

公民投票案提案審核機制與門檻之研究—  
以瑞士、美國、義大利、日本、法國法制  
與運作情形為比較研究

以瑞士、美國、義大利、日本、法國法制與門檻運作情形為比較研究

中央選舉委員會委託研究

中央選舉委員會委託研究  
本研究接受行政院研究發展考核委員會補助  
(本報告內容及建議，純屬研究團隊意見，不代表本會立場)

中華民國 102 年 02 月

101-8013/101A101020

公民投票案提案審核機制與  
門檻之研究－以瑞士、美國、  
義大利、日本、法國法制與運  
作情形為比較研究

中央選舉委員會委託研究

本研究接受行政院研究發展考核委員會補助

(本報告內容及建議，純屬研究團隊意見，不代表本會立場)

中華民國 102 年 02 月

101-8013/101A101020

公民投票案提案審核機制與  
門檻之研究－以瑞士、美國、  
義大利、日本、法國法制與運  
作情形為比較研究

受委託單位：政治大學選舉研究中心

研究主持人：俞振華

協同主持人：王思為、黃國昌、蔡佳泓

中央選舉委員會委託研究

本研究接受行政院研究發展考核委員會補助

(本報告內容及建議，純屬研究團隊意見，不代表本會立場)

中華民國 102 年 02 月

# 目次

表目次 .....	III
圖目次 .....	IV
摘要 .....	V
第一章 前言 .....	1
壹、研究宗旨 .....	1
貳、研究方法 .....	4
第二章 各國公投機制 .....	6
壹、跨國公投機制比較架構 .....	6
貳、瑞士 .....	7
參、美國 .....	19
肆、義大利 .....	54
伍、日本 .....	67
陸、法國 .....	74
柒、跨國比較分析 .....	87
第三章 台灣公投現況 .....	95
壹、前言：憲法針對創制複決之規定 .....	95
貳、公民投票法之立法背景 .....	96
參、公民投票的實施概況 .....	101
肆、專家學者及政黨民間團體對於現行公投法的評價 .....	116
伍、關鍵機制探討 .....	133
第四章 結論與政策建議 .....	139
參考書目 .....	143
文獻蒐集 .....	147
附件一：間接創制制度實例—麻州(Massachusetts) .....	169
附件二：單一主題限制實例—加州(California) .....	171
附件三：Oregon 連署書範本 .....	172
附件四：California 連署書範本 .....	174
附件五：Colorado 連署書範本 .....	176
附件六：North Dakota 連署書範本 .....	181

附件七：Arizona 連署書範本 .....	187
附件八：有償／無償揭露實例—加州(California).....	189
附件九：Oregon、California、Colorado、North Dakota 及 Arizona 等公投統計資料 .....	190
附件十：法國第五共和之下之全國性公投.....	195
附件十一：焦點座談紀錄 .....	198

## 表目次

表 1-1	文獻分析架構.....	4
表 2-1	瑞士公投類型、發動與通過門檻 .....	11
表 2-2	美國各州交付公民投票的議題彙整表.....	50
表 2-3	義大利全國性與地方性公民投票（1946-2011） .....	60
表 2-4	日本地方公投一覽表 .....	69
表 2-5	第五共和全國性公投事項一覽表 .....	77
表 2-6	各國公投類型一覽表 .....	88
表 2-7	各國公投提案機制概要 .....	89
表 2-8	各國公投案連署門檻 .....	90
表 2-9	各國公投成案類型一覽表.....	91
表 2-10	各國公投投票類型一覽表.....	93
表 3-1	民間社會自行發起之公民投票活動 .....	103
表 3-2	全國性公投案一覽表 .....	108
表 3-3	各直轄市、縣（市）制定公民投票自治條例一覽表 .....	113
表 3-4	地方性公投案一覽表 .....	116

## 圖目次

圖 2-1 歷年交付投票的創制提案數量圖 .....	22
----------------------------	----

# 摘要

## 壹、研究緣起

本研究的主要目的是透過比較瑞士、美國、義大利、日本及法國公投法當中，公投審核機制及門檻的規定，並提出我國日後針對相關機制修法的建議。

## 貳、研究方法

首先研究團隊檢閱上述五國公投制度的相關文獻，並且建立瞭解審核機制與門檻的比較觀點。其次，利用專家座談補強從人權、憲政架構、以致於社會成本的角度對於公投提案的看法，並從政治可行性（political feasibility）的角度探詢推動公民投票所可能面臨的難題，以尋求更完善的修法建議。最後，我們邀請前後任公投會的委員針對現行公投審核機制提出改進方向。

**注解 [E.Y.1]:** 原本的兩句話刪除，為筆誤，三點發現已在研究發現當中

## 參、研究發現與建議

歸納整理上述五國對於公投審核機制及門檻的規定，研究團隊發現：

- 第一、所有國家皆有提案或成案的門檻限制。義大利及法國屬於高門檻國家，瑞士及日本地方公投則屬於低門檻國家，美國則各州規定不一，介於兩者之間。不過，沒有任何國家採用兩階段連署門檻的規定。
- 第二、各國皆有審核機制，瑞士將權力付予聯邦議會；義大利將程序的部分交由最高法院的成員組成中央公投委員會審查程序，並有憲法法院做實質審查。日本地方的住民投票交由地方議會；法國的憲法委員會只提建議但不進行實質審查；美國則在程序及實質層面皆有審核機制，各州規定不一，且行政、立法、及司法部分各有職掌。上述不論何者掌握審核機制，皆屬既有行政、立法、或司法部門，而非由特設另一獨



立於既有政府、國會、或法院以外的部門執行。

第三、關於投票門檻，除了美國許多州對於州憲的修正公投案採絕對多數決外，其餘各國皆採行簡單多數決。此外，上述五國中唯有義大利的廢止型公投設有投票率門檻—即投票人數須超過選舉人數二分之一，並有參與投票者半數以上贊成，公投案才算通過。

研究團隊進一步檢討我國目前公投實施的情況，並結合專家學者座談的建議，認為我國未來公投審核機制及門檻的修法方向應朝向下述四個方向：

第一、降低全國性公民投票提案及連署門檻。目前我國公投案成案的門檻過高，顯然只有政黨才有辦法動員。畢竟台灣公民社會發達程度相較歐美，仍有一段差距。而在這樣的差距下，還要求公民團體有更大的動員能力來支撐連署成本，無怪乎到目前為止，全國性公投案只有政黨才有提案並成案的能力，亦不符合公投法為落實主權在民的精神。

第二、廢除公投審議委員會（以下簡稱公投會）之設置。各國公投案提出後皆有審議機制，然不論誰掌握審議機制，皆屬既有行政、立法、或司法部門，而非由另一獨立單位執行。本研究認為，目前公投會定位不明，並沒有存在的必要。有關公民投票程序事項之審查屬技術層面，應僅由中央選舉委員會負責即可，實不必交由公投會。而所謂的實質審查，為了避免過多的政治性因素考量，本研究建議如義大利及法國的制度，交由司法部門（如法院）直接就相關案件通過與否後的適法性進行審查。

第三、降低公民投票案通過之門檻。關於公投案通過門檻，除了美國許多州憲公投採絕對多數決外，其餘各國皆採行簡單多數決。此外，雖然義大利設有投票率門檻，但該規定僅局限於廢止性公投，而並非所有公投案皆適用。總之，我國投票率門檻的規

定顯然過於嚴苛，建議針對某些重大議題，譬如修憲案可訂立投票率門檻，但一般性議題則應降低通過門檻。

第四、建立電子提案及連署系統。數位化時代來臨，自然人憑證也已漸廣泛應用。透過網路平台進行連署作業已非難事。因此可利用科技來降低連署成本，避免對於人民及社會團體造成在提案時不合理之過重負擔。

# 第一章 前言

## 壹、研究宗旨

「公民投票」是一種民主的直接表現形式，也是保障人民參與政治的權利的機制之一。根據曹金增（2004）的研究，公民投票的發展過程中被稱為 plebiscite, referendum, initiative 等等，而 plebiscite 指的是對於主權、領土變更等特定議題表示意見，referendum 可翻成公民複決，指的是對憲法修正案或法律等重要議題進行投票，而 initiative 指的是公民對於政策、法律、憲法修正的創制權。本研究範圍涵蓋以上三者，統稱為「公民投票」。換言之，本研究所稱之「公民投票」包涵兩個層次：即除了公民後發地對於政府作為表達意見外（譬如公民複決），還包括了公民先發地要求政府應如何作為（譬如公民創制）。

民眾直接參與政治是古典民主的典範，譬如雅典的城邦治理。但當政體的規模從城邦擴大為國家時，統治者很難直接向人民徵詢其意見，因而發展出以部份的公民選擇執政者的代議政治，再進一步以全民普選產生政府。不論是總統制或是內閣制的代議政治，都是透過對「人」的選舉而獲得人民的授權，形成統治的正當性。

理論上，每位選民應該會理性地選擇能夠帶來最大的福祉的民意代表或是行政首長。但是，個人在選舉中會考慮包括候選人的形象、政黨的認同感等等因素，超過單純的政策立場。當不同立場的選民投同一個候選人，投票結果很難解釋為任何明確的政策。因此，民眾應該有直接對「事」表達意見的參政權，憲法的修改、法律的修改、重大政策的實施等等，在正式公布實施之前應該交由民眾公投決定是否通過或加以否決，以免政治僅由少數民意代表或是官員決定。民眾也應該擁有主動提起公投案的權利，可以創造新的法律，或是提出新的政策供政府參考採用。

既然公民投票是人民實踐參政權的最極致，那麼公民投票的限制應該越少越好。但是代議政治仍有精英協商的功能，而且容易組成政府，因此公民投票應該是代議政治的補充，而非取代代議政治。所以，對於公民投票應該適度地加以限制，以免公投互相排擠，或者是公投案的形式不符合一定的法律格式，造成公投結果無法解釋，使得公投解決衝突、伸展民意的效果不彰。

作為新興民主國家，台灣甫經歷二次政黨輪替，正式步入所謂民主鞏固期（democratic consolidation）的階段（Huntington 1991）。公民投票做為直接民主

的途徑，在亞洲可稱得上實踐經驗豐富，但是相較於美國的地方公投、歐洲與拉丁美洲的全國性公投經驗，台灣又顯得屬於起步階段。學者以調查資料指出，台灣民眾整體而言對於民主的滿意程度不高，然而，多數民眾肯定台灣民主發展的前景（游清鑫、蕭怡靖 2007）。因此，尚未成熟的直接民主似乎對於台灣民眾而言並不十分有吸引力，但是民眾又不太滿意現行的民主制度。在這個情況下，現階段台灣民主發展的主軸，應該是健全現有代議政治的制度，包括選舉制度、制衡與效能等等。然而，台灣民眾對於直接民主並不完全陌生，而且層出不窮的環保、地方建設、教育資源分配等等爭議過程中，有許多公民都希望參與使決策更加周延，而非僅僅由政府、民代、少數專家學者決定。

我國的公民投票法自 2003 年 12 月 31 日正式生效後，在 2004 年的總統選舉即舉行了第一次的公民投票，同時表決了兩個由總統提出的公投案，也就是所謂的防禦性公投。而在 2008 年的立法委員選舉，民進黨提出「討黨產」公投，國民黨則提出「反貪腐」公投。同年的總統選舉則有兩個公投案，一案是由民進黨提案的「以台灣名義加入聯合國全國性公民投票案」，又稱「入聯公投」；另一案是由中國國民黨提案的「推動我國以務實、有彈性的策略重返聯合國及加入其它國際組織全國性公民投票案」，又稱「返聯公投」。不同於 2004 年的防禦性公投，這四項公投的特色為兩大政黨提出，經過提案與連署的階段，最後才交付人民表決。

這六個公投案的投票結果雖然贊成票多於反對票，但由於在野黨成功地動員反對公投的民眾不去投票，以致於公投案的領票數低於半數的有投票權公民數。即使 2004 年總統交付的公投案獲得過半數選票，投票率仍然未過半。總之，前述正式成案的公投案沒有一項跨過投票人數（即投票率）門檻，因此就算有超過半數選票贊成，公投案仍不得視為通過，其結果自然不具有任何正式的法定效力。

2008 年馬政府上任以來，反對黨包括民進黨及台聯皆曾針對「兩岸經濟合作架構協定」數度提出公投案，但歷次提案皆在完成第一階段連署後即遭公民投票審議委員會否決，難以跨入第二階段連署，無法成案。此外，由民間團體所發起，譬如消費者文教基金會於 2009 年 11 月 1 日發起「美國牛肉談判」公投，雖透過公民連署提案，並通過公投審議委員會（以下簡稱公投會）第一階段記名審查，但因種種因素無法在後續 6 個月的第二階段達到法定公民數的有效連署而無疾而終。

我國公民投票法施行的經驗顯示，除了高投票率門檻使得公投案不易通過外，高連署門檻使得純粹由民間機構發起的全國性公投案甚至無法成案。此外，由於近來政黨發起與 ECFA 相關的公投案皆在公投會即遭否決，使得公投審議機關的審查功能、組成方式、審查過程的公開程度與表決方式等備受爭議。

根據上述的經驗，有許多專家學者倡議修改公民投票法，尤其是審核機制以及門檻的規定，但是一直未獲得朝野政黨重視。他山之石，可以攻玉。本研究的主要目的是透過比較各先進國家公投法當中公投審核機制及門檻的規定，提出我國日後針對相關機制修法的建議。配合委託單位中央選舉委員會（以下簡稱中選會）所設定的研究標的，本研究探索的主題可歸納以下四點：

- 一、文獻分析各個國家推動公民投票的規定及比較各國公民投票之審核機制與門檻；
- 二、比較各國在推行公民投票時，審核機制以及門檻如何影響政黨或公民推動公民投票；
- 三、比較各國的公民投票審核機制以及門檻如何公投案的成案；
- 四、透過上述的分析，並配合美國、日本、法國、瑞士與義大利的個別背景，提出我國修法推動公民投票審核機制與門檻的具體建議。

本研究選擇美國、日本、法國、瑞士、及義大利等五國為比較分析的標的，主要基於以下四個原因：第一、基於公民投票運用的頻率及效果，瑞士是實施公民投票的始祖之一，公投的頻率為全球之冠，公投機制早已成為國家治理重要的一環，其制度的發展及演變值得探討；第二、基於公民投票實施的範圍，美國及日本都強調公民投票機制在地方性事務上的運用，前者的實例極多，後者則國情背景與我國相近；第三、基於政府系統的相似性，法國和我國皆採雙重首長制，在類似的政府系統背景下，法國的經驗值得我國參考；第四、基於特殊的制度設計，譬如義大利專設憲法法院從事違憲審查，法國則設有憲法委員會審核，這些其他國家沒有的機制，亦值得我國借鏡。

總之，本研究以審核機制及門檻等兩個層面，以美國、瑞士、法國、日本、義大利等五國推行公民投票的背景及規定為橫切面，交叉歸納出公民投票規定的影響。所得出的結論可作為政府為推動公民投票，所須研擬相關立法時的重要參考依據。

經過八個月的努力，研究團隊已針對上述研究標的的整理相關文獻，並已舉辦了三場由政黨代表、民間團體、前後任公投會委員與專家學者參與的座談會。總之，本報告書以下章節內容包括以下各主題：本章說明研究主旨與研究方法，包括說明為何挑選五個國家進行文獻比較分析，並說明研究方法。第二部分探討各國公投機制，並將重心置於審核機制及提案/成案門檻。此部分首先提出本研究的比較架構，再依該架構整理各國相關法規與實例，並進行跨國比較分析。第三部分說明台灣公投實施現況，包括立法背景、實施現況、及有關審核機制與門檻的關鍵法條，和座談會與會人員的意見。第四部分則根據座談會內容及本研究的文獻分析提出政策建議。

## 貳、研究方法

本研究的焦點有兩大部分：第一、比較各國公投法制中，審核機制與門檻的相似及相異點；第二、提出未來我國公投法修法建議。因此，本研究從檢閱數國公投法規為起點，並配合數場國內的座談會以達成上述研究標的。本研究所採的研究方法主要為下述兩個途徑：

### 一、文獻分析

首先我們從檢閱歐美及亞洲各國的相關文獻，並且把焦點集中在美國、瑞士、法國、義大利、日本等五國。各國重要相關文件與法律規定的蒐集及分析將形成此一部分的主要內容（相關文獻列表請參文件蒐集），而且深入瞭解審核機制與門檻的比較觀點是此部分的主要目標。

本研究所擬定的文獻分析架構主要以法定的公投案類型及公投案流程兩個面向構成（請見表 1-1）。所謂的類型區分是指公投案屬於選擇性的公投案，還是強制性的公投案。後者則是將公投案的流程區分為三階段，包括提案、成案、及投票。其中，提案部份包括提案的發起（主體），及提案的程序（譬如連署門檻）。成案的部分主要比較各國關於成案程序（包括正常程序及被審核機關否決時的救濟程序）及公投案實質內容如何審查的相關規定。最後則是彙整各國投票程序的規定（譬如正常程序中投票人數門檻的規定及選舉爭議產生時的救濟程序）及投票結果的效力。總之，本研究在檢閱各國文獻及法規時，即是以上述架構進行整理及分析。

表 1-1 文獻分析架構

流程 類型	提案		成案			投票		
	主體	程序	程序		實質	程序		效力
			正常	救濟		正常	救濟	
選擇性	行政首長							
	立法機關							
	一般人民							
強制性								

### 二、專家及相關代表座談

專家座談的主要目的是補強從人權、憲政架構以致於社會成本的角度對於公投提案的看法，因此我們邀請法學、公共政策、政治理論等學者，就目前國內公投法的規定提出整體的建言。此外，本研究邀談國內主要政黨及相關團體代表進行座談，從政治可行性（political feasibility）的角度探詢推動公民投票所可能面

臨的難題，以尋求更完善的修法建議。最後，我們邀請前後任公投會的委員針對現行公投審核機制提出改進方向。

本研究共規劃三場座談會，分別為民國 101 年 7 月 13 日政黨代表座談會、民國 101 年 08 月 03 日政府官員及前後任公投會委員座談會與民國 101 年 08 月 10 日學者專家座談會。

## 第二章 各國公投機制

本章針對瑞士、美國、義大利、日本、及法國等五國的公投制度發展現況及背景做概括性的描述。然而，不論是公投發展的歷程或公投機制的設計等，各國的差異很大。為了在比較時有一致的標準，我們首先建立比較各國公投機制的面向，再分別從各個面向探討各國公投機制。茲分述如下：

### 壹、跨國公投機制比較架構

雖然審核機制與門檻是本研究的焦點，但我們仍需概括性地瞭解各國公投案的類型及實施的流程。根據各國公投發展沿革、公投類型、及公投案流程的三大步驟（提案、成案、及投票），原則上我們細分以下十一個面向來探討各國公投機制，並加上結論來總結各國公投機制的特色。不過，有些國家若為了因應其特殊國情而有特別的制度設計，我們亦另立面向加以說明。

#### 一、立法背景：

由於各國擬定公投法的原因不一，此部分雖不是本研究比較的焦點，但立法背景的討論有助於我們瞭解各國公投法規是在何種時空狀況下所制定。許多關鍵機制的設計往往和立法背景有很大的關聯性。

#### 二、公投發展過程

由於各國發展公投的歷程不一，除了立法背景外，我們也簡介各國公投實務的發展進程，並著重施行的經驗及法制的變遷。對於許多國家而言，公投機制與憲法制定、聯邦政府職權有很大的關係，都在這部分探討。

#### 三、公投類型

這部分探討公投分類的基準，主要是區分強制性公投或選擇性公投。而上述區分主要是根據議題及影響層面，譬如區分憲法、法律、或國際條約的公投等。另外，法源也是區分公投類型的主要基準，許多是憲法層面的規定，許多則僅是法律或條例層面的規定。

#### 四、公投發動機關

發動機關牽涉到公民的複決權與創制權的行使。幾乎所有國家的公投案皆可由人民發動，但對於人民創制權的行使有限制，即許多議題的公投案僅有政府或議會能提出。



## 五、公投發動程序

這部分主要是針對公投發動的流程提出概括性的描述，包括比較強制性公投及選擇性公投發動程序的異同，及公民創制與複決權行使流程的差異。

## 六、審核程序

公投案的審核程序是本研究的核心部分，包括各國公投案的審核機關及審核流程都在這部分討論。

## 七、公投效力

公投案一旦通過，則政府是否需要執行？或如何執行？這部分比較各國公投案通過後的效力及對於政府施政的影響程度。

## 八、連署方式

由於連署機制是本案的研究焦點之一，因此這部分特別把各國公投案連署方式抽離出來進行分析及討論。

## 九、連署門檻與通過門檻

一般所稱公投案的門檻包括連署門檻及通過門檻。這部分探討各國公投案的連署門檻及通過門檻的各項規定。

## 十、相關投票規定

各國公民投票實際施行時的投票規定雖然不是本研究的焦點，但為求對於各國公投機制有概括性的瞭解，本研究仍把此部分納入討論。

## 十一、法院

最後，我們亦將司法的角色納入討論，主要探討當公投案成案（或不成案）及通過（或不通過）時，若產生爭議則是否存有司法救濟模式？另外，此部分也將探討法院是否成為各國公投案爭議的最後仲裁者。

## 十二、結論

此部分將總結各國公投機制的主要特點，並特別關照是審核機制與門檻的相關規定。

## 貳、瑞士

公民投票並非瑞士所獨有，但是很少有國家像瑞士一樣那麼有制度化，高度影響政黨體系、政府、國會、立法過程等等制度(Kriesi and Trechsel 2008)。瑞士的憲法要求憲法修訂必須經過公民複決，而且公民可提起對於憲法以及法律的複

決。光是從 1960 年到 2003 年之間，就舉行了 321 次公投，這是僅次於瑞士的國家——列支敦士登有 58 次，義大利有 57 次——的六倍之多(Kriesi and Trechsel 2008: 49)。直接民主雖然表面是以多數決為原則，而且與議會民主相衝突，但是瑞士的複決經驗顯示，如果法案經過議會的多數決通過，並不容易被公民複決推翻。而公民提起的創制案雖然可能威脅政府的施政方向，但是通過的比例實際上並不高，這是因為執政聯盟有可能投入大量宣傳以阻止創制案通過，但是民意也有可能趨使創制案通過。更重要的是，公投可以解決行政部門、立法部門、法院之間互相否決的困境，也就是 veto player 的問題。因此，公投的多數決事實上來自於共識。然而，公投的發展充滿了各種阻礙，例如行政部門利用緊急命令的方式，迴避法案被否決之後新法尚未制訂的空檔，但是這一個漏洞在 1949 年的公投之後被填補起來。公投做為民主參與的機制，扮演一種民意與精英之間的平衡機制。因此，瞭解瑞士公投的發展過程對於評估公投的實際運作有很大的幫助。

由於瑞士的公投規定明訂在憲法中，因此要瞭解瑞士的公投需要先瞭解瑞士的憲法。第一節詳述瑞士的立憲歷史，第二節則敘述瑞士的公投發展。

### 一、立法背景

在十三世紀，以阿爾卑斯山脈為界的三個地區宣布獨立於哈布斯堡王朝。到了 1789 年法國大革命時，有 13 個邦組成一個鬆散的聯盟。某些較早成立的邦壓迫較晚成立的邦，某些貴族壓迫農民，使得當時的瑞士到處都有農民暴動。當時有一些有識之士組成海爾維克(Helvetic)社，開始討論瑞士未來的政治，但是各地的動亂最終造成瑞士革命。在 1797 年，巴塞爾(Basel)的農民與都市的自由主義人士要求更加自由化，在法國軍隊的干預威脅下，當權者不得不讓步，自由主義份子 Peter Ochs 起草新憲法，成立了海爾維克共和國。但是這個脆弱的共和國因為跟法國的關係離離合合，註定維持不了多久。但是 1802 年在拿破崙的意志下曾舉行過一次憲法公投，不參加投票的公民視為贊成。

在 1803 年結束之前，瑞士的疆域逐漸確定，而且定義瑞士的公民身份，這一點對於後來建立的直接民主有相當重要的影響，因為公民身份原本是由各個邦或城鎮自行認定，改變為政府認定對於當時的封建社會來說無疑是一大進步，也讓位處歐洲核心地帶的瑞士人民對於國家認同更加穩固。另外，還建立了兩院制，以及類似現代七人制的聯邦委員會，只是當時為五人。

由於海爾維克共和削弱各個邦的自主權，造成許多地方的動亂不安，法國甚至必須強力維持瑞士的領土，但是又要給予各個邦一定的自主權(Church 2004:14)。因此，在海爾維克共和結束後，瑞士又經過幾十年的中央與地方爭權的動亂不安。保守的邦如 Lucerne, Uri, Schwyz, Unterwald, Zoug, Fribourg, Valais 希望有更大的自主權，甚至可以互相簽署防禦協定(Kriesi and Trechsel 2008: 2)。而比較採取自由主義的邦包括位在德語區的蘇黎士、巴塞爾等。

天主教的保守勢力與新教的激進勢力在1847至1848年之間的爭戰最終塑造了新憲法，而且瑞士成為一個越來越中央集權的國家，建立了聯邦議會、政府、法庭等等，在尊重地方自治的基礎上維持單一國家的體制。雖然自由主義份子佔了上風，但是他們也展現自我克制的能力，還是讓各個邦維持一定的自主權，並且尊重宗教之間的分歧。另一方面，新的憲法規定中央政府才有宣戰權、發行貨幣以及郵票權，以往各地的收費站也遭到廢除。Linder (2010)指出，1848年的憲法除了確立聯邦憲政體制之外，還讓瑞士以公民構成國家的主權，而不是像當時的德國或是義大利以文化做為國家主權的基礎。更重要的是，該部憲法是經由各邦自行舉行投票決定是否通過。除了在Fribourg以及Grisons邦是由議會決定之外，其他26個邦都是由民眾進行投票。投票結果為有15個邦贊成，包括Lucerne在內。這樣的過程確定了後來憲法修訂都需要公民投票的慣例。Kriesi and Trechsel (2008)進一步指出1848年的公投制憲確立了憲法修改必須經過公投的精神，並且需有過半數的邦以及過半數的人民同意。此外，只要有十萬人提出制訂憲法的提案，就必須進行公投。這兩項公投規定一直保留在後來的憲法，反映了當時的制憲過程以及社會分歧。憲法公投一旦通過，聯邦議會須解散改選，由新選出的憲法議會修改憲法，修改後的版本需要經公投通過。

Kriesi and Trechsel (2008)認為法國革命帶給瑞士直接民主的思潮。Linder (2010)指出，考察瑞士的歷史，並無法確定為何瑞士會出現古典希臘式的直接民主，但是他不同意這是法國入侵所引進的民主。他認為在邦以及城鎮的層次很早就有直接民主。可以想像當時的人口少，舉行城鎮甚至邦的大會並不困難，但是像伯恩、蘇黎士這些人口眾多的都市，已經不可能再舉行群眾的集會，因此伯恩在1887年就有九人制的代表會。但是伯恩人民仍然可以行使公投以否決代表會的決議，例如在1896年便否決以比例代表制選舉代表會的成員，而且只要有500個人民提案便可以進行複決。蘇黎士、日內瓦也採取類似的代表會制度以及公投 (Deploige 1898)。

另外有部份原因是因為當時「人民主權」的觀念已經萌芽，而代議民主已漸具雛型，對於民主主義份子來說，代議民主仍然太過於有利於少數精英，因此主張更激進的直接民主。因此，直接民主的理念可以說起源於反對封建社會藉由代議民主復辟，讓一般民眾可以透過公投直接控制議會，防止政治上跟經濟上佔優勢的精英得以控制代議政府。當然，這樣的詮釋可能忽略了政治精英可能刻意自我限制權力以避免破壞社會和諧。不過，從後果來看，或許Linder的看法說明瑞士的多語言、文化、階級的衝突的確因而越來越減少，讓瑞士這個列強環伺的多民族國家逐漸鞏固。可以確定的是，在瑞士立國之前，直接民主已經存在於各個邦，因此，瑞士的直接民主可以說是一個由下而上的過程。

如前所述，瑞士一開始即是一個多文化的國家，而且還有宗教的分歧跟意識

形態的對立。在 1874 年，63.2%的民眾以及超過十三個邦在公投中同意新憲法，該部瑞士憲法一直到 1999 年才又重新制訂。Church(2004: 18)指出，跟 1848 年一樣，當時的改革派保留許多地方自治權給各邦及城鎮，並且建立了公投制度，讓天主教的反對勢力有機會在聯邦層級的立法表達反對意見。該部憲法中規範個人的政治權，允許人民可對於聯邦法律提起公民投票，只要有 5 萬個公民連署，或是 8 個邦同意，便可以對於聯邦法律進行公投。Kobach (1994 :101-102)也指出，天主教的保守聯盟在 1875 到 1884 之間透過公投否決了 11 項聯邦法案。

這部憲法制訂的同時，瑞士逐漸出現現代國家所具備的政黨、政府、選舉制度等等。一直到 1999 年才被取代，中間經過 1935 年被親納粹的政黨提起公投挑戰失敗。但是在 126 年間曾修訂多次，例如在 1891 年憲法修訂後規定只要 10 萬個公民連署即可修改憲法部份條文，但是需要公民以及邦的雙重多數決。1921 年修憲後，規定 10 萬個公民連署可對於國際條約或是加入國際性組織進行公投複決。大概在 1967 年，瑞士政府開始考慮全面制訂新憲法，經過 30 年的草擬、分析、諮詢，最後才在 1999 年通過。只有 35.3%的公民出席投票，其中 59.2% 投同意票，而有 13 個邦贊成。Church (2004) 指出，政府並未大力宣傳新憲法，加上部份右派人士擔心新憲法不夠有力防止外國勢力影響瑞士，都是低投票率的原因。而且，部份增加公投創制複決門檻的條文也沒有進入憲法。

1999 年的憲法跟之前的憲法比較起來沒有實質的改變，而是把內容變得更具有結構，把原本在第一章的條文節分得更清楚，但是公投方面的條文並沒有新的內容，規定在第二章的 138 條至 142 條。

新憲法實施後並未有太重大的修訂。Kriesi and Treschel (2008)指出，在 Jura 邦早在 1978 年就出現所謂「一般性創制」，也就是由議會草擬一個法案，經由複決讓人民表達意見，通過之後，議會再完成立法。在 2003 年，聯邦議會考慮這樣的作法，但是後來因為聯邦法律較為複雜而放棄。表 2-1 列出瑞士憲法不同類型公投的相關規定以及開始實施的時間：

表 2-1 瑞士公投類型、發動與通過門檻

類型以及立法年份	發動門檻	通過門檻	內 容
憲法公投(1848)	無（強制）	公民與邦雙重多數決	
簽署條約(1921)	無（強制）	公民與邦雙重多數決	1921年起國際條約必須送交複決，1977年規定條約亦可經人民提案送任意性複決。
加入國際組織(1977)	無（強制）	公民與邦雙重多數決	例如 NATO, EU 等
法案複決(1874)	5萬公民連署或是8個邦提案	公民多數決	任何法律包括國際條約均可
緊急法令複決(1949)	5萬公民連署	公民多數決	緊急法令可送複決
緊急法令複決(1949)	無（強制）	公民與邦雙重多數決	沒有憲法法源的緊急法令必須在一年內送複決
修憲(1891)	10萬公民連署	公民與邦雙重多數決	行政部門或國會可提相對法案送複決
憲法重新制訂(1848)	10萬公民連署	公民多數決、公民與邦雙重多數決	經公民多數決通過之後，聯邦議會須解散以草擬新憲法，再送交雙重多數決

資料來源：整理自 Linder (2010: 94)、Kriesi and Trechsel (2008: 53-54)

## 二、公投發展過程

瑞士是世界上舉行公民投票最頻繁的國家。如前所述，直接民主係在各邦開始萌芽，然後導入國家層級。首次公民投票於 1294 年舉行，是在史威茲 (Schwyz) 舉行的邦民大會。第一次的全國性公民投票則是於 1848 年舉行，以通過第一部聯邦憲法。不過早在 1802 年，瑞士人民原本要建立一個較為中央集權的國家，而拿破崙加以反制，草擬一部憲法稱為 Constitution of Malmaison，這部憲法將瑞士分為 17 個邦，每個邦享有相當的自主權，中央政府則是有下議院 (Diet) 及上議院 (Senate)，後者由 25 位上議員組成，從其中選出瑞士的領導人 (Landammann) (Ward, Prothero, and Leathes 1904:98-99)。

在 1830 年代的民主改革，12 個邦已經陸續以公民投票通過憲法，而 1848 年的聯邦憲法，規定憲法修改需經人民同意，而且在一定條件下公民可要求修改憲法。1874 年的憲法進一步允許公民可要求將聯邦法律交付公投，也就是任意型立法複決公民投票 (optional legislative referendum)。1891 年起公民亦可就憲

法部份條文修改提起公投案。

在 19 世紀，在瑞士成為一個現代國家的過程中，公投的制度也隨之一步步地建立。在此同時，邦層級的公投也一直出現。1848 年瑞士以 14 萬對 5 萬複決通過憲法之際，各邦逐漸發展出人民創制的概念。例如，在 1845 年，瓦德邦(Vaud)規定 8000 位公民連署即可提出複決案，而日內瓦邦與蘇黎世邦也陸續增加複決的規定，到了 1874 年的修憲，授權型公民投票正式寫入憲法。因此，聯邦層級的公投制度隨著邦層級的發展而更加完整。最後在 1891 年，公民得以提出部分修憲案，讓公民創制權延伸到修憲。

進入 20 世紀，瑞士的公投制度經過數次的補充與變革，而在 1921 年，瑞士引進對國際條約的複決，1949 年引進對於緊急、一般性法律的聯邦命令(decree)的複決，也就是在生效一年內送交公民複決，取得公民的授權。1977 年，憲法增列加入國際組織時，需要通過雙重多數決。1987 年，『雙重複決』的制度開始適用於公民創制案與相對提案同時提交公民投票的情況。在 2003 年，憲法 141 條規定聯邦法律、超過一年的緊急聯邦法律、憲法衍生的法律、國際條約（內容為未設定期限、進入國際組織、與法律的多邊聯合有關）等可以進行公投。

### 三、公投類型

今日瑞士公投主要可分為四種類型，包括針對憲法修正案的強制公投、憲法創制公投、針對法案的創制公民投票、國際條約的公民投票 (Kobach 1994)。

憲法 120 條規定，倘若國會的兩院對於整部憲法的修正案有不同的意見，或者是有 10 萬公民連署，該修憲案需要送交公投，決定是否進行憲法之增修。憲法 121 條則規定，如果國會兩院同意部分修憲，則需要送交公民以及各邦公投。

在 1872 年及 1874 年，瑞士曾進行兩次整部憲法的公投複決。1872 年的修憲案是針對憲法是否要取消複決，結果有 51% 的公民反對，而且有 13 對 9 個邦反對。1874 年的修憲案則是有關瑞士聯邦軍隊與外交政策的事項，結果有 63% 的公民贊成，且有 14 個邦贊成(Fossedal 2005: 72)。

針對憲法以及針對法案進行創制的公投屬於任意性複決(facultative referendum, optional referendum)，也就是人民可以收集連署之後，提出公投案，以修改憲法或是廢止議會通過的法律。任意性複決的作用在於讓人民有機會影響議會通過的法案，也讓政府及議會更加謹慎地考慮法案的內容。不過根據統計，議會通過的法案之中，不到 10% 的比例遭到任意性複決的挑戰(Kriesi and Treschsel 2008: 121)。即使如此，複決性公投仍然會影響政府的議程設定，讓政府官員思考他們過去沒想到的部份(Linder 2010:101)。

#### 四、公投發動機關

憲法創制公投、針對法案的創制公民投票的發動者是人民，而國際條約公投的發動者則是立法機關也就是聯邦議會。

到目前為止，有兩次成功的整部憲法複決，第一次是 1848 年的憲法，第二次是 1874 年的憲法，而 1874 年的憲法引進了任意型公投複決的條文，一直保留到現在。

在 1880 年、1935 年有兩次由公民提出的全面修改憲法的創制案，前者遭到多數民眾以及多數邦的否決，後者則是遭到 72% 的多數民眾否決。Church (2004: 38) 指出，瑞士人民在 1880 年的全面修憲失敗之後，對於修憲的嘗試不感興趣，而且 1935 年的修憲案是由親納粹的政黨所推動，並不受到多數民眾的支持。一直到 1999 年，才重新制訂新憲法。

而在國際條約方面，有政府主動送交公投的例子。在 1981 年 12 月，聯邦委員會將加入聯合國的研究報告送聯邦議會，而在 1984 年，上下議院投票通過瑞士加入聯合國的提案。因此，在 1986 年，瑞士政府舉行加入聯合國的公投，但是投票結果大大出瑞士當局的意料，只有 25% 的贊成票，而且沒有一個邦通過這項公投。

而針對憲法的公投，瑞士聯邦憲法 138 條規定，10 萬投票權人得提出修改全部聯邦憲法，並經公投複決。139 條則規定，7 個人即可組成的委員會提出修憲案，在 18 個月內收集到 10 萬個有效連署。10 萬投票權人得提出修改部份聯邦憲法，並經公投複決。全部或是部份的修改憲法公投，都需過半的雙重多數決同意通過，也就是全國選民過半數同意，而且 23 個邦過半數同意。

針對法案的創制公民投票方面，憲法 141 條規定在議會公告通過的法案的 100 天內，只要有 5 萬名公民連署，或 8 個州提出，可針對：聯邦法律、超過一年的緊急聯邦法律、憲法衍生的法律、國際條約（內容為未設定期限、進入國際組織、與法律的多邊聯合有關）等進行公投。

#### 五、公投發動程序

聯邦議會在收到提案後，應該準備相對提案送交公投，讓民眾就人民的創制案以及相對提案之間做一選擇。但是民眾對創制案及相對提案進行公投，如果兩個都通過，需要標明何者優先。如果多數的人民通過某一草案，而多數的州通過另一草案，兩者均不生效（139 條）。如果兩案均通過，有較高的票數以及較多的州支持的法案成為法律（Federal Act on Political Rights 76 條）

憲法公投一旦通過，聯邦議會須解散改選，由新選出的議會修改憲法，修改後的版本需要經公投通過。

針對法案的創制公民投票方面，憲法 141 條規定在議會公告通過的法案的 100 天內，只要有 5 萬名公民連署，或 8 個州提出，可針對：聯邦法律、超過一年的緊急聯邦法律、憲法衍生的法律、國際條約（內容為未設定期限、進入國際組織、與法律的多邊聯合有關）等進行公投。

例如，2003 年瑞士政府與國會通過加入申根條約，但是右派的瑞士人民黨 (Swiss People's Party) 收集了 86,000 個連署之後，提出複決提案。雖然瑞士政府試圖說服民眾，加入這個條約跟加入歐盟沒有關係，而且瑞士被許多歐洲國家圍繞，有必要加入申根條約。但是包括瑞士人民黨在內的反對者將這個條約與對於外來移民的恐懼聯結在一起，並且強調這個條約會把瑞士帶往歐盟，等於是把國家主權讓渡給位於布魯塞爾的歐盟。

又例如，在 2008 年 3 月 20 日，瑞士聯邦議會通過處理使用非法藥物的法律，特別是允許政府提供一些海洛因給重度成癮的患者。瑞士人民黨與聯邦民主聯盟 (Federal Democratic Union) 組成一個公投委員會，收集了 51,969 個連署，成功地提起針對這項法律的公投。

過去由於瑞士為中立國，因此沒有為了通過國際條約而進行憲法修正的規定，除了 1920 年加入國際聯盟時運用雙重多數決進行憲法修正案公投通過外，1921 年的創制案通過規定國際條約須經公投。到了二次大戰結束後，瑞士的中立政策開始轉向為部份參與。在 1977 年，瑞士以公投表決通過增列聯邦憲法第 89 條第 5 項，確立國際條約若涉及集體安全或超國家的共同體組織議題均視為憲法修正案，以人民數及邦數都需過半的雙重多數決同意通過。

如前述，在 1981 年 12 月，聯邦委員會將加入聯合國的研究報告送聯邦議會，而在 1984 年，上下議院投票通過瑞士加入聯合國的提案。因此，在 1986 年，瑞士政府舉行加入聯合國的公投，但是這項公投只有 25% 的贊成票，而且沒有一個邦通過這項公投。

1992 年瑞士政府提起加入國際貨幣組織與世界銀行公投，以五成六選民支持通過，但是 1992 年的加入歐洲經濟共同體公投，具有修正憲法的效力，僅有四成七選民支持而未通過。

歸納來說，根據憲法 139 條規定，如果是以概述方式提出的修憲的公民創制提案，先送聯邦議會審查，若被否決，就必須提交公民投票。而如果公民投票通過，聯邦議會必須在修改後，擬定一個對應提案，再送交公民投票。如果是詳



細的文字提案，不論聯邦議會同不同意，都應送交公民投票，但是聯邦議會如果不同意，可以提出對應草案，與公投提案一起送交公投。另外，聯邦政府應該最慢在國會選舉後十個月舉行公投。

## 六、各邦公投案例與規定

瑞士有 26 個邦，每個邦有自己的政府、憲法、法律。從瑞士建國過程就可以得知，瑞士各邦的自主性被保留在憲法中，所以故然聯邦政府控制國防、外交、高速公路、鑄幣，而且惟有國會通過的法律才能具有改變人民權利義務的效果。但是各邦可以自己制定教育、福利、勞動、經濟發展政策，而且可以自己決定徵稅的多寡。

瑞士各邦經常舉行公投，每個公民可能一年有四次投票的機會。各邦公投有可能是將來全國性公投的一個突破點。例如蘇黎士在 2002 年舉行同性戀婚姻合法化的公投，雖然支持者瞭解通過之後還需要全國性公投才能真正修改法律，合法化同性戀婚姻，但是支持者仍然希望衝高贊成率以鼓舞未來的全國性公投。經過數年的提案，最後在 2005 年通過公投。

邦的公投與聯邦公投類似，可以由人民提起。以蘇黎世為例，根據其憲法第 24 條，有 6000 個公民連署可提起創制案，而根據憲法 23 條，公投主題包括修改全部或者是部分的憲法、廢止或是創設法律、其它邦通過的公投、跨州或跨國條約的談判或者是終止，邦政府也可以主動提交法律複決。人民的創制案可以是籠統的建議，也可以是特定的修法。在複決方面，第 33 條規定，如果邦議會通過的某項預算超過 600 萬法郎，甚至有任何法律可能長期影響邦民的基本生活，經過 3000 人連署，可以舉行公投複決。而憲法修正案、跨州或跨國條約、稅法的修正、針對創制案提出的反對案等等都需要複決。公投通過門檻為簡單多數決。

邦公投的主題相當多種，例如蘇黎世有設立紅燈區公投，日內瓦有加強限制示威遊行措施的公投，結果都獲得通過。伯恩的公投主題有「制定官僚干預較少而且不提高電力稅」的公投，也獲得通過。在數量方面，以伯恩來說，2001 年至今約有 45 項公投，日內瓦則高達 122 項，蘇黎士也有 100 項。<sup>1</sup>但是這些人口較多的邦之外，公投數目銳減。不難想像，各邦因為法律制度以及風俗文化的不同，使用公投的情形也大不相同。

由於瑞士的全國性公投遠比地方公投來得受矚目，因此邦的公投規定以及實施結果比較少被重視。從蘇黎世的規定可以稍微了解邦的公投範圍與全國性公投差別不大，但是公投提案門檻較低，也沒有雙重贊成的通過門檻。

---

<sup>1</sup> 根據 Center for Research on Direct Democracy (C2D) 的線上資料庫查詢結果. <http://www.c2d.ch>.

