源, 2001。〈公民投票在台灣社會的省思〉《樹德科技大學學報》第3卷1期, 頁123-30。
- 周世輔、周陽山, 1995。《中山思想新詮:民權主義與中華民國憲法》。台北:三民。
- 林國明, 2008。〈公民投票民主〉《新世紀智庫論壇》41期, 頁40-48。
- 孫中山學術研究網, n.d。〈民權主義〉 (http://sun.yatsen.gov.tw/content.php?cid=S01_03_03_02) (2013/11/23)
- 徐永明, 2010。〈還權於民、公投法補正與公投運動的展望〉《台灣思想坦克雙月刊》8月 (<http://www.taiwanthinktank.org/chinese/page/3/74/1789/0>) (2013/11/23)。
- 涂鉅旻, 2013。〈如核四公投未過 徐偉群:不代表能續建〉新頭殼 newtalk, 4月23日 (<http://tw.news.yahoo.com/%E5%A6%82%E6%A0%B8%E5%9B%9B%E5%85%AC%E6%8A%95%E6%9C%AA%E9%81%8E-%E5%BE%90%E5%81%89%E7%BE%A4-%E4%B8%8D%E4%BB%A3%E8%A1%A8%E8%83%BD%E7%BA%8C%E5%BB%BA-041842235.html>)。
- 莊麗存, 2013。〈宴請安檢小組、台經長:非巴結〉大紀元, 4月17日 (<http://www.epochtimes.com/b5/13/4/17/n3849218.htm>) (2013/10/24)。
- 陳俊宏, 1998。〈永續發展與民主:審議式民主理論初探〉《東吳政治學報》9期, 頁85-122。
- 黃帝穎, 2013。〈陳長文、公審會說:公投主文應該是〉2月26日 (<http://www.libertytimes.com>)。

- com.tw/2013/new/feb/27/today-o1.htm) (2013/11/23)。
- 黃琬琚，2008。〈論我國司法院釋字第 645 號解釋下的權力分立原則〉發表於台灣大學國家發展研究所主辦「2008 年孫中山學術研討會」。台北：國父紀念館。12 月 14-15 日。
- 黃琬琚，2012。〈公民投票背後的政治思考〉《台灣時報》2 月 2 日，3 版。
- 黃煌雄、馬以工，1999。〈核四廠糾正案調查報告〉4 月 23 日 (<http://www.taiwanwatch.org.tw/issue/nuclear/news/88042301.htm>) (2013/11/23)。
- 黃維助，2011。〈烏籠公投法、公審會委員促修法放寬〉自由時報，1 月 31 日 (<http://www.libertytimes.com.tw/2011/new/jan/31/today-fo1.htm>) (2013/11/23)。
- 楊國文、曾韋禎、范正祥、王貝林，2012。〈ECFA 公投案訴訟逆轉勝、中選會將重審〉自由時報，6 月 15 日 (<http://www.libertytimes.com.tw/2012/new/jun/15/today-p1.htm>) (2013/11/23)。
- 蔡佳泓，2007。〈民主深化或政黨競爭？初探台灣 2004 年公民投票參與〉《台灣政治學刊》11 卷 6 期，頁 109-45。
- 盧梭（何兆武譯），1987。《社會契約論》。台北：唐山。
- 謝信堯，1981。《國父聯俄容共政策研究》。台北：帕米爾。
- 謝莉慧，2013。〈公投題目：是否同意核四停建不得運轉？〉新頭殼 Newtalk，3 月 7 日 (<http://tw.news.yahoo.com/%E5%85%AC%E6%8A%95%E9%A1%8C%E7%9B%AE-%E6%98%AF%E5%90%A6%E5%90%8C%E6%84%8F%E6%A0%B8%E5%9B%9B%E5%81%9C%E5%BB%BA%E4%B8%8D%E5%BE%97%E9%81%8B%E8%BD%89-033343365.html>) (2013/11/23)。
- Austin Ranney（倪達仁譯），1999。《政治學》。台北：雙葉。
- Barber, Benjamin R. 1984. *Strong Democracy: Participatory Politics for a New Age*. Berkeley: University of California Press.
- Barber, Benjamin R. 2000. *A Passion for Democracy: American Essays*. Princeton, N.J.: Princeton University Press.
- Feld, Lars P., Gebhard Kirchgassner, Kai Konrad, and Thierry Verdier. 2001. "The Political Economy of Direct Legislation: Direct Democracy and Local Decision-Making." *Economic Policy*, Vol. 16, No. 33, pp. 310-37.
- Hayward, Bronwyn M. 1996. "The Greening of Participatory Democracy: Reconsideration of Theory." *Ecology and Democracy*. London: Frank Cass Press.
- Leif, Lewin Leif. 1991. *Self-Interest and Public Interest in Western Politics*. Oxford: Oxford University Press.
- Maija Setala（廖揆祥、陳永芳、鄧若玲譯），2002。《公民投票與民主政府》。台北：

韋伯。

Rappard, William E. 1912. "The Initiative and the Referendum in Switzerland." *American Political Science Review*, Vol. 6, No. 3, pp. 349-57.

Schumpeter, Joseph A. 1976. *Capitalism, Socialism, and Democracy*. London: Allen & Unwin.

Zoltan Tibor Pallinger, 2009。〈瑞士直接民主的經驗與條件〉收於林佳龍（編）《公投與民主》頁 29-47。台北：台灣智庫。

The Referendum on Longmen Nuclear Power Plant: Democratic Ideal and Practical Dilemma

Mei-mei Yu

*Assistant Professor, Center for General Education Taipei
College of Maritime Technology, Taipei, TAIWAN*

Wan-Chun Huang

*Adjunct Assistant Professor, Center for General Education
National Taipei University of Technology, Taipei, TAIWAN*

Abstract

In terms of democratic theory, the referendum is not only a legal mechanism, but also a political one that may delineate the people's sovereignty. Nevertheless, due to the high threshold imposed by the *Referendum Law*, it can hardly take that effect. Earlier this year, the Premier Jiang Yi-Huah declared that Executive Yuan would employ referendum to decide whether to keep the Longmen Nuclear Power Plant. However, he went further, before the referendum, its construction would be continued even though the Executive Yuan would temporarily suspend its supplementary budget proposed. Immediately after the Premier's announcement, one wonders whether a tide of "anti-democracy" is emerging. This note attempts to look into the dilemma between ideal and reality.

Keywords: anti-democracy, referendum, Longmen Nuclear Power Plant