## 七、審核程序

根據憲法 139 條規定，如果公民創制違反格式一致的原則、主題一致的原則、國際法的強制規定，聯邦議會得宣布該公民創制全部或部份無效。

因為修憲的公民創制案可用概述的方式或是詳細精確的用字呈現，這兩者是二選一。假如這兩種格式混合呈現，會違反格式一致的原則。

主題上一致的原則指的是一個提案應該限制在特定主題，不應該混合幾個不同的主題。數個公提案可在同一天投票，因此數個主題應該分成不同公提案分別提出。

最後，聯邦憲法規定，如果公民創制違反國際法，違反的部分將會被宣佈無效。同樣的，憲法中有關基本人權的規定，也不能違反。國際法的強制規範涵蓋甚多，例如歐洲人權公約、聯合國人權宣言、聯合國於 1984 年通過的『對抗反虐待與其它粗暴、不人道、羞辱對待公約』等等。

在歷史上，有兩次公投提案因為違反單一主題原則而被國會宣佈無效。第一次是 1977 年的『反物價上漲與通貨膨脹』，第二次是 1995 年的『較少的軍事開支與較多投資在和平政策』。而在國際法方面，1992 年提出的『政治庇護』公提案，也被國會於 1996 年宣佈違反國際法的強制規則而無效。該公提案要求驅逐所有不具公民身份的移民回到其母國。

在 2009 年，瑞士人民黨收集了 21 萬個連署，準備提出公提案，若該案通過，政府可以直接驅逐被定罪的外國人出境。參議院討論該提案之後，表決通過決定要擱置此提案，等到確定該提案內容並不違反國際法以及憲法。然而，部分的中間偏右議員反對禁止該公提案，打算提出一個內容類似的相對提案讓民眾複決，但是還要先通過政府法制相關的委員會，確定提案內容不會抵觸 1951 年日內瓦會議有關難民身份的決議。

## 八、公投效力

瑞士並無諮詢性公投，公投結果具有修法或是廢止法律的效力。不過，根據 Federal Act on Political Rights 15 條 4 項，一旦投票結果確定且修改法律急迫時，聯邦政府或國會應該不待最後投票結果即提出修正法案，或者宣布為緊急法案以加速生效。

在歷史上有一次公投創制的結果並未被執行。1995 年公投通過縮減軍事開支，當時的國會宣佈這項公投暫時無法執行，多年之後才生效(考夫曼等 2007)。

而在 2009 年，瑞士人民黨提起一項創制案，禁止興建清真寺的尖塔(minaret)。這項提案得到 57% 的民眾支持，而且只有 4 個邦反對，成為第一個阻

礙宗教參拜的歐洲國家。由於這項公投案，瑞士國會修改憲法，在第 72 條加上「禁止建築尖塔」。這項公投顯然違反瑞士過去所簽訂的歐洲人權公約，而且有可能違憲，也造成國際社會的反感，例如參與歐洲法庭(European Court of Justice)的資格，或是被歐洲人權法院(European Court of Human Rights)處分。因此這項公投某種程度造成瑞士的主權問題。不過，聯邦政府只能接受公投結果。

從立法程序而言，國會兩院經過討論與表決之後所通過的法案，有可能受到公民提案要求複決的挑戰。只要在公佈法案後的 100 天內，有超過五萬個公民連署，或者是八個州提出，該法案便需要通過複決。

### 九、連署方式

根據憲法 139 條，公民創制需要 10 萬名公民連署，並且要在 18 個月內連署完成。

由於瑞士的特殊國情，所以很久以來就廣泛運用通訊投票。而在網路時代，更已經利用網路進行投票。不過，連署方式也是重要的一環。根據陳敦源(2009)的研究，瑞士的蘇黎世邦政府成立一個官方的公投網站

([http://www.admin.ch/ch/d/pore/rf/ref\\_2\\_2\\_3\\_1.html](http://www.admin.ch/ch/d/pore/rf/ref_2_2_3_1.html))，列舉所有的公投提案內容、正反意見等等，而就特定提案，使用者可以查詢提案的發起人、發起日期、連署的起始日及截止日、處理進度，包括是否已經進入預定層級的理事會中。該邦的公民可以從網路上下載連署書，填上個人姓名、出生年、地址，然後簽名表示以上資料正確無誤，再下載回郵的封面，便可寄回發動提案的委員會，以完成連署。而該委員會至少半數成員的同意，無需政府的查核，該連署便屬於有效。根據陳敦源的分類，瑞士的連署方式屬於電子傳送式連署，也就是透過網際網路的方式，由政府網站上提供各項提案的發起人或組織身份、理由、連署起始與終止日以及連署表格下載，民眾可自行下載填寫後，再將連署書寄回到政府，而非完全靠發起人或組織進行連署。

### 十、連署門檻與通過門檻

根據上述，針對法案的創制公民投票方面，憲法 141 條規定在議會公告通過的法案的 100 天內，只要有 5 萬名公民連署，或 8 個州提出即可。而針對憲法的公投，瑞士聯邦憲法 138 條規定，10 萬投票權人得提出修改全部聯邦憲法，並經公投複決。若按照瑞士的公民數約 500 萬人，連署門檻為 5 萬人或者 10 萬人，換句話說，提案門檻約為 1%或是 2%。如果投票率達到五成，提案門檻約為 2%或是 4%，相較於台灣或其他國家，這個比率並不特別高。

如前所述，全部或是部份的修改憲法公投，都需過半的雙重多數決同意通過，也就是全國選民過半數同意，而且 23 個邦過半數同意。另外，瑞士以公投表決通過增列聯邦憲法第 89 條第 5 項，確立國際條約若涉及集體安全或超國家

的共同體組織議題均視為憲法修正案，以人民數及邦數都需過半的雙重多數決同意通過。因此，瑞士的公投通過門檻是多數決以及過半數的邦通過。

過半數的邦同意此一門檻，來自邦聯主義的傳統。在 1848 年制定新憲法時，雖然有三分之一的邦不同意，但是有過半數的邦同意，因此通過新憲法。某種程度而言，這是從共識決原則變成多數決，但是雙重多數決原則自此保留下來。

根據統計，歷史上有八次出現公民的多數決與邦的多數決不一致的情形，在 1866 年、1955 年、1970 年、1973 年、1975 年、1983 年的公投出現人民通過公投案，但是多數的邦並未通過。而在 1910 年、1957 年出現多數的邦通過、多數決未通過的情形。

#### 十一、通訊投票規定

由於瑞士的特殊國情，超過五分之一的公民居住在國外，因此從 1994 年開始，選民可以自由決定是否親自投公投票，或是以郵寄方式投票。相當多的民眾使用通訊投票，據估計，在投票所投票的民眾僅有 10%。

而根據規定，瑞士民眾在公投的投票日的前 3 周可開始通訊投票，這無疑地可以提高公投的投票率，雖然投票率並不是公投通過的門檻。

#### 十二、法院

在瑞士，法院只針對投票權的爭議進行審理，並不會受理有關公投案本身的爭議。瑞士也沒有如同美國的最高法院，處理公投的爭議。但是如果國會對於人民的創制案處理為一般法律案或是修憲案，而提案的公民有爭議時，可向聯邦法院提出訴訟。

#### 十三、結論

瑞士公投發展接近兩世紀，累積了數百次的公民投票經驗。公投提高瑞士民眾的政治信任感，而且有將近九成的民眾表示以公投制度為榮(Kriesi and Treschel 2008: 66)。因此其制度相當值得所有民主國家參考。

瑞士公投的提案與審核門檻並不高。以國際條約而言，只要有 5 萬人連署，即有機會付諸公民複決，而修憲案只要 10 萬人連署。瑞士並無兩階段的提案過程，相對單純，有利於人民提起創制複決。創制案有 18 個月完成 10 萬人的連署，複決案則必須在法案通過的 100 天內完成 5 萬人的連署。

不過瑞士有特別的雙重多數決制度，適用於修改聯邦憲法以及有詳細草案的公民創制。如果針對聯邦法律、超過一年的緊急聯邦法律、憲法衍生的法律、國際條約（內容為未設定期限、進入國際組織、與法律的多邊聯合有關）等進行公

投，只要簡單多數決即可。但是在 2003 年之後，國際條約的複決案也要雙重多數決。雖然很少出現人民與多數邦的決定相衝突的情形，但是這樣的制度設計多多少少讓公民的創制複決案通過的難度提高。

根據統計，在 1848 年到 2006 年之間，161 個公民創制案只有通過 15 案。但是 188 個由政府或是國會提出的修憲案，有 140 個獲得選民以及過半數的邦通過，成功率達 74%。160 個公民複決案之中，只有 87 個通過，成功率達 54%。(考夫曼等 2007:53)。

因此，從結果來看，瑞士的公民投票似乎有利於政府或議會。但是有些比較極端的政黨，還是可以透過公投來制訂可能在議會無法通過的法案，例如在 2009 年，瑞士人民黨提起一項創制案，禁止興建清真寺的尖塔(minaret)。這項提案得到 57% 的民眾支持，而且只有 4 個邦反對，使得瑞士政府陷入與國際社會為敵的危機。

Linder (2010) 指出，瑞士公投有三個特色，第一個是最重要的決策—憲法的內容—的權力在於人民手上。雖然有部份限制，但是基本原則是民眾有最後的決定權，而且可以控制議會決定重大政策，體現主權在民的精神。其次，直接民主並非毫無限制，它無法取代議會以及政府，雖然人民可以以公投票影響政策，但是議會民主還是主要的政策決定機制。第三個特色是憲法保障民眾可以提起公投，而非只限於議會或是政黨。當民眾有權利對於任何法令甚至憲法表達意見時，政府就不得不思考如何立法才能讓多數民眾滿意。

不論如何，瑞士立國以來所標榜的直接民主，歷經兩百年考驗而仍然穩固，不因為各種情勢變化而倒退，體現了民主就是人民當國家主人的最基本價值。

#### 十四、瑞士公投法規

##### (一) 1999 年聯邦憲法

[www.admin.ch/ch/d/sr/101](http://www.admin.ch/ch/d/sr/101) (德文版)

<http://www.admin.ch/ch/e/rs/c101.html> (英文版)

##### (二) 政治性權利聯邦法律

[www.admin.ch/ch/d/sr/161\\_1/](http://www.admin.ch/ch/d/sr/161_1/) (德文版)

<http://www.admin.ch/ch/e/rs/rs.html> (英文版)

## 參、美國

### 一、公投歷史

#### (一) 制度演進歷史

美國之政治體制在聯邦主義 (federalism) 之下，美國聯邦政府與各州政府之間存有一定的權限劃分，因此，美國的公民投票制度亦必須就聯邦與州兩個不同層級分別觀察。目前美國憲法並無明文規定公民投票的條文，亦即美國尚無聯邦層級的公投制度，故迄今尚未有全國性公民投票之實例<sup>2</sup>。反觀州層級方面，美國許多州均允許公民參與制定法律或修訂州憲法，或是允許公民否決州立法機關所提出的法律或修正案，州層級方面的公民投票現象可謂相當頻繁<sup>3</sup>。

綜觀美國創制與複決(或亦稱公投，referendum)制度之發展歷史，創制與複決自 17 世紀以降，便以某種形式存在於美國，此可以新英格蘭的公民曾將法令與其他議題列入法律議題並於鎮議會上表決後，公民可就民選官員提出之法律與修正案，進行複決程序，作一釋例。而在美國開國諸賢中，湯瑪斯傑佛遜乃首位倡議立法公投之人士，其支持 1775 年維吉尼亞州憲法舉行公投，惟當時其正參加十三州代表會議，未能在場將此要求增列於該州州憲法之中。傑佛遜之所以支持建立公投程序，係認為憲法為人民所仰賴的法律依據，憲法要為任何修定時，均應得到人民的同意，其於聯邦論(Federalist)第 49 篇中論及：「人民是權利唯一的正當基礎，而政府各部門權力所依據之憲法，也建立在人民的基礎之上。因此必須訴諸此主權的來源，才真正符合共和理論...，必要時得以擴張、減縮或重塑政府的權力。」<sup>4</sup>然而，其他擁護「聯邦主義體制」之美國聯邦憲法制憲者(如麥迪遜、漢彌爾頓等人)，則對於以公民投票實施直接民主，存有一定之批判，因而，美國聯邦憲法最終未明文賦予人民針對公共政策得進行公民投票的權利<sup>5</sup>。

在美國各州之公投制度方面，喬治亞州代表於 1776 年齊聚於薩凡納(Savannah)草擬新憲法時，曾於憲法修定內容之中納入公投憲法修定內容程序之要求，(亦即「要求參加會議的各郡必須有過半數選民簽署申請書，才能修正新憲法」)，雖然該程序從未使用過，最終亦從該州憲法中刪除，但喬治亞州卻足堪為美國嘗試建立公投程序之第一州。隨後，Massachusetts 於 1778 年舉行全州性公投，成為讓公民真正有權複決憲法的首例，New Hampshire 則於 1792 年跟進。其次接踵而來的係 1818 年的 Connecticut、1819 年的 Maine、1820 年的 New York、1824 年的 Rhode Island 等州，均讓選民得以複決州憲法及憲法相關修正。上開等州有關州憲法公投程序之創舉，造就美國國會之後通過立法，規定 1857 年後所有新加入聯邦的州，必須舉行立法公投才可以修定州憲法，此即係美國各州均有立法公投程序之緣由<sup>6</sup>。

其次，美國各州有關創制權之行使，則係歸因於 1890 年代與 20 世紀初出現

<sup>2</sup> See M. DANE WATERS, INITIATIVE AND REFERENDUM ALMANAC, 11, 522 (2003)。

<sup>3</sup> 黃偉峰，從公民投票經驗之比較研究檢證其基本假設—美英法瑞義為例，選舉研究，第 5 卷第 1 期，1998 年 5 月，頁 4。

<sup>4</sup> Walters, M. Dane, 美國如何看待公投，臺灣智庫通訊，第 24 期，2008 年 5 月，頁 27。

<sup>5</sup> 林建地 (2005)，直接民權與代議政體整合之研究：以各國公民投票制度分析為基礎，國立臺灣師範大學政治學研究所博士論文，頁 196。See also RICH BRAUNSTEIN, INITIATIVE AND REFERENDUM VOTING: GOVERNING THROUGH DIRECT DEMOCRACY IN THE UNITED STATES, 22 (2004).

<sup>6</sup> See *supra* note 3, at 27.

的民粹主義與進步主義運動，蓋當時人民不滿政府無法有效解決財團權力擴張之問題，故提出一個政策改革的平臺，內容包含婦女投票權、秘密投票、美國參議員的直接選舉、罷免、初選制與創制權等，其中將創制程序納入改革方案之中，係因支持者認為創制制度將有利於強化政府的運作，藉由公民投票來制衡國會、政黨和政府官員之權力，讓政策改革不致遭到州立法機關之阻擋而無實現之可能<sup>7</sup>。自此之後，在相關人士的推動之下，Nebraska 於 1897 年允許州內各城市在規章中增列創制與公投條款，開啟美國各州建立創制程序之先例。隨後則有 South Dakota、Uta、Oregon 等州，分別於 1898 年、1900 年、1902 年間建立全州性創制與公投程序。總計在 1898 年至 1918 年間通過創制或公投程序之立法，大多集中於美國西部，約有 24 州及各州內城市不等，其中又以各州內地方層級推動創制與公投制度之成功比率遠較於全州性創制與公投制度為高<sup>8</sup>。是以，時至今日，美國各地數以千計的郡與市鎮，或全國各大城市(如紐約市、休士頓、費成與紐奧良等)，普遍均有地方性創制程序<sup>9</sup>，且使用上遠較全州性之創制或公投更為頻繁，此由 Texas 內 365 個自治市(home rule cities)都有創制程序，卻無州層級之創制程序，可見一斑<sup>10</sup>。

## (二) 實施狀況

由上述美國創制與複決程序之制度演進過程可知，美國欠缺聯邦性創制或公投程序，因此，美國並未舉行過全國性創制或公民投票。事實上，在 1895 年到 1943 年間，美國國會曾出現 108 個提案建議修改美國憲法，納入全國性的創制複決制度，而其中更有 7 個提案建議採取普通的創制複決制度，亦即任何事務皆得成為創制複決的議題，其餘提案則對創制複決主題加諸各種不同的限制(例如禁止創制複決的提案涉及宣戰、募兵或憲法修正等議題)。不過，最終這些提案均未獲得立法通過<sup>11</sup>。不過，美國仍有學者認為創制複決應承認為人民的基本權利，隨著人民參與政府事務的程度日漸提高，創制複決將愈來愈普遍，甚至預測在不久的未來，美國會建構施行全國性創制複決的制度<sup>12</sup>。

相對而言，在州政府的層級上之創制、複決，則實施地非常頻繁與普遍<sup>13</sup>，甚至可謂創制程序無疑成為美國近代影響公共政策最重要的機制，舉凡平權計畫、教育改革、任期制、稅改、競選經費籌款制度之改革、藥物政策改革與環保等問題，公民均可透過創制程序表達意見。而近代創制權行使之風潮係在 1978

<sup>7</sup> See *supra* note 2, at 4; *supra* note 3, at 27.

<sup>8</sup> See *supra* note 3, at 27.

<sup>9</sup> 據美國創制與公投研究中心(Initiative & Referendum Institute)統計至 2005 年止，全美計有 1,509 個市鎮訂有創制或公投程序。http://www.iandrinstitute.org/data.htm (last visited on Nov. 13, 2012).

<sup>10</sup> See *supra* note 3, at 26.

<sup>11</sup> See *supra* note 4, at 522.

<sup>12</sup> See *supra* note 4, at 523.

<sup>13</sup> 雖然在 2002 年「全美州立法機關聯合會創制複決專案小組」(National Conference of State Legislatures Initiative and Referendum Task Force)所提出的報告中(下簡稱 NCSL 報告)，曾表示並不建議目前未採行創制制度的各州設立創制制度。See NATIONAL CONFERENCE OF STATE LEGISLATURES, INITIATIVE AND REFERENDUM IN THE 21ST CENTURY: FINAL REPORT AND RECOMMENDATIONS OF THE NCSL I&R TASK Force, 6 (2002).

年至 1979 年間，蓋在此兩年間，美國有 43 州實施不同形式之不動產稅設限或減輕措施，有 15 州進一步調降所得稅率，其中 California 於 1978 年通過第 13 號提案(Proposition 13)<sup>14</sup>後，Mississippi 與 Massachusetts 亦跟進利用創制程序通過類似提案。因此，全美納稅人聯盟(National Taxpayers Union)有報告即指出，若無創制程序，自 1970 年代第 13 號提案開始的稅制改革不可能有成功之機會<sup>15</sup>。

根據美國創制與公投研究中心(Initiative & Referendum Institute)統計，自 1904 年奧立岡州出現第一個全州性創制案後至 2010 年期間，實施創制程序的 24 州，共約有 2,360 項全州性創制案成案，其中約有 41%創制案經投票通過<sup>16</sup>。若按創制活動之地理分佈區域而言，超過 60%的創制案集中於 Arizona、California、Colorado、North Dakota、Oregon、Washington 等 6 州。由圖 2-1 可知(黃色長條圖代表 1904 年至 2009 年交付投票的創制提案數量，紅色部分則是經表決通過的數量)，全美交付投票的創制提案在 1970 年之後呈現穩定成長的趨勢，1990 年至 1999 年共計有 377 件創制提案交付投票，其中有 177 件投票通過；2000 年至 2009 年共計有 374 件，但投票通過的數目卻降低，僅有 158 件通過<sup>17</sup>。

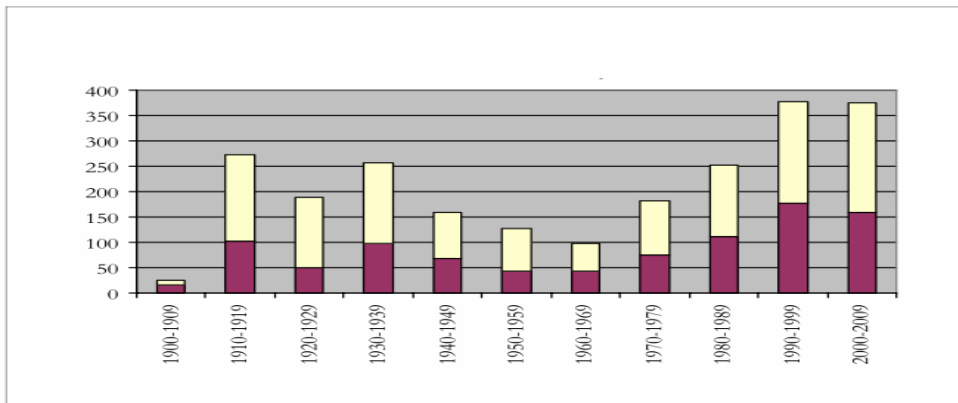


圖 2-1 歷年交付投票的創制提案數量圖

然而，值得注意的是，美國各州在運作創制程序過程中，事實上能順利成案的創制案並不多，以 California 為例，根據政治學者 Dave McCuan 統計，在所有創制案的申請案中，只有 26%能順利成案，其中又僅有 8%經實際表決通過。以 2000 年選舉期間為例，24 州提出申請之創制案超過 350 件，但僅有 76 件成案，佔總申請案之 22%<sup>18</sup>。

再者，若進一步觀察美國各州之創制程序在不同時期之變動狀況，學者普遍

<sup>14</sup> 此案係有關該州政府欲將不動產稅從市價 2.5%調降為 1%之政策。

<sup>15</sup> See *supra* note 3, at 28.

<sup>16</sup> See Initiative & Referendum Institute, DATA, <http://www.iandrinstitute.org/data.htm>.

<sup>17</sup> See Initiative & Referendum Institute, INITIATIVE USE, Sep. 2010.

<sup>18</sup> See *supra* note 3, at 29.



認為 1996 年係美國各州採用創制程序之高峰點，有 93 年全州性創制案成案，共 44 件投票通過(47%)，同年在各州內，州立法機關所通過之法令與決議案則高達 14,000 項。自 1996 年起，各州創制案成案數量呈現逐年遞減之趨勢，其中以 1998 年只有 61 件全州性創制案成案。2000 年雖有 76 件全州性創制案成案，卻比 1996 年少了 17 件，顯示所謂過去十年間創制權之使用呈巨幅成長之意見，並非事實。此外，奇數選舉年創制案件較少的原因，在於美國只有五個州的州憲法允許在奇數選舉年提出創制案，包括 Colorado、Maine、Mississippi、Ohio 與 Washington<sup>19</sup>。

## 二、公投類型

由於美國目前僅有州政府層級的創制複決制度，以下茲就州政府層級的創制、複決類型與相關程序事項加以說明之。

### (一)、創制 (Initiative)

美國目前共有 24 個州<sup>20</sup>設有創制制度之明文規定，均規定於州憲法。在制度設計上，以「是否須經立法機關」為基準，得區分為「直接創制」(direct initiative) 與「間接創制」(indirect initiative)；以「對象」為基準，則可區分為「憲法創制」(constitutional initiative) 與「法律創制」(statutory initiative)<sup>21</sup>。

#### 1、直接創制與間接創制

直接創制係指人民提案後，得不經立法機關直接進入公民投票程序；間接創制則係於人民提案後，需先交由立法機關考量是否採用相關提案，立法機關有權通過、否決或修改該提案。目前共有 8 州設有間接創制的程序<sup>22</sup>，分別係：Maine、Massachusetts、Michigan、Mississippi、Nevada、Ohio、Utah 及 Washington。若立法機關拒絕採用該提案，在 Massachusetts、Ohio 及 Utah，提案之團體或個人，必須蒐集更多的連署簽名，以使該提案交由公民投票決定<sup>23</sup>；在其餘 5 州，該提案在立法機關否決後，即直接進入公民投票程序<sup>24</sup>。除此之外，Maine、Massachusetts、Michigan、Nevada 及 Washington 特別賦予立法機關得就相同議題提出不同版本提案的權力，以與原提案一併提交公民投票<sup>25</sup>。<sup>26</sup>

<sup>19</sup> *Id.*

<sup>20</sup> 此 24 州分別為：Alaska、Arizona、Arkansas、California、Colorado、Florida、Idaho、Illinois、Maine、Massachusetts、Michigan、Mississippi、Missouri、Montana、Nebraska、Nevada、North Dakota、Ohio、Oklahoma、Oregon、South Dakota、Utah、Washington 及 Wyoming，*see supra* note 4, at 12.

<sup>21</sup> <http://www.ncsl.org/legislatures-elections/elections/initiative-referendum-and-recall-overview.aspx> (last visited on Nov. 03, 2012).

<sup>22</sup> *See supra* note 12, at 7-8.

<sup>23</sup> *See* REFERENDUMS AROUND THE WORLD 219 (David Butler & Austin Ranney eds., 1994). *See also supra* note 13, at 7-8.

<sup>24</sup> *See* <http://www.ncsl.org/legislatures-elections/elections/the-indirect-initiative.aspx>.

<sup>25</sup> *See supra* note 12, at 9.

<sup>26</sup> 對於採行間接創制制度的實例，請參附件一。

在同時存有直接創制與間接創制的各州<sup>27</sup>，直接創制較常被使用，因為立法機關幾乎不會採用間接創制的提案。舉例而言，Utah 立法機關從未接受任何間接創制提案；依 Massachusetts 州務卿辦公室 (Secretary of State's Office) 的統計，Massachusetts 的立法機關近十年來也未曾接受任何間接創制提案；Maine 的立法機關自 1908 年設立間接創制制度以來，亦僅接受兩件間接創制提案。

California 與 South Dakota 過去也曾同時併行直接創制及間接創制，然而由於間接創制幾乎未曾使用，California<sup>28</sup>與 South Dakota 已分別於 1966 年及 1988 年廢除間接創制制度。此外，學者認為，對於州政府而言，直接創制還具有「避免調處立法機關糾紛」、「賦予選民更多的自由決策參與管道」等優點<sup>29</sup>。

## 2、憲法創制與法律創制

創制制度依其創制對象不同又可分為憲法創制<sup>30</sup>及法律創制<sup>31</sup>。一般而言，在同時提供憲法創制及法律創制的各州，因憲法享有較高的法律位階，且提出憲法創制的成本與提出法律創制的成本通常相去不遠，因此為了避免立法機關對提案者提出的創制案進行修改，提案者往往較傾向於使用憲法創制<sup>32</sup>。

目前美國有 10 州<sup>33</sup>對於立法機關修改或廢止經創制通過之法律的權力設有

<sup>27</sup> 目前有 Utah 及 Washington 同時採用間接創制與直接創制，*see supra* note 4, at 11; *supra* note 12, at 63.。

<sup>28</sup> Cal. Const., art. VI, § 1 (c) (repeal 1966). “Upon the presentation to the Secretary of State, at any time not less than 10 days before the commencement of any regular session of the Legislature, of a petition certified as herein provided to have been signed by qualified electors of the State equal in number to 5 per cent of all the votes cast for all candidates for Governor at the last preceding general election, at which a Governor was elected, proposing a law set forth in full in said petition, the Secretary of State shall transmit the same to the Legislature as soon as it convenes and organizes. The law proposed by such petition shall be either enacted or rejected without change or amendment by the Legislature, within 40 days from the time it is received by the Legislature. If any law proposed by such petition shall be enacted by the Legislature it shall be subject to referendum, as hereinafter provided. If any law so petitioned for be rejected, or if no action is taken upon it by the Legislature within said 40 days, the Secretary of State shall submit it to the people for approval or rejection at the next ensuing general election.

The Legislature may reject any measure so proposed by initiative petition and propose a different one on the same subject by a yea and nay vote upon separate roll call, and in such event both measures shall be submitted by the Secretary of State to the electors for approval or rejection at the next ensuing general election or at a prior special election called by the Governor, in his discretion, for such purpose. All said initiative petitions last above described shall have printed in 12-point black-face type the following: ‘Initiative measure to be presented to the Legislature.’”

<sup>29</sup> *See supra* note 23, at 221.

<sup>30</sup> 設有憲法創制者為：Arizona、Arkansas、California、Colorado、Florida、Illinois、Massachusetts、Michigan、Mississippi、Missouri、Montana、Nebraska、Nevada、North Dakota、Ohio、Oklahoma、Oregon、South Dakota、Washington、Wyoming，*see* <http://www.ncsl.org/legislatures-elections/elections/chart-of-the-initiative-states.aspx> (last visited Jul. 1, 2012).

<sup>31</sup> 設有法律創制者為：Alaska、Arizona、Arkansas、California、Colorado、Idaho、Maine、Massachusetts、Michigan、Missouri、Montana、Nebraska、Nevada、North Dakota、Ohio、Oklahoma、Oregon、South Dakota、Utah、Washington、Wyoming，*id.*

<sup>32</sup> *See supra* note 22, at 221; *supra* note 4, at 15.

<sup>33</sup> 這 10 州為：Alaska、Arizona、Arkansas、California、Michigan、Nevada、North Dakota、Oregon、Washington、Wyoming，*see supra* note 12, at 10-11.

限制，限制的手段通常有兩種。一是「在一定期間內不得廢止創制通過之法律」，例如 Alaska 與 Wyoming 規定立法機關於創制通過之法律生效後的 2 年內不得廢止，Nevada 則規定施行後 3 年內不得廢止。另一種限制手段是「要求必須取得絕對多數的議員同意，始得修改或廢止創制通過之法律」，例如 Arkansas 規定立法機關需取得三分之二的兩院議員同意，始得修改或廢止創制通過之法律<sup>34</sup>。在這些對立法機關修改或廢止創制法律之權力設有限制的州中，又以 California 規定「由人民投票創制的法規，除了該創制法規允許不經人民同意逕由立法機關修改或廢止以外，需經人民同意後，始得以法律修改或廢止之」<sup>35</sup>的立法例，對於立法機關的權力限制最為嚴格<sup>36</sup>。

## （二）、複決（Referendum）

美國各州的複決，主要可分為「立法複決」、「公民複決」以及「諮詢性複決」三種類型：

### 1、立法複決（legislatures referendum）：

所謂「立法複決」係指由立法機關、州長、州立憲法修正委員會（state appointed constitutional revision commission）或其他政府機關或部門，將提案（包括憲法修正案、法律案、提高州政府歲入的債券議案<sup>37</sup>及稅務政策的變更等）交由人民表決是否同意。目前全美 50 個州皆設有立法複決的制度。立法複決的發起不外乎是由於憲法的要求，或是政府機關主動（voluntarily）選擇將提案提交予人民複決（然而，並非各州均允許其立法機關將法律案交付人民投票複決是否同意）<sup>38</sup>。

全美除了 Delaware 以外，各州皆要求州憲法之修正須經人民投票同意後始生效力<sup>39</sup>；California 州憲法更進一步要求關於稅的徵收（impose）、延長（extend）或增加（increase），亦需交付公民投票。一般稅（general tax）需經選民簡單多數決通過始得徵收、延長或增加，特別稅（special tax）則需有三分之二選民投票通過方得徵收、延長或增加<sup>40,41</sup>。

<sup>34</sup> See *supra* note 12, at 10-11.

<sup>35</sup> Cal. Const., art. II, § 10(c). “The Legislature may amend or repeal referendum statutes. It may amend or repeal an initiative statute by another statute that becomes effective only when approved by the electors unless the initiative statute permits amendment or repeal without their approval.”

<sup>36</sup> See *supra* note 22, at 227-8.

<sup>37</sup> “Bond measures”.

<sup>38</sup> See *supra* note 22, at 221; *supra* note 4, at 11.

<sup>39</sup> See *supra* note 22, at 221.

<sup>40</sup> Cal. Const., art. XIII, § 2(b). “No local government may impose, extend, or increase any general tax unless and until that tax is submitted to the electorate and approved by a majority vote. A general tax shall not be deemed to have been increased if it is imposed at a rate not higher than the maximum rate so approved. The election required by this subdivision shall be consolidated with a regularly scheduled general election for members of the governing body of the local government, except in cases of emergency declared by a unanimous vote of the governing body.”

<sup>41</sup> Cal. Const., art. XIII, § 2(d). “No local government may impose, extend, or increase any special tax unless and until that tax is submitted to the electorate and approved by a two-thirds vote. A special tax shall not be deemed to have been increased if it is imposed at a rate not higher than the maximum rate so approved.”

## 2、公民複決（popular referendum）

公民複決允許人民提案將立法機關通過的法案交付公民投票，表決是否同意或廢止。一般而言，於法案通過的 90 日內必須提出提案。一旦蒐集到足夠的連署並通過連署驗證，提案即交由人民複決。目前美國共計有 24 個州<sup>42</sup>設有公民複決的規定，相對於創制制度被視為用以糾正「立法疏漏之惡（legislative “sins of omission”）」的工具，複決制度則是被視為得以糾正「民主之惡（legislative “sins of commission”）」之工具<sup>43</sup>，兩者相輔相成。亦是由於如此，設有公民複決的 24 州，大部分亦為設有創制制度的州<sup>44</sup>。

一般而言，由於創制程序的限制較公民複決少（尤其在提案的時間限制方面），因此提案人有時會採用創制程序代替公民複決。最為顯著的例子是 1964 年 California 關於自由住居（open housing）之公民投票。該次的憲法創制提案，本質上是在否決立法機關已通過之法令（禁止在販售住宅的過程出現種族歧視），投票結果雖然獲得大多數的選民支持，亦即反對該條反歧視之規定（antidiscrimination law），然而此項決議爾後遭美國聯邦最高法院（Supreme Court of the United States）以違憲為理由駁回<sup>45</sup>。

## 3、諮詢性複決（advisory referendum）

此種複決程序係由立法機關或州長發動的諮詢性投票，將某一公共政策議題交付公民投票，以獲知民意的偏好<sup>46</sup>。諮詢性複決通常在州憲法有明文規定時，方會獲得採用<sup>47</sup>。

諮詢性複決的最大特色，係其投票結果不具拘束力。以 2002 年羅德島（Rhode Island）所舉行的「諮詢性複決議題 5」（Question 5）為例，該次諮詢性複決係由州長發動，詢問選民是否支持修改州憲法以促使政府的三大部門平等運作（co-equal），雖然投票結果顯示選民壓倒性的支持該項提議，然而由於諮詢性複決的投票結果不具拘束力，羅德島的州長及立法機關均不具有立法實行該提案的法律義務<sup>48</sup>。

---

<sup>42</sup> 此 24 州為：Alaska、Arizona、Arkansas、California、Colorado、Idaho、Kentucky、Maine、Maryland、目前美國共計有 24 個州 Michigan、Missouri、Montana、Nebraska、Nevada、New Mexico、North Dakota、Ohio、Oklahoma、Oregon、South Dakota、Utah、Washington、Wyoming，*see supra* note 4, at 12.

<sup>43</sup> *See supra* note 22, at 222.

<sup>44</sup> Florida 及 Illinois 有憲法直接創設制度、但無公民任意複決制度；Mississippi 有憲法間接創設制度、但無公民任意複決制度；Maryland 及 New Mexico 僅有公民任意複決制度、無法律創設或憲法創設制度，*see supra* note 22, at 222-3.

<sup>45</sup> *See supra* note 22; *Reitman v. Mulkey*, 387 U.S. 369 (1967).

<sup>46</sup> *See supra* note 20.

<sup>47</sup> MARKKU SUKSI, *BRING IN THE PEOPLE: A COMPARISON OF CONSTITUTIONAL FORMS AND PRACTICES OF THE REFERENDUM*, 89 (1993).

<sup>48</sup> *See supra* note 22, at 6.

### 三、公投發動機關

不論是憲法創制或法律創制，目前美國設有創制複決制度的州政府，均規定由人民發動提案。惟人民發動提案後是否會遭到立法機關修正提案內容或阻擋提案，則會視該州採行之創制制度係「直接創制」或「間接創制」而定。若採直接創制者，人民提案後，得不經立法機關直接進入公民投票程序；間接創制則係於人民提案後，需先交由立法機關考量是否採用相關提案，立法機關有權通過、否決或修改該提案。

對州政府而言，因直接創制還具有「避免調處立法機關糾紛」、「賦予選民更多的自由決策參與管道」等優點，故目前在部分採取「直接創制」與「間接創制」的州，均已逐漸減少利用間接創制之提案。

反觀複決制度，在「立法複決」方面，係由立法機關、州長、州立憲法修正委員會或其他政府機關或部門將提案交由人民表決是否同意。而「諮詢性複決」亦係由立法機關或州長發動的諮詢性投票，將某一公共政策議題交付公民投票。而在「公民複決」方面，則係允許人民提案將立法機關通過的法案交付公民投票，表決是否同意或廢止。

### 四、公投發動程序

在美國各州，相較於複決制度，創制制度較常被使用，一般也認為創制制度較複決制度重要許多<sup>49</sup>。準此，以下主要針對「創制制度」的相關程序進行介紹。

美國各州的創制制度之進程序雖不盡相同，但一般包括：（一）向指定機關提出提案；（二）審查提案是否符合法律要件；（三）準備提案標題及摘要；（四）宣傳提案並獲取一定數量之連署；（五）交由州選舉官員驗證連署人數；以及（六）將提案提交投票<sup>50</sup>等階段。

#### （一）、向指定機關（designated state official）提出提案（petition）

在採取間接創制的州，選民必須先將提案交予立法機關進行審酌<sup>51</sup>，相關說明請見上述第一、（一）、1項。

除此之外，目前有9個州要求提案人須先取得一定數量的連署才能提交提案予指定機關<sup>52</sup>撰寫提案標題及摘要。連署人數少自Montana要求的5人，多至Alaska要求的100人。此外，另有5個州要求繳交小額保證金，分別是Alaska（USD 100）、Mississippi（USD 500）、Ohio（USD 50）、Washington（USD 5）

<sup>49</sup> See *supra* note 4, at 11.

<sup>50</sup> See generally *supra* note 4, at 12; *supra* note 22.

<sup>51</sup> See *supra* note 4, at 13.

<sup>52</sup> 詳第二、三項敘述。

及 Wyoming (USD 500)，此保證金在提案人完成提案程序並送交提案後，即退還予提案人<sup>53</sup>。

值得注意的是，創制案的主題原則上僅承認三種限制類型。第一種類型是，規定每個提案只能探討一個主題；第二種類型是，在一定期間內，不得重複提出已經公民投票的主題；第三種類型是，不得提出與「限制基本人權」有關的主題、或是「與州政府歲入、歲出相關」的主題<sup>54</sup>。在設有創制制度的 24 州中，除了 Arkansas、Idaho、Utah 對提案主題毫無限制外，其餘各州皆針對提案主題設有特定限制<sup>55</sup>。<sup>56</sup>

### 1、單一主題限制 (Single Subject Rules)

單一主題限制係指一個提案僅得處理一個主題，不得同時包含多個、不同的主題。此一限制乃是為了並確保選民得以明確的表達自己的意見<sup>57</sup>，並避免提案人試圖將支持率較低的提案與支持率較高的提案一同夾帶過關<sup>58</sup>。以 California 為例，California 憲法 art. II, § 8(d)規定「一創制議案不得超過一個主題」<sup>59</sup>，此單一主題限制係起因於 1948 年的某一創制案，試圖通過夾帶數個不同的主題，以建立一個全勝的議案聯盟，這些數個不同的主題包括：博奕議題、州議會改選、地免採礦相關規定以及退休年金等議題<sup>60</sup>。

目前 Alaska、Arizona、California、Colorado、Florida、Missouri、Montana、Nebraska、Oklahoma、Oregon、Washington、Wyoming 等共計 12 州設有此一規定。不過，各州間對於「單一主題」之定義，以及各法院間就「單一主題」之見解仍存有相當程度的歧異<sup>61</sup>。<sup>62</sup>

### 2、經否決之相同提案於一定期間內不得再行提出

目前 Massachusetts、Mississippi、Nebraska、Oklahoma 及 Wyoming 禁止一提案在經人民投票否決後，於一定期間內再行提出相同或相近 (substantially similar) 的提案。如果違反此一規定，州選務機關將直接拒絕 (deny) 提案人的

<sup>53</sup> See *supra* note 4, at 15.

<sup>54</sup> See *supra* note 22, at 227.

<sup>55</sup> See *supra* note 10, at 17-9.

<sup>56</sup> 值得一提的是，採行公民複決制度的 24 州中，其中有 10 州(即 Arkansas、Idaho、Maine、Maryland、Nevada、North Dakota、Ohio、Oklahoma、Oregon 及 Utah)允許人民對所有立法機關通過的法律提起公民複決，亦即，未限制公民複決的主題。不過，在其餘 14 州(即 Alaska、Arizona、California、Colorado、Kentucky、Massachusetts、Michigan、Missouri、Montana、Nebraska、New Mexico、South Dakota、Washington 及 Wyoming)，就公民複決的主題涉及州政府的撥款 (state appropriations) 時，則會加諸程度不一的限制。例如，Alaska 限制公民複決主題不得廢止撥款、Wyoming 規定公民複決不得適用於支用歲入、亦不適用於撥款。See *supra* note 4, at 19.

<sup>57</sup> See RICHARD J. ELLIS, *DEMOCRATIC DELUSIONS: THE INITIATIVE PROCESS IN AMERICA*, 141 (2002).

<sup>58</sup> See *supra* note 22, at 16.

<sup>59</sup> CAL. CONST., art. II, § 8(d).“An initiative measure embracing more than one subject may not be submitted to the electors or have any effect.”

<sup>60</sup> See *supra* note 22, at 227-8.

<sup>61</sup> See *supra* note 10, at 16.

<sup>62</sup> 關於單一主題限制之實例，請參附件二。

創制申請。此一期間限制最短為 Mississippi 的 2 年，最長為 Massachusetts 的 6 年<sup>63</sup>。

### 3、與限制基本人權者不得成為主題

具體之實例包括：Massachusetts 規定不得就有關於宗教、司法、特別撥款（specific appropriations）、地方或特別立法（local or special legislation）、憲法第 18 號修正案（The 18th amendment of the constitution）、任何違反憲法列舉之個人權利等議題提出創制案<sup>64</sup>；Mississippi 規定創制不得用於修改或廢止權利法案（Bill of Rights）、公務人員退休制度、工作權利條款（Right-to-work provision）等<sup>65</sup>。

### 4、與歲入/歲出或租稅有關者不得成為主題

除上述的 Massachusetts 規定不得就特別撥款提出創制案以外<sup>66</sup>，Alaska<sup>67</sup>、Florida<sup>68</sup>、Missouri<sup>69</sup>、Montana<sup>70</sup>、Nevada<sup>71</sup>、North Dakota<sup>72</sup>、Ohio<sup>73</sup>、Wyoming<sup>74</sup>

---

<sup>63</sup> See *supra* note 10, at 16-7, see also *supra* note 4, at 20.

<sup>64</sup> MASS. CONST. amend. art. XLVIII, The Initiative, II, § 2. “Excluded Matters. - No measure that relates to religion, religious practices or religious institutions; or to the appointment, qualification, tenure, removal, recall or compensation of judges; or to the reversal of a judicial decision; or to the powers, creation or abolition of courts; or the operation of which is restricted to a particular town, city or other political division or to particular districts or localities of the commonwealth; or that makes a specific appropriation of money from the treasury of the commonwealth, shall be proposed by an initiative petition; but if a law approved by the people is not repealed, the general court shall raise by taxation or otherwise and shall appropriate such money as may be necessary to carry such law into effect. Neither the eighteenth amendment of the constitution, as approved and ratified to take effect on the first day of October in the year nineteen hundred and eighteen, nor this provision for its protection, shall be the subject of an initiative amendment. No proposition inconsistent with any one of the following rights of the individual, as at present declared in the declaration of rights, shall be the subject of an initiative or referendum petition: The right to receive compensation for private property appropriated to public use; the right of access to and protection in courts of justice; the right of trial by jury; protection from unreasonable search, unreasonable bail and the law martial; freedom of the press; freedom of speech; freedom of elections; and the right of peaceable assembly. No part of the constitution specifically excluding any matter from the operation of the popular initiative and referendum shall be the subject of an initiative petition; nor shall this section be the subject of such a petition. The limitations on the legislative power of the general court in the constitution shall extend to the legislative power of the people as exercised hereunder.”

<sup>65</sup> MISS. CONST., art. 15, § 273(5). ” The initiative process shall not be used:

(a) For the proposal, modification or repeal of any portion of the Bill of Rights of this Constitution;  
(b) To amend or repeal any law or any provision of the Constitution relating to the Mississippi Public Employees’ Retirement System;  
(c) To amend or repeal the constitutional guarantee that the right of any person to work shall not be denied or abridged on account of membership or nonmembership in any labor union or organization; or  
(d) To modify the initiative process for proposing amendments to this Constitution.”

<sup>66</sup> See *supra* note 63.

<sup>67</sup> ALASKA CONST., art. XI, § 7. “The initiative shall not be used to dedicate revenues, make or repeal appropriations, create courts, define the jurisdiction of courts or prescribe their rules, or enact local or special legislation. The referendum shall not be applied to dedications of revenue, to appropriations, to local or special legislation, or to laws necessary for the immediate preservation of the public peace, health, or safety.”

<sup>68</sup> FLA. CONST., art. XI, § 3. “The power to propose the revision or amendment of any portion or portions of this constitution by initiative is reserved to the people, provided that, any such revision or amendment, except for those limiting the power of government to raise revenue, shall embrace but one subject and matter directly connected therewith. It may be invoked by filing with the custodian of state

等，亦均有類似的規定。

## (二)、準備提案標題及摘要

每一州均會就提案附上簡短的摘要說明 (summary)；此外，多數州會就提案附加簡潔的標題 (title)<sup>75</sup>。由於許多選民只閱讀選票標題及摘要，因此，選票的標題及摘要力求簡明、精準及中立<sup>76</sup>。目前各州對於提案標題及摘要的決定程序不盡相同<sup>77</sup>，一般而言，有兩個時點需要準備提案標題及摘要，一是提案時，一是通過連署後，提案將出現在選票或選民手冊 (pamphlet) 中之時點。

### 1、提案標題

提案標題通常包含一段敘述 (statement)，向選民說明投下贊成票 ("yes" vote)

---

records a petition containing a copy of the proposed revision or amendment, signed by a number of electors in each of one half of the congressional districts of the state, and of the state as a whole, equal to eight percent of the votes cast in each of such districts respectively and in the state as a whole in the last preceding election in which presidential electors were chosen."

<sup>69</sup> MO. CONST., art III, § 51. "The initiative shall not be used for the appropriation of money other than of new revenues created and provided for thereby, or for any other purpose prohibited by this constitution. Except as provided in this constitution, any measure proposed shall take effect when approved by a majority of the votes cast thereon. When conflicting measures are approved at the same election the one receiving the largest affirmative vote shall prevail."

<sup>70</sup> MONT. CONST., art III, § 4(1). "The people may enact laws by initiative on all matters except appropriations of money and local or special laws."

MONT. CONST., art III, § 5(1). "The people may approve or reject by referendum any act of the legislature except an appropriation of money. A referendum shall be held either upon order by the legislature or upon petition signed by at least five percent of the qualified electors in each of at least one-third of the legislative representative districts. The total number of signers must be at least five percent of the qualified electors of the state. A referendum petition shall be filed with the secretary of state no later than six months after adjournment of the legislature which passed the act."

<sup>71</sup> NEV. CONST., art 19, § 6. "This Article does not permit the proposal of any statute or statutory amendment which makes an appropriation or otherwise requires the expenditure of money, unless such statute or amendment also imposes a sufficient tax, not prohibited by the Constitution, or otherwise constitutionally provides for raising the necessary revenue."

<sup>72</sup> N.D. CONST., art. III, § 5. "An initiative petition shall be submitted not less than ninety days before the statewide election at which the measure is to be voted upon. A referendum petition may be submitted only within ninety days after the filing of the measure with the secretary of state. The submission of a petition shall suspend the operation of any measure enacted by the legislative assembly except emergency measures and appropriation measures for the support and maintenance of state departments and institutions. The submission of a petition against one or more items or parts of any measure shall not prevent the remainder from going into effect. A referred measure may be voted upon at a statewide election or at a special election called by the governor."

<sup>73</sup> OHIO CONST., art II, § 2.01e. "The powers defined herein as the "initiative" and "referendum" shall not be used to pass a law authorizing any classification of property for the purpose of levying different rates of taxation thereon or of authorizing the levy of any single tax on land or land values or land sites at a higher rate or by a different rule than is or may be applied to improvements thereon or to personal property."

<sup>74</sup> WYO. CONST., art 3, § 52(g). "The initiative shall not be used to dedicate revenues, make or repeal appropriations, create courts, define the jurisdiction of courts or prescribe their rules, enact local or special legislation, or enact that prohibited by the constitution for enactment by the legislature. The referendum shall not be applied to dedications of revenue, to appropriations, to local or special legislation, or to laws necessary for the immediate preservation of the public peace, health, or safety."

<sup>75</sup> See *supra* note 22, at 227.

<sup>76</sup> See *supra* note 10, at 24.

<sup>77</sup> See *supra* note 4, at 16.



將使該提案通過，而反對票（“no” vote）將使該提案被否決。例如 Washington 規定標題應包含三個部分：一、10 個字以下的提案主題；二、30 字以下的簡明摘要（concise summary）；以及三、用以界定贊成票及反對票各代表何種意義的說明<sup>78</sup>。

#### (1) 提案時的提案標題

負責撰寫機關可分為以下幾種類型<sup>79</sup>：

- 交由提案人自行撰寫提案標題者：例如，Alaska（標題需經副州長同意）、Arizona、Arkansas（標題需經法務部長同意）、Florida（標題需經州務卿同意）、Illinois（標題需經選舉委員會“Board of Elections”同意）、Massachusetts、Michigan、Nebraska、Ohio（標題需經法務部長同意），單純交由提案人準備標題而不需經其他機關同意者僅佔少數。
- 交由法務部長準備者：例如，California、Idaho、Mississippi、Montana、Oregon、Washington。
- 交由州務卿準備者：例如，Colorado（由州務卿及選票主題委員會“Ballot Title Board”共同準備）、Maine、Missouri。
- 交由州務卿及法務部長共同準備者：例如，North Dakota。
- Nevada、Oklahoma、South Dakota、Utah 則毋須提供提案標題。

#### (2) 選票上的提案標題

負責撰寫機關之可分下列幾種情形<sup>80</sup>：

- A. 交由提案人自行撰寫選票上的提案標題者：例如 Arizona（需經法務部長同意）、Arkansas（需經法務部長同意）、Florida（標題需經州務卿同意）、Illinois（標題需經選舉委員會“Board of Elections”同意）、Ohio（標題需經法務部長同意）、Oklahoma（標題需經州務卿及法務部長同意）。
- B. 交由副州長準備者：Alaska（由副州長及法務部長共同準備）。
- C. 交由州務卿準備者：例如，Colorado（由州務卿及選票主題委員會“Ballot Title Board”共同準備）、Maine、Massachusetts（標題需經法務部長同意）、Missouri、Wyoming。
- D. 交由法務部長準備者：例如，California、Idaho、Mississippi、Montana、Nebraska、Oregon、South Dakota、Washington。

---

<sup>78</sup> See *supra* note 10, at 25.

<sup>79</sup> See *supra* note 10, at 24-5.

<sup>80</sup> See *supra* note 10, at 24-5.

- E. 交由州務卿及法務部長共同準備者：例如 North Dakota。
- F. 交由其他機關準備者：例如，Michigan 交由「Director of Elections with the approval of the Board of State Canvassers」準備、Utah 交由「Office of Legislative Research and General Counsel」準備（需經副州長同意）。
- G. Nevada 則不要求準備選票上的提案標題。

其中大部分<sup>81</sup>同時要求準備提案時的提案標題及選票上的提案標題的州，會交由同一個機關撰寫之。此外，僅有 Nevada 完全不要求準備提案時的提案標題及選票上的提案標題。

## 2、提案摘要

提案摘要係用以說明提案的主要論點，所有的州皆要求提案說明應公正（impartial）且不具論爭性（non-argumentative）。提案摘要的字數通常受有限制，例如 Washington 及 Florida 皆限制提案摘要不得超過 75 字<sup>82</sup>。

### ■ 提案時的提案摘要<sup>83</sup>

- (1)、提案時的提案摘要通常由負責準備提案時的提案標題的同一人或機關負責，如 Arkansas、California、Florida、Idaho、Illinois、Massachusetts、Mississippi、Montana、Nebraska、Ohio、Oklahoma、Oregon、Washington 皆是。
- (2)、交由提案人自行撰寫提案摘要者，如 Arkansas（摘要需經法務部長同意）、Florida（標題需經州務卿同意）、Illinois（摘要需經選舉委員會“Board of Elections”同意）、Massachusetts（摘要需經法務部長同意）、Nebraska、Ohio（摘要需經法務部長同意）、Oklahoma（摘要需經州務卿及法務部長同意），可以發現單純交由提案人準備摘要而不需經其他機關同意者僅佔少數。
- (3)、交由法務部長準備者，如 California、Idaho、Mississippi、Montana、Oregon、Washington。
- (4)、交由州務卿準備者，如 Maine、North Dakota（摘要需經法務部長同意）。
- (5)、交由副州長及法務部長共同準備者，如 Alaska。
- (6)、交由 Revisor of Statutes 準備者，如 Maine（摘要需經州務卿同意）。
- (7)、Arizona、Colorado、Michigan、Missouri、Nevada、South Dakota、Utah、

<sup>81</sup> 這些州為：Arkansas、California、Colorado、Florida、Idaho、Illinois、Maine、Mississippi、Missouri、Montana、North Dakota、Ohio、Oregon、Washington 共計 14 州，*see supra* note 13, at 24-5.

<sup>82</sup> *See supra* note 10, at 25-6.

<sup>83</sup> *See supra* note 10, at 26.

Wyoming 則毋須提供提案標題。

■ 選民手冊上的提案摘要<sup>84</sup>

- (1)、選票上的提案摘要大多交由法務部長負責，如 California、Idaho、Mississippi、Missouri、Montana、Nebraska、Oregon、South Dakota、Utah、Washington。
- (2)、交由提案人負責者，如 Alaska（摘要需經副州長同意）、Arkansas（摘要需經法務部長同意）、Florida（摘要需經州務卿同意）、Illinois（摘要需經選舉委員會“Board of Elections”同意）、Ohio（摘要需經法務部長同意）、Oklahoma（摘要需經州務卿及法務部長同意）。
- (3)、由州務卿負責者，如 Arizona（摘要需經法務部長同意）、North Dakota（摘要需經法務部長同意）、Massachusetts（摘要需經法務部長同意）、Wyoming。
- (4)、交由州務卿及法務部長共同負責者，如 Nevada。
- (5)、交由州務卿及選票標題委員會（Ballot Title Board）負責者，如 Colorado。
- (6)、交由 Revisor of Statutes 負責者，如 Maine。
- (7)、交由 Director of Elections 負責者，如 Michigan（摘要需經 Board of State Canvassers 同意）。

3、財政分析<sup>85</sup>

選民通常在缺乏關於創制提案的預算概念投下選票，而將如何籌措預算乙事交由立法機關決定，在這樣的情況下，為了施行新通過的創制提案，可能會排擠到其他政策原有的預算。

因此，目前共有 12 個州<sup>86</sup>要求當創制提案會影響到州政府的財政預算時，提案必須提供財政分析（Fiscal Analysis）。此份分析通常由財政機關（fiscal agency）撰寫，並在公布在提案、選民資訊手冊（voter info pamphlet）或於選票上標示。

此外，有論者主張，單純讓選民知悉一項提案將增加多少支出多，並不足以讓選民因此做出正確的判斷，一份完整的財政分析，應該一併考量該州的歲入<sup>87</sup>。

<sup>84</sup> See *supra* note 10, at 26.

<sup>85</sup> See *supra* note 10, at 27.

<sup>86</sup> 此 12 個州為：Arizona、California、Colorado、Mississippi、Missouri、Montana、Nevada、Ohio、Oregon、Utah、Washington、Wyoming，see *supra* note 10, at 27.

<sup>87</sup> See *supra* note 10, at 27-8.

## 五、審議程序

由於所有創制案皆與法律條文或憲法條文之修正有關，在遣詞用字方面，可能相當冗長且需要一些技巧，因此大部分的州皆會對提案的形式（form）及用語（language）進行審查。此外，提案的合憲性（constitutionality），亦會成為審查的對象<sup>88</sup>。

提案之審查依不同的類型基準，可分為強制性審核（Mandatory）與選擇性審查（Optional），以及形式審查（Technical）及內容審查（Content）。

### （一）、強制性審查與選擇性審查

「選擇性審查」係指送交審查與否由提案人自行決定；「強制性審查」則係指提案人依規定必須將其提案送審，不過，必須注意者係，此並不意謂提案人當然必須採用審核機關的建議。

在採取強制性審查的州中，僅有 4 州要求提案人必須採納州政府審查後的建議<sup>89</sup>：<sup>90</sup>

- 1、Arkansas：如一提案使用誤導性術語（misleading terminology），法務部長得否決該提案。
- 2、Utah：如一提案明顯違憲（patently unconstitutional）、顯為常理（nonsensical）或即使通過後亦無法成為法律，法務部長得拒絕該提案。
- 3、Oregon：如一提案違反創制提案所規定的單一主題限制，法務部長得終止提案宣傳。
- 4、Florida：最高法院在進行審查的過程中，如認為一提案違憲或違反單一主題限制，得終止該提案程序。

### （二）、形式審查與內容審查

在審查過程中，若干州僅係單純為確保提案符合法律所要求的形式要件；若干州則進一步審查提案用語。目前共有 10 州要求州務卿辦公室或法務部長對提案形式進行審核<sup>91</sup>。12 州則對提案在進行宣傳及連署認證前，審查提案用語、內

<sup>88</sup> See *supra* note 10, at 22.

<sup>89</sup> See *supra* note 4, at 15.

<sup>90</sup> 採取強制性審查之州，以科羅拉多州(Colorado)為例，雖然採取強制性審查，規定提案人必須將提案送審，進行形式審查及內容審查（詳下述），否則不得決定提案題目，審查由 Colorado 的立法顧問及法律服務局（Legislative Council and Legal Services）進行，該局會為創制提案舉行公聽會（public hearing），發表該局對於系爭創制提案的評論及意見。然而，審查的目的僅在於「協助」提案人釐清系爭提案內容，提案人並無義務採用相關該局提供的建議。See *supra* note 10, at 24.

<sup>91</sup> 這 10 州為：Arizona、Arkansas、Maine、Massachusetts、Missouri、Nevada、North Dakota、Oklahoma、South Dakota 及 Wyoming，see *supra* note 4, at 15.

容或合憲性<sup>92</sup>，以確保提案用語與現行憲法或法律用語一致。進行內容審查的州，基本上均係以「協助」為目的，且提供協助的範圍相當廣泛，在 California<sup>93</sup>、Massachusetts<sup>94</sup>、Montana<sup>95</sup>和 Oregon<sup>96</sup>，提案人得僅提供提案初稿（draft）或提案想法（idea）予負責審核並提供協助的機關，交由其撰寫提案。

### （三）、審查機關

各州負責審查及提供協助的機關不盡相同，可能係州務卿（Secretary of State）、法務部長（Attorney General）、法律部（Department of Law）、立法顧問部門（Legislative Counsel, Legislative Council and Legal Services, Revisor of

---

<sup>92</sup> 進行內容審查的州為：Alaska（選擇性）、California（選擇性）、Colorado（強制性）、Idaho（強制性）、Massachusetts（強制性）、Mississippi（強制性）、Montana（強制性）、Oregon（選擇性）、Utah（強制性）、Washington（選擇性）、Wyoming（強制性），*see supra* note 10, at 23。

<sup>93</sup> CAL. GOVERNMENT CODE § 10243. “The Legislative Counsel shall cooperate with the proponents of an initiative measure in its preparation when: (a) Requested in writing so to do by 25 or more electors proposing the measure; and (b) In the judgment of the Legislative Counsel there is reasonable probability that the measure will be submitted to the voters of the State under the laws relating to the submission of initiatives.”

<sup>94</sup> MASS. CONST. amend. art. LXXIV, § 1. “Article XLVIII of the amendments to the constitution is hereby amended by striking out section three, under the heading “THE INITIATIVE. III. Initiative Petitions.”, and inserting in place thereof the following: -

Section 3. Mode of Originating.- Such petition shall first be signed by ten qualified voters of the commonwealth and shall be submitted to the attorney-general not later than the first Wednesday of the August before the assembling of the general court into which it is to be introduced, and if he shall certify that the measure and the title thereof are in proper form for submission to the people, and that the measure is not, either affirmatively or negatively, substantially the same as any measure which has been qualified for submission or submitted to the people at either of the two preceding biennial state elections, and that it contains only subjects not excluded from the popular initiative and which are related or which are mutually dependent, it may then be filed with the secretary of the commonwealth. The secretary of the commonwealth shall provide blanks for the use of subsequent signers, and shall print at the top of each blank a fair, concise summary, as determined by the attorney-general, of the proposed measure as such summary will appear on the ballot together with the names and residences of the first ten signers. All initiative petitions, with the first ten signatures attached, shall be filed with the secretary of the commonwealth not earlier than the first Wednesday of the September before the assembling of the general court into which they are to be introduced, and the remainder of the required signatures shall be filed not later than the first Wednesday of the following December.” *See also* The Official Website of the Attorney General of Massachusetts, Public Participation in Initiative Petition Review, <http://www.mass.gov/ago/government-resources/initiatives-and-other-ballot-questions/public-participation-in-initiative-petition-review.html> (last visited Jul. 18, 2012).

<sup>95</sup> MO CODE tit. 13, ch. 27, § 202. “(1) A proponent of a ballot issue shall submit the text of the proposed ballot issue to the secretary of state together with draft ballot issue statements intended to comply with 13-27-312. Petitions may not be circulated for the purpose of signature gathering more than 1 year prior to the final date for filing the signed petition with the county election administrator. The secretary of state shall forward a copy of the text of the proposed issue and statements to the legislative services division for review. (2) (a) The legislative services division staff shall review the text and statements for clarity, consistency, and conformity with the most recent edition of the bill drafting manual furnished by the legislative services division, the requirements of 13-27-312, and any other factors that the staff considers when drafting proposed legislation....”

<sup>96</sup> OR. CONST., art IV, § 1(4)(a). “Petitions or orders for the initiative or referendum shall be filed with the Secretary of State. The Legislative Assembly shall provide by law for the manner in which the Secretary of State shall determine whether a petition contains the required number of signatures of qualified voters. The Secretary of State shall complete the verification process within the 30-day period after the last day on which the petition may be filed as provided in paragraph (e) of subsection (2) or paragraph (b) of subsection (3) of this section.”

Statutes, Director of Legislative Research Council or Assistant Code Revisor)、選舉部門 (Division of Elections or Bureau of Elections) 或是副州長 (Lieutenant Governor) 等<sup>97</sup>。

## 六、公投效力

針對「憲法創制」之提案，一旦經公民投票通過後，公投結果具有修改憲法內容之效力。雖然「立法創制」之公投結果亦有修改法律規定之效力，但目前州立法機關仍有修改或廢止「經創制通過」之法律的權力，因此，目前美國有 10 州 (Alaska、Arizona、Arkansas、California、Michigan、Nevada、North Dakota、Oregon、Washington、Wyoming) 對於立法機關此權力受有時間上或修正門檻之限制。

就複決制度而言，因立法複決的發起不外乎是由於憲法的要求，或是政府機關主動 (voluntarily) 選擇將提案提交予人民複決，故一旦符合複決制度所規定之投票門檻，該憲法修正案或法律案將生修法或廢止之效力。

然而，若使用「諮詢性複決」，因此種複決程序係由立法機關或州長主動將某一公共政策議題交付公民投票，以獲知民意的偏好，原則上投票結果不具拘束力，除非諮詢性複決通常在州憲法有明文規定時，方會獲得政府機關或立法機關之採用。例如 2002 年羅德島 (Rhode Island) 所舉行的「諮詢性複決議題 5」 (Question 5)，該諮詢性複決係由州長發動詢問選民是否支持修改州憲法以促使政府的三大部門平等運作 (co-equal)，雖然投票結果顯示選民壓倒性的支持該項提議，但因諮詢性複決的投票結果不具拘束力，羅德島的州長及立法機關均不具有立法實行該提案的法律義務。

## 七、連署方式

連署是提案過程中最關鍵的一個環節，要求連署最主要目的在於確保提案在進入投票前，已獲得一定的基本支持，各州關於連署門檻的設定各有不同的考量，而且通常是以「前一次大選州政府公職職位投票數」的一定百分率為基準<sup>98</sup>。

各州連署書之格式不盡相同，茲蒐集 1904 年至 2009 年，交付投票的創制提案數量前五名：Oregon、California、Colorado、North Dakota 及 Arizona<sup>99</sup>之連署書樣本供參考。

### (一)、提案宣傳人 (Petition Circulators)

提案宣傳人係在提案連署過程負責徵集連署之人。州政府有許多種方式控管

<sup>97</sup> See *supra* note 10, at 22-3.

<sup>98</sup> See *supra* note 10, at 33; *supra* note 56, at 45.

<sup>99</sup> 參見附件三、附件四、附件五、附件六與附件七。

提案宣傳人之資格，最常見者包括：住居限制、揭露提案宣傳人為有償或無償性質、禁止依據連署數量給付提案宣傳人酬勞、提案宣傳人須見證提案連署並對連署之真實合法性進行宣誓（attest）、以及禁止不道德的行為等<sup>100</sup>。

#### 1、提案宣傳人須為登記選民及住居要求

Colorado 過去曾規定，負責宣傳創制提案的人，必須也是有資格就其所宣傳的創制提案投下選票之人。不過，在 1999 年，美國最高法院於 *Victoria Buckley vs. American Constitutional Law Foundation* 案（119 S. Ct. 636 (1999)）案，宣告 Colorado 限制僅有 Colorado 登記選民（registered voter）始得在 Colorado 宣傳創制提案的規定，違反美國憲法第一號修正案所保障之權利，因而無效。同一時期，至少還有 13 個州有類似規定，因此必須修法。許多原本要求提案宣傳人必須是當地「登記選民」的州，包括 Arizona、California、Idaho、Utah 與 Wyoming，於上述最高法院判決出現後，將其規定改為要求提案宣傳人為「已登記之該州選民」或「居住於該州之公民」<sup>101102</sup>。

#### 2、揭露提案宣傳人為有償或義務性質（Paid vs. Volunteer）

1990 年代，在 California 與 Oregon 普遍存在支薪的提案宣傳人。然而，有

<sup>100</sup> [http://www.ncsl.org/legislatures-elections/elections/laws-governing-petition-circulators.aspx#Residency\\_Age\\_Requirements](http://www.ncsl.org/legislatures-elections/elections/laws-governing-petition-circulators.aspx#Residency_Age_Requirements) (last visited Jul. 1, 2012).

<sup>101</sup> ARIZONA REVISED STATUTES tit. 19, ch. 1, art. 2, 19-114(A). “No county recorder or justice of the peace and no person other than a person who is qualified to register to vote pursuant to section 16-101 may circulate an initiative or referendum petition and all signatures verified by any such person shall be void and shall not be counted in determining the legal sufficiency of the petition.”

CALIFORNIA ELECTION CODE § 9021. “A person who is a voter or who is qualified to register to vote in this state may circulate an initiative or referendum petition anywhere within the state. Each section of the petition shall bear the name of a county or city and county, and only qualified registered voters of that county or city and county may sign that section. The circulator may sign the section he or she is circulating as provided in Section 106.”

IDAHO STATUTES tit. 34, ch. 18, § 34-1807. “Any person who circulates any petition for an initiative or referendum shall be a resident of the state of Idaho and at least eighteen (18) years of age. Each and every sheet of every such petition containing signatures shall be verified on the face thereof in substantially the following form, by the person who circulated said sheet of said petition, by his or her affidavit thereon, and as a part thereof:....”

UTAH CODE tit. 20A, ch. 1, § 307. “Notwithstanding any other provision in this title that requires a person who signs the verification on a petition to be a resident, a person who is not a resident may sign the verification on a petition if:

(1) the person signing the petition is a resident who is temporarily located outside the state at the time of signing; and

(2) the person signing the verification meets all the requirements in the verification, except for the residency requirement.”

WYOMING STATUTES tit. 22, ch. 24, § 107. “(a) The qualified registered voters who subscribe to the application are designated as sponsors. The committee may designate additional qualified individuals to act as circulators of the petitions by giving written notice to the secretary of state verifying under oath the names, qualifications and addresses of those so designated. An individual shall not be qualified to act as a circulator unless he is a citizen of the United States, a bona fide resident of Wyoming and is at least eighteen (18) years of age. For purposes of this section “resident” means a person who has maintained a residence in Wyoming, as defined by W.S. 22-1-102, for a period of at least ninety (90) days prior to circulating a petition. (b) The committee of sponsors shall file receipt and expenditure reports as required by W.S. 22-25-106.”

<sup>102</sup> See *supra* note 4, at 20; *supra* note 10, at 34-5.

論者主張，有償的提案宣傳人蒐集連署並以此獲得報酬，因此較有可能發生扭曲提案內容或假造連署簽名等欺詐行為<sup>103</sup>；亦有人批評此種連署徵集方式，等同於容許經濟能力較佳的個人或團體，以金錢「購買」提案進入公民投票的機會。基於上述原因，Ohio、South Dakota 及 Washington 分別在 1913 年與 1914 年通過法律，禁止給付酬勞（paid）予提案宣傳人。隨後，類似的禁止規定相繼在 Oregon（1935 年立法）、Colorado（1941 年立法）、Idaho 與 Nebraska（1988 年立法）出現。在 1980 年代，美國法院對於禁止給付酬勞予提案宣傳人的立場一直相當堅定<sup>104</sup>。一直到 1988 年，美國聯邦最高法院宣告禁止給付酬勞予提案宣傳人之規定，限制提案人發表政治性言論的權利，違反美國憲法第一修正案及第十四修正案而無效<sup>105</sup>。此後，有些州改以要求提案宣傳人必須向可能的連署人揭露其為有償或義務性質。目前，至少有 10 州<sup>106</sup>要求提案宣傳人必須揭露（大部分在提案文件上揭露）其為領有報酬或是義務的宣傳人。以 Arizona 為例，違反此揭露義務所徵集到的簽名將被宣告無效，不得計入提案連署內<sup>107</sup>。<sup>108</sup>

### 3、禁止依據連署數量給付提案宣傳人酬勞

Maine、Mississippi、North Dakota、Washington 及 Oregon 曾立法禁止根據提案宣傳人所徵集到的連署數量計酬（payment per signature），但是允許給付提案宣傳人薪水或按時計酬（payment on a salary or hourly basis）<sup>109</sup>。然而，除了 North Dakota<sup>110</sup>及 Oregon<sup>111</sup>的相關立法分別經美國第九巡迴上訴法院及第八巡迴上訴法院予以維持外，其餘各州的相關立法，皆遭聯邦地方法院宣告違憲（unconstitutional）<sup>112</sup>。

目前在實務上，許多提案人會依據提案宣傳人所徵集到的連署數量給付報酬，每份連署的報酬大約為 1 美元至 3 美元之間；有時甚至高至 10 美元<sup>113</sup>。Alaska 則是明文規定提案宣傳人每份連署可以獲得的報酬不得高於 1 美元<sup>114</sup>。

<sup>103</sup> See *supra* note 99.

<sup>104</sup> See *supra* note 10, at 33-4.

<sup>105</sup> Meyer vs. Grant, 486 U.S. 414 (1988).

<sup>106</sup> 這些州為：Alaska（揭露於提案文件上）、Arizona（揭露於提案文件上）、Colorado（連署徵集人必須配戴名牌，並將其為有償/義務之性質揭露於名牌上）、Idaho（揭露於提案文件上）、Missouri（須提交一份表格予州務卿）、Nebraska（揭露於提案文件上）、North Dakota（揭露於註冊表格“registration form”，提交予州務卿）、Ohio（揭露於宣傳人償付聲明書“Circulator’s Compensation Statement”，該聲明書係提案文件的一部分）、Oregon（揭露於提案文件上）及 Wyoming（揭露於提案文件上），see *supra* note 99.

<sup>107</sup> See *supra* note 99.

<sup>108</sup> 關於提案人有償或無償揭露之實例與討論，請參附件八。

<sup>109</sup> See *supra* note 10, at 34.

<sup>110</sup> Initiative & Referendum Institute v. Jaeger, 241 F.3d 614, 617 (8th Cir.2001).

<sup>111</sup> Prete v. Bradbury, 438 F.3d 949 (9th Cir. 2006).

<sup>112</sup> On Our Terms '97 PAC v. Secretary of State, 101 F.Supp.2d 19 (D. Maine 1999). Term Limits Leadership Council v. Clark, 984 F.Supp. 470 (S.D. Miss. 1997). LIMIT v. Maleng, 874 F.Supp. 1138, 1140 (W.D. Wash. 1994).

<sup>113</sup> See *supra* note 10, at 34.

<sup>114</sup> See *supra* note 4, at 20.



依據連署數量給付提案宣傳人酬勞的給薪方式引起一定之爭議。反對此種計酬方式者認為，此種依據連署數量給付報酬的給薪方式，可能使得提案宣傳人為蒐集更多的簽名，而在連署過程中以扭曲提案內容或偽造簽名等方式進行欺詐<sup>115</sup>。

#### 4、宣傳人須見證提案連署，並對連署合法性進行宣誓

目前大部分設有創制制度的州，皆要求提案宣傳人必須「見證」(witness)提案的連署簽名，且提案宣傳人必須簽署一份宣誓書(oath or affidavit)，聲明就其所知，每一份連署皆是真實有效的<sup>116</sup>。

有這類規定的州為：Alaska、Arizona、Arkansas、California、Colorado、Idaho、Illinois、Maine、Missouri、Montana、Nebraska、Nevada、North Dakota、Ohio、Oregon、South Dakota、Utah、Washington 及 Wyoming，共計 19 個州。Massachusetts、Michigan、Mississippi 及 Oklahoma 等州的州憲法未有相關規定。Florida 則允許連署在提案宣傳人不在場的狀況下進行<sup>117</sup>。

#### 5、禁止不正當行為<sup>118</sup>

除了上述規定外，在許多州設有其他禁止規定，禁止提案宣傳人從事某些不正當行為，以避免連署造假，並維持創制制度的健全。常見的禁止行為包括：

- (1)、禁止給付或收受金錢或其他物品以連署或不連署一提案<sup>119</sup>；
- (2)、禁止脅迫連署或不連署一提案；
- (3)、禁止扭曲提案內容，或拒絕讓連署人閱讀提案內容；
- (4)、禁止僅針對提案的部份進行宣傳；
- (5)、禁止偽造連署簽名；
- (6)、禁止以同意簽署另一份提案作為交換；
- (7)、禁止期約報酬、提出要約希望獲取報酬或接受報酬以廢棄、出售或破壞提案；
- (8)、禁止利用提案進行勒索。

比較特別的是，Oregon 規定，創制提案的提案領銜人 (the chief proponents of an initiative proposal)，必須就其提案宣傳人的違法行為，而承擔一定法律責

---

<sup>115</sup> See *supra* note 99.

<sup>116</sup> See *supra* note 99.

<sup>117</sup> See *supra* note 99.

<sup>118</sup> See *supra* note 99; see also *supra* note 10, at 35.

<sup>119</sup> 這些州為：Arizona、California、Colorado、Idaho、Maine、Mississippi、Nebraska、Ohio、Washington 及 Wyoming，see *supra* note 99.

任<sup>120</sup>。

## (二)、連署期間

### 1、創制

由於創制程序的使用日漸頻繁<sup>121</sup>，許多州試圖透過法律限制連署徵集的時間及地點。

各州關於創制提案之連署期間（即宣傳期間）多設有規定，惟不盡相同，短至 60 日（Massachusetts），長則 4 年（Florida）。在設有創制制度的 24 州中，其中 17 州<sup>122</sup>給予提案人 1 年或 1 年以上的連署期間。Arkansas、Ohio 及 Utah 則不限制連署期間<sup>123</sup>。

### 2、複決

公民複決提案之連署期間則相對較短，平均而言約 90 日至 120 日不等<sup>124</sup>。

### 3、遞交截止日

與連署期間息息相關的是遞交提案的截止日，各州規定亦不盡相同，有以立法機關之會期召開為基準者：如 Alaska（須於立法機關會期召開前遞交）、Maine（須於立法機關第一次定期會<sup>125</sup>召開後的 50 日前遞交；或於立法機關第二次定期會召開後的 25 日內遞交）、Michigan（法律創制案須於立法機關會期開始之 10 日前遞交）、Mississippi（立法機關會期召開之 90 日前遞交）、Ohio（法律創制案須於立法機關會期召開 10 日前遞交）、Washington（間接創制案：立法機關定期會召開 10 日前遞交）、Wyoming（立法機關定期會召開前遞交）<sup>126</sup>。

有以選前之一定期間為截止日者，如 Arizona（須於選前 120 日遞交）、Arkansas（須於選前 120 日遞交）、Colorado（須於選前 3 個月遞交）、Florida（須於選前 91 日遞交）、Michigan（憲法創制案須於選前 120 日遞交）、Missouri（下次定期選舉“regular election”的 6 個月前遞交）、Montana（選舉前 4 個月的第三個星期五<sup>127</sup>為遞交截止日）、Nebraska（須於大選前 4 個月遞交）、North Dakota（須於選前 90 日遞交）、Ohio（憲法創制案須於大選舉行 90 日前遞交）、Oklahoma

---

<sup>120</sup> See *supra* note 99.

<sup>121</sup> 詳下第三、二項之統計表。

<sup>122</sup> 這些州為 Alaska（1 年）、Arizona（2 年）、Arkansas（無限制）、Florida（4 年）、Idaho（18 個月，適逢選舉時，則以當年 4 月 30 日為連署期間最後一日，兩者以較早者為準）、Illinois（2 年）、Maine（1 年）、Mississippi（1 年）、Missouri（18 個月）、Montana（1 年）、Nebraska（2 年）、North Dakota（1 年）、Ohio（無限制）、Oregon（2 年）、South Dakota（1 年）、Utah（無限制）、Wyoming（18 個月），see *supra* note 10, at 36.

<sup>123</sup> See *supra* note 10, at 36.

<sup>124</sup> See *supra* note 22, at 227.

<sup>125</sup> “Regular session.”

<sup>126</sup> See *supra* note 10, at 36.

<sup>127</sup> “By the third Friday of the fourth month preceding the election.”

(下次大選舉行 60 日前遞交)、Oregon (大選前 120 日遞交)、South Dakota (憲法創制案需於下次大選前 1 年遞交)、Washington (直接創制案需於下次州大選“state general election”的 4 個月前遞交)。

或規定一日期者，如 Massachusetts (12 月的第一個週三的前 14 日為遞交截止日)、Nevada (憲法創制案：偶數年的六月的第三個星期二；法律創制案：偶數年的十一月的第二個星期二為遞交截止日)、South Dakota (法律創制案需於大選當年的五月的第一個星期二前遞交)、Utah (六月一日前遞交)。

除此之外，California 則規定須於提案正式摘要公布後的 150 完成連署，且遞交提案與選舉舉行日之間，至少必須間隔 131 天，始得置入該次投票。<sup>128</sup>

#### 4、連署地點

除了連署期間的限制外，另一個提高連署難度的手段是禁止連署徵集人在投票日於投票處 (polling locations) 徵集連署。投票日當天，投票處將聚集大量的登記選民，可以說是徵集連署的最佳地點。一旦限制連署徵集人不得於投票處徵集連署，將降低連署徵集人徵集有效連署的速度。目前除了 Maine<sup>129</sup>、Montana、North Dakota<sup>130</sup> 及 Oregon<sup>131</sup> 未禁止連署徵集人於投票處徵集連署之外，其餘各州為了維持投票處秩序，並防止選舉舞弊和恐嚇<sup>132</sup>，均禁止連署徵集人於投票處周圍徵集連署。其中，最嚴格者為 Oklahoma、Washington 及 Wyoming，該三州規定投票日當天，不得於距離投票處 100 碼 (300 feet/100 yard) 內徵集連署；最寬鬆者則為 Missouri，規定投票日當天，不得於距離投票處 25 呎 (25 feet) 內徵集連署。禁止連署徵集人在投票日於投票處徵集連署的 20 州中，共有 8 州<sup>133</sup> 規定不得於距離投票處 100 呎內徵集連署<sup>134</sup>。

<sup>128</sup> 劃定適當的提案連署期間並不容易。太短的連署期間，將不利於志願連署徵集人的運作，但連署期間太長，又可能導致連署人在連署後、提案人遞交予選舉機關驗證 (verification) 前撤銷其連署，而導致較高比例的無效連署。一個重要的觀察是，較長的連署期間並不必然使得創制案較可能得以交付投票。例如 Florida (連署期間為 4 年) 及 Illinois (連署期間為 2 年)，雖然擁有較長的連署期，然而幾乎沒有創制案交付投票；相對地，California (連署期間為 150 日)、Colorado (連署期間為 6 個月) 及 Washington (直接創制：6 個月；間接創制：10 個月)，雖然連署期間較短，其交付投票的創制提案數量，卻是在定有創制制度的州中最高者。由此可知，即使賦予提案人較長的連署期間，並不必然將導致大量的創制提案交付投票。See *supra* note 10, at 37

<sup>129</sup> 惟連署徵集人須待選民完成投票後始得靠近，see *supra* note 4, at 22.

<sup>130</sup> 雖未設有距離限制，然選舉委員會如認為有所不妥或阻礙 (problem/obstruction)，得要求連署徵集人移動至較遠離投票處的地點，see *supra* note 4, at 22.

<sup>131</sup> Oregon 的所有投票皆以郵寄方式進行 (by mail)，因此並不會設置投票處，see *supra* note 4, at 22.

<sup>132</sup> See Kimberly J. Tucker, "You Can't Wear That to Vote": The Constitutionality of State Laws Prohibiting the Wearing of Political Message Buttons 2 (Am. Univ. Wash. College of Law, bepress Legal Series, Working Paper No. 977, 2006); Anderson v. Celebrezze, 460 U.S. 780 (1983). "As a practical matter, there must be a substantial regulation of elections if they are to be fair and honest and if some sort of order, rather than chaos, is to accompany the democratic processes."

<sup>133</sup> 這 8 州為：Arkansas、California、Colorado、Illinois、Michigan、Nevada、Ohio 及 South Dakota，see *supra* note 4, at 21-2.

<sup>134</sup> See *supra* note 4, at 21-2.

## 八、連署門檻

### (一)、人數比例

徵集達到門檻之連署，係創制提案過程中的重要環節。值得特別注意者係，雖然各州就連署門檻的規定不盡相同，然而所有的州均係以一定比例的選民（voting public）人數為門檻，而非要求一絕對數量的連署人數。

連署門檻比例所採用之「母數」，通常是最近一次選舉中的「特定公職職位（大部分是州長）投票數」。在少數州，連署門檻則係以「總投票數」、「登記選民總數」或「全州居民」的一定比例。

由於修改憲法之難度高於修改法律，因此除了 Colorado、Massachusetts 及 Nevada 以外，在同時擁有憲法創制及法律創制的州中，憲法創制案的連署門檻皆較法律創制案為高<sup>135</sup>。根據統計，「法律創制」提案的平均連署門檻是「前次選舉州長投票數」的 7.23%；「憲法修正創制」提案的平均連署門檻則是「前次選舉州長投票數」的 9.17%<sup>136</sup>。

以法律創制案連署門檻的百分比觀之，最低者為 North Dakota（連署門檻為「居民人數」的 2%，以 2002 年而言，約必須取得 12,844 人之連署始得交付投票）；最高者為 Wyoming（連署門檻為「前次選舉投票總數」的 15%，以 2002 年而言，約必須取得 33,253 人之連署始得交付投票）<sup>137</sup>。然而由於 Wyoming 的人口數偏少，因此其實際人數並不特別地高。若以實際連署人數而論，最高者應為 California（連署門檻為「前次選舉州長投票數」的 5%，以 2002 年而言，約必須取得 419,260 人之連署始得交付投票）。

以憲法創制案連署門檻的百分比而言，最低者為 Massachusetts（連署門檻為「前次選舉州長投票數」的 3%，以 2002 年而言，約需取得 57,100 人之連署始得交付投票），最高者則為 Arizona（連署門檻為「前次選舉州長總投票數」的 15%，以 2002 年而言，約取得 185,145 人之連署始得交付投票）。同樣地，若論實際的連署人數，最高者應為 California（連署門檻為「前次選舉州長投票數」的 8%，以 2002 年而言，約需取得 670,816 人之連署，始得交付投票）<sup>138</sup>。

由於各州計算「比例」之母數不盡相同，為了呈現較為清楚之比較基準，茲將 1904 年至 2009 年，交付投票的創制提案數量前五名：Oregon、California、Colorado、North Dakota 及 Arizona<sup>139</sup> 各州之「最近一次選舉權人數」、「實際投票數」及「連署門檻」等資料統計如附件九所示。由此表之結果，吾人可以發現「實

<sup>135</sup> See *supra* note 10, at 37; see also *supra* note 4, at 20.

<sup>136</sup> See *supra* note 4, at 20.

<sup>137</sup> See *supra* note 10, at 37-8; see also *supra* note 56, at 46.

<sup>138</sup> See *supra* note 10, at 37-8.

<sup>139</sup> 詳本文第三、三項。

際所需的連署人數」與「全州選舉權人數」之比例，大約是以其他母數作為連署門檻所規定比例之一半<sup>140</sup>。

## (二)、地理分布限制 (Geographic Distribution Requirements)

特別一提的是，美國各州設有創制制度者，制度中有無存在規定地理分布限制者乃一大議題。蓋許多擁有創制制度的州，以面積而言，主要組成是鄉村地區；不過，大部分的人口卻集中在少數的幾個都市地區。在這種人口分布類型的州，若缺少對於連署人的地理分布限制，將會使得提案人在大城市裡即可徵集足夠的連署，而這些生活在大城市的選民，因而握有代表整個州決定何種議題得交付公民投票的權力，對於鄉村地區的選民不甚公平<sup>141</sup>。

為了避免連署人數高度集中於某一區域，在設有創制制度的 24 個州裡，目前有 13 州<sup>142</sup>對連署人地理分布設有限制。例如，Alaska 要求法律創制案的連署需遍及 27 個選區 (election districts) 中的三分之二地區，Massachusetts 則規定無論係法律創制案或憲法創制案，不得有超過 25% 的連署來自於同一個郡<sup>143</sup>。Mississippi 於設立創制制度時，為了減低少數族群的疑慮，規定參與連署的人數的五分之一，必須來自五個國會選區 (congressional districts) 的同意 (Mississippi 五個國會選區的其中之一，係由黑人族群佔絕大多數)<sup>144</sup>。

支持此種地理分布限制的論者認為，此項要求得以迫使提案人尋求其提案獲得全州性的支持，而非僅是人口集中的城市。反對者則認為地理分布限制對提案人加諸不必要的負擔，蓋於鄉村地區徵集連署勢必較於都市地區徵集連署更為困難，同時，此項限制將使得通過連署門檻而得交付投票的創制提案更為困難<sup>145</sup>。

依學者之統計，全美創制制度 60% 使用率的六個州 (Arizona、California、Colorado、North Dakota、Oregon 及 Dakota)，均無地理分布限制的規定<sup>146</sup>。此外，無地理分布限制的 14 州與有地理分布限制的 13 州提交公民投票的提案數，以 1950 年後而言，無地理分布限制的各州平均有 48 個提案 (包括創制案與公民複決案)；相較之下，有地理分布限制的各州則平均有 22 個提案<sup>147</sup>。此結果顯示，地理分布限制確實在公民投票程序中扮演阻礙的角色。

## (三)、驗證連署人數

### 1、驗證機關

<sup>140</sup> North Dakota 直接以全州人口數為連署門檻人數的母數，故無此現象。

<sup>141</sup> See *supra* note 10, at 38.

<sup>142</sup> 這 13 州為：Alaska、Arkansas、Idaho、Massachusetts、Maryland、Mississippi、Missouri、Montana、Nebraska、Nevada、Ohio、Utah 及 Wyoming，see *supra* note 10, at 39-40.

<sup>143</sup> See *supra* note 10, at 39-40.

<sup>144</sup> See *supra* note 22, at 224.

<sup>145</sup> See *supra* note 10, at 38.

<sup>146</sup> See *supra* note 4, at 22.

<sup>147</sup> See *supra* note 22, at 225-7.

24 個州中有 15 個州交由州級的選舉官員 (state's chief election official) 進行驗證；其餘 9 州則由郡級 (county level) 進行驗證，完成後再轉交其州選舉官員<sup>148</sup>。以下依不同驗證機構列示相關施行的州。

(1) 交由州級的選舉官員進行驗證者

Alaska (副州長)、Arkansas (州務卿辦公室"Secretary of State's office")、California (州務卿)、Colorado (州務卿)、Illinois (州選舉委員會"state Board of Elections")、Maine (州務卿)、Michigan (州檢票委員會"board of state canvassers")、Missouri (州務卿)、North Dakota (州務卿)、Oklahoma (州務卿)、Ohio、Oregon (選舉部門"Election Division")、South Dakota、Washington (州務卿)、Wyoming (州務卿)<sup>149</sup>。

(2) 交由郡級的選舉官員進行驗證者

Arizona (郡記錄人員"county recorders")、Florida (各郡的選舉管理員"Supervisor of Elections of each county")、Idaho (郡書記員"county clerk")、Massachusetts (當地選舉登記員"local registrars"或選舉專員"election commissioners")、Mississippi (郡巡迴書記員"county Circuit Clerk")、Montana (郡辦公室"county official")、Nebraska (當地選舉官員"local election officials")、Nevada (郡書記員/登記員"county clerks/registrars")、Utah (郡書記員"county clerks")<sup>150</sup>。

## 2、驗證方式

驗證方式主要分為三種類型：(一) 推定有效、(二) 抽樣驗證以及 (三) 逐一驗證。<sup>151</sup>

「推定有效」之驗證方式係指州政府僅單純計算連署人數並推定所有的連署皆為有效<sup>152</sup>。例如，以 Ohio 而言，連署在未被證明為無效前，皆被推定為有效；不過，任何人皆得向選舉委員會 (board of elections) 提出連署有效性的質疑<sup>153</sup>。

其次，目前 24 個州中，計有 10 個州<sup>154</sup> 允許「抽樣驗證」。採取抽樣驗證者，大部分會對至少 5% 連署進行抽樣<sup>155</sup>。比較特別的是 North Dakota。由於 North Dakota 並未設有選民登記制度，因此並無所謂的「登記選民」，提案人徵集居住

<sup>148</sup> See *supra* note 10, at 41.

<sup>149</sup> See *supra* note 10, at 41-2.

<sup>150</sup> See *supra* note 10, at 41-2.

<sup>151</sup> See *supra* note 4, at 22-4.

<sup>152</sup> See *supra* note 4, at 22.

<sup>153</sup> See *supra* note 10, at 42; see also *supra* note 4, at 23.

<sup>154</sup> 這 10 個州為：Arizona、California、Colorado、Illinois、Missouri (由州務卿斟酌採逐一驗證或抽樣驗證)、Montana、Nevada、North Dakota、Oregon、Washington (由州務卿斟酌採逐一驗證或抽樣驗證；原則上州務卿會逐一驗證每一個連署，但當連署人數明顯大過連署門檻時，州務卿得採用抽樣驗證)，see *supra* note 4, at 41-2.

<sup>155</sup> See *supra* note 10, at 41.

於 North Dakota 的合法選民連署後，須由州務卿以問卷、明信片、電話、個人訪談以及其他方式進行代表性隨機抽樣 (representative random sampling) 之驗證<sup>156</sup>。

### 3、驗證期間

驗證期間通常約為 1 個月。大部分的州允許提案人參與觀察驗證過程。在 Arkansas 及 Ohio，如果驗證後的連署人數未達連署門檻，允許提案人在一定期間內（在 Arkansas 為 30 日；Ohio 為 10 日）繼續徵集連署，以補不足。在大部分的州，一旦驗證後的連署人數未達連署門檻，該提案將自動失去交付投票的資格<sup>157</sup>。

### 九、通過門檻

Alaska、California、North Dakota 及 Oklahoma 允許創制提案於初選 (primary election) 及特別選舉 (special election) 中合併舉行投票。Colorado (僅歲入議案 “revenue measures”)、Maine、Mississippi、Ohio、Oklahoma 及 Washington 則允許創制提案於奇數年選舉 (odd-year, 亦即沒有進行州議會議員選舉的奇數年) 進行投票。事實上，選民在普選中的投票率，一般會高於初選、奇數年選舉及特別選舉的投票率。因此，提案者往往會估算出最合宜推出提案的時機，以提高成功機率<sup>158</sup>。

無論是法律創制案或憲法修正案，多數的州僅要求取得於該次法律創制案或憲法修正案中，「投票人數的簡單多數」 (simple majority) 的選民投票同意即可通過創制提案，並無特別的門檻要求。相對地，就不是採行此種規定者而言，無論是並非以「該次提案的投票人數」為母數，或是並非以「該次提案投票人數二分之一之得票數」為通過門檻者，皆屬於絕對多數 (supermajority) 之規定<sup>159</sup>。

#### (一)、憲法修正提案

多數州僅要求該次憲法修正案投票人數簡單多數 (simple majority vote) 的選民投票同意，即可通過該憲法修正提案，並未要求贊成票數應達某一數量<sup>160</sup>。

不過，在 Nebraska，欲通過一憲法修正案<sup>161</sup>，除了在該憲法修正案的表決中，需取得簡單多數的選民投票同意外，該憲法修正案所取得的贊成票數，還必須大於該次大選 (general election) 總投票總數的 35%<sup>162</sup>。

<sup>156</sup> See *supra* note 4, at 23; see also *supra* note 10, at 42.

<sup>157</sup> See *supra* note 10, at 41.

<sup>158</sup> See *supra* note 10, at 56; see also *supra* note 4, at 24.

<sup>159</sup> See generally *supra* note 56, at 122-37, see also *supra* note 10, at 57-8.

<sup>160</sup> See *supra* note 10, at 57-8.

<sup>161</sup> Nebraska 創制提案之通過門檻亦然。

<sup>162</sup> NEV. CONST., art. III, § 4. “The whole number of votes cast for Governor at the general election next preceding the filing of an initiative or referendum petition shall be the basis on which the number

在 Massachusetts，欲通過一憲法修正案<sup>163</sup>，除了在該憲法修正案的表決中，需取得簡單多數的選民投票同意外，該憲法修正案所取得的贊成票數，還必須大於該次全州選舉（state election）總投票總數的 30%<sup>164</sup>。

在 Mississippi，欲通過一憲法修正案<sup>165</sup>，除了在該憲法修正案的表決中，需取得簡單多數的選民投票同意外，該憲法修正案所取得的贊成票數，還必須大於該次選舉總投票總數的 40%<sup>166</sup>。

## （二）、法律修正案

多數州亦僅要求該次法律創制案投票人數簡單多數的選民投票同意，即可通過該法律創制提案，而未要求贊成票數應達某一數量<sup>167</sup>。

不過，在 Wyoming，欲通過一法律創制案<sup>168</sup>，需取得該次大選（general election）總投票數的簡單多數，而非該法律創制案投票數的簡單多數<sup>169</sup>。

在 Washington<sup>170</sup>，欲通過與彩券相關的法律創制提案或人民複決提案，則需

---

of signatures to such petition shall be computed. The veto power of the Governor shall not extend to measures initiated by or referred to the people. A measure initiated shall become a law or part of the Constitution, as the case may be, when a majority of the votes cast thereon, and not less than thirty-five per cent of the total vote cast at the election at which the same was submitted, are cast in favor thereof, and shall take effect upon proclamation by the Governor which shall be made within ten days after the official canvass of such votes. The vote upon initiative and referendum measures shall be returned and canvassed in the manner prescribed for the canvass of votes for president. The method of submitting and adopting amendments to the Constitution provided by this section shall be supplementary to the method prescribed in the article of this Constitution, entitled, "Amendments" and the latter shall in no case be construed to conflict herewith. The provisions with respect to the initiative and referendum shall be self-executing, but legislation may be enacted to facilitate their operation. All propositions submitted in pursuance hereof shall be submitted in a non-partisan manner and without any indication or suggestion on the ballot that they have been approved or endorsed by any political party or organization. Only the title or proper descriptive words of measures shall be printed on the ballot and when two or more measures have the same title they shall be numbered consecutively in the order of filing with the Secretary of State and the number shall be followed by the name of the first petitioner on the corresponding petition."

<sup>163</sup> Massachusetts 創制提案之通過門檻亦然。

<sup>164</sup> See *supra* note 319; *supra* note 320.

<sup>165</sup> Mississippi 僅有憲法間接創制制度。

<sup>166</sup> Miss. Const., art 15, § 273(7). "If the Legislature amends an initiative, the amended version and the original initiative shall be submitted to the electors. An initiative or legislative alternative must receive a majority of the votes thereon and not less than forty percent (40%) of the total votes cast at the election at which the measure was submitted to be approved. If conflicting initiatives or legislative alternatives are approved at the same election, the initiative or legislative alternative receiving the highest number of affirmative votes shall prevail."

<sup>167</sup> See *supra* note 10, at 57-8.

<sup>168</sup> Wyoming 的人民無權提起憲法修正提案。

<sup>169</sup> WYO. CONST., art. 3, § 52(f). "If votes in an amount in excess of fifty percent (50%) of those voting in the general election are cast in favor of adoption of an initiated measure, the measure is enacted. If votes in an amount in excess of fifty percent (50%) of those voted in the general election are cast in favor of rejection of an act referred, it is rejected. The secretary of state shall certify the election returns. An initiated law becomes effective ninety (90) days after certification, is not subject to veto, and may not be repealed by the legislature within two (2) years of its effective date. It may be amended at any time. An act rejected by referendum is void thirty (30) days after certification. Additional procedures for the initiative and referendum may be prescribed by law."

<sup>170</sup> Washington 的人民無權提起憲法修正提案。



取得該法律創制提案/人民複決提案投票數 60%的同意票，始得通過<sup>171</sup>。Utah<sup>172</sup>則是規定關於允許、限制及禁止野生動物之捕捉，以及野生動物捕捉之季節及方法等之法律創制或人民複決提案，需取得該次提案投票數三分之二的同意票，始得通過<sup>173</sup>。

值得注意的是，為了確保提案（尤其是憲法修正案）確實經過審慎思慮，且獲得高度支持，若干州對於憲法修正提案或是法律創制提案之表決，要求必須獲得絕對多數的同意<sup>174</sup>，前述 Wyoming 之規定即為一適例。

在 Wyoming 欲通過一法律創制案，需取得該次大選總投票數的簡單多數，這代表如果有 10%的選民，僅參與該次大選投票而未參與該法律創制案投票，則該法律創制案必須取得約 55%的同意票（以該法律創制案投票數為母數），始得通過；如果有 20%的選民，僅參與該次大選投票而未參與該法律創制案投票，則該法律創制案必須取得約 60%的同意票（以該法律創制案投票數為母數），始得通過。但如果僅有 5%的選民，參與該次大選投票而未參與該法律創制案之投票，則該法律創制案僅必須取得約 52%的同意票（以該法律創制案投票數為母數）<sup>175</sup>。

在 1997 年，Wyoming 有一獲得簡單多數、但未達絕對多數同意的提案人，針對 Wyoming 之法律創制案採絕對多數決的規定提起訴訟，主張 Wyoming 的此種記票方式，等同把未參與法律創制案投票之選票，計入反對票當中，此種規定剝奪了選民對特定議題拒絕表達意見的權利。然而美國聯邦第十巡迴上訴法院駁回該提案人的訴訟，並明揭 Wyoming 有權力避免「創制程序的濫用及相對少數利益團體難以透過立法表達意見」，此案上訴至美國聯邦最高法院。聯邦最高法院維持巡迴法院之見解，認為 Wyoming 關於絕對多數規定之合憲性<sup>176</sup>。

依學者之統計，以 Arizona、California、Colorado、Oregon 及 Washington 五州而言，就 1980 年至 2000 年的投票結果，其中 60%的創制提案的得票率達 55%；

---

<sup>171</sup> WASH. CONST. amend. art. II, § 24. “The legislature shall never grant any divorce. Lotteries shall be prohibited except as specifically authorized upon the affirmative vote of sixty percent of the members of each house of the legislature or, notwithstanding any other provision of this Constitution, by referendum or initiative approved by a sixty percent affirmative vote of the electors voting thereon.”

<sup>172</sup> Utah 的人民無權提起憲法修正提案。

<sup>173</sup> UTAH. CONST., art. VI, § 1(2)(a). “(i) The legal voters of the State of Utah, in the numbers, under the conditions, in the manner, and within the time provided by statute, may: (A) initiate any desired legislation and cause it to be submitted to the people for adoption upon a majority vote of those voting on the legislation, as provided by statute; or (B) require any law passed by the Legislature, except those laws passed by a two-thirds vote of the members elected to each house of the Legislature, to be submitted to the voters of the State, as provided by statute, before the law may take effect. (ii) Notwithstanding Subsection (2)(a)(i)(A), legislation initiated to allow, limit, or prohibit the taking of wildlife or the season for or method of taking wildlife shall be adopted upon approval of two-thirds of those voting.”

<sup>174</sup> See *supra* note 10, at 57-8; *supra* note 56, at 126-7. 有學者認為，在允許立法機關任意修改或廢止創制提案通過的法律的州，由於立法機關有機會糾正不當的立法，採取絕對多數決的合理性會較為薄弱，see *supra* note 56, at 130-1.

<sup>175</sup> See *supra* note 56, at 127.

<sup>176</sup> Brady v. Ohman, 105 F.3d 726 (1998).

45%的創制提案的得票率達五分之三，而僅有 20%的創制提案的得票率達三分之二。由此結果觀之，如果要求創制制度的通過門檻必須採絕對多數決，將會產生截然不同的結果<sup>177</sup>。

此外，當出現許多與同一主題相關的提案時，必須依一定準則，決定當有多個內容相衝突的議案皆通過時，應如何處理。在規範設計上，存有不同的立法態樣。例如，目前有 15 個州規定，如果同時通過兩個或多個內容相衝突的修正案或法規時，以得最高票數者為準。以 Utah 為例，先由州長進行初步判斷，以決定通過的提案是否相衝突，再由州長宣布最高得票者為最終通過的提案，不服結果者得於 30 日內提起訴訟<sup>178</sup>。

## 十、法院

### (一)、關於選票標題及摘要之爭議的救濟

當提案人或合格選民（qualified voter）對於提案標題、摘要或財政分析有異議時，大部分的州皆設有「異議暨聲請」（challenging and petitioning）程序，異議人得向法院（可能是州地方法院”District Court”、高等法院”Superior Court”、最高法院”Supreme Court”、或巡迴法院”Circuit Court”）提起異議<sup>179</sup>。<sup>180</sup>

然而，有時異議必須等到選舉結束後才会有結果。由於提案人在蒐集連署並使提案符合要求的過程中，投諸了相當大的勞力及費用，因此一提案若在經選民投票同意通過後，才被法院以技術性的理由宣告無效，通常令人無法接受。因此大部分的州皆規定，任何有關於提案標題或摘要的異議，皆必須於一定時點前提出<sup>181</sup>。

### (二)、選舉後之救濟程序

近十幾年來，與創制提案選舉結果的相關訴訟量有不斷上升的趨勢<sup>182</sup>。多數州皆明文設有不服提案過程或結果的救濟程序，但各州規定不盡相同<sup>183</sup>。以 California 為例，選民對於選舉結果有爭議時，得依民事訴訟程序，向有管轄權的第一審法院（superior court）提起訴訟。就與賄選有關之爭議，需於 6 個月內提出；投票數相等（cases of tie）之爭議，需於 20 日內提出；其餘爭議，需於 30 日內提出<sup>184</sup>。對於判決結果不服之一方，得向上訴法院（the court of appeal）

<sup>177</sup> See *supra* note 56, at 128-9.

<sup>178</sup> See *supra* note 4, at 27.

<sup>179</sup> See *supra* note 10, at 24-6.

<sup>180</sup> 選票標題及摘要之爭議救濟實例，以 Nebraska 的規定為例，任何不滿司法部長所提出的提案標題的人，得向地方法院提出聲請（petition），敘明原標題不適當的原因，要求新的提案標題。此一聲請必須在司法部長決定提案標題後的 10 日內提出。See *supra* note 10, at 28-9.

<sup>181</sup> See *supra* note 10, at 28.

<sup>182</sup> See *supra* note 10, at 30.

<sup>183</sup> See *supra* note 10, at 26.

<sup>184</sup> Cal. Elections Code § 16401. “The contestant shall verify the statement of contest, as provided by

提起上訴。

## 十一、 結論

自各州設立創制複決此一制度以來，人民透過此制度處理許多具高度爭議性的公共議題，如墮胎、動物權利、選舉經費改革、死刑、毒品政策改革、教育改革、環境改革、博奕、同性戀權利、槍枝管制、人頭稅（poll taxes）、安樂死、賦稅、任期限制以及女性投票權（women's suffrage）等等。根據統計，創制與複決的議題包羅萬象，幾乎每一種立場都有發聲的機會，此可由下表關於美國各州交付公民投票的議題彙整，可以得知何以創制複決制度乃當今美國各州公民改變或影響公共政策最重要機制之一的原因<sup>185</sup>：

---

Section 446 of the Code of Civil Procedure, and shall file it within the following times after either the declaration of the result of the election or the declaration of the results of any post canvass risk-limiting audit conducted pursuant to Section 15560 by the body canvassing the returns thereof: (a) In cases other than cases of a tie, where the contest is brought on any of the grounds mentioned in subdivision (c) of Section 16100, six months. (b) In all cases of tie, 20 days. (c) In cases involving presidential electors, 10 days. (d) In all other cases, 30 days.”

<sup>185</sup> See *supra* note 4, at 481.

表 2-2 美國各州交付公民投票的議題彙整表

類別	各州的使用量總計	使用率排名（由高至低）
賦稅	363	1
政府行政	317	2
教育改革	120	3
酒精管制	114	4
環境改革	108	5
商業管制	94	6
勞工改革	92	7
博奕	90	8
選舉改革	80	9
任期限制	62	10
健康/醫藥	61	11
動物權利/保護	53	12
公營事業監理	50	13
競選經費改革	47	14
福利	45	15
選區重劃	39	16/17
核子武器/核能設備/核廢料	39	16/17
法律	36	18
基本權	34	19
創制複決權	31	20
債券	30	21
毒品政策改革	23	22
墮胎	20	23
司法改革	18	24
銀行監理	16	25
日光節約時間	11	26
死刑	10	27/28
退役軍人事務	10	27/28
侵權法改革	9	29
槍枝管制	7	30
住宅	6	31
無法分類 (unknown)	6	32
外國人權利	5	33
安樂死	5	34

## 十二、 相關法規

美國目前未有聯邦層級之創制複決制度，相關制度係散見於各州州憲法以及根據州憲法所制定之公民投票法規中。因美國各州制定之公民投票程序各有不同且體系龐雜，以下僅依創制或複決制度之不同類型，列舉幾個州之相關法規供參。

### (一)、州層級之創制制度(目前有 24 個州採行創制制度)

#### 1、直接創制與間接創制

##### (1)、同時設有直接創制與間接創制(目前有 Utah 及 Washington 同時採用間接創制與直接創制)

Utah : Utah Const., Art. VI; Utah Code Title 20A, Chapter 7.

([http://le.utah.gov/~code/const/htm/00I06\\_000100.htm](http://le.utah.gov/~code/const/htm/00I06_000100.htm))

Washington : Wash. State Const., Art. II; Wash. State Code Chapter 29A. 72 RCW.

(<http://apps.leg.wa.gov/rcw/default.aspx?cite=29A.72>)

Nevada : Nev. Const., Art 19.

(<http://www.iandrinstitute.org/New%20IRI%20Website%20Info/I&R%20Research%20and%20History/I&R%20at%20the%20Statewide%20Level/Basic%20steps/Nevada.pdf>)

##### (2)、僅設有直接創制(目前計有 16 州係採行直接創制)

California : Cal. Const., Art. VI, § 1 (c) (repeal 1966); Cal. Const., Art. II sec. 8.

(<http://www.iandrinstitute.org/New%20IRI%20Website%20Info/I&R%20Research%20and%20History/I&R%20at%20the%20Statewide%20Level/Constitution%20and%20Statutes/California.pdf>)

South Dakota : S.D. Const., Art. III; S.D. Statue, Chapter 1.

(<http://legis.state.sd.us/statutes/DisplayStatute.aspx?Type=Statute&Statute=0N-3-1>)

##### (3)、僅設有間接創制(目前計有 8 州設有間接創制)

Massachusetts : Mass. Const. Amend., Art. LXXXI, § 1; Mass. Const. Amend., Art. XLVIII; Mass. Code Part I. Administration of The Government Title VIII- Elections Chapter 53. (<http://www.malegislature.gov/laws/constitution>)

Maine : Maine Const., Art IV; Maine Code Title 21A Chapter 11.

(<http://www.maine.gov/legis/const/>)

#### 2、 憲法創制與法律創制

(1)、同時設有憲法創制與法律創制(計有 15 個州同時設有此二種創制制度)

Arizona : Ariz. Const., Art IV: sec. 1; Ariz. Code Title 19.

(<http://www.iandrinstitute.org/New%20IRI%20Website%20Info/I&R%20Research%20and%20History/I&R%20at%20the%20Statewide%20Level/Constitution%20and%20Statutes/Arizona.pdf>)

Colorado : Colo. Const., Art V; Colo. Code 1-40.

([http://www.courts.state.co.us/Courts/Supreme\\_Court/Const\\_AVS1.cfm](http://www.courts.state.co.us/Courts/Supreme_Court/Const_AVS1.cfm))

Montana : Mon. Const., Art III; Mon. Code 13-27.

(<http://www.iandrinstitute.org/New%20IRI%20Website%20Info/I&R%20Research%20and%20History/I&R%20at%20the%20Statewide%20Level/Constitution%20and%20Statutes/Montana.pdf>)

(2)、僅設有憲法創制(目前有 3 個州僅設有憲法創制)

Florida : Flor. Const., Art XI; Flor. Code Title IV: Chapter 15.

(<http://fcit.usf.edu/%E2%80%8Cflorida/docs/c/const/const11.htm>)

Illinois : Ills. Const., Art XI: sec. 3; Ills. Code Article 28: Chapter 10.

(<http://www.iandrinstitute.org/New%20IRI%20Website%20Info/I&R%20Research%20and%20History/I&R%20at%20the%20Statewide%20Level/Constitution%20and%20Statutes/Illinois.pdf>)

Mississippi : Miss. Const. Amend., Art XV: sec. 273; Miss. Code Chapter 17.

(<http://www.iandrinstitute.org/New%20IRI%20Website%20Info/I&R%20Research%20and%20History/I&R%20at%20the%20Statewide%20Level/Constitution%20and%20Statutes/Mississippi.pdf>)

(3)、僅設有法律創制(目前有 6 個州僅設有法律創制)

Alaska : Alas. Const., Art XI; Alas. Code Chapter 15.

(<http://www.iandrinstitute.org/New%20IRI%20Website%20Info/I&R%20Research%20and%20History/I&R%20at%20the%20Statewide%20Level/Constitution%20and%20Statutes/Alaska.pdf>)

Wyoming : Wyo. Const. 97-3-052; Wyo. Code Title 22 Chapter 24.

(<http://legisweb.state.wy.us/statutes/statutes.aspx?file=titles/Title22/T22Ch2.htm>)

(二)、州層級之複決制度

1、立法複決(全美 50 個州皆設有立法複決制度)

Utah : Utah : Utah Const., Art. VI; Utah Code Title 20A, Chapter 7.

([http://le.utah.gov/~code/const/htm/00I06\\_000100.htm](http://le.utah.gov/~code/const/htm/00I06_000100.htm))

Massachusetts : Massachusetts : Mass. Const. Amend., Art. LXXXI, § 1; Mass. Const. Amend., Art. XLVIII; Mass. Code Part I. Administration of The Government Title VIII- Elections Chapter 53.

(<http://www.iandrinstitute.org/New%20IRI%20Website%20Info/I&R%20Research%20and%20History/I&R%20at%20the%20Statewide%20Level/Constitution%20and%20Statutes/Massachusetts.pdf>)

North Dakota : N.D. Const., Art. III; N.D. Code 16.1-01.

(<http://www.iandrinstitute.org/New%20IRI%20Website%20Info/I&R%20Research%20and%20History/I&R%20at%20the%20Statewide%20Level/Constitution%20and%20Statutes/North%20Dakota.pdf>)

2、公民複決(計有 24 個州設有公民複決制度)

California : California : Cal. Const. , Art. VI, § 1 (c) (repeal 1966); Cal. Const., Art. II sec. 9.

(<http://www.iandrinstitute.org/New%20IRI%20Website%20Info/I&R%20Research%20and%20History/I&R%20at%20the%20Statewide%20Level/Constitution%20and%20Statutes/California.pdf>)

Colorado : Col. Const., Art. V: sec. 1; Col. Code 1-40.

(<http://www.iandrinstitute.org/New%20IRI%20Website%20Info/I&R%20Research%20and%20History/I&R%20at%20the%20Statewide%20Level/Constitution%20and%20Statutes/Colorado.pdf>)

Ohio : Ohio Const., Art. II; Ohio Code Chapter 3519.

(<http://www.iandrinstitute.org/New%20IRI%20Website%20Info/I&R%20Research%20and%20History/I&R%20at%20the%20Statewide%20Level/Constitution%20and%20Statutes/Ohio.pdf>)

3、諮詢性複決(視各州州憲法而定)

(1) The Wisconsin Death Penalty Question (Question 2): Death penalty in Wisconsin, on November 7, 2006. It was approved.

(<http://legis.wisconsin.gov/lrb/bb/07bb/pdf/887-923.pdf>)

(2) Rhode Island Question 6 (Co-Equal Branches of Government Act) was an Advisory Referendum Proposed by the Governor, on November 7, 2000. Question 6 was an advisory question placed on the ballot by the Governor. It passed with 66% of voters in favor.

## 肆、義大利

### 一、公投歷史

法國在 1815 年戰敗之後，在維也納會議中失去薩瓦(Savoie)與尼斯(Nice)兩座城市，但在 1860 年拿破崙三世打敗奧地利並協助義大利統一之後，又重新取回上述兩座城市的主政權；因為薩丁尼亞國王伊曼紐二世曾經與拿破崙三世簽署杜林條約(Treaty of Turin)，在該條約中同意雙方進行領土交換，但也必須要徵求當地居民的同意，換言之也就是必須舉行公民投票確定關於領土的變更是否取得符合資格居民之授權<sup>186</sup>。最終的結果是由薩丁尼亞國取得帕爾馬(Parma)、摩德納(Modena)、托斯卡尼(Tuscany)、羅曼亞(Romagna)，法國則取得薩瓦和尼斯。因此，在 1848 年到 1860 的義大利統一過程之間，有幾次公民投票(當時係冠以 plebiscite 的名稱)的舉辦是為了確認義大利的這些區域或省份被兼併的事項<sup>187</sup>，例如在 1860 年義大利試圖將皮埃蒙特(Piedmont)和薩丁尼亞(Sardinia)併入其版圖時就先舉行過公民投票徵詢人民的意願，再由薩丁尼亞國王頒佈兼併此城邦的命令。1866 至 1870 年時，義大利佔領威尼斯跟羅馬，也分別在公民投票之後執行兼併<sup>188</sup>。

義大利分別在 1946 年舉行公民投票廢除王室，將政體從君主國改制成為共和國，1947 年時透過公民投票制訂新憲法，並欲藉由將國家的權力集中於國會來達到反對法西斯的強人政治之目的<sup>189</sup>，該憲法中也將公民投票的設計納入其中。但從 1948 年義大利憲法施行至今，政權更迭頻繁，到 2012 年 11 月為止已經更換過 39 次總理、58 個政府，政府平均壽命不到一年的現象所呈現的無疑是政局高度不穩定、政治分贓嚴重等刻板印象。職是之故，亦促成了義大利人民把希望寄託在公民投票此直接參與政治的方式試圖改變若干現狀。Bogdanor 認為義大利的公投主要是發揮能夠與國會相抗衡的力量<sup>190</sup>。

此外，由於義大利的公民投票是少數西歐國家中允許由人民直接發動的國家，這使得義大利在西歐民主國家公民投票經驗中是僅次於瑞士之外，次數最多的國家<sup>191</sup>。

---

<sup>186</sup> 基本的條件為年滿 21 歲的男性始可投票。見 Uleri (Pier Vincenzo), *Italy: referendums and initiatives from the origins to the crises of democratic regime*, in Gallagher (M.) and Uleri (P. V.) ed., 《The referendum experience in Europe》, London, Macmillan, 1996, p. 106.

<sup>187</sup> *Ibid.*

<sup>188</sup> 蒲國慶(2008),〈從國際法談公民投票實踐〉,《外交部通訊》第27卷第2期。網址 [http://multilingual.mofa.gov.tw/web/web\\_UTF-8/out/2702/business02.html](http://multilingual.mofa.gov.tw/web/web_UTF-8/out/2702/business02.html)

<sup>189</sup> Bogdanor (V.), *Western Europe*, in 《Referendums around the world – the growing use of direct democracy》, David (B.) and Ranney (A.) ed., Washington, American Enterprise Institute for Public Policy Research, 1994, pp.61-62。

<sup>190</sup> *Ibid.*

<sup>191</sup> *Ibid.*



## 二、公投類型

義大利憲法第二篇從第 55 條到第 139 條，該篇內容是關於政府組織的設立與權限之相關規定。該篇茲列出全國性公投的種類，並將全國性公投分為：廢止型公投、憲法條文修正公投與行政區合併或設立公投。雖然 2003 年 5 月 30 日義大利政府公報（La Gazzetta Ufficiale）公布了新修訂的憲法版本，但新版憲法中有關公投分類的規定與舊版憲法並無不同；特別值得一提的是，有關義大利全國性公民投票的詳細程序則仍然依照 1970 年 5 月 25 日第 352 號「憲法公投與人民創制權相關條例」（Norme sui referendum previsti della Costituzione e sulla iniziativa legislative del popolo）<sup>192</sup>。

義大利三種全國性公投的範圍、門檻與程序如下所述：

### （一）、廢止型公民投票（abrogative referendum）

憲法第 75 條規定：沒有限定需要針對特定類型的議題，凡是攸關廢除全部或一部分的法律規定，均得申請公民投票，此舉被稱為「廢止型公民投票」。廢止的法律對象除了剛剛經議會通過、生效的法律條文以外，亦能針對既有的任何法律條文進行複決<sup>193</sup>。然而涉及預算與租稅、減刑與大赦、以及授權批准國際條約等事項則不適用廢止性公民投票。

當義大利參議院或眾議院五分之一以上的國會議員，或五個區議會（regional council），或五十萬選民共同連署完成後則得以進行廢止性公投。當五十萬公民連署所提案的公民投票，被稱為是「控制決定型創制」（decision-controlling initiative），而由五個區議會所提出的公民投票則稱為「控制決定型公投」（decision-controlling referendum）<sup>194</sup>。廢止型公民投票的問題形式是「你願意撤銷某某法律嗎？」，因此贊成廢止（亦即反對該法律繼續存在）的選民就會圈選「是」，反對廢止（支持該法律繼續存在）的選民便會圈選「否」<sup>195</sup>。

其次，「廢止性公民投票」的審查過程必須經由「憲法法院」（La Corte Costituzionale）及中央公投委員會（Ufficio centrale per il referendum）的雙重審核。

憲法法院會認定該廢止型的公投案的主題是否涉及財政、赦免、或條約批准等事項，還要認定該公投案是否包含了「多個本質互異的要求，導致該案欠缺

<sup>192</sup> 該條文可於下列義大利法規查詢官方網站查閱，網址  
[http://www.normattiva.it/uri-res/N2Ls?urn:nir:stato:legge:1970;352\\$art45](http://www.normattiva.it/uri-res/N2Ls?urn:nir:stato:legge:1970;352$art45)

<sup>193</sup> 如 1970 年義大利人試圖廢止墮胎禁令，但首先必須先廢止墨索里尼於 1930 年為了保護民族血統純正而將墮胎行為視為戕害民族健康與民族完整的犯罪行為之條文廢止。。

<sup>194</sup> Uleri, *op. cit.*, pp.107-108.

<sup>195</sup> *Ibid.* p.108.

理性及一致性，而不符合憲法第 75 條的法條邏輯」<sup>196</sup>。

最後，當投票率達 50% 以上並得到多數贊成票時，該「廢止性公民投票」才視為通過；若該公投案未獲通過時，則相同議案於五年內不得再度申請<sup>197</sup>。然而在此處需要特別注意的是憲法條文修正公民投票則無此高門檻的限制<sup>198</sup>。

## (二)、憲法條文修正公民投票<sup>199</sup>

憲法第 138 條規定：任何憲法條文與憲法性質法律（Legge costituzionale）之修正，皆可提出公民投票。

首先，修案案必須先由參、眾議院進行兩次審核，其間隔時間至少三個月，並在第二次審核中以絕對多數決的方式表決通過；假使參、眾兩院於第二次表決中均超過三分之二以上的議員同意，則該憲法修正案即直接由總統頒佈施行，無須另外申請舉行公投<sup>200</sup>。

其次，如果非上述情形時，該修正案於通過後的三個月內，可由參議院或眾議院五分之一以上的議員，或五個區議會，或五十萬選民之連署之後，將該憲法修正案交付公民投票，公投之申請必須經由憲法法院與中央公投委員會雙重核准，倘若該公投未達半數以上選民同意，則該憲法修正案視同失敗。

## (三)、行政區合併或設立新區之公民投票

憲法第 132 條規定：在義大利領土上欲進行區合併或區的新設立，人口至少須達到一百萬人。依據此項規定從未有過公民投票的實施經驗，不過依照該法律曾有多次是針對區法律的批准而由區所舉辦的公民投票<sup>201</sup>。

憲法第 133 條規定：區內所有省與市之相關變動程序，可由各區自行決定是否立法辦理，或交付人民公投。首先，依照地方層級辦理相關變動程序時，須由欲申請之市議會、省議會或區議會向最高法院提出欲合併或設立新區的公投申請。其次，經由憲法法院與中央公投委員會雙重核准後，在相關區內舉行公投投票，公投未達此區內半數以上選民同意，則該案失敗；若半數以上選民同意，則該案通過。最後，在公投案通過的情況下，內政部（Ministero per l'interno）須在公投通過十日內，將公投結果與新行政區之合併或設立的草案遞交國會審核，國會在收到草案後，須於三個月內進行表決，假使該公投未獲通過，則於五年內不

<sup>196</sup> Bogdanor, *op. cit.*, p.63.

<sup>197</sup> 張福昌，〈單一國家地方自治公投：以義大利為例〉，in 陳隆志、陳文賢編《國際社會公民投票類型與實踐》，台北：臺灣新世紀文教基金會，頁 258-259。

<sup>198</sup> Bogdanor, *op. cit.*, p.63.

<sup>199</sup> 本類型的公民投票從未實施。見廖揆祥、陳永芳、鄧若玲譯，公民投票與民主政府，Setälä (M) 著，台北：韋伯，2003，頁 207。

<sup>200</sup> Bogdanor, *op. cit.*, p. 62.

<sup>201</sup> *Ibid.*

得重提此案<sup>202</sup>。

### 三、立法背景探討

#### (一)、法制

關於義大利的公民投票制度，其憲法上主要相關條文有四條，分別如下：

第75條：如有五十萬選舉人或五個區議會之請求，應舉行公民投票已決定法律或具有法律效力的法規之全部或一部分之廢止；但是關於預算與財政之法律，大赦與特赦及國際條約之批准等事項，不得作為公民投票之標的；凡有權選舉眾議員之民眾均享有參加公民投票之權利；提交公民投票之議案，經超過選舉人數百分之五十以上參加投票（投票率需過半），且經超過半數之有效票多數之贊同，即為通過<sup>203</sup>。

第123條：每個區的基本法所規定的政府型態、基本組織原則及運作方式皆需與憲法規定一致。在對於區基本法或行政規定，以及區基本法或行政規定公佈的部分涉及人民創制與複決的公民投票權利之相關法律規定時亦同。

區基本法由區議會通過，並可經區議會修正，條件則是由絕對區議會之多數以法律形式通過... 共和國政府可以在該基本法頒布的30天之內針對該基本法向憲法法院進行合憲性的審查要求。

若該區有五分之一之選舉人或五分之一之區議會議員在區基本法公佈之後三個月內對此基本法提出公民投票的要求，則該基本法應交付公投，並在多數同意之後才能生效。

第132條：如有代表居民三分之一以上之鄉鎮議會提出合併之請求，或設置新區或區域議會，且其建議經該區人口的多數決投票通過時，得以徵求區議會意見後，依憲法性法律合併現存區或設置新區。但新區至少應有一百萬居民；省與鄉鎮如有要求時，得依共和國法律並經公民投票，於徵求區議會意見後，脫離某一區，加入它區<sup>204</sup>。

第138條：憲法與憲法性法律之修正，應經國會各院相隔三個月以上之二次

<sup>202</sup> 張福昌，前揭書，頁 259-260。

<sup>203</sup> 75. È indetto referendum popolare per deliberare la abrogazione, totale o parziale, di una legge o di un atto avente valore di legge, quando lo richiedono cinquecentomila elettori o cinque Consigli regionali.

Non è ammesso il referendum per le leggi tributarie e di bilancio, di amnistia e di indulto, di autorizzazione a ratificare trattati internazionali.

Hanno diritto di partecipare al referendum tutti i cittadini chiamati ad eleggere la Camera dei deputati.

La proposta soggetta a referendum è approvata se ha partecipato alla votazione la maggioranza degli aventi diritto, e se è raggiunta la maggioranza dei voti validamente espressi.

La legge determina le modalità di attuazione del referendum.

<sup>204</sup> 132. Si può con legge costituzionale, sentiti i Consigli regionali, disporre la fusione di Regioni esistenti o la creazione di nuove Regioni con un minimo di un milione d'abitanti, quando ne facciano richiesta tanti Consigli comunali che rappresentino almeno un terzo delle popolazioni interessate, e la proposta sia approvata con referendum dalla maggioranza delle popolazioni stesse.

Si può, con l'approvazione della maggioranza delle popolazioni della Provincia o delle Province interessate e del Comune o dei Comuni interessati espressa mediante referendum e con legge della Repubblica, sentiti i Consigli regionali, consentire che Province e Comuni, che ne facciano richiesta, siano staccati da una Regione ed aggregati ad un'altra.

同屆會議通過，並於第二次投票時獲得各院絕對多數之通過；前項法律公布三個月內，得因國會議院五分之一議員，或五十萬選舉人，或五個區議員會之要求，交付公民投票。交付人民表決之法律，非經有效投票之多數通過，不得公布之；法律經國會各院於第二次投票各以議員三分之二多數通過者，不必舉行公民投票<sup>205</sup>。

## (二)、舉辦經驗

1947年的義大利憲法規定人民有主動提出公民投票的權利，但除了1946年的國體公投與1989年針對歐盟的Ad hoc公投以外，關於全國性的公投則在相關法規闕如的情況之下無法舉辦。這情形一直要等到1970年才有相關的公投法規出現，原因是具有優勢的基督民主黨並不希望公民投票的出現對其立法過程的控制造成妨礙。直到1970年基督民主黨在國會轉而成為少數之後，因為擔心離婚法的通過，因此急於促成廢止型公投的相關法規的通過<sup>206</sup>，1974年的離婚法公投也成為首次實施的廢止型公投。

其後幾次義大利較為重大的公民投票案例如有：1978年撤銷政黨政治獻金問題、1981年的墮胎法案、1991年義大利進行廢除眾議院選舉偏好投票（the preference vote for elections to the Chamber of Deputies）的公投。公民投票首度獲得通過的案例是在1987年。而在2011年義大利舉行廢核公投則是一次結果逆轉的公投。原先民調贊成核能發電者選民居多數，但同年3月日本發生福島核能災情之後，導至義大利公民投票以絕對多數通過廢除核能發電<sup>207</sup>。

---

<sup>205</sup> 138. Le leggi di revisione della Costituzione e le altre leggi costituzionali sono adottate da ciascuna Camera con due successive deliberazioni ad intervallo non minore di tre mesi, e sono approvate a maggioranza assoluta dei componenti di ciascuna Camera nella seconda votazione.

Le leggi stesse sono sottoposte a referendum popolare quando, entro tre mesi dalla loro pubblicazione, ne facciano domanda un quinto dei membri di una Camera o cinquecentomila elettori o cinque Consigli regionali. La legge sottoposta a referendum non è promulgata se non è approvata dalla maggioranza dei voti validi.

Non si fa luogo a referendum se la legge è stata approvata nella seconda votazione da ciascuna delle Camere a maggioranza di due terzi dei suoi componenti.

<sup>206</sup> Bogdanor, *op.cit.*, p.65.

<sup>207</sup> 周盈成，〈公投一面倒 核電回不了義大利〉，  
<http://n.yam.com/newtalk/international/201106/20110614115191.html>



表 2-3 義大利全國性與地方性公民投票（1946-2011）

年份	月日	議題	政府提案	結果與政府立場一致	結果	投票率(%)	Yes (%)	No (%)	同年選舉時間	大選類型	投票率(%)
1946	06.02	1 國體	Y	Y	共和制	89.0	君主制 (45.7)	共和制 (54.3)			
1974	05.13	3 撤銷離婚法案規定			N	88.2	41.0	59.0			
1978	06.12	4 廢除反恐怖行動法			N	81.1	24.0	76.0			
1978	06.12	4 廢除國家補助政黨財源			N	81.3	43.7	56.3			
1981	05.18	3 限制墮胎法			N	79.3	12.0	88.0			
1981	05.18	3 修正墮胎法			N	79.3	32.0	68.0			
1981	05.18	1 廢除警察反恐怖主義權			N	80.2	15.0	85.0			
1981	05.18	3 廢除終身監禁規定			N	79.3	23.0	77.0			
1981	05.18	4 限制武器執照			N	79.3	14.0	86.0			
1985	06.10	4 撤銷政府工資指數命令			N	78.2	46.0	54.0			
1987	11.09	3 反核能（禁止義大利參與海外核電廠）			Y	65.1	72.0	28.0	1987.06.14	國會	88.9
1987	11.09	1 支持總理審判			Y	65.1	85.0	15.0			
1987	11.09	3 反核能（停止國家對核能發電廠的特別補助）			Y	65.1	80.0	20.0			
1987	11.09	3 反核能（停止CIPE政府委員會繼續挑選核子反應爐預定地）			Y	65.1	81.0	19.0			
1987	11.09	1 地方官人民義務的效力			Y	65.1	80.0	20.0			
1989	06.18	2 賦予歐洲議會草擬歐洲聯盟協定之相關權限（此為 Ad hoc 的公民投票）	Y	Y	Y	80.7	88.0	12.0			
1990	06.04	3 限制食品有毒添加物			N	43.2	93.0	7.0			
1990	06.04	3 撤銷狩獵法			N	43.2	92.0	8.0			
1990	06.04	3 禁止進入私有財產地區狩獵			N	43.2	92.0	8.0			
1991	06.10	1 撤銷四個議會選舉當選人資格			Y	62.3	96.0	4.0			
1991	06.10	1 國會選舉制度改革			Y	62.3	96.0	4.0			
1993	04.19	3 購買毒品合法化			Y	76.9	55.0	45.0			
1993	04.19	1 罷免觀光部長			Y	76.9	82.0	18.0			
1993	04.19	1 廢除參議院選舉的比例代表制			Y	76.9	82.0	18.0			
1993	04.19	3 給予地方健康部門環境權力			Y	76.9	82.0	18.0			
1993	04.19	1 廢除國營企業			Y	76.9	90.0	10.0			
1993	04.19	1 停止政府對政黨的財政補助			Y	76.9	90.0	10.0			

1993	04.19	4	廢除政府官派國營銀行職位			Y	76.9	90.0	10.0			
1993	04.19	1	罷免農業部長			Y	76.9	70.0	30.0			
1995	06.11	4	私人公司廣告不得同時於兩個 國家電視頻道撥放			N	58.2	44.0	56.0			
1995	06.11	4	電影播放時限制商業廣告			N	58.2	44.0	56.0			
1995	06.11	4	撤銷私人公司擁有電視台數的 法律限制			N	58.2	43.0	57.0			
1995	06.11	4	撤銷市政府頒佈的營業時間規 定			N	57.1	37.0	63.0			
1995	06.11	4	不可擅自刪減工會勞工的薪資 與退休金			Y	57.1	56.0	44.0			
1995	06.11	4	撤銷市政府發放賣酒營業執照 的權力			N	57.1	36.0	64.0			
1995	06.11	1	廢除強制拘留黑手黨員嫌疑犯			Y	57.1	64.0	36.0			
1995	06.11	4	降低授與工會協商權的限制			Y	57.1	62.0	38.0			
1995	06.11	4	取消授與工會協商權的限制			N	57.1	49.0	51.0			
1995	06.11	4	廢除國營事業協商權的限制			Y	57.1	65.0	35.0			
1995	06.11	4	國家廣播事業民營化			Y	57.1	55.0	45.0			
1995	06.11	1	省長選舉改為複數選區			N	57.1	49.0	51.0			
1997	06.15	1	禁止公務員從事個人推銷			N	30.4	84.0	16.0			
1997	06.15	3	禁止進入私有財產地區狩獵			N	30.4	81.0	19.0			
1997	06.15	1	禁止公務人員資格限制			N	30.4	72.0	28.0			
1997	06.15	1	禁止法官服第二個公職			N	30.4	86.0	14.0			
1997	06.15	4	禁止政府結合新聞業			N	30.4	66.0	34.0			
1997	06.15	1	廢除農業部			N	30.4	67.0	33.0			
1999	04.18	1	廢除議會中四分之一的比例代 表席次			N	49.0	92.0	8.0			
2000	05.21	1	廢除舉辦公民投票及選舉競選 的補貼措施			N	32.1	71.0	29.0			
2000	05.21	1	廢除議會中四分之一的比例代 表席次			N	32.1	82.0	18.0			
2000	05.21	1	禁止公務人員兼差			N	32.1	75.0	25.0			
2000	05.21	4	撤銷對工會頒佈的減薪規定			N	32.1	62.0	38.0			
2000	05.21	4	撤銷工作場所重整的規範			N	33.4	33.0	67.0			
2000	05.21	1	撤銷檢察官禁止成為法官的規 定			N	32.1	69.0	31.0			
2000	05.21	1	撤銷選舉制度中某項規定			N	39.4	71.0	29.0			

2001	10.07	1	表決憲法第五條第二項關於地方權力	Y	N	N	34.1	64.2	35.8	2001.05.13	國會	81.4
2003	06.15	4	表決勞工法第十八條			N	26.3	87.0	13.0			
2003	06.15	4	地主財產問題			N	26.3	84.0	14.0			
2005	06.13	3	禁止培育試管嬰兒			N	26.3	77.0	23.0			
2005	06.13	1	法律相關規範			N	26.3	88.0	12.0			
2005	06.13	1	法律相關規範			N	26.3	89.0	11.0			
2005	06.13	3	醫學研究限制			N	26.3	88.0	12.0			
2006	06.25	1	通過廣泛性包裹憲法修正舉行公民投票			N	52.3	38.7	61.3			
2009	06.21		由過半數席次取代多數聯盟成為議院多數黨			Y	23.5	78.1	21.9			
2009	06.21		由過半數參議員席次取代多數聯盟成為各區多數黨			Y	23.5	78.2	21.8			
2009	06.21		取消多重候選人資格			Y	24.0	87.9	12.1			
2011	06.12~06.13	4	地方政府不能將水供應交由私營			Y	58.4	94.8	5.2			
2011	06.12~06.13	4	水資源不能當成營利的工具			Y	58.4	94.8	5.2			
2011	06.12~06.13	4	不恢復核電廠計劃			Y	58.4	94.8	5.2			
2011	06.12~06.13	1	不給予總統、總理與內閣閣員、國會議長等政府高階公職人員的司法豁免權利			Y	58.4	94.8	5.2			

說明：議題簡稱：(1) 憲法與制度；(2) 主權與領土；(3) 道德與生活；(4) 經濟與社會。

資料來源：Center for Research on Direct Democracy (2009); Morel (2007); Wikipedia (2009)

### (三)、現況

義大利的公民投票常將多項議題合併舉辦，從 1974 年至 2011 年期間，義大利總共舉辦過 69 次公民投票，其中僅有少數幾次是單個公民投票獨自舉辦，其餘都是在同一日舉辦 2 項或 2 項以上多項議題的公民投票；在 1995 年 6 月 11 日甚至曾經同日表決多達 12 項公民投票的議題。義大利除了在 1946 年舉辦一次由政府提案針對國體形式的公民投票經驗外，於 1970 年代之後大部分的公民投票都是由人民提案的形式所提出。當符合程序的提案不斷地陸續提出多項公民投票議題之後，政府部門就可能以節省選務成本作為理由，將多項議題的公民投票合併同時舉辦<sup>208</sup>。

<sup>208</sup> 李俊達(2009)，〈歐洲國家公民投票經驗之跨國比較：議題、時程與結果〉，《東吳政治學報》第二十七卷第一期，頁 85-87。



義大利政府決定公民投票的日期，其必須是要在 4 月 15 日到 6 月 15 日之間的一個星期天，由共和國總統主持該公投<sup>209</sup>。

#### 四、公投發動機關

依據憲法規定，凡到達一定人數之選舉人，區議會議員，國會議員都有權提出公民投票案。

五十萬選舉人，或五個區議會之請求，應舉行公民投票已決定法律或具有法律效力的法規之全部或一部分之廢止（憲法第75條）。

若該區有五分之一之選舉人或五分之一之區議會議員在區基本法公佈之後三個月內對此基本法提出公民投票的要求，則該基本法應交付公投，並在多數同意之後才能生效（憲法第123條）。

如有代表居民三分之一以上之鄉鎮議會提出合併之請求，或設置新區或區域議會，且其建議經該區人口的多數決投票通過時，得以徵求區議會意見後，依憲法性法律合併現存區或設置新區。但新區至少應有一百萬居民；省與鄉鎮如有要求時，得依共和國法律並經公民投票，於徵求區議會意見後，脫離某一區，加入它區（憲法第132條）。

憲法與憲法性法律之修正，應經國會各院相隔三個月以上之二次同屆會議通過，並於第二次投票時獲得各院絕對多數之通過；前項法律公布三個月內，得因國會議院五分之一議員，或五十萬選舉人，或五個區議員會之要求，交付公民投票。交付人民表決之法律，非經有效投票之多數通過，不得公布之；法律經國會各院於第二次投票各以議員三分之二多數通過者，不必舉行公民投票。（憲法第138條）

#### 五、審核程序

義大利公民在將法案交付由公民投票之前，必須要經過義大利憲法法院與中央公投委員會（Ufficio central per il referendum）兩道程序之審核。

中央公投委員會由最高法院（La Corte di Cassazione）的最資深的三位庭長與每庭最資深的各三位法官組成，負責審查公投連署提案的合法性。

中央公投委員會的主要作用是減少公投案的數量。中央公投委員會在收到後的 30 日內透過行政命令的方式決定該公投案是否合乎法律規定，提案人得於 5 個工作日內提出答覆意見，或是在 20 日內補足連署疏漏之處。在此之後的 48 小時中央公投委員會就會判定該公投提案的合法性與否。中央公投委員會在判定時僅需由主席或副主席，以及 16 位委員的出席即可<sup>210</sup>。

而憲法法院的審核則是為了確保此公投議題不會涉及到稅賦、財政、赦免及減刑、國際條約的批准等。此等憲法法院的權力係經由 1953 年的憲法法律第

<sup>209</sup> Uleri, op. cit., p.108.

<sup>210</sup> 目前中央公投委員會的成員連同主席、副主席共有 19 位委員。見最高法院網站 [http://www.cortedicassazione.it/Documenti/Ord\\_11\\_11\\_08.pdf](http://www.cortedicassazione.it/Documenti/Ord_11_11_08.pdf)

一條與 1970 年的第 352 號法律<sup>211</sup>所授權而得。

然而針對廢止型的公投，憲法法院的認定權限具有很大的彈性，像是在 1991 年時，憲法法院針對選舉制度的改革事項，明白地拒絕接受任何廢止現行所有選舉法的公投，因此改革者僅能針對選舉制度當中的具體事項逐項提出公投案。在 1970-1987 年間，33 件的公民投票提案中有 14 件遭到憲法法院得駁回<sup>212</sup>。

另外，政府當局為了阻擋公民投票申請案，也可以進行策略性的提前解散國會，例如：1972 年的離婚法案，1976 年的廢止墮胎法案。並且義大利國會可在 4 個月內，對要舉行的公民投票法案提出修正案，作為策略性的阻擋方法。例如在 1970-1987 年間：1978 年的墮胎案、1978 年的調查委員會案、1978 年的精神病收容所案、1981 年的軍法審判案及 1982 年的生活津貼補助案。

## 六、公投效力

國家的治理須以民意為依歸，也就是說，政府的決策不能脫離民意，因此國家經常針對重要決策，交付人民投票表決，而公民投票即成為國家治理的指標。而公民投票所展現的價值正是所謂的直接民主，公民投票是人民參與、決策公共事務的機會，更是人民本來就有的權利，而此種人民的參政權，非因為憲法或法律的賦與而擁有。以人民參政權言之，公民投票即為創制、複決權之行使，與選舉權並行於不悖<sup>213</sup>。

但直接民主存在著規模的問題，就連提倡「人民主權」的西方民主之父盧梭（Jean Jacques Rousseau, 1712-1778）也承認，直接民主僅適合小國寡民的單純社會。因此透過選舉將人民主權轉移，由專業官僚組成的政府與民意代表代替人民來行使權力，就是實施代議民主制度（間接民主制度）<sup>214</sup>。

在理論上來說，雖然因為間接與直接兩種民主制度有所不同，而使得在政策決定流程中造成一定程度的差異；但此兩種制度並不互相排斥，也不完全對立，在政治系統範圍之內可以互相配套行使，進而產生互補關係。正因為如此，多數的歐美國家皆實施間接民主與直接民主相混合的制度，透過「交換」（trade off）原理，來強調公民投票與選舉不僅可相互為用，且就國家制度而言，亦具備了「可相容性」的民主機制與交換功能。歐美國家為彌補代議政治之不足，增強民主正當性及公民參政之機會，皆公認以公民創制、複決作為實踐直接民主之必要方法。

對於公民投票與創制、複決的界定，在法理的解釋方面，有學者認為複決（referendum）就是公民投票；但有學者將公民投票解釋為全民投票（plebiscite）與複決區隔。公民投票是對國家政體、及重大公共政策的公民抉擇；而複決是針對憲法或重大法案的立法過程，加上公民同意的程序而成。公民投票與創制、複

<sup>211</sup> Uleri, *op. cit.*, pp.107-108.

<sup>212</sup> Bogdanor, *op. cit.*, p.64.

<sup>213</sup> 劉權漳，《歐美、台灣實施公民投票案例之探討》，國立臺東大學區域政策與發展研究所碩士論文，2009 年，頁 12。

<sup>214</sup> 林建地，《直接民主與代議政體整合之研究：以各國公民投票制度分析為基礎》，國立臺灣師範大學政治學研究所博士論文，2005 年，頁 1。

決，在定義方面，雖具解釋間之區別，但兩者並無不相容之處，公民投票的定義有必要以廣義來做解釋，同時包括創制、複決的範圍。公民投票與創制、複決皆是為求國家實行直接民主、實行公民參政，公民投票是屬於一種現代開放的投票制度，無庸置疑。

廢止型公民投票是義大利公民投票制度的最大特色，雖然義大利的公民投票的程序設計上並沒有類似瑞士或是美國對於創制公投的設計，創制是積極的人民主動立法行為，複決卻被認為是消極的行為，但複決可分成選擇性（optional）或強制性的（mandatory），選擇性是指議會可以選擇將法案送交公民複決或不送交公民複決；強制性則是議會必須將法案提交公民複決，並且具有法律的約束力，因此義大利的複決屬於強制性的。

由此觀之，義大利的複決程序不僅能否決憲法修正案或撤銷法律，更可以積極地進行議程設定（agenda setting），進而迫使國會預先修改與制定法律。就此而言，義大利雖無法律規定創制程序，但其複決程序也可以巧妙地用來修改或創制法律。

## 七、連署方式

352 號法律要求公民連署人的簽名需於 90 天之內完成，之後再由憲法委員會決定是否可以符合成案條件。不過公民投票的提案首先須先向中央公投委員會提出，由其判定是否有足夠的公民進行連署。五個區議會提出的公提案，則必須由各區議會的代表用共同聲請書向中央公投委員會提出申請，而連署的時間必須在 5 個月以內完成。

不論是提議人或者是區議會的代表如要提出公提案，都應該在每年的 1 月 1 日到 9 月 30 日的期間向中央公投委員會提出，而在參議院或眾議院選舉後的半年之內，也都不能提出公提案。最高法院的審查會，將會在每年的十月初，處理之前九個月所提出的公提案是否合於法規，並且將公提案送至憲法法院，讓憲法法院進行審核。之後判決將會送至總統、總理、參議院及眾議院議長、以及提案人等<sup>215</sup>。

## 八、義大利公民投票流程

### （一）、廢止型公投流程（全國性公民投票）

#### 1. 廢止型公投提案（憲法第 75 條）

（1）、控制決定型創制：經五十萬公民連署

（2）、控制決定型公投：由五個區議會提出

#### 2. 廢止型公投提案審查：「憲法法院」及「中央公投委員會」兩機關審查

#### 3. 廢止型公投門檻：投票率超過 50%，並得到多數贊成票。（投票人數須超過選舉人二分之一）

### （二）、憲法條文修正公民投票流程（全國性公民投票）

<sup>215</sup> 參閱周靜苓，《公民投票的理論侷限與實踐節制之研究》，國立政治大學，中山人文社會科學研究所，碩士論文，2007 年，頁 95。

1. 憲法條文修正提案（憲法第 138 條）：由參、眾議院進行兩次修正條文之審議與投票，其間隔時間至少三個月，並在第二次審議要以絕對多數決的方式表決通過。
2. 假使參、眾兩院於第二次表決中均超過三分之二以上的議員同意，則該憲法修正案即直接由總統頒佈施行，無須另外申請舉行公投。
3. 倘若參、眾兩院於第二次表決中未超過三分之二以上的議員同意時，則可於修正案於通過後的三個月內，由參議院或眾議院五分之一以上的議員，或五個區議會，或五十萬選民之連署之後，將該憲法修正案交付公民投票，公投之申請必須經由憲法法院與中央公投委員會雙重核准。
4. 若該修憲公投未達半數以上參與投票的選民同意，則該憲法修正案視為不通過（投票人數毋須超過選舉人二分之一）。

(三)、區基本法、行政區合併或設立新區之公民投票流程（地方性公民投票）  
區基本法公民投票複決提案（憲法第 123 條）

1. 在區基本法公佈之後三個月內，該區有五分之一之選舉人，或五分之一的區議會議員在該基本法公佈之後三個月內對此基本法提出公民投票的要求，則該基本法應交付公投。
2. 該區基本法經多數同意之後始能生效（門檻與憲法修正時相同）。

(四)、行政區合併或設立新區之公民投票（憲法第 132 條、第 133 條）

1. 區內所有省與市之相關變動程序，可由各區自行決定是否立法辦理，或交付人民公投（非強制性公民投票）。
2. 公投提案：依照地方層級辦理相關變動程序時，須由欲申請之市議會、省議會或區議會向最高法院提出欲合併或設立新區的公投申請。
3. 公投審查：經由憲法法院與中央公投委員會雙重核准後，在相關區內舉行公投投票。
4. 公投門檻：公投未達此區內半數以上選民同意，則該案失敗；若半數以上選民同意，則該案通過（投票人數須超過選舉人二分之一）。
4. 在公投案通過的情況下，內政部（Ministero per l'interno）須在公投通過十日內，將公投結果與新行政區之合併或設立的草案遞交國會審核，國會在收到草案後，須於三個月內進行表決，假使該公投未獲通過，則於五年內不得重提此案。

## 伍、日本

### 一、公投歷史

根據日本國憲法第 96 條第 1 項規定，憲法之修正，需參、眾兩議會全體議員三分之二以上贊成，並經由國會提案，交付人民以「國民投票」半數決之方式承認之。唯日本自二戰後實施和平憲法，修憲一直被視為是禁忌，於是國民投票法雖有法源，卻遲遲未立法。直至 2007 年安倍晉三上台後才挑戰該禁忌，並推動於該年參、眾兩院通過國民投票法。但為了使達到投票年齡者充分了解法律，規定該法在頒布三年後（即 2010 年後），才得以施行。國民投票法僅適用於修憲，年滿 18 歲者擁有投票權，在修改「公選法」和「民法」等法律前為年滿 20 歲。另外，參、眾兩院設立憲法審查會，負責修憲提案。<sup>216</sup>截至目前為止，國民投票尚未有任何正式施行的記錄。

關於國民投票法的立法背景，主要是針對日本和平憲法第九條而來。日本憲法第九條第一項規定：「日本國民誠實希求以正義和秩序為基礎的國際和平，永久放棄以國權發動的戰爭、和藉武力威嚇或武力行使作為解決國際紛爭的手段。」第二項規定：「為達前項目的，不保持陸海空軍及其他戰力，不承認國家的交戰權。」簡言之，日本推動國民投票主要是為了建立修憲機制，擺脫憲法「放棄戰爭」、「放棄武力行使」、及「廢除軍備」等特質，促使國家「正常化」，以便擴大日本的國際影響力。<sup>217</sup>

除了近期的所謂「國民投票」外，事實上日本憲法還有類似公民投票的規定。根據日本國憲法第 95 條規定：僅適用於單一地方公共團體之特別法，需要得到當地居民半數的同意方能制定。依據該條文，在 1949 到 1951 年間，就有包括〈首都建設法〉和〈舊軍港轉換法〉等 15 種法律在 18 個地方自治體實施過，且全部的法律都事先得到當地居民過半數的贊成。不過，自此後 50 年就沒有援引該憲法條文實施住民投票的例子。除了適用單一地方自治團體的特別法之外，有關於營建物的獨占使用許可，或某些戰後因地制宜的限時法，譬如廢除町村警察等法律等，皆曾引進住民投票的制度。<sup>218</sup>

由於日本具有議會至上的傳統，過去當地方議會無法確實依循民意時，由於民眾沒有救濟管道，常導致地方自治體的代表制在現實上如同不存在。1996 年新瀉縣卷町舉辦的原子力發電住民投票，可謂近期日本住民投票的一項里程碑。這是首個依照地方自治法所施行的住民投票。自始以後，地方自治體的住民可不再放任議會機能不全，透過住民投票主動表達民意，成為政策制定的主要依據。不過，日本至今尚未有一部「住民投票法」存在，因此住民投票尚未法制化。通

<sup>216</sup> 陳世昌，「日通過公投法 全民可修憲」，聯合報，2007 年 5 月 15 日，亞太版。

<sup>217</sup> 陳佳慧，「論日本憲法中的和平理念—日本憲法第九條」，嘉義大學通識學報，第 5 期，2007 年 9 月，頁 367。

<sup>218</sup> 陳建仁、鹿谷雄一，「日本自治體合併過程中住民投票的做用」，中華行政學報，第 3 期，2006 年 6 月，頁 217-235。

常進行的程序是以地方自治法第 74 條「條例之制定改廢請求權」為據，向地方議會提出住民投票條例，倘若議會通過該條例，始可實施住民投票。<sup>219</sup>

事實上，目前住民投票的實施多為依照地方自治法所提出之住民投票條例。自 1979 年 2 月至 2003 年 3 月止，全日本各地方議會提出之住民投票條例案(包括首長提案、議員提案及住民依地方自治法第 74 條所為之直接請求)共計 333 件，其中經議會通過者佔 113 件，而由住民以直接請求之方式提出於議會並獲得通過者僅 18 件。

總之，日本目前的住民投票施行仍停留在地方事務的階段，並沒有統一的法令即住民投票仍未法制化。從投票實務的觀點來看，日本學者 Kobori 整理 1996 年至 2006 年間各地住民投票的案例後發現，日本住民投票的議題多半集中在所謂 NIMBY (not in my backyard) 議題，試圖透過公投解決譬如核電廠、垃圾場、水庫等基礎建設興建與否的爭議(詳細內容請參見表 2-4)。<sup>220</sup>對於全國性或是較政治性的議題，由於日本目前並沒有住民投票法，在沒有法源的情況下，難以施行。而近期通過的國民投票法僅適用於修憲，其立法背景主要基於外交及國防因素，欲透過國民投票法修改憲法第九條，以擴大日本國際軍事參與空間及強化防衛力量。

---

<sup>219</sup>錢鴻明，地方性公民投票之研究—以日本之住民投票為中心，2004 年，輔仁大學法律學研究所碩士論文，頁 13。

<sup>220</sup> Masahiro Kobori, Referendum in Britain and Japan: Turnout, Campaigns, and Systems, *Ritsumeikan Law Review*, No.26 (2009), p.p.18-20.

表 2-4 日本地方公投一覽表

地方當局	人口	發起人	日期	投票率	贊成	反對	多數 <sup>221</sup>	議題
Maki, 新瀉縣	30,535	參議院 議員	4/8/1996	88.2	39	61	OK	核電廠
沖繩縣	1,287,023	請願	8/9/1996	59.53	89	9	OK	縮小美軍基地與修改 美士兵逮捕豁免權
Mitake, 岐阜縣	20,058	請願	22/6/1997	87.51	19	80	OK	工業廢棄物計畫
Kobayashi, 宮崎縣	41,654	請願	16/11/1997	75.86	40	59		工業廢棄物計畫
Nago,沖繩縣	52,193	請願	21/12/1997	82.45	45	53		美軍基地
Yoshinaga, 沖繩縣	5,439	請願	8/2/1998	91.65	2	98	OK	工業廢棄物計畫
Shiraishi, 宮城縣	41,505	市長	14/6/1998	70.99	4	94	OK	工業廢棄物計畫
Unakami, 千葉縣	11,176	市長	30/7/1998	87.31	2	98	OK	工業廢棄物計畫
Konagai, 長崎縣	6,989	市長	4/7/1998	67.75	--- <sup>222</sup>	--- <sup>223</sup>		擴大採石場
Tokushima, 德島縣	263,358	參議院 議員	23/1/2000	55	8	92		水庫
Kariwa, 新瀉縣	4,761	請願	27/5/2001	88.14	42.7	53.4		核電廠
Miyama, 三重縣	9,764	市長	18/11/2001	88.64	32.4	67.26	OK	核電廠
Hidaka, 高知縣	5,940	請願	26/10/2003	79.8	60.3	39.6		工業廢棄物計畫
Sodegaura, 千葉縣	59,549	請願	23/10/2005	57.95	63.5	34.9		城市發展計畫
Iwakuni, 山口縣	145,537	市長	12/3/2006	58.68	10.8	87.4	OK	美軍基地
			Mean	75.96	%	%		

<sup>221</sup> “OK”代表贊成或拒絕獲得了大多數選民的認同。

<sup>222</sup> 其結果太複雜以至於不適合使用書寫方式表達。概略的說，在日本，地方當局組成的 47 個縣中，有城市、鄉鎮與鄉村，最小的城市也有 30,000 名居民。

<sup>223</sup> 同上。

## 二、公投類型

現行日本公投主要可分為兩種類型，包括針對憲法修正案的強制公投，也就是甫於 2007 年通過的國民投票，另外就是針對區域性議題的住民投票。後者基本上是各地依地方自治法所自行訂定實施的住民投票條例。目前，日本中央政府尚未有全國實施的住民投票法。

所謂住民投票，原則上有廣義和狹義的定義。首先就廣義而言，根據日本學者稻葉馨的見解：「所謂住民投票制度，一般而言係指住民（或本國國民）以直接民主制的方式之一自己作出政治決定的制度。」<sup>224</sup>另一位日本學者鹿谷雄一亦界定住民投票的範圍包括如我國憲法之創制、複決、各公民投票法版本之草案等議題。<sup>225</sup>

就狹義而言，根據伊藤正己、園部逸夫所編的現代法律百科大辭典對住民投票的解釋為：「在地方公共團體層級下所定直接民主制方式之一的制度，直接地依照住民之投票來決定對於特定事項贊成與否的方法」。<sup>226</sup>事實上，日本學者對於住民投票還有許多不同但相似的定義。但根據錢鴻明的歸納，住民投票應具備下列要素：1、主體必須是住民；2、對象必須是地方層級之政策；3、方式必須是不經議會而由住民直接以投票之方法為之；4、議題必須具備重要性。

總之，學者認為日本住民投票這項機制最主要的意義，在於補充代議政治，即間接民主的不足，並將住民投票視為是「憲法上『表現自由』的行使型態之一」，亦即發起住民投票的動機，就是地方住民的政治意思表示，故住民投票應受到日本國憲法第二十一條『表現自由』之保障，是擴充住民參與公眾事務的手段之一。<sup>227</sup>

住民投票的類型，依據各種不同的分類標準，可以區分如下：<sup>228</sup>

(一)、依「根據規定」之不同可區分為：

### 1、以憲法為根據之住民投票

日本國憲法第 95 條規定：「僅適用於特定地方公共團體之特別法，該法律之規定，非經該地方公共團體之住民投票過半數之同意，國會不得制訂該法律。」該憲法條文之主要目的即在防止國家藉由特別法來侵害地方自治權。

### 2、以法律為根據之住民投票

即地方自治法第 76 條、80 條及 81 條所定對議會之解散請求、議員之解散請求及市長之解散請求。經選舉權人三分之一以上之連署，即可進行住民投票，如獲得過半數之同意，議會、議員或首長將自動解散或解職。

<sup>224</sup> 稻葉馨，「住民投票」，法學教室，第 195 號，1996 年 12 月，頁 2，轉引自錢鴻明，地方性公民投票之研究—以日本之住民投票為中心，2004 年，輔仁大學法律學研究所碩士論文，頁 32。

<sup>225</sup> 鹿谷雄一，「台灣的公民投票與其動向」，都市問題，第 92 卷第 5 號，2001 年 5 月，頁 109-124，轉引自錢鴻明，前揭文，頁 32。

<sup>226</sup> 伊藤正己、園部逸夫編，現代法律百科大辭典第四冊，2000 年 3 月，頁 190，轉引自錢鴻明，前揭文，頁 33。

<sup>227</sup> 錢鴻明，前揭文，頁 33。

<sup>228</sup> 錢鴻明，前揭文，頁 34-36。



根據以上三條地方自治法的規定，住民投票的功能還包括住民罷免權的行使，或是罷免權的複決。這和許多國家將公民投票定義在公共政策的範疇有些許出入。<sup>229</sup>

### 3、以條例為根據之住民投票

即以地方議會所通過之住民投票條例為依據而實施之住民投票。該住民投票條例之提案人除了首長或議員外，住民自身亦可透過地方自治法第 74 條「條例之制訂改廢請求權」募集總選舉權人五十分之一以上之連署向議會提出住民投票條例案。惟條例案是否通過，最終之決定權仍在於議會是否同意，故該條例亦並非視為住民完整的創制權。

### 4、事實上之住民投票

指欠缺憲法、法律與條例為根據而實施之住民投票。其實施之依據通常是自治體之規則、執行要領、協定書或民間團體之決議，法拘束力十分薄弱。

(二) 依「法拘束力」之不同，可區分為：

1、拘束型 (decisive referendum)：決定型住民投票，其投票之結果具有拘束之效力。

2、諮詢型 (advisory referendum)：諮詢型住民投票，其投票之結果僅止於諮詢效果。

(三) 依「實施條件」之不同，可區分：

1、必要型、義務型住民投票 (compulsory referendum)，乃依憲法、法律或條例的規定，在符合一定要件之情況下，當然且自動實施之住民投票。

2、任意型住民投票 (facultative referendum)，指即便符合一定之程序與要件，仍不必強制實施之住民投票。

(四) 依提案者之不同，可區分為：

1、首長發動之住民投票

2、議會、議員發動之住民投票

3、住民發動之住民投票

(五) 依投票目的之不同，可區分為：

1、重要事項決定投票

對於住民重要事項如憲法改正之住民投票<sup>230</sup>、市町村警察之廢止等。

2、利益保護投票

為了保護特定住民的利益，例如憲法 95 條地方自治特別法之住民投票、市町村合併之住民投票。

<sup>229</sup> 依照地方自治法第 76 條、78 條、及 80 條之規定，必須具有超過全體選舉權人總數三分之一之連署始得發動罷免機制，要件太過嚴苛，於是住民投票便成為救濟管道。

<sup>230</sup> 這裡是指修改憲法之國民投票。

### 3、代表機能回復投票

當間接民主制之機能不備或喪失時，為使其回復機能所為之投票，例如議會、議員之解散，解職請求的投票。

### 三、公投發動機關

公投發動的機關包括地方行政首長、議會及議員、及自治體內的住民。

### 四、公投發動程序

以條例為依據實施之住民投票，其產生可能是由首長、議會、或住民提案。如係住民依照地方自治法第 74 條我提出之「直接請求」，則依該條文的規定，必須以全體選舉人總數五十分之一（即 2%）為連署要件。以各地所曾舉行之住民投票實例而言，幾乎均能輕易地跨過五十分之一的門檻。

雖然住民發動公投要達到五十分之一的連署要件並非很困難，但因為各自治體之人口數不盡相同，使得連署要件難易不同。德國約半數州採行之「人口規模分別制」（約區分為二至五個層級）雖受到學者廣泛青睞，但尚未在日本實施。

另外，目前對於連署時間的規定為：都道府縣級蒐集連署的時間為兩個月，其它的市村町為一個月。和前述連署公民數要件存在相同問題，即連署時間長短並未考慮個自治體規模的差異，容易產生不公平的印象。

最後，即使連署要件已經達成，甚至大幅度地跨過門檻，但最後仍遭議會否決的例子所在多有。因此，有學者即倡議，「未來在導入政策型住民投票時，不論是拘束型或諮詢型，在蒐集一定百分比的連署人數後即應自動進行住民投票」，以完整保障住民的直接民權。

### 五、審核程序

公投的程序在住民投票條例經提案後，需要經議會審查，於是，住民投票的議題設定往往成為議會攻防的重點。住民投票的議題設定是否應限於特定範疇，日本學界一直有所爭議，有些學者主張正面列表，亦有抱持應採負面列表方式。目前界主張得否成為住民投票之議題必須通過「中央與地方權限分配之限制」、「議題性質之限制」、及「政策形成階段之限制」等三種層次的過濾，始具有成為住民投票議題之資格。<sup>231</sup>

### 六、公投效力

關於住民投票後的效力，各住民投票的條例多半僅「首長於執行該當事務時必須尊重住民投票過半數之意思」。換言之，住民投票的結果在法律上並無法直接拘束首長或議會，然而在法律外又對首長或議會間接地發揮強大的事實拘束力。因此，各住民投票條例多半將住民投票定位為「諮詢型住民投票」，而非具有強制力的「拘束型住民投票」。<sup>232</sup>

<sup>231</sup> 錢鴻明，前揭文，頁 88。

<sup>232</sup> 錢鴻明，前揭文，頁 142。

## 七、連署方式

往往從住民投票實行會的成立開始，並由該會推動連署。

## 八、連署門檻與通過門檻

住民投票的連署門檻為自治體五十分之一的選舉人數。但該門檻並非成案門檻。是否成案尚待議會審核。

## 九、相關投票規定

絕大部分之住民投票條例對於投票權人之範圍均以公職選舉法所規定之選舉人名簿為準，故長久居住之外國人與未成年人均無投票資格。但近來各地之住民投票條例突破選舉人名簿，將投票權開放給長久居住之外國人及未成年人（18歲以上）的情形已非罕見。關於投票方式，所有住民投票都採「秘密投票」及「一人一票」的原則。

此外，大部分住民投票的問題設計多採「二擇一」的型式，但少數也有「多數選項擇一」，譬如名護市美軍海上基地住民投票條例。

基於住民投票運動資訊應公開的原則，行政機關負有提供住民正確及完整資訊之義務。而行政機關資訊公開之內容為何，學者認為至少涵蓋下列兩者：1、告知住民投票的存在，此為最低限度之必要任務；2、為了使贊成派、反對派的主張更明確，舉辦討論會或座談會以提供相互辯論之機會有其必要。<sup>233</sup>

最後，由於住民投票不適用公職選舉法，故原則上投票運動可自由行之。僅賄賂、妨害投票等行為必須受到限制。惟雖住民投票法皆有相關規定，但在缺乏罰則的情況下，該規定往往難以發揮實效。

## 十、法院

法院主要審理的案件多半在定義是否住民投票的結果具有強制性。過去法院審理爭議的結果多為判定首長及議會應尊重住民投票之結果，但事實上首長並沒有必要強制遵守。

## 十一、結論

日本的住民投票制度事實上等同於各國的公民投票。但目前為止，該投票制度仍以地方事務為主，並以條例的方式訂定。目前住民投票僅為「諮詢性投票」，即投票結果對於政府首長和議會並沒有法律上強制力。

此外，雖然住民有連署提案權，但議會有審核的權力，並往往杯葛住民投票條例。雖然住民投票是實現直接民權，補助間接民主不足的設計，但這項機制在日本仍未受到全面的重視，不論是立法或是實踐都未臻成熟。

<sup>233</sup> 榎原秀訓，住民投票制度，收錄於室井力編，住民的改革—自治與民主主義，2003年8月第1版，頁230-231，轉引自錢鴻明，前揭文，頁142。

## 陸、法國

### 一、公投歷史

法國第一次的公民投票為 1973 年 6 月 24 日的制憲公投<sup>234</sup>，換言之，十八世紀末法國便開始擁有以公民投票方式決定國家重大事務的經驗<sup>235</sup>。

因為早期歷史發展的緣故，法國對於公投一詞若使用 *référendum* 時泛指一般就特定議題探詢民意的公民投票，焦點集中在「就事論事」；若使用 *plébiscite* 時則多半帶有因人設事，且容易夾雜著議題倡議的非中性色彩。對此，學者 G. Burdeau 認為在 *plébiscite* 情境的公投民主 (*la démocratie plébiscitaire*) 運作底下，公民投票會成為政府強化控制的政治工具。政府透過公民投票向人民徵詢意見，只不過舉辦這些公民投票的背後真正目地並不是想要徵詢人民在政治上「想要得到什麼東西，而是徵詢人民想要什麼人」<sup>236</sup>。

#### (一)、公投舉辦之歷史

二次世界大戰結束後，1945 年 10 月 21 日法國人民以公民投票同意建立臨時政府，結束法蘭西第三共和<sup>237</sup>；隔年 5 月 5 日的制憲公投遭到否決之後，於同年 10 月 21 日又經過公民投票程序通過第四共和憲法，進入第四共和<sup>238</sup>。

1958 年 9 月 28 日第五共和的制憲公投<sup>239</sup>通過之後，法蘭西共和國直接從人民的手中取得統治的正當性<sup>240</sup>，同時公民投票在第五共和的憲政設計底下亦具有決定國家大政方針與公投立法的功能。也因為在制度設計上共和國總統為決定是否交付人民公投的關鍵，況且戴高樂將軍於總統任內也數度於政府拍板之前即將國家重大改革逕行提交公民投票決定，對此作法是否合乎憲法規定在法國社會中

<sup>234</sup> 1793 年憲法雖然經由公投程序通過，但從未施行。

<sup>235</sup> 至於當時選舉人的資格自然是比現今所認定的選舉人資格較為狹隘。

<sup>236</sup> 原文為« on ne lui demande pas ce qu'il veut, mais qui il veut. », Georges Burdeau, *La démocratie*, Paris, Seuil, 1966, p. 56.

<sup>237</sup> 此為法國歷史上女性第一次獲得參與公民投票的資格。

<sup>238</sup> Marcel Morabito, *Histoire constitutionnelle de la France (1789-1958)*, 9<sup>e</sup> éd., Paris, Montchrestien, 2006, p.365.

<sup>239</sup> 制憲公投題目為「您是否贊成此部由政府所提交之憲法？」(Approuvez-vous la Constitution qui vous est proposée par le Gouvernement de la République ?)

<sup>240</sup> Gérard CONAC, *Les débats sur le référendum sous la V<sup>e</sup> République*, in *Pouvoirs*, n° 77, avril 1996, p. 98.

曾經引起激烈的法理論辯<sup>241</sup>，但相對地戴高樂也以個人職務的去留作為公民投票成敗的賭注，也就是將他自己所提交的公投議案當成是對總統的信任投票<sup>242</sup>，並在 1969 的參議院改革公投遭到否決之後隨即於隔天中午辭職下台<sup>243</sup>。

戴高樂當時所援引的憲法 11 條規定是：在國會的會期當中，經內閣提議或經國會兩院的共同提議，並經政府公報公布之後，共和國總統有權將涉及公權力組織的調整（例如與歐洲共同體所簽訂的協定、或是不違反憲法但事關政府組織運作之調整的條約批准）逕行交付公民投票，無須經過總理之副署。公民投票通過之後總統於前一條所規定的期限內公布生效。憲法第 11 條的該項規定賦予了總統單獨享有提出修憲案的權力，可以在不經過國會審核的狀況下直接將修憲案進行公投複決。

回顧 1958 年制定法蘭西第五共和新憲法的時候，憲法第 6 條中規定共和國總統是由總數約 80,000 人的選舉人團（由選舉人、全國性民選公職、地方性民選公職所共同組成）所選出，第五共和的第一任總統戴高樂便是依此規定所選出。然而受到阿爾及利亞獨立戰爭的影響，戴高樂希望未來的國家元首能經由普選產生，藉以強化總統的地位。然而當時的國會兩院都反對此項改變，認為此舉將嚴重地影響到國會與總統之間的權力平衡關係。為了要跳過國會這個修憲障礙，戴高樂決定不採取第 89 條所規定的修憲程序，而直接援引憲法第 11 條發動公投的程序，作為替修憲解套的方法，這項舉動也導致了許多憲政學理上的爭議以及政局的角力：最高行政法院（le Conseil d'Etat）於 10 月 1 日認為所有的修憲議案都必須先經過第 89 條的程序之後才能交付公民投票，國民議會接著在 10 月 5 日以 280 票贊成（241 票為過半）通過對龐畢度內閣的倒閣案（這也是第五共和中至今唯一成功的倒閣案），戴高樂總統則以解散國會回應國會對行政權的杯葛<sup>244</sup>。公投結果出爐後有 61.75% 的民眾贊成將總統改為普選產生，顯示民意對於此項主張的支持。在總統公布此項憲法修正案之前，當時的參議院議長莫內米勒（Gaston Monnerville）就此結果向憲法委員會申請憲法解釋，不過憲法委員會最後作出不受理的裁定，因該委員會認為「公民投票具有國民主權的直接意思表示」<sup>245</sup>，所以憲法委員會無權對此項結果做出任何裁定，這項憲法修改程序的違憲爭議也就

<sup>241</sup> 戴高樂總共四度提交人民公投，並且每次都先於憲法中規定政府向總統建議公投案之前就逕自宣布。戴高樂的用意在於向人民強調提交公投是由總統所做的決定，而不是政府所提的主張。

<sup>242</sup> 憲法中並無相關規定總統需於公投遭否決後辭職下台。亦即公投並非總統的信任投票。

<sup>243</sup> 該公投被稱為戴高樂的「自殺公投」（référendum-suicide），見 Jean-Jacques Chevalier, Guy Cacassonne et Olivier Duhamel, *Histoire de la V<sup>e</sup> République 1958-2007*, 12<sup>e</sup> éd., Paris, Dalloz, 2007, p. 159.

<sup>244</sup> 國會解散改選之後，支持戴高樂的一派獲得勝利。

<sup>245</sup> 憲法委員會於 1962 年 11 月 6 日做出第 62-20 號裁定。

在此暫時告一段落。之後戴高樂於 1969 年 4 月再一次地援引第 11 條修憲，想要針對參議院進行根本的改革，不過戴高樂這次以下台作為賭注的舉動卻遭受到挫敗（有 52%選民的反對該修憲案），戴高樂也因為此項公投的失敗，而於公民投票的隔日 4 月 28 日主動辭職下台<sup>246</sup>。

而在戴高樂之後，法國的公民投票不僅頻率減少，投票議題多數也不再是國家未來發展的核心議題<sup>247</sup>。表一中列出歷年來法國第五共和中全國性公投的紀錄。

---

<sup>246</sup> 參閱王思為，〈法國第五共和的憲改演化〉，《現代憲法的理論與現實－李鴻禧教授七秩華誕祝壽論文集》，許志雄等編，台北：元照（2007），頁 276-277。

<sup>247</sup> Bogdanor (V.), *Western Europe*, in 《Referendums around the world – the growing use of direct democracy》，David (B.) and Ranney (A.) ed., Washington, American Enterprise Institute for Public Policy Research, 1994, p.57.

表 2-5 第五共和全國性公投事項一覽表

日期	公投事項	登記選民%		有效票%		總統	總理
		棄權	空白 或無 效票	贊成	反對		
1961.1.8	阿爾及利亞 住民自決	26.24	2.22	74.99	25.01	戴高樂	德布赫
1962.4.8	中止阿爾及 利亞戰爭協 定	24.66	4.00	90.81	9.19	戴高樂	德布赫
1962.10.28	總統直選	23.03	2.02	62.25	37.75	戴高樂	龐畢度
1969.4.27	參議院改革 及行政區的 創立	19.87	2.19	47.59	52.41	戴高樂	慕荷米勒
1972.4.23	歐洲經濟共 同體擴張	39.76	7.00	68.32	31.68	龐畢度	夏邦德馬 斯
1998.11.6	新卡列多尼 亞地位	63.11	4.36	79.99	20.00	密特朗	侯卡
1992.9.20	馬斯垂克條 約批准	30.30	2.37	51.04	48.95	密特朗	別賀哥華
2000.9.24	總統任期縮 短為5年	69.81	4.86	73.21	26.79	席哈克	喬瑟班
2005.5.29	歐洲憲法條 約	30.63	2.52	54.67	45.33	席哈克	德米勒班

## (二)、公投法制之歷史

法國第五共和與公民投票相關的法律分別分佈於憲法與一般法：在憲法層次有憲法第3條、第11條、第89條、第88-5條；在一般法層次則有1958年11月7日「憲法委員會組織法」(Ordonnance No. 58-1067 du 7 novembre 1958 portant loi organique sur le Conseil Constitutionnel) 以及1998年10月5日「向憲法委員會提出公投舉辦相關申訴之適用規定」(Règlement applicable à la procédure suivie

devant le Conseil Constitutionnel pour les réclamations relatives aux opérations de referendum)。

法國的 1958 年憲法雖然在第 3 條第 1 項當中即揭禁公投行使是人民的權利：「國家主權屬於人民，經由代議士或透過公民投票方式行使之。」但因為國家主權除了人民公投以外亦可透過國會行使，所以法國第五共和的政治體制可被視為是一個由人民主權與國會主權所混和而成的組合；再加上憲政運作傳統裏的國會至上觀念，導致了在第五共和憲法的其餘條文中皆有意或無意地對於公投的行使有所保留地居於次要選擇，而非鼓勵公投的廣泛使用<sup>248</sup>。易言之，於第五共和的憲政設計上，公投是在其他途徑窮盡之後才進行的廣泛人民意見徵詢。

至於憲法第 11 條則是引發最多爭議的部分，因為戴高樂總統於 1962 年首度援引第 11 條條文將總統產生方式由原先的間接選舉方式改為直接普選提交人民公投，此舉當時在法國社會曾經掀起軒然大波<sup>249</sup>。由於憲法條文規定修憲程序應當在第 89 條之下進行，因此這項修憲公投在當時被許多人認為有違憲之虞。戴高樂一方面認為如果國會與人民的意見相左時，國會與人民之間的衝突應交由人民做最終決定；另一方面也正因為憲法第 11 條的規定確實賦予總統若干解釋上的模糊空間<sup>250</sup>，且當時如果不將國會排除在修憲程序之外，則此項修憲案過關的機會可說根本是微乎其微，因此戴高樂可說是以另闢蹊徑的方式避開國會，將體制改革議案直接訴諸人民<sup>251</sup>。對於此項爭議，最高行政法院於 1998 年 10 月 30 日的判決中清楚地區分了立法公投(*référendum législatif*)與制憲公投(*référendum constituant*)兩者分別依據憲法第 11 條與憲法第 89 條<sup>252</sup>，關於第 11 條適用公投事項的爭議乃正式告一段落<sup>253</sup>。

此處另外也值得一提的是 1995 年 8 月 4 日 n°95-880 的修憲案擴充了第 11 條中有關公民投票的適用範圍，從原本的關於公權力的組織，延伸到關於國家的經濟或社會政策改革、及條約批准等。

---

<sup>248</sup> Michel de Villiers, *Dans quels cas la constitution prévoit-elle des référendums ?* 憲法委員會網站 <http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/root/bank/print/17364.htm>

<sup>249</sup> “La loi, expression de la compétence législative du Parlement”, 國民議會網站 [http://www.assemblee-nationale.fr/connaissance/fiches\\_synthese/fiche\\_30.asp](http://www.assemblee-nationale.fr/connaissance/fiches_synthese/fiche_30.asp)

<sup>250</sup> 總統有權將涉及公權力架構調整的事項的提案交付人民公投決定，然而公權力架構的調整卻不可能不觸及憲法之中的相關規定。

<sup>251</sup> 至今的 9 次全國性公投其中有 8 次是依據憲法第 11 條所提出，但並非全部都是修憲公投，這點差異需加以區別。

<sup>252</sup> Conseil d'Etat, 30 octobre 1998, Sarran et Levacher, AJDA 1998, p.962.

<sup>253</sup> Pierre Pactet, *Institutions politiques, droit constitutionnel*, 22<sup>e</sup> éd., Paris, Armand Colin, 2003, p.586.



## 二、公投類型

- (一)、依投票範圍區分，法國的公民投票有全國性公投與地方性公投。全國性公投的法源來自於憲法；地方性公投的法源則是 2003 年 5 月 14 日由部長會議通過「地方公投組織法」草案(Projet de loi organique relative au référendum local)，之後經參議院及國民議會通過後於 8 月 1 日所公布之「2003 年 8 月 1 日第 2003-705 號地方公投組織法」(Loi organique n° 2003-705 du 1er août 2003 relative au référendum local) 為法源依據<sup>254</sup> <sup>255</sup>。
- (二)、依內容區分，則有根據第 11 條關於公權力架構調整的公投(立法公投與政策公投)；88-5 條的新會員國加入歐洲聯盟公投(歐盟公投：憲法第 88-5 條規定當歐洲聯盟有新會員國加入時，總統需提交公民投票決定是否授權政府批准該項歐盟條約。不過公投並非唯一選項，另一個歐盟條約批准的路徑是經由國會兩院分別以超過五分之三的議員通過相同文字的政府法律草案)；以及第 89 條之憲法修正公投(修憲公投：憲法第八十九條第二項規定憲法修正案經公投同意後通過，不過 89 條第 3 項卻規定總統亦得召開兩院聯席會議審查該憲法修正案，當全體國會議員之五分之三同意後則此憲法修正案通過。換言之，在此種情形之下就無第二項規定舉辦修憲公投的必要。然而在此要特別注意的是，上述情形發生的前提必須是該憲法修正案為政府方面所提出，假如是由國會兩院提出憲法修正案時，則仍然必須交付人民公投決定通過<sup>256</sup>)。
- (三)、依性質區分，則有強制性公投與諮詢性公投，但在全國性公投上並無諮詢性公投的設計，皆為強制性公投<sup>257</sup>。

## 三、公投發動機關

<sup>254</sup> 參見劉文仕(2012)。(法國憲法地方分權化發展及其配套法律的變革)，《國會月刊》，第 40 卷第 11 期，頁 89-90。

<sup>255</sup> 唯該法於公佈後經過三次小幅度的修改，分別是 2004 年 2 月 24 日第 2004-194 號法令(Décret n°2004-194 du 24 février 2004 pris pour l'application de la loi organique n° 2003-705 du 1er août 2003 relative au référendum local et de la loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales)，2005 年 12 月 6 日第 2005-433 號法令(Décret n° 2005-433 du 4 mai 2005 pris pour l'application de la loi organique n° 2003-705 du 1er août 2003 relative au référendum local)，2005 年 12 月 6 日第 2005-1551 號法令(Décret n° 2005-1551 du 6 décembre 2005 relatif à la consultation des électeurs et pris pour l'application de la loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales)。

<sup>256</sup> 因為如果是國會兩院自己所提出的修憲案，又再度經過兩院聯席會議通過時，則第二次的兩院聯席會議便顯得多此一舉、毫無意義可言。

<sup>257</sup> 法國的全國性公投皆為強制性公投而非諮詢性公投，因此政府必須依照公投結果加以執行。依據憲法第 11 條總統必須在公投結果公佈之後的 15 日內公佈公投立法的條文。

關於全國性公投部分，依據憲法第 11 條，有權利主動發起公投的機關是政府、國會、國會少數加公民連署與總統，然而除了唯一的例外情況（當國會提出修憲案時），事實上最後真正決定是否要將議案提交公民投票的其實僅有總統一人（總統簽署提交公民投票的法令時無需總理副署，可被視為是總統的專屬權力）<sup>258</sup>。然而總統的「專屬權力」（*pouvoir propre*）屬於統治行為，因此不受最高行政法院管轄<sup>259</sup>。

至於地方性公投的提出之途徑有二，一是由地方議會（*L'assemblée délibérante*）自行決定是否將屬於地方權限的事項交付地方公投<sup>260</sup>，另一則是由地方首長單獨向地方議會提出屬於地方權限的草案交付地方公投之建議<sup>261</sup>。

#### 四、公投發動程序

（一）、全國性公投發動程序明白規定於下列憲法條文之中。

憲法第 11 條：

「於國會開議期間，總統在經由政府或是國會兩院聯合提議，並經政府公報公布後，得將凡涉及公權力架構之調整、涉及國家經濟、社會或環境的政策改革、公共服務改革、或是對於不違憲但影響憲政架構運作之條約批准的法律草案交付公民投票。

若公民投票是由政府所提出時，則應在國會兩院中分別進行報告並進行答詢辯論。

若公民投票的議題涉及本條文第一項當中所規定之事項時，得由國會五分之一的成員提出，並經十分之一的選舉人連署後提出公民投票案。此公民投票案的形式為國會所提出之法律草案，並不得廢止公布施行尚未滿一年之現行法律。憲法委員會依相關組織法審理上述法律草案之提出。

若上述法律草案未在相關組織法規定的期限內經兩院審議完成，總統應將該法律草案交付公民投票。

若該草案未獲法國人民同意通過，則相同主題之公民投票提案不得於公民投

<sup>258</sup> *Le Président de la Cinquième République*, Document d'études, N1.06, éd. 2004, Paris, La documentation française, p. 27.

<sup>259</sup> 對於統治權的說明，前大法官吳庚於大法官會議解釋字三八七號不同意見書中曾明白表示：「政府行為則係法國行政院（*Conseil d'Etat*）一百餘年來累積個案所形成之理論，所謂政府行為雖無絕對明確之範圍，大體言之，國會與政府間之行為、有關戰爭或公安之緊急措施、元首之解散國會、提交公民投票或赦免行為、政府外交措施或國際條約之解釋及執行等，行政院皆無權予以審理。」

<sup>260</sup> Art. LO 1112-1. Loi organique n° 2003-705 du 1er août 2003 relative au référendum local (1).

<sup>261</sup> Art. LO 1112-2. Loi organique n° 2003-705 du 1er août 2003 relative au référendum local (1).

票日起計算之兩年內再度提出。

若政府版或國會版的法律草案經公民投票通過，總統於公投結果公布十五日內公布該法律。」

憲法第 88-5 條：

「所有關於允准新的國家加入歐盟的法律草案由總統交付人民公投。然而若由兩院以提出動議方式經各院成員的五分之三投票通過相同文字的條文時，國會則可以依據第八十九條第三項准許通過該法律草案。」

憲法第 89 條：

「總理及國會議員皆可向總統提出修憲提案。

政府版或國會版修憲草案須在第 42 條第 3 項規定之期限內審議並由兩院通過相同文字的條文。該憲法修正案經公民投票通過之後完成。

然而若當總統決定將該修憲法律草案提交兩院聯席會決定而不交付公民投票時，該修憲法律草案僅能在由兩院聯席會之五分之三多數贊成後通過。兩院聯席會的會址位於國民議會。對於損及國土完整的修憲提案禁止成案或進行相關程序。

共和國政體不能成為修憲標的。」

(二)、地方性公投的發動程序規定於地方公投組織法第二章，以及地方公投的實施方式、投票日、對有投票權者之通知與具體內容之執行等事項亦均交由地方議會決定。

地方議會決定是否將屬於地方權限的事項交付地方公投，或是地方首長單獨向地方議會提出屬於地方權限的草案交付地方公投之建議。地方公投案經提出後，同屆之地方議會決定地方公投的實施方式、並訂定投票日。在地方議會決定將議案交付地方公投，並知會中央政府行政官 (représentant de l'Etat) 與通知選民後，至少需要兩個月的間隔才能進行地方公投之投票<sup>262</sup>。

地方議會決議交付地方公投時，地方首長需於 8 日內通知中央政府行政官。

## 五、審議程序

### (一)、全國性公投

---

<sup>262</sup> Art. LO 1112-3.

法國對於公投題目範圍的直接限制規定於憲法第 11 條：舉凡涉及公權力架構之調整、涉及國家經濟、社會或環境的政策改革、公共服務改革、或是對不違憲但影響憲政架構運作之條約批准的法律草案，皆能成為公民投票之標的。亦即公投主題只要符合上述的內容即可進行公投，除此之外並無任何其他特殊或例外的規定對公投題目加以限制<sup>263</sup>。

最高行政法院（Conseil d'Etat）於 1979 年 4 月 29 日的判決中認為其無權對政府所提出公投法律草案的法令（décret）之合法性進行審理<sup>264</sup>。這個事先審查機制闕如的主要原因可能是在 2008 年修憲之前人民並無主動提出公投案的權力；有權發動公投的機關是政府、國會與總統，然而除了唯一的例外情況（當國會提出修憲案時），事實上最後真正決定是否提出公民投票案的其實僅有總統一人（總統簽署提交公民投票的法令時無需總理副署，可被視為是總統的專屬權力）<sup>265</sup>。然而總統的專屬權力（pouvoir propre）屬於統治行為，因此不受最高行政法院管轄<sup>266</sup>。不過針對這項終究可能發生違憲情形的憲法漏洞，負責研議第五共和憲法缺失、並提出憲法修正建議的 1993 年 Vedel 委員會（Le Comité consultatif pour la révision de la Constitution，簡稱 Commission Vedel）在提交給密特朗總統的總結報告當中<sup>267</sup>曾對此情形表示政府法律草案（projet de loi）的公投提案應被納入違憲審查的機制裏，然而該項建議至今仍未被納入憲法當中<sup>268</sup>。

雖然 1958 年 11 月 7 日所公布的憲法委員會組織法（Ordonnance n°581067 du 7 novembre 1958 portant loi organique sur le Conseil Constitutionnel）第 46 條規定：政府在舉辦公投時需徵詢憲法委員會的意見。這似乎就意味著憲法委員會有權針對公投的條文內容表達其意見，例如對決定將政府法律草案交付公投之「法令」（décret）本身提出見解，或是對舉辦公投的法令（décret）表示意見。長久以來，憲法委員會對於舉凡涉及公投的部分認為其一概不具管轄權，然而在 2005 年 3

<sup>263</sup> 雖然憲法第 89 條對於涉及國家領土完整或是政體變更皆不得成為修憲題目，因此相關的修憲公投也同時受到禁止。但這並不屬於直接針對公投題目所施加的範圍限制。

<sup>264</sup> Conseil d'État, Lecture du 29 avril 1970, N° 77651 77682, Publié au recueil Lebon, Section du Contentieux.

<sup>265</sup> *Le Président de la Cinquième République*, Document d'études, N1.06, éd. 2004, Paris, La documentation française, p. 27.

<sup>266</sup> 對於統治權的說明，吳庚大法官於大法官會議解釋字三八七號不同意見書表示：「政府行為則係法國行政法院（Conseil d'Etat）一百餘年來累積個案所形成之理論，所謂政府行為雖無絕對明確之範圍，大體言之，國會與政府間之行為、有關戰爭或公安之緊急措施、元首之解散國會、提交公民投票或赦免行為、政府外交措施或國際條約之解釋及執行等，行政法院皆無權予以審理。」

<sup>267</sup> Propositions pour une révision de la Constitution : rapport au Président de la République <http://www.ladocumentationfrancaise.fr/rapports-publics/084000091/index.shtml>

<sup>268</sup> 在 2008 年的修憲中曾經討論該部份該如何處理，不過最後不了了之。

月 24 日的裁定<sup>269</sup>中憲法委員會的意見卻有了改變，該委員會首度表示有不排除審查將政府法律草案交付公投的法令的可能<sup>270</sup>。

此外，依據該組織法第 47 條規定，憲法委員會得對於哪些可使用官方資源進行宣傳的單位提出「觀察意見」（observation）。此一規定讓憲法委員會看起來似乎具有介入公民投票流程的資格，然而在公投的實際運作上，憲法委員會認為自己在公民投票舉辦前（投票日之前）的功能僅侷限於諮詢性質，不應該對公民投票直接表示負責（這表示其主動排除了身為公投「主管」機關的可能性），更不是由該委員會負責列出哪些單位有權使用官方資源進行公投選舉宣傳，此看法在憲法委員會於 1960 年 12 月 23 日的裁定當中已有清楚說明<sup>271</sup>。

不過 2008 年 7 月 23 日的修憲之後賦予了憲法委員會一項新的權限，即當有超過五分之一的國會議員與十分之一的選舉人所提出的公投案時，憲法委員會需依照相關組織法審查該公投提案的所有程序（包括形式審查與實質審查）。換句話說，未來憲法委員會將有權對上述公投提案在事前進行違憲審查，也就是審查公投提案是否符合憲法第 11 條規定所涉及的範圍（公權力架構之調整、涉及國家經濟、社會或環境的政策改革、公共服務改革、或是對於不違憲但影響憲政架構運作之條約批准的法律草案提交公民投票），以及認定該公投提案是否違反基本人權的憲法原則<sup>272</sup>（不過對於政府所提出的法律草案公投，憲法委員會依然不具備有事前實質審查的權限）。但由於相關組織法尚未正式經由國會三讀通過，所以最終版本還需等待。但有學者認為憲法委員會對公投提案進行事前審查的時間點最好能在已達五分之一的國會議員支持，但尚未進行十分之一的選舉人連署程序之前就立刻啟動，因為當在獲得十分之一的連署人連署完成之後才進行違憲審查的程序時，倘若憲法委員會屆時才宣告公投提案違憲，勢必產生嚴重糾紛<sup>273</sup>。

「公投直接立法」（loi référendaire）乃指在憲法第 11 條的授權下經由全民公投通過之後所制定的法律，亦即直接民意的立法，同時也可說是具有「違憲審查豁免權」（l'immunité juridictionnelle）的法律，因為憲法委員會在 1962 年 11 月 6 日的裁定<sup>274</sup>以及 1992 年 9 月 23 日關於馬斯垂克條約的裁定<sup>275</sup>中皆認為

<sup>269</sup> Décision du 24 mars 2005 sur des requêtes présentées par Monsieur Stéphane HAUCHEMAILLE et par Monsieur Alain MEYET.

<sup>270</sup> Francis Hamon et Michel Troper, *Droit Constitutionnel*, 30<sup>e</sup> éd., Paris, L.G.D.J., 2007, p. 841.

<sup>271</sup> Décision Centre républicain du 23 décembre 1960。

<sup>272</sup> 屬於 Bloc de constitutionnalité 的部分。

<sup>273</sup> André Roux, *Une analyse comparative des organes en charge du contrôle électoral, en particulier les organes judiciaires – le cas français*, Le contrôle du processus électoral, Séminaire Unidem, Commission de Venise, Strasbourg, 2009, pp. 12-13.

<sup>274</sup> Décision n° 62-20 DC du 06 novembre 1962, Loi relative à l'élection du Président de la République

該委員會對於人民主權的直接行使結果（l'expression directe de la souveraineté populaire）並無權進行違憲審查<sup>276</sup>。其所持的理由是在憲法架構之下，憲法委員會僅能對於國會所通過的法律具有違憲審查權，但人民主權的直接行使則不應受到違憲審查的限制。這意味著憲法委員會認為人民的「制憲權」（pouvoir constituant）不只適用於修憲領域，人民的制憲權同時也完全適用於公投直接立法的範疇。這也明白地宣示了憲法委員會在事後無權對公投進行任何違憲審查的立場。

不過依循此一邏輯思考，雖然說憲法委員會承認人民主權的直接表達具有超越憲法規範的特殊地位，但仍要注意的是有沒有一種可能的情況是總統刻意地援引憲法第 11 條作為避開國會立法時必須要接受違憲審查的機制，而頻繁地使用公投直接立法規避違憲審查、形同不受憲法限制與約束的憲政真空地帶<sup>277</sup>？假使這種情況一旦發生時，憲法委員會是否有可能改變既有的不干預立場？它又將如何處理？此外，雖然公投立法不能受到違憲審查的約束，但在一般法的情況下卻有可能在後來透過國會修改的方式將公投立法直接修改，接著再度進入憲法委員會違憲審查的管轄權之內<sup>278</sup>。又，假使上述兩種情況同時存在時，憲法委員會又該如何自處？

最後補充說明，國會雖然不能在事前介入公投直接立法的行使過程，但國會並非全然被排除在公投立法的相關程序之外：事實上，經過 1995 年 8 月 4 日的修憲之後，憲法第 11 條規定當公投的法律草案是經由政府方面所提出時，就必須要在國會兩院中進行報告並答詢辯論；如果公投案是由國會兩院所共同提出時，則就在相關動議提出時才舉行辯論。因此，國會還是有對直接立法的公投案表達意見的機會。

法國規定公投主文必須公正、清楚並且在文義的詮釋上沒有模糊空間。憲法委員會於 1987 年 6 月 2 日關於新喀里多尼亞地位公投（地方性公投）的裁定、<sup>279</sup>

---

au suffrage universel direct, adoptée par le référendum du 28 octobre 1962.

<sup>275</sup> Décision n° 92313 DC du 23 septembre 1992, Loi autorisant la ratification du traité sur l'Union européenne.

<sup>276</sup> 在當時憲法委員會所做出的該項裁定並非毫無爭議，尤其是遭到反對黨的強烈抨擊，直陳憲法委員會的這項決定無異於自殺（Monnerville 語），或者根本就應該解散憲法委員會（Mitterrand 語），參閱 Bernard Chantebout, *Brève histoire politique et institutionnelle de la V<sup>e</sup> république*, Paris, Armand Colin, 2004, p. 97.

<sup>277</sup> Louis Favoreu et Loïc Philip, *Les grandes décisions du Conseil Constitutionnel*, 15<sup>e</sup> éd., Paris, Dalloz, 2009, p. 191.

<sup>278</sup> Francis Hamon, *L'extension du référendum : données, controverses, perspectives*, in *Pouvoirs* n°77 - Le référendum - avril 1996, p. 122.

<sup>279</sup> Décision n° 87-226 DC du 02 juin 1987 (Loi organisant la consultation des populations intéressées de la Nouvelle-Calédonie et dépendances prévue par l'alinéa premier de l'article 1er de la loi n° 86-844 du 17 juillet 1986 relative à la Nouvelle-Calédonie)

以及在 2004 年 5 月 4 日關於馬約特島 (Mayotte) 地位公投 (地方性公投) 的裁定<sup>280</sup>中皆認為公投提案的主文設計不應有模擬兩可的情形，且應該滿足公投本身所必須具備的清晰與合憲性，否則屬於違憲。然而這部分僅屬於對地方性公投事後的違憲審查。

此外，根據過去的公投經驗，公投題目的選項中只有「是」(OUI)與「否」(NON)的二重選項<sup>281</sup>，所以「您是否贊成...」(Approuvez-vous...)就成了公投題目的固定格式。

## (二)、地方性公投

中央政府行政官若對該地方公投有違法疑慮時，須於收到上述通知 10 日內向行政法院提出，並得要求該地方公投暫緩實施。行政法院院長或司法官代表 (magistrat délégué) 於一個月的期限內須裁定公投是否暫緩。若該地方公投涉及侵害公共或個人自由時，在 48 小時內須裁定公投暫緩。

## 六、公投效力

法國公投並無投票門檻之限制。歷年的公民投票參與率有高有低，最高紀錄的一次投票有八成選民參與 (1969 年參議院改革及省級行政區創設之公投)，而最低的一次僅僅有三成 (2000 年的總統任期縮短為 5 年之公投)。各次公投的投票率請參見附錄一。憲法委員會組織法第 50 條中規定該委員會對公投選舉過程中不合乎規定的情況具有管轄權。然而，憲法委員會對該項規定的認定亦持保留的態度。它認為該條文的解釋應單純地將其角色定位在對公投選舉投票結束後所提出的投票過程爭議進行審理；換句話說，憲法委員會認為自己只有權處理公投選舉最末端的技術性爭議 (例如投票違規、投票逾時等不合乎選舉規定的違規情事)；至於屬於公投選舉前端的部分，例如公投選舉舉辦的方式為何、公投競選期間等是否有違法情事等皆不受其管轄。

在監督公投選舉投票進行的業務上，憲法委員會的權限包括指派公投選舉監察員進駐各個投票處所監督投票過程、憲法委員會接受公投選舉投票違規申訴申

---

<sup>280</sup> Décision n° 2000-428 DC du 04 mai 2000 (Loi organisant une consultation de la population de Mayotte)

<sup>281</sup> 參見附錄十的歷年公投題目。

請、憲法委員會公佈公投結果。如果投票過程中確有不當或嚴重缺失發生，憲法委員會有權審理並宣布公投結果部分無效<sup>282</sup>或是全部無效。

在公民投票的實踐經驗裏，雖然憲法委員會在整個公投過程當中（前段、中段與後段）所扮演的角色有著若干程度上的差異，不過整體而言，它對憲法第 60 條規定所謂監督功能的解釋向來採取著比較保守及自我限縮的立場：關於公民投票如何籌辦與選舉期間的競選活動如何管理，它純粹扮演著諮詢性的角色（前段與中段）；至於有關投票時選務的進行與開票結果的宣佈，它則扮演著司法機關的角色（後段）。

綜合以上所述，在公投程序上，憲法委員會可謂同時扮演著政府顧問、選務監督及法官的三重角色。憲法委員會提供公投辦理之諮詢意見，派遣地方選務代表，監督投票過程，審理及仲裁公投結果<sup>283</sup>。

## 七、連署方式

依據憲法第 11 條，當有超過五分之一的國會議員（目前國會議員人數分別是 348 位參議員、577 位國民議會議員，亦即總數至少要有 185 名的兩院議員）連署提出國會版法律草案（*proposition de loi*），並經十分之一的選舉人（約 450 萬）連署之後，經憲法委員會認定合乎各項相關規定之後，若國會兩院未在由相關組織法所規定的一定期限之內審議該法律草案，則由總統將該案交付公投。此項公投改革被學者 O. Duhamel 稱為「少數的公投提案權」（*référéndum d'initiative minoritaire*）。

目前本研究所遭遇到的實際問題是關於該組織法歷經三年多的時間醞釀之後，已經於 2012 年 1 月 10 日在國民議會投票通過，之後送交參議院。但完整程序尚未完成，因此該組織法此時還處於草案階段，並未正式公佈施行。不過根據國民議會的報告，該組織法草案的內容對於人民連署方式的規定是需於憲法委員會認定合乎規定之後的 60 日內由政府公布法令宣佈之後，在三個月的期限之內連署完成。連署方式以電子方式為之，由內政部架設專屬網站，並由一個專門委員會（*commission ad hoc*）負責審理公民連署的活動。換言之，公投議題的發動者並無須自行負擔連署成本。負責審理公民連署的專門委員會於三個月的連署期

<sup>282</sup> Décision Résultats référendum 2000 du 28 septembre 2000, Proclamation des résultats du référendum du 24 septembre 2000. 在該裁定中認為部分選區的選舉無效，不過尚不致於影響整體選舉結果。

<sup>283</sup> Conseil Constitutionnel, déc du 23 déc. 1960, Président du Regroupement national, Rec. Cons. const., p.67.



限結束之後的一個月內，需將連署結果提報憲法委員會，該項結果應涵蓋連署名單、專門委員會的觀察意見、其所收到的申訴意見，以及專門委員會認為其他需要項憲法委員會告知的資訊<sup>284</sup>。

## 柒、跨國比較分析

本研究的跨國分析架構是以法定的公投案類型及公投案流程兩個面向構成。類型區分是指公投案屬於選擇性的公投案，還是強制性的公投案；流程則包括三階段，即提案、成案、及投票（見表 1-1）。透過探討類型及流程兩個面向，我們將全面比較瑞士、美國、義大利、日本、及法國等五國公投法規中的的審核機制及門檻。

不過，由於強制性公投案並沒有提案及成案（即流程的前兩階段）的問題，因此，以下比較分析的焦點將置於各國選擇性公投的機制，而只有在比較各國公投投票這個階段才會把強制性公投納入討論。

在還沒進入三階段流程的討論之前，首先我們依公投類型整理上述五個國家的相關規定，以定義何者為強制性公投，何者屬於選擇性公投。

---

<sup>284</sup> 參見 L'Assemblée nationale, Rapport N. 3946 et 3947, au nom de la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République sur le projet de loi organique (N. 3072) et le projet de loi (N. 3073) portant application de l'article 11 de la Constitution, par Guy Gefferoy, 2011.11.16.

表 2-6 各國公投類型一覽表

	強制性公投內涵	選擇性公投內涵
瑞士	憲法修正案	憲法創制公投 法律創制 法律複決公投 國際條約公投
美國	州憲法的修正案	州憲法創制公投 州法律創制公投 州法案複決公投 地方諮詢性政策公投
義大利	行政區合併或設立新區之公民投票	廢止型公民投票(沒有限定任何議題) 憲法條文修正公民投票(未達參眾院三分之二多數)
日本	憲法修正案 適用於特定地方公共團體之特別法	對地方議會之解散請求、議員之解散請求及首長之解散請求(類似罷免權行使) 地方議會所通過的條例 地方政策諮詢性公投
法國	公權力架構調整 加入歐洲聯盟公投 憲法修正案	全國層次無

綜合而論，除了美國因沒有聯邦層級的公投，因此沒有憲法修正案的全國性公投外，其他各國的憲法修正案皆需強制性公投通過。而美國州憲的修正案亦需送交人民公投通過後，方能拍板定案。法國全國層級的公投皆屬強制性公投，除了憲法修正案外，還有政府機構調整及加入歐盟時屬國際性事務的公投。義大利的行政區合併公投雖然在中央從來沒有施行過，但地方上則有許多案例，日本過去針對某特定公共團體的特別法需送交該團體人民公投，但現在已沒有這樣的案例。總之，上述強制性公投的項目都直接在憲法（或州憲）中規範。日本甚至將罷免權的行使也列入住民公投的範圍內。

根據本研究的文獻分析架構，提案部份的焦點包括提案的發起（主體），及提案的程序（譬如連署門檻）。由於強制性公投不存在提案機制，因此以下討論僅限於選擇性的公投案。

表 2-7 各國公投提案機制概要

國家	主體	程序
瑞士	<p>人民：憲法、法律的人民創制，指的是由人民決定好法律，交給政府執行，這是一種管理法律的權力</p> <p>立法機關：國際條約</p>	<p>公民創制需要10萬名公民連署（瑞士公民數約500萬），並且要在18個月內連署完成。法案通過100天內，超過五萬個公民連署，或者是八個州提出，該法案便需要通過複決。</p>
美國	<p>人民：凡設有創制複決制度的州政府，由人民提案憲法創制或法律創制；法案通過90天內由公民提出複決</p> <p>立法或行政機關（包括憲法修正委員會）：提出包括「立法複決」、「諮詢性複決」</p>	<p>所有的州均係以一定比例的選民(voting public)人數為門檻，而非要求一絕對數量的連署人數。(通常是最近一次選舉中的「特定公職職位(大部分是州長)投票數」)「法律創制」提案的平均連署門檻是「前次選舉州長投票數」的7.23%；「憲法修正創制」提案的平均連署門檻則是「前次選舉州長投票數」的9.17%。</p> <p>有些州為避免連署過份集中，而有地理分佈限制。</p>
義大利	<p>人民：憲法條文與憲法性質法律之修正；行政區變更</p> <p>立法機關或人民：廢止性公投</p>	<p>不論憲法修正或一般廢止性公投，需要義大利參議院或眾議院五分之一以上的國會議員，五個區議會，或五十萬選民共同連署完成後則得以進行。公民連署人的簽名需於90天之內完成。</p> <p>關於行政區變更：三分之一以上之鄉鎮議會提出合併之請求</p>
日本	<p>立法機關： 國民投票修憲複決</p> <p>行政、立法、人民： 地方性(自治體)住民投票</p>	<p>各自治體的住民投票，以全體選舉人總數五分之一(即2%)為連署要件</p>
法國	<p>有權利主動發起公投的機關是政府、國會、國會少數加公民連署與總統</p>	<p>由國會五分之一的成員提出，並經十分之一的選舉人連署後提出公民投票案。</p>

上表顯示，各國對於公民創制權及複決權皆有一定的保障，即只要有一定數目的公民連署即可提案修改憲法及法律。不過，各國提案連署的門檻不一，譬如義大利需五十萬公民於 90 天內連署完畢方能進行廢止性公投，而瑞士只要法案通過後 100 天內有五萬公民連署即可提出法案複決的公投案。以全國性公投而言，相較於瑞士的低提案門檻，法國公投案若由公民主動發動時，除了十分之一選舉人連署外，還需國會少數成員（五分之一）配合提案，可謂提案門檻最高的國家。總之，各國公投案若由人民提出時，皆設有提案門檻，惟門檻高低不一。下表總結各國提案門檻，並以百分比顯示：

表 2-8 各國公投案連署門檻

國家	全國	地方
瑞士	創制：約 2%（10 萬公民） 複決：約 1%（5 萬公民）	
美國		法律創制提案：平均為「前次選舉州長投票數」的 7.23% 憲法修正創制提案：平均為「前次選舉州長投票數」的 9.17%
義大利	創制：約 0.14%（5 萬公民） 複決：約 1.4%（50 萬公民）	
日本		2%
法國	10%	

有關各國公投案成案的比較，我們將重點放在審查機制上，其中包括程序審查與實質審查：

表 2-9 各國公投成案類型一覽表

國家	程序	實質
瑞士	完成提案即交聯邦議會，聯邦議會在收到提案後，應該準備相對提案送交公投，讓民眾就人民的創制案以及相對提案之間做一選擇。	公民創制違反格式一致的原則、主題一致的原則、國際法的強制規定，聯邦議會得宣布該公民創制全部或部份無效。
美國	<p>(一) 向指定機關提出提案；(二) 審查提案是否符合法律要件；(三) 準備提案標題及摘要；(四) 宣傳提案並獲取一定數量之連署；(五) 交由州選舉官員驗證連署人數；以及(六) 將提案提交投票等階段。</p> <p>當提案人或合格選民對於提案標題、摘要或財政分析有異議時，大部分的州皆設有「異議暨聲請」程序，異議人得向各級法院提起異議。</p>	<p>(一) 規定每個提案只能探討一個主題；(二) 在一定期間內，不得重複提出已經公民投票的主題；(三) 不得提出與「限制基本人權」有關的主題；(四) 「與州政府歲入、歲出相關」的主題</p>
義大利	<p>中央公投委員會由最高法院 (La Corte di Cassazione) 的最資深的三位庭長與每庭最資深的各三位法官組成，負責審查公投連署提案的合法性。</p> <p>中央公投委員會在收到後的 30 日內透過行政命令的方式決定該公投案是否合乎法律規定，提案人得於 5 個工作日內提出答覆意見，或是在 20 日內補足連署疏漏之處。在此之後的 48 小時中央公投委員會就會判定該公投提案的合法性與否。中央公投委員會在判</p>	憲法法院的審核則是為了確保此公投議題不會涉及到稅賦、財政、赦免及減刑、國際條約的批准等。

	定時僅需由主席或副主席，以及 16 位委員的出席即可。	
日本	地方住民投票提案後送交議會審查	得否成為住民投票之議題必須通過「中央與地方權限分配之限制」、「議題性質之限制」、及「政策形成階段之限制」等三種層次的過濾
法國	政府在舉辦公投時需徵詢憲法委員會的意見（諮詢性質）	法理上，任何公投案都要總統簽署才能交付公投

上述成案的規定有很大的歧異。其中瑞士及日本是送議會審查，包括程序及實質審查，美國各州規定有許多出入，各式公投也分送不同政府單位審查。義大利則分為兩階段，由公投委員會審查程序是否合法，再由憲法法院進行實質審核，確保公投案不違反數項原則。法國的公投案就算由人民提案，基本上也需國會議員參與，並只有總統有權交付公投案投票。因此，即便憲法委員會對於各公投案可表答意見，但並不是實際審查的單位。

表 2-10 各國公投投票類型一覽表

國家	程序	效力
瑞士	全部或是部份的修改憲法公投，都需過半的雙重多數決同意通過，也就是全國選民過半數同意，而且 23 個邦過半數同意。 法院只針對投票權的爭議進行審理，並不會受理有關公投案本身的爭議。	瑞士並無諮詢性公投，公投結果具有修法或是廢止法律的效力。不過，根據 Federal Act on Political Rights 15 條 4 項，一旦投票結果確定且修改法律急迫時，聯邦政府或國會應該不待最後投票結果即提出修正法案，或者宣布為緊急法案以加速生效。
美國	多數的州僅要求取得於該次法律創制案或憲法修正案中，「投票人數的簡單多數」的選民投票同意即可通過創制提案，並無特別的門檻要求。相對地，就不是採行此種規定者而言，無論是並非以「該次提案的投票人數」為母數，或是並非以「該次提案投票人數二分之一之得票數」為通過門檻者，皆屬於絕對多數之規定（比全州選舉多特定的比例）。	針對「憲法創制」之提案，一旦經公民投票通過後，公投結果具有修改憲法內容之效力。雖然「立法創制」之公投結果亦有修改法律規定之效力，但目前部分州立法機關仍有修改或廢止「經創制通過」之法律的權力。 若使用「諮詢性複決」，因此種複決程序係由立法機關或州長主動將某一公共政策議題交付公民投票，以獲知民意的偏好，原則上投票結果不具拘束力。
義大利	交付人民表決之法律，非經有效投票之多數通過，不得公布之。	有實質拘束力
日本	投票人過半數通過，或各條例個別訂定門檻	住民投票的結果在法律上並無法直接拘束首長或議會。
法國	簡單多數決，且並無投票門檻之限制 憲法委員會只處理公投選舉最末端的投票技術性爭議。	有實質拘束力

上表顯示，歐州三個國家包含瑞士、義大利、及法國的全國公投結果對於憲法或法律修訂皆有實質拘束力。日本由於沒有全國性公投，除憲法規定項目，地方住民公投僅為諮詢性，即便各條例已明訂公投機制，但首長及議會理論上仍可遵守投票結果。最後，美國由於各州規定不一，較為複雜，但總體而言，法律的修訂多數採多數決，但州憲層級的修正案則採絕對多數決的州所在多有。

總之，透過探討瑞士、美國、義大利、日本、及法國實施公投的經驗，我們針對各國公投審核機制及門檻歸納下列三點：

第一、所有國家皆有提案或成案的門檻限制。義大利及法國屬於高門檻國家，瑞士及日本地方公投則屬於低門檻國家，美國則各州規定不一，介於兩者之間。不過，沒有任何國家採用兩階段門檻的規定。

第二、各國皆有審核機制，瑞士將權力付予聯邦議會；義大利將程序的部分交由最高法院的成員組中央公投委員會審查程序，憲法法院做實質審查。日本地方的住民投票交由地方議會；法國的憲法委員會只提建議但不進行實質審查；美國則在程序及實質層面皆有審核機制，各州規定不一，且行政、立法、及司法部分各有職掌。上述不論何者掌握審核機制，皆屬既有行政、立法、或司法部門，而非由獨立政府、國會、或法院以外的部門執行。

第三、關於投票門檻，除了美國許多州對於州憲的修正公投案採絕對多數決外，其餘各國皆採行簡單多數決。此外，本研究案所探討的五國當中，只有義大利設有 50% 的投票率門檻限制，但也僅限於為了要廢止某項既存法律時的廢止性公投。總之，各國的經驗顯示，投票率門檻並非常態，而公投案通過與否多半取決於參與投票者之簡單多數。



### 第三章 台灣公投現況

#### 壹、前言：憲法針對創制複決之規定

我國憲法第 2 條明定「中華民國之主權屬於國民全體」，揭示「國民主權原則」，並在第 17 條明定「人民有選舉、罷免、創制及複決之權」，清楚地揭示了人民除了透過「對人選舉」之「代議民主」，行使國民主權之外，亦可以透過「對事投票」之「直接民主」，更為直接地展現主權者之意志，決定國家行為。

不過，姑且不論前揭的國民參政權在「威權時期」受到「動員勸亂時期臨時條款」的徹底架空，由於憲法本文就「創制」及「複決」權行使之規定本身，存在若干潛在的衝突，加上立法機關的長期消極不作為，也使得人民以「創制」、「複決」形式呈現之「公民投票權」，在相當長的時期處於根本無從行使的狀態。

具體而言，憲法第 17 條所定之「創制、複決」權，憲法一方面於第 136 條規定：「創制複決兩權之行使，以法律定之」，要求立法機關完備使人民得行使創制複決權之法律規範，但在另一方面卻於第 27 條第 2 項規定「關於創制複決兩權，除前項第三、第四兩款規定外，俟全國有半數之縣市曾經行使創制複決兩項政權時，由國民大會制定辦法並行使之」，似乎又將創制複決權交由「國民大會」行使。這個於憲法規範上所呈現之表面衝突，引發學者相當之議論，並在相當長的一段時間中被用以作為「限縮」、「凍結」人民行使公民投票權之理由。直到今日，仍有論者主張我國憲法不允許由人民直接進行全國性公投，制憲者係將行使權限保留給國民大會。

實則，以憲政原理而言，作為直接民主機制之創制複決權，在本質上當然即必須由人民親自行使，將此權限交由一個「代議機關」（國民大會）「代表」人民行使，無異將「直接民主間接化」，不符合直接民主的基本原理。這個衝突，直到憲法增修條文藉由明文凍結憲法第 27 條第 2 項之適用，配合「國民大會」的正式廢除，方獲得解決，使得在「憲法規範」上，將原先設計交由國民大會代表人民行使之參政權，交還由人民直接行使。

儘管如此，由於憲法第 136 條規定「創制複決兩權之行使，以法律定之」，因此即使上開衝突獲得解決，在立法機關未就創制複決權之行使制定法律之前，人民依然未能「依實定法行使」其受憲法保障之基本權。實則，憲法第 136 條之規定，可謂係就憲法第 17 條賦予人民之創制複決權，課予立法機關積極立法之

義務。然而，令人遺憾的是，長期在國會掌握主導地位之政黨，卻對於公民投票制度的立法，展現了明顯的「消極怠惰」，拒絕制定關於具體化公民投票權行使之法律。

人民公投基本權所陷入的「法律上不能行使」窘態，一直到 2003 年 12 月 31 日立法院三讀通過公民投票法，才獲得解決。該法第 1 條宣示「依據憲法主權在民之原則，為確保國民直接民權之行使，特制定本法」之立法意旨，以配合我國憲法對公民投票制度之肯認，並回應憲法要求立法機關具體化人民公投權利行使程序之要求。此外，在公民投票法制定施行之後，透過大法官釋字第 645 號解釋之作成，公民投票制度在我國憲政秩序下之合憲性地位，已被穩固地確立。在釋字第 645 號解釋理由書中，大法官明白肯認雖然「我國憲政體制係採代議民主」之原則，但「人民得經由創制、複決權之行使，參與國家意志之形成」；同時，大法官亦再度確認「創制、複決權為人民之基本權利」。

本章節首先回顧我國公民投票法之立法沿革，然後整理歸納我國在該法通過前與通過後所進行公民投票活動之狀況，並據此進一步地探討公民投票法中影響實際操作結果的關鍵機制為何，以作為本研究最後對於公民投票法未來發展方向提供建議之基礎。

## 貳、公民投票法之立法背景

### 一、公民投票議題之緣起

公民投票法與公民投票活動表面上看似係近十年來發展之政治議題與新社會運動，然而事實上，台灣有關公民投票概念之形成與討論已有悠久之歷史，不僅與台灣民主運動的推進緊密相關，更成為社會人士喚起人民針對若干重大公共議題意識與討論的重要機制。

由於公民投票與台灣的國家認同問題，存在十分密切的關係，導致在戒嚴時期，公民投票是一項政治禁忌。

在國民黨政權於 1949 年撤退到台灣之前，台灣民眾和前來接收的長官公署早於 1947 年發生衝突。台灣民眾對於新政權原本有高度的祖國情懷，但是台灣民眾在長官公署接管台灣之後的自大與貪污感到失望；另一方面，長官公署則認為台灣民眾懷念日本殖民統治，特別是當時國民政府仍然與共產黨鏖戰（賴澤涵等，1994）。1947 年，「228 事件」爆發，台灣民眾與國民黨政府的衝突白熱化。大多數人認為本事件突顯了台灣及中國在風俗及民權上的差異，導致了後來的台灣獨立運動。

1940年代晚期，廖文毅在日本建立流亡政府，他倡言台灣人應在國民黨的統治下尋求自治，因為台灣人融合不同族群，構成了獨特的種族地位；而且台灣居民應擁有自決權，就像在敵人治下的其他民族團體一樣。因此他呼籲舉行民族自決的公民投票（plebiscite）以決定台灣是否應託管予聯合國。廖文毅的論調深深影響後來的台灣獨立運動，使得「自決」原則成為解決台灣主權問題的準則。一方面，這可以表述反對中國的民意，因為中國聲稱，台灣是叛離的一省。另一方面，建國運動的過程，能以國家認同而非族群背景為基礎，來定義公民身分，這與瑞士在建國過程中實施公民投票通過憲法的過程類似。

主權運動一直是黨外人士推動公民投票立法的主要力量。自美國宣布與中華人民共和國建交後，黨外人士即開始極力倡議以公民投票方式實踐「台灣前途應由台灣住民自行決定」之主張，而該主張在1990年，由美國紐約大學政治學教授蔡同榮返國推動以公民投票方式解決兩岸關係、外交政策及總統大選等重大議題，蔡同榮並於同年11月成立公民投票促進會，為公民投票議題在台灣掀起歷史新頁，使公民投票成為熱門的政治議題。自此之後，「公民投票」成為民進黨開展台灣主權獨立相關議題之基調，無論係從原本「追求台灣獨立建國」或嗣後轉變為倡議「改變台灣主權獨立現狀」之主張，公民投票成為達成目標的主要程序，而為了能遂行此程序，公民投票的法制化工程自然成為民進黨在國會殿堂上所大力推動的政策<sup>285</sup>。

民進黨訴求以公民投票作為主權運動實踐工具的同時，也極力推動以公民投票方式制定新憲法之主張。由民進黨所推動的憲改運動，除了希望可在憲法中直接認定台灣擁有獨立主權地位之外，也訴求能廢除憲法原先設計之國民大會機關，讓全民得擁有公民投票的權利而直接參與憲改程序，蓋一旦人民可直接透過公民投票方式修改憲法，甚至制定新憲法，則民進黨所追求宣示台灣主權地位之目標則有實現的可能性<sup>286</sup>。不過，若要透過公民投票方式達成上開修改憲法內容之目的，首要之務在於使公民投票程序取得合憲基礎，方能產生修憲或制憲之效力。

基此，由於當時憲法所賦予人民之創制複決權規定，將修改憲法排除在人民可行使創制複決之項目之外，致使公投修憲遭受嚴重阻礙；因此，推動「公投入憲」與「公投修憲」看似均為圍繞於憲政改革之議題，但實際上係與主權運動直接連動。

經過民進黨在國會殿堂中與其他政黨的角力，第六次修憲將常設之國民大會改制為任務型機構後，正式宣告了除複決修憲案、複決領土變更案及議決總統、副總統彈劾案三項外，其餘全國性之創制複決權回歸到國民手中<sup>287</sup>，此變革亦直

<sup>285</sup> 林佳龍、曾建元，*公投民主的理論與實踐：公投立法的奮鬥歷程*，《公投民主在臺灣—民主到底》，臺灣智庫出版，初版，2007年7月，頁7。

<sup>286</sup> 林佳龍、曾建元，前註1，頁9-10。

<sup>287</sup> 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27卷第2期，

接加速人民行使直接參政權的法制化時程。

除了來自黨外人士推動之主權與憲改運動之外，我國公民投票立法的動力，更重要的是來自於環境保護運動在基層社會所累積之能量。在 1980 年代，社會運動的興起實踐了公民投票的理想。具體而言，在公民投票法通過之前，台灣民間社會已舉辦過近三十件之地方性公投<sup>288</sup>，其中除了 1998 年台南市政府附隨於第四屆立法選舉所辦之公民投票係有關主權議題者外，其餘均與環保議題息息相關<sup>289</sup>。亦即，環保運動人士早已使用「公民投票」作為環境運動的抗爭手段（包括核四興建議題）及環境爭議之解決手段。儘管這些環境運動所推行之公民投票大都因「欠缺法源依據」而遭地方政府或中央政府宣告「無法律效力」<sup>290</sup>，長久以來不被公部門所承認，但一般民眾卻透過這些運動，就其生活相關的議題，嘗試經歷公民投票之實踐，並接受公民投票制度的正當性，為我國公投民主之進程奠定相當基礎<sup>291</sup>。

值得注意的是，雖然在此時期的公民投票沒有法源而不受政府承認，但是卻發揮了喚起社會注意並進而迫使政府回應的效果。具草根性的行動主義者以公民投票表達當地民眾反對工業計畫的最有力證據，在環境影響評估機制還未成型的年代，成為地了當地民眾的心聲。例如，在 1990 年 5 月 6 日，超過 66% 參與高雄後勁公投的民眾，表達了反對該計畫的立場，政府雖然並不接受該公投結果，但卻自此開始與居民協商，並承諾以控制汙染為先決條件，而使與居民接受。

在 1990 年代，我國民主化邁入新階段，不僅廢除動員勸亂時期臨時條款及其附屬機關，立法院的所有席次也開放普選。此項民主的進展強化了公民投票的呼聲。民進黨提倡台灣可以公民投票的方式決定主權歸屬，並以台灣的名稱加入聯合國。民進黨的臺灣前途決議文主張，「任何有關獨立現狀的更動都必須經由台灣全體住民以公民投票方式決定」。民進黨立法委員蔡同榮提案公民投票法，主張對於台灣主權地位進行公民投票，可以幫助台灣進入聯合國。但是在另一方面，國民黨則強烈批評民進黨推行公民投票就是進行台灣獨立，不負責任地將全生命置於險地。

2000 年，我國出現第一次政黨輪替，陳水扁當選總統上台執政後不久，即宣布停建核四廠，反對核四廠的環保團體重新燃起對於舉行核四公投的希望，並更進一步希望在不久的將來以公民投票解決台灣主權問題。在此運動中。最重要的社運團體當推「核四公投促進會」，該會主張人民針對重大爭議的公共建設議題，應有權利透過公民投票決定贊成與否，公民投票不僅能解決爭議，還能培養

---

2001 年 12 月，頁 31。

<sup>288</sup>此係根據學者何明修之統計，而該些公民投票活動之內容與投票結果，將於後說明。

<sup>289</sup>蘇永欽，前註 3，頁 29。

<sup>290</sup>何明修，台灣環境運動中的公民投票，《公投民主在臺灣—民主到底》，臺灣智庫出版，初版，2007 年 7 月，頁 190-194。

<sup>291</sup>何明修，前註 6，頁 195。

人民對於社會及國家的認同。

2003年3月，林義雄與核四公投促進會發起「千里苦行」，在經過三千公里的苦行後，至行政院前靜坐，要求政府在2004年總統選舉之前，舉行核四公投。在這樣的壓力下，陳水扁承諾在不觸及國家認同及統獨議題的敏感神經下，推動核四公民投票。

在另一方面，陳水扁就任總統時，曾經承諾「四不一沒有」，其中包括「不會推動改變現狀的獨立公投」，此承諾被美國政府視為不會舉行公投的保證，但陳水扁在獨派團體與反核團體的壓力下，自2002年即開始在不同場合表示「一邊一國」、「公民投票」，並在2003年5月透過行政院宣布可能會在2004年總統大選一併舉行加入世界衛生組織與核四議題的公投。雖然美國與中國對於陳水扁這項舉動嚴厲地表示反對，但是國內的民意則趨向支持此一強化台灣主權的動作。

除此之外，另一個間接影響公投立法的事件是在2003年9月，台北縣坪林鄉鄉長要求在該鄉新設交流道，通往已近完成的高速公路。高達60%的民眾參與投票，其中有98%贊成該提議。當時的環保署署長郝龍斌堅持，公民投票不得推翻環境影響評估的結果。雖然民進黨政府拒絕因該公民投票結果而改變原先的計畫案，但卻也不認同郝龍斌的主張。最後，郝龍斌在2003年10月1日下台。

## 二、立法過程

我國公民投票法之立法，一方面可謂係當時民進黨與國民黨間角力戰之縮影，一方面更反映兩個政黨對於國家主權以及許多公共政策的不同立場。公民投票法雖然最初係由民進黨發動，引領該法案進入國會審議程序；然而，最終經立法院三讀通過之法案內容，卻僅有第17條的所謂「防衛性公投」係當時民進黨政府與民進黨籍立法委員所提案的條文，公民投票法其餘的條文均為當時國民黨與親民黨協商擬定之條文<sup>292</sup>。

我國首部公民投票法草案誕生於1991年3月，由第一屆立法院民進黨籍立法委員盧修一、洪奇昌、葉菊蘭、戴振耀組成的新國會聯合研究室所草擬，該草案援引憲法第2條作為公民投票法之法源依據，規定涉及國土之割讓、合併的國際條約內容，及立法院議決通過之法律係以特定地方自治團體為對象時，非經公民投票表決不生效力<sup>293</sup>。嗣後，民進黨立法委員蔡同榮於1993年之第二屆立法院成立時，提出結合公民投票法草案與「以公民投票決定是否以台灣名義申請加

<sup>292</sup>林佳龍、曾建元，前註1，頁23。

<sup>293</sup>曾建元、黃綉庭，公民投票立法的過程及其結果，中華行政學報，第4期，2007年6月，頁137。

入聯合國」之議案，獲得許多立法委員連署支持，對於民進黨提出新版本的公民投票法草案，國民黨則持強烈反對立場。

在民進黨陸續提出公民投票法草案之同時，國民黨則以創制複決法草案相抗衡。國民黨籍立法委員趙永清提出台灣地區實施創制複決權條例草案，規定創制複決兩權初期先在地方各縣市施行，待半數縣市施行後，再透過國民大會行使屬於中央政務之創制複決權<sup>294</sup>。國民黨政府時期的內政部，則於1993年11月研擬完成創制複決法草案，並經當時行政院於同年12月15日函請立法院審議。該草案係依據憲法第136條，以「地方性事務」為人民行使創制複決之對象，並不包括全國性法規議案或政策<sup>295</sup>。

當時，為了回應國民黨與行政機關所拋出的創制複決法草案，在野黨為了凝聚力量，以蔡同榮版與郁慕明版公民投票法草案為中心，綜合5個公民投票法草案提出「協商版之公民投票法草案」併案審查，此協商版本之公民投票法僅有17個條文，僅概括列公民投票的基本原則，有關公民投票之司法訴訟與罰則均未在其中<sup>296</sup>。兩個法案由「名稱」到「行使範圍」均有根本之歧異，行政院版之創制複決法草案未能爭取到立法院共識，但「協商版之公民投票法草案」則於1995年5月挺進立法院院會二讀程序，不過，最終在國民黨籍立法委員強力阻擋下，亦未能成案<sup>297</sup>。

在政黨輪替後，行政院於2001年提出創制複決法草案之修正版，將創制複決權行使對象擴及到全國性事務（包括法律之立法原則的創制權、法律與公共政策之複決權），但依然排除人民有就公共政策主動提案表決之創制權、政府機關可提案交付人民表決等設計<sup>298</sup>。對於行政院因應第六次修憲結果所提出之新版創制複決法草案，國民黨則於同年3月提出黨版的創制複決法草案以為因應，同時藉由反對核四公投推延政黨協商，導致行政院與國民黨版之創制複決法草案皆因屆期而無法繼續審查<sup>299</sup>。

公民投票法之立法在2001年至2003年間雖然並無進展，但此同時臺灣正陷入立法機關與行政機關因核四停建案所引起的政治風暴，導致朝野關係急速惡化並形成政治僵局。前述核四公投促進會於2003年3月在行政院前的靜坐抗議，對民進黨政府形成鉅大壓力，在陳水扁總統於同年5月提出不排除於2004年總統大選之際同時進行核四與加入世界衛生組織兩項公投之主張後，突然促使在野的藍營重新思考策略並改變原先立場，由「抵制公民投票立法」轉向為「透過立法限制公民投票」，以立法約束行政院舉辦公民投票。因此，國民黨與親民黨為

<sup>294</sup>曾建元、黃綉庭，前註9，頁139。

<sup>295</sup>劉文仕、林昱奇，我國公民投票制度之立法取向—以民國九十年行政院版「創制複決法」草案為中心，憲政時代，第27卷第2期，2001年12月，頁78。

<sup>296</sup>曾建元、黃綉庭，前註9，頁139。

<sup>297</sup>劉文仕、林昱奇，前註11，頁76。

<sup>298</sup>劉文仕、林昱奇，前註11，頁80-85。

<sup>299</sup>曾建元、黃綉庭，前註9，頁142。

爭取議題主導權，在 2003 年 7 月連署提出公民投票法草案，並提出公民投票修法時程。

行政院面臨陳水扁總統不斷拋出將透過公民投票解決核四興建、加入世界衛生組織等重大政策爭議之主張，對於人民直接行使創制複決權之法制化，由原本堅持的創制複決法草案，開始轉向投入公民投票法草案之研擬，並於 2003 年 10 月提出行政院版本的公民投票法草案，包括所謂「防禦性公投」之設計。

在立法院掌握多數席次的國民黨與親民黨於 2003 年 11 月底經過協商後，確定兩黨之公民投票立法底線：接受行政院版本中之防禦性公投、同意公投可與總統大選同日舉辦，但須加入國會的公投發動權。當時陳水扁政府評估國親黨版的公民投票法草案有獲得過半立法委員同意之可能，亦開始著手研究於公民投票法中增定「由行政機關提案諮詢性公投」之可行性，惟此提案亦遭到立法院封殺<sup>300</sup>。

最終立法院於 2003 年 11 月 27 日主導完成公民投票法三讀。該公民投票法之內容，除了第 17 條防禦性公投維持行政院所提版本內容之外，其餘均依照國民黨與親民黨協商擬定之條文。由於該版本的公民投票法對於公民投票施加許多限制，行政院遂提出覆議案，不過，最終仍遭立法院否決覆議，維持原條文<sup>301</sup>。

檢視公民投票法的立法歷程，吾人可以發現由於「直接民主」與國家認同及憲法存有密切關係，不同政黨陣營之間存在鉅大歧見，導致公民投票法的立法過程充滿了政治算計，而不是長遠規畫。

## 參、公民投票的實施概況

### 一、公民投票法通過前之「非法定公投」

我國憲法對於人民就全國性事務與地方性事務雖有直接參政權之規定，但在公民投票法通過之前，無論係全國性事務或地方性事務，均無一套完整的行使創制複決權規定。準此，雖然 1998 年公布的地方制度法第 16 條第 2 款明定：「地方自治團體居民對地方自治事項有創制、複決之權」，但該規定僅是「重申」憲法第 123 條賦予人民就地方性事務之創制複決權利，並非憲法第 123 條所定人民行使直接民權所應依據之「法律」<sup>302</sup>。儘管如此，在該時空背景之下，「欠缺法源依據」之「公民投票」依然在臺灣社會中被不斷實踐著，此由環境保護運動所引領之社會運動即可一窺究竟。實施無法源依據之公民投票，逐漸成為民間社會或地方政府對抗既定公共政策或解決公共爭議的機制。

<sup>300</sup>曾建元、黃綉庭，前註 9，頁 143；林佳龍、曾建元，前註 1，頁 20、22-23、27。

<sup>301</sup>曾建元、黃綉庭，前註 9，頁 144；林佳龍、曾建元，前註 1，頁 22-23。

<sup>302</sup>陳結雄、蘇彥圖、孫千蕙，核四爭議與公民投票，新世紀智庫論壇，第 13 期，2001 年 3 月，頁 84-85。

依學者統計，以 1990 年代起即成為反核人士訴求重點之核四興建議題而言，自「高雄後勁反五輕自力救濟委員會」於 1990 年 4 月 11 日發起台灣第一件公民投票法（即「高雄市楠梓區後勁六里反對中油五輕案公投」）<sup>303</sup>迄 2003 年 11 月 27 日通過公民投票法，由民間社會自行發起之公民投票活動總計近 30 件。這些公投案件之發起時間、發起者及投票結果，整理如下表：

---

<sup>303</sup>葉俊榮，台灣第一件公民投票案：後勁反五輕「民意調查」觀察報告，國家政策季刊，第 6 期，1990 年 6 月，頁 136-141。



表 3-1 民間社會自行發起之公民投票活動

日期	案件/性質	實施者	投票結果
1990/5	高雄市楠梓區後勁六里 反對中油五輕案公投 (作為抗爭手段)	反五輕自救會， 高雄市政府楠梓 區公所提供選舉 名冊	投票率為 66%，同意協 商者占 60.8%(2,900 票)、反五輕者占 39.2%(4,499 票)。政府認 為該公投沒有法源，投 票結果不影響興建五輕 的既定政策。
1991/5	大學生公投核四案 (作為抗爭手段)	環保聯盟在兩所 大學校園舉辦	台大 2,000 人中有 87.5% 反核；東吳 1,200 人中有 55.0%反核。
1994/5	台北縣貢寮鄉核四公投 案 (作為抗爭手段)	由鄉長為主之環 保反核促進會提 議，鄉公所主辦 (縣政府經費支 持)	投票率為 58%，5,669 票 反對(達 96%)，176 票支 持興建。中央政府認為 該公投沒有法源依據， 不予採納。
1994/8	仁里村鐵路平交道	后里鄉公所舉辦	投票率近 7 成。改變鐵 路局原來之規劃。
1994/11	台北縣核四公投案 (作為抗爭手段)	台北縣政府舉辦	投票率為 18.5%，其中 88.6%反對興建核四。中 央政府此結果認為該公 投沒有法源依據，不予 採納。
1995/3	汐止鎮大同路 2 段 312 巷遠東社區開闢立體地 下道案 (作為爭議解決手段)	汐止鎮公所舉辦	投票率不及二成，同意 者超過投票者之 95%。 該案因廖學廣鎮長離開 而不了了之。
1995/6	高雄縣大寮鄉決定高屏 溪義和段河川新生地開 發案 (作為爭議解決手段)	高雄縣政府在大 寮鄉舉辦	投票率不到一成 (8.4%)，贊成者達 84.4%(68,746 票)，反對 者占 14.8%(5,765 票)。 該開發案至今停擺。
1995/8	台北市永康里與福佳里 決定永康公園東側巷道 開闢為單像車道或人行 道	永康公園之友、 永康里與福佳里 辦公室舉辦	投票率為 15%，同意人 行道者為 81.7%。台北市 政府都市發展局同意接 受公投結果。

	(作為爭議解決手段)		
1996/3	台北市核四公投案 (作為抗爭手段)	台北市政府舉辦	投票率為 58.7%，同意者占 44.5%，反核四者占 51.5%。中央政府認為該公投沒有法源依據，不予採納。
1996/6	台南縣南二高茄拔段路 路線爭議 (作為爭議解決手段)	由 800 戶戶長及 土地所有人參加	贊成「天后宮東移 800 公尺」者多於支持「天后宮東移 170 公尺」者。
1996/11	屏東縣霧台鄉好茶村決 議是否因瑪家水庫案而 遷村 (作為抗爭手段)	反瑪家水庫自救 會舉辦	投票率不及五成，119 票 反對，46 票贊成，4 票 廢票。
1997/5	桃園縣觀音鄉保障村反 對轅碩環保公司設置廢 棄物處理場 (作為抗爭手段)	觀音鄉公所主辦	在保障村合格公民 1551 人中，投票率為 71%， 高達 99%選票反對。
1997/6	桃園龍潭鄉三水村決定 是否收留楊梅鎮的垃圾 進場 (作為爭議解決手段)	在村民大會中以 投票方式決定是 否接受縣政府所 開的回饋條件與 保證。	68 位村民中，48 位贊 成，19 位反對。
1998/8	嘉義縣民雄鄉頂寮村社 區重劃公投 (作為爭議解決手段)	民雄鄉鄉公所舉 辦	總投票為 166 票，52 票 反對重劃。鄉公所事後 聲明放棄重劃計畫，但 省政府地政處要求民雄 鄉公所繼續執行社區更 新案。
1998/12	台北市內湖區大湖里居 民反對慈濟功德會在保 護區興建醫院 (作為抗爭手段)	大湖社區發展協 會所舉辦	在 8,099 名公民中，投票 率約七成，有 86%反對 醫院興建，有 91%贊成 闢建水保公園。
1998/12	宜蘭縣核四公投案	宜蘭縣政府舉辦	投票率為 44%，同意者 占 44%，反核四者占

	(作為抗爭手段)		64%。中央政府認為該公投沒有法源依據，不予採納。
1998/12	台南市公投 (是否同意台灣被中華人民共和國統治；是否同意在台南七股外海興建南部國際機場)	台南市政府舉辦	第一案：投票率為25.14%(贊成者占9.26%);第二案之投票率為25.41%(贊成者占73.68%)。主權議題象徵意義大，機場議題則僅作參考，並未實際進行。
2001/6	南投縣埔里鎮居民反對行政中心遷往藍城里 (作為抗爭手段)	埔里新行政中心關懷聯盟所舉辦	約2,000名參與投票，結果有94%反對遷移。
2002/6	是否贊成澎湖縣望安鄉東吉嶼併入台南市行政區案 (作為民意諮詢手段)	鄉長鍾順祥發起	投票率為38.9%，其中贊成者占91.2%。澎湖縣長認為該公投結果無法源依據，且此議題非政府所能處理。
2002/6	澎湖博弈民意諮詢公投 (作為民意諮詢手段)	澎湖縣自救會、立委林炳坤共同發起	投票率為40.95%，贊成者占70.98%。內政部表示不會將該公投結果納入施政參考中，但同意澎湖縣官方於同年9月舉行諮詢性公投。
2002/11	新竹縣竹北市居民反對興建焚化爐 (作為抗爭手段)	新竹縣竹北市環保協會所舉辦	在約12,000名崇義等九里公民中，投票率達29%，其中95%持反對意見。新竹縣環保局認為該公投結果無法源依據，不予採納。
2002/11	台中市第二市場自治會公投是否接受市政府所提的改建計畫 (作為爭議解決手段)	台中市第二市場自治會舉辦	在412戶承租攤商中，有286戶參與公投，其中110戶反對、77戶支持改建、99戶表達維持現狀但要整修。
2003/4	嘉濃溪上游興建梳子壩案	花蓮光復鄉鄉公所舉辦	投票率約10%，反對興建者占56%。花蓮縣政

	(作為抗爭手段)		府認為該公投無法源依據，仍依專家建議繼續興建。
2003/6	宜蘭五結鄉興建新的社區活動中心地點決定案 (作為爭議解決手段)	宜蘭五結鄉鄉公所舉辦	投票率為 14.3%，支持在奠安宮土地公廟興建者占 52.9%，支持在國民段學產地者占 47.1%。社區、村及五結鄉鄉長均尊重該公投結果。
2003/9	台北縣坪林鄉爭取交流道開放案公投 (作為抗爭手段)	坪林鄉公所舉辦	在 5,147 名公民中，投票率為 64%，有 98%贊成應設置坪林交流道。環保署表示該公投結果不能推翻環評結果，但交通部表示支持公投意見。
2003/10	南投縣集集鎮反焚化爐案公投 (作為抗爭手段)	集集鎮公所舉辦	在 9,419 位公民中，投票率為 68.7%，其中 97.88%反對興建焚化爐。南投縣政府表示尊重民意，但仍繼續興建。
2003/10	南投縣名間鄉濁水村反對鄉公所設置殯儀館 (作為抗爭手段)	濁水村自救會所舉辦	在約 1,500 位公民中，投票率為 68%，有 98%反對興建殯儀館。
2003/11	台中市東海大學學生公投決定是否贊成台中市政府擬議之各項可能衝擊本校社區完整性的各項交通開發方案 (作為抗爭手段)	東海大學學生會所舉辦	在 12,090 位學生中，投票率為 73%，有 99%反對市政府方案。
2003/11	苗栗縣西湖鄉公投爭取設置中二高西湖交流道 (作為抗爭手段)	西湖鄉民權益促進會所舉辦	在 6,493 位公民中，投票率為 75%，98.44%贊成開放交流道。交通部表示不論公投結果為何，都將按時開放服務區營運。

2003/11	撤換九二一重建委員會 執行長郭瑤琪	九二一重建促進 協會舉辦	投票人數 1,599 人，其中 贊成者占 70.3%。行政院 表示該公投結果不具拘 束力。
---------	----------------------	-----------------	--

資料來源：何明修，台灣環境運動中的公民投票，《公投民主在臺灣—民主到底》，臺灣智庫出版，初版，2007 年 7 月，頁 191、192、194 之表格；陳景峻，臺灣舉辦和平公投之政治分析，臺灣大學政治學系碩士論文，2005 年 7 月，表 3-3(臺灣實施無法源根據之公投案例整理表)，頁 53-56。

從上開在欠缺實施法源依據之公民投票活動中，台南市政府於 1998 年 12 月舉辦之公民投票涉及主權議題，有關核四興建之公民投票涉及「全國性公共政策議題」，南投重建區居民撤換重建委員會執行長之公民投票，屬於「對人」之議題；除此之外，其他公投案則大多數係由民間團體或鄉鎮市層級之公部門發起，議題主要圍繞於「環境保護」或「地區性公共事務」，目的係希望邀集特定區域內之人民透過公民投票方式，向公部門或上級政府提出意見訴求。

## 二、公民投票法通過後—全國性公投之舉辦

### (一)、順利成案並舉辦投票之案例

自公民投票法於 2003 完成立法後，開始出現全國性公民投票之舉辦，截至 2011 年為止，共出現六次全國性公民投票，分別係 2004 年 3 月 20 日的「強化國防案」和「對等談判案」(於第 11 任總統選舉當天舉行)、2008 年 1 月 20 日的「追討黨產案」和「反貪腐案」(於第 7 屆立法委員選舉當天舉行)，以及 2008 年 3 月 20 日的「入聯案」和「返聯案」(於第 12 任總統選舉當天舉行)。以下就上開全國性公投案之提案者、提案內容與投票結果整理如下表所示：

表 3-2 全國性公投案一覽表

日期	提案內容	提案者	投票結果
2004/03/20	強化國防案：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，您是否贊成政府增加購置反飛彈裝備，以強化台灣自我防衛能力？	總統陳水扁於2004年1月根據《公民投票法》第17條提出。	投票率45.17%，未達全國投票權人總數二分之一的法定門檻。
	對等談判案：您是否同意政府與中共展開協商，推動建立兩岸和平穩定的互動架構，以謀求兩岸的共識與人民的福祉？	同上	投票率45.12%，未達全國投票權人總數二分之一的法定門檻。
2008/01/20	追討黨產案：你是否同意依下列原則制定「政黨不當取得財產處理條例」將中國國民黨黨產還給全民：國民黨及其附隨組織的財產，除黨費、政治獻金及競選補助金外，均推定為不當取得的財產，應還給人民。已處分者，應償還價額。	由民主進步黨提出	投票率26.34%，未達全國投票權人總數二分之一的法定門檻。
	反貪腐案：您是否同意制定法律追究國家領導人及其部屬，因故意或重大過失之措施，造成國家嚴重損害之責任，並由立法院設立調查委員會調查，政府各部門應全力配合，不得抗拒，以維全民利益，並懲處違法失職人員，追	由中國國民黨提出	投票率26.08%，未達全國投票權人總數二分之一的法定門檻。

	償不當所得？		
2008/03/20	入聯案：1971年中華人民共和國進入聯合國，取代中華民國，台灣成為國際孤兒。為強烈表達台灣人民的意志，提升台灣的國際地位及參與，您是否同意政府以「台灣」名義加入聯合國？	由民主進步黨提出	投票率為35.82%，未達全國投票權人總數二分之一的法定門檻。
	返聯案：您是否同意我國申請重返聯合國及加入其他組織，名稱採務實、有彈性的策略，亦即贊成以中華民國名義、或以台灣名義、或以其他有助於成功並兼顧尊嚴的名稱，申請重返聯合國及加入其他國際組織？	由中國國民黨提出	投票率為35.74%，未達全國投票權人總數二分之一的法定門檻。

上開六件符合提案與連署門檻並通過公民投票審議委員會審議之全國性公投提案，除了2004年與第11任總統大選合併投票之「強化國防案」和「對等談判案」，係由總統依據公民投票法第17條規定主動提交人民表決外，其餘4件均係由「代議菁英/政黨」主導，且公投議案內容所涉議題之「政治屬性遠高於公共政策」。若進一步以之與公民投票法通過前之公投狀況兩相對照，我國公民投票活動在公民投票法立法通過之前後，不論就議題或就提案者而言，均有重大轉變。

就議題而言，公民投票法通過後的公投案，其屬性由以往偏重於「政策面向」轉而著重於「政治立場」之對立。就提案者屬性而言，在公民投票法立法後，不僅「人民/民間團體」發起公民投票之次數大幅減少，不再如法案通過前活躍，尤有甚者，所有曾經依公民投票法舉辦的公民投票案例，均非由公民團體所發起，而全部係由政黨主導。就此公民投票法立法前後所出現之明顯對比，清楚反映公民投票已非「一般人民決定公共政策」之手段，而已成為「政黨針對政治性議題配合選舉操作」的工具<sup>304</sup>。

然而，如此之轉化不僅與公民投票法立法目的相去甚遠，更造成「公民投票

<sup>304</sup>黃國昌，公投民主在台灣的實踐困境與展望：一個立基於憲法價值得考察視野，台灣本土法學雜誌，第182期，2011年8月，頁56。

法施行前的無法源公民投票，較接近人民以及與人民直接相關的公共政策；在公民投票法施行後所舉行的公民投票，反而遠離人民以及人民實際關心的公共政策，而成為主要政黨的選舉工具」。在公民投票法實施之後，欠缺「政治組織」與「財力」的「人民」，雖然「法律上」有公民投票權，但「現實上」反而失去藉由公民投票展現集體意志的權利與機會。

## （二）、未能成案之公投提案

為瞭解公民投票法立法通過後之現況，另一個值得觀察之視野，當屬「未能成案」之公民投票。最為顯著的例子，當屬集結眾多民間團體力量於 2009 年發起之「反對美國牛肉進口公投案」，以及由台灣團體聯盟（下稱台聯）於 2010 年所三度提起的「ECFA 公投案」二個案例。

該兩件最終未能交付人民進行投票之公投提案，與目前公民投票法存在「高連署門檻」及「公民投票審議委員會」等制度設計存有高度密切關連性。

首先，就高連署門檻而言，公民投票法通過後之公民投票活動之所以轉由政黨主導，關鍵因素之一當為該法規定之「高連署門檻」，導致一般人民與民間團體根本沒有能力針對全國性的重要公共政策議題，推動公民投票，

公民投票法第 10 條第 1 項要求全國性公民投票案需經提案時最近一次總統、副總統選舉選舉人總數 0.5% 之提案人提案（約相當於 8 萬 6,000 人），提案經審查通過後再進入第二階段之連署，此階段連署門檻依《公民投票法》第 12 條第 1 項規定為最近一次總統、副總統選舉選舉人總數 5% 的連署人（約 86 萬人）參與連署，始能啟動公民投票，將公民投票提案交付人民表決。

將公民投票法規定之連署門檻與總統副總統選舉罷免法規定之連署門檻兩相比較，未獲政黨推薦之獨立參選人只須取得最近一次立法委員選舉總選舉人數的 1.5% 選舉人連署，即可參加總統副總統選舉。總統副總統選舉乃係影響我國執政權力歸屬之事項，當屬攸關國家前途之「重大事項」，但總統副總統選舉罷免法僅要求 1.5% 的選舉人總數，而非如公民投票法之兩階段連署門檻及第二階段之 5% 連署人數。此項高門檻要求，現實上根本排除了由民間團體或公民自行提案進行公民投票之可能性。「反對美國牛肉進口」之公民投票連署提案，即可謂為是公民投票法高成案門檻規定下之犧牲品。

由消基會等 5 個民間團體發起之提案：「要求否決衛生署在 2009 年 11 月開放美國 30 月齡以下帶骨牛肉、絞肉、牛肉臟、牛脊隨之政策，重啟『美國牛肉輸臺議定書』之談判」，雖然在 2009 年 12 月完成第一階段提案連署，卻因無法在 2010 年 8 月規定之第二階段連署期間內取得法定連署數量，最終以提案失敗收場。職是之故，許多學者及公民團體均指出，公民投票法之高連署門檻恐將不利許多期望透過公民投票推動重要政策改革議題之社會團體，使公民投票法作為「代議民主」補充制度之功能無法有效發揮。



就公民投票審議委員會而言，行政機關透過其審查機制阻止人民行使直接民權最為清楚之例證，即是台聯於 2010 年所提出之「ECFA 公投案」。按台聯由黃昆輝先生領銜，於 2010 年 4 月 23 日向中選會提出「你是否同意政府與中國簽訂『兩岸經濟合作架構協議』（簡稱「兩岸經濟協議」或 ECFA）？」之全國性公民投票提案，公投會於同年 5 月 27 日對此公投提案舉行公聽會後，以下列兩點理由，於同年 6 月 4 日決議此公投提案不合法：(1) 本公投提案理由係欲將政府是否有權簽署 ECFA 作程序性公投，惟公投主文卻係就 ECFA 之簽署內容要求公民作實質性公投，公投主文與理由相互矛盾，依公民投票法第 14 條第 1 項第 4 款之規定，應予駁回；(2) 人民提起之公投提案，應持改變現狀之立場，始符公民投票法之制度設計。本公投提案人係持反對立場，卻以正面表述之命題，交付公民為行使同意或不同意之投票，致使即便投票通過，亦絲毫不能改變現狀，權責機關無須有改變現狀之任何作為，故本公投提案，非屬公民投票法第 2 條第 2 項第 3 款所定重大政策之複決。

公民投票審議委員會之上開決定，引發許多學者提出強烈批判，學者指出公民投票審議委員會據以駁回的理由，已明顯逾越其得對人民公投提案進行審查範圍之權限，同時公民投票審議委員會所提出「人民提起之公投提案，應持改變現狀之立場」，其背後的法律依據實有待商榷<sup>305</sup>。

針對公民投票審議委員會之駁回決定以及中選會依該決定所作成之駁回處分，領銜提案人黃昆輝提起行政爭訟，主張公民投票審議委員會之審查以及中選會之駁回處分違法。就此行政訴訟，雖遭台灣高等行政法院 99 年度訴字第 2283 號判決駁回，但最終仍在 2012 年 6 月由最高行政法院 101 年度判字第 514 號判決宣告該駁回處分違法，最高行政法院自行撤銷該違法的駁回處分，並明文要求行政院中選會依該判決之法律見解另為處分。

在該 101 年度判字第 514 號判決中，最高行政法院表明：公民投票法「並未限制該重大政策複決之公民投票提案，應持改變現狀之立場始得提起，故不論係『正面表述』或『負面表述』，僅屬提案內容設計之問題，從而，公民投票提案除有本法第 14 條第 1 項各款規定之情形外，尚不得以『未持改變現狀之立場』為理由，駁回公民投票之提案」。此外，最高行政法院亦要求公民投票審議委員會應踐行聽證程序。

公民投票審議委員會遂於 2012 年 7 月 19 日所舉行聽證程序，並隨即在 2012 年 7 月 25 日再度將該公民投票提案駁回。此次駁回處分，公民投票審議委員會除了再度援引先前駁回所曾提出之「本公投提案理由係為了將政府是否有權簽署 ECFA 進行程序性公投，但公投主文卻是就 ECFA 之簽署內容要求公民進行實質

---

<sup>305</sup>李建良，試析公民投票的反法治詭論——以「反對台聯 ECFA 公投的謬論」為題，月旦法學雜誌，第 186 期，2010 年 11 月，頁 139；黃舒芃，抗拒直接民主的公民投票法？從憲法及法學方法論觀點檢視公民投票審議委員會對台聯 ECFA 投票審議委員會對台聯 ECFA 公投提案之認定，政治與社會哲學評論，第 37 期，2011 年 6 月，頁 96-97。

性公投，公投主文與理由相互矛盾」理由之外，另外附加「租稅不得做為公民投票之提案事項」之理由。準此，雖然台聯在行政法院中贏得勝利，但此項 ECFA 公民投票提案，最終仍再度遭到公民投票審議委員會駁回。

### 三、公民投票法通過後—地方性公投之舉辦

如同前揭關於公民投票法通過前「無法源公投案」整理表所示，在政府建置公民投票制度前，已有若干民間團體或鄉鎮市藉由舉辦公民投票，向地方政府就既有社區整建或基礎設施規劃表達不同意見。部分公民投票案雖有高達當地居民半數以上參與投票，並出現與行政機關既定政策相異之投票結果，惟卻因欠缺法源依據，被視為「決策上參考」或「人民意見反映」之性質。

2003 年通過之公民投票法明定公民投票行使範圍不僅限於全國性公民投票，亦包含各直轄市及縣市等地方行使公民創制複決等直接民權制度<sup>306</sup>，賦予社區居民更多直接參與地方公共事務的決定權，有助於培養具公民社會特質的社區意識<sup>307</sup>。準此，公民投票法通過後之公投現狀，除了全國性公投之外，另一個值得觀察的重點係地方性公投。在公民投票法生效後，各地方的政府是否依公民投票法之要求，訂定地方性公民投票自治條例？此外，制定「地方性公民投票自治條例」之縣市，其地方性公民投票之實際運作現況為何？當地居民或民間團體針對地方性事務，是否企圖透過公民投票參與地方自治事項？此等問題，均值得加以檢視。

為掌握自公民投票法通過後，我國地方性公民投票制度之現狀，茲將定有公民投票自治條例之縣市，以及依據自治條例舉辦地方性公投之案例，彙整如表 3-3。

<sup>306</sup> 《公民投票法》第 2 條第 3 款（「地方性公民投票適用事項如下：一、地方自治法規之複決。二、地方自治法規立法原則之創制。三、地方自治事項重大政策之創制或複決」）；第 3 條（「...地方性公民投票之主管機關為直轄市政府、縣（市）政府」）。

<sup>307</sup> 彭德富，地方性公民投票制度：修法與實踐，朝陽人文社會學刊，第 3 卷第 2 期，頁 3，2005 年 12 月。

表 3-3 各直轄市、縣（市）制定公民投票自治條例一覽表

縣市	相關法條	制定日期	有無依自治條例舉辦過公投
<b>直轄市</b>			
台北市	台北市公民投票自治條例，共 15 條	2012/12/04	
新北市	新北市公民投票自治條例，共 26 條	2012/08/08	
	新北市公民投票審議委員會設置及審議要點	2012/09/11	
臺中市	臺中市公民投票自治條例，共 18 條	2011/07/05	
	臺中市公民投票審議委員會設置及審議辦法	2012/05/07	
臺南市	臺南市公民投票自治條例，共 17 條	2012/07/18	
高雄市	高雄市公民投票自治條例，共 18 條	2011/06/09	「小班制公投案」
	高雄市公民投票審議委員會設置及審議辦法	2011/12/20	
<b>縣（市）</b>			
基隆市	無		
新竹市	無		
嘉義市	無		
桃園縣	桃園縣公民投票自治條例，共 13 條	2004/12/16 制定， 2011/01/17 修訂	
	桃園縣公民投票審議委員會設置及審議辦法	2011/03/01	
新竹縣	無		
苗栗縣	苗栗縣公民投票自治條例，共 13 條	2006/04/14	
南投縣	南投縣公民投票自治條例，共 13 條	2012/10/01	
彰化縣	無		
雲林縣	無		
嘉義縣	嘉義縣公民投票自治條例，共 18 條	2012/10/18	
屏東縣	屏東縣公民投票自治條例	2007/07/24 制定，	

	例，共 13 條	2009/01/10 修訂	
	屏東縣公民投票審議委員會設置及審議辦法	2008/04/25	
台東縣	無		
花蓮縣	花蓮縣公民投票自治條例，共 9 條	2010/04/19	
宜蘭縣	宜蘭縣公民投票自治條例，共 26 條	2008/06/25 制定， 2009/05/15 修訂	
	宜蘭縣公民投票審議委員會審議規則	2004/12/30	
	宜蘭縣公民投票審議委員會組織規程	2012/05/30	
澎湖縣	澎湖縣公民投票自治條例，共 13 條	2005/03/02 制定， 2012/11/16 修訂	「澎湖博弈公投案」
	澎湖縣公民投票審議委員會組織及審議辦法	2011/03/02	
金門縣	金門縣公民投票自治條例，共 13 條	2004/11/29	
	金門縣公民投票審議委員會設置及審議辦法	2005/06/06	
連江縣	連江縣公民投票自治條例	2010/12/26 制定， 2011/07/05 修訂	「馬祖博弈公投案」

由表 3-3 可知，我國 22 個直轄市與縣市地區中，在公民投票法制定迄今，目前尚有 7 個縣市尚未訂定公民投票自治條例；而 5 個直轄市(台北市、新北市、臺中市、臺南市、高雄市)及 10 個縣(市)(桃園縣、苗栗縣、南投縣、嘉義縣、屏東縣、花蓮縣、宜蘭縣、澎湖縣、金門縣、連江縣)，則自公民投票法於 2003 年立法完成後，雖已陸續完成公民投票自治條例之制定，惟其中部分縣市仍未針對「公民投票審議委員會」之組織及審議程序，完成相關法規之整備。可見我國地方性公民投票制度，較中央的公民投票制度更為落後。

就地方公民投票之具體實踐而言，全國各縣市在過去十年來，亦僅舉行三件公民投票，且其中兩件公民投票案更是由於地方政府希望成為博弈特區，依離島建設條例所推動。

具體而言，高雄市政府於 2008 年 11 月舉辦之「小班制公投案」，乃公民投票法立法完成後，第一件依據地方公民投票自治條例進行之公民投票案。該案雖完成提案及連署程序，惟由於地方政府之消極抵制，未積極進行宣傳，同時設置之投票地點過於稀少，導致投票率僅有 5.35%，並未獲得通過。

除了高雄市的「小班制公投案」之外，另外兩件地方性公投案均係關於建設博弈特區。其一係「澎湖博弈公投案」；其二係「馬祖博弈公投案」，該二公投案之成立，係因為立法院於 2009 年 1 月 12 日通過離島建設條例修正案，新增第 10 條之 2 規定「離島地區開放博弈賭博事業，須先經過地方性公民投票通過」<sup>308</sup>，以公民投票通過，作為離島地區開放博弈賭博事業之要件，方導致此二件地方性公投案之出現。

「澎湖博弈公投案」，最初係由澎湖縣商業會理事長，同時擔任澎湖縣議會副議長的藍俊逸發起提案並進行連署，於 2009 年 2 月 19 日達到連署門檻，同年 8 月 13 日，澎湖縣選舉委員會宣布該公民投票成案<sup>309</sup>，於同年 9 月 26 日進行公民投票。該次公投案之主文為：「澎湖要不要設置國際觀光度假區附設觀光賭場」，投票率計有 42.16%<sup>310</sup>，並未超過投票權人半數。其中，同意票有 13,397，占總票數 43.56%；反對票則有 17,359，占總票數之 56.44%，該公投案因反對票數多於同意票數，而遭到否決。

必須特別注意的是，離島建設條例第 10 條之 2 排除公民投票法規定「投票人數須達縣（市）投票權人總數二分之一以上」的門檻限制<sup>311</sup>，換言之，若根據離島建設條例舉行之公民投票案，即使投票人數未達投票權人總數二分之一以上，只要同意票在「有效票」的選票中占半數以上即可發生法定效果。「澎湖博弈公投案」之投票率雖然僅有 42.16%，仍屬有效的公民投票，因反對票超過贊成數，故「設置國際觀光度假區附設觀光賭場」之提案並未通過。

「馬祖之博弈公投案」則係在 2012 年 4 月 27 日，經連江縣選舉委員會宣布該公民投票成案<sup>312</sup>，並於同年 7 月 7 日舉行投票。該公投案之主文為：「馬祖是否要設置國際觀光度假區附設觀光賭場。」。總計投票率為 40.76%<sup>313</sup>，其中同意票有 1,795 人，占總票數 57.23%、反對票為 1,341 人，占總票數之 42.76%。因同意票達有效票半數以上，且該案也因離島建設條例第 10 條之 2 之適用，而排除《公民投票法》「投票人數須達投票權人總數二分之一以上」的門檻限制，從而獲得通過。本公民投票案也是公民投票法通過後，唯一獲得「公民投票通過」之公民投票提案。

---

<sup>308</sup> 《離島建設條例》第 10 條之 2 第 1 項（「開放離島設置觀光賭場，應依公民投票法先辦理地方性公民投票．．．」）。

<sup>309</sup> 依照澎湖縣選舉委員會公告，該次公民投票可行使投票權的公民，定義為 20 歲以上並在澎湖縣設籍 6 個月以上者，故該公投案可行使投票權的公民總人數為 73,651 人，主要為澎湖縣民。

<sup>310</sup> 總選舉人為 73,651 人，該公投案之總投票數為 31,054 人，其中有效票為 30,756 人，無效票為 298 人。

<sup>311</sup> 《離島建設條例》第 10 之 2 第 1 項（「開放離島設置觀光賭場，應依公民投票法先辦理地方性公民投票，其公民投票案投票結果，應經有效投票數超過二分之一同意，投票人數不受縣（市）投票權人總數二分之一以上之限制。」）。

<sup>312</sup> 依照連江縣選舉委員會公告，該次公民投票可行使投票權的公民，定義為 20 歲以上並在馬祖設籍 6 個月以上者，故該公投案可行使投票權的公民總人數為 7,762 人，主要為馬祖居民。

<sup>313</sup> 總選舉人為 7,762 人，該公投案之總投票數為 3,164 人，其中有效票為 3,136 票、無效票 28 人。

表 3-4 地方性公投案一覽表

日期	提案內容	提案者	選區範圍	投票結果
2008/11/15	落實小班教學制度，提升教學品質	高雄市政府	高雄市市民	投票率 5.35%；贊成比率：91.21%。未通過。
2009/09/26	澎湖要不要設置國際觀光度假區附設觀光賭場	澎湖縣商業會理事長	澎湖縣縣民	投票率 42.16%；同意：43.56%、反對：56.44%。該案未通過。
2012/07/07	馬祖要不要設置國際觀光度假區附設觀光賭場	連江縣政府	馬祖居民	投票率：40.76%；同意：57.23%、反對：42.76%。該案通過。

## 肆、專家學者及政黨民間團體對於現行公投法的評價

### 一、座談會目的

本章以上部分對於台灣公投法的起緣及實施現況做了靜態的描述。由於本研究希冀獲得更全面的資訊來審視台灣公投實施的現況，研究團隊舉辦了三場座談會。主要目的是探究目前國內各界包括政黨、民間組織、前公投會成員、及專家學者對於我國現行公投法實施的看法，以做為本研究政策建議的參考意見。本研究舉辦之座談會主題包括下述三個面向：

(一)、請概述您所曾經「發起」（或「參與」）公民投票案之：

- 1、主題
- 2、全部耗費之時間、人力與金錢
- 3、過程中遭遇之困難或問題
- 4、最後之結果
- 5、面對該結果之反應及感想

(二)、對於我國目前公民投票法關於下列事項之設計，您的意見：

- 1、主題範圍
- 2、發動機制
- 3、成案門檻
- 4、審議程序以及對審議結果不服的救濟程序
- 5、投票有效成立門檻
- 6、法律效果

(三)、對於我國公民投票法，您是否認為有修正必要？內容及理由為何？

以下為研究團隊將三場座談會的內容摘要與現有國內有關公投法的經驗文獻相結合，除了點出目前國內公投法存在的問題外，並提出日後修法的方向及原則。

## 二、座談會摘要內容

### (一)、政黨及團體代表座談會

為了瞭解公投法實施後實際操作上的困境，本研究特邀請了曾經第一線發動並參與連署工作的政黨與人民團體代表，分別是 A01、A02、A03 與 A04，針對其自身經歷公民投票的過程，提出可能的建言。本研究先請受邀的與談人略述其曾經「發起」(或「參與」)公民投票案之主題、全部耗費之時間、人力與金錢、過程中遭遇之困難或問題。其次則根據這些經驗，與談人認為我國目前公民投票法關於主題範圍、發動機制、成案門檻、審議程序以及對審議結果不服的救濟程序等等事項之設計，有何建言。

#### 1、公投所需的成本

就本國所曾經確定成案並付出投票的公民投票案來說，其發動者均是國內兩大政黨，且必然伴隨著選舉，A03 就提到「所以台灣真的能夠可以去發...去透過這個管道也發動公投的大概就是兩大政營，而且他必然伴隨著選舉，政治議題的氛圍那個才捲動出那個社會的動員力。」至於為什麼發動者必然是兩大政黨呢？A03 完整地將發動公投到實際投票所需花費的時間與金錢做了相當完整的陳述。

「第一開始大家都知道第一階段千分之五，八萬六千多份，八萬六千多份大

概要弄到十萬份因為會有淘汰率的問題跟重覆率的問題，所以你至少要準備十萬，衝個十萬十幾萬我想對政黨來說不是難事，對一個熱門議題來說就算是消基會也不是難事.....二個禮拜可以弄到十萬份沒有問題。」不過重點顯然不是連署書的書量，而是後續所需要的整理工作。

「你要找一個地方，因為你所有的連署書交過去你要分鄉鎮市區，分類裝好裝訂，為什麼因為方便他後面他送給大家各地區區公所去查驗，所以你要有一個地方，你看台灣三百多個三級行政區的一個空間，你要把你所有連署書按照這個排好，分類分類完每五十張連署書裝訂成一本，這五十張還要有一個清冊.....再照清冊再把它集結成箱，箱子上面當然要標清楚這是哪一個箱子，而且這所有的事要做兩遍，要做正本跟影本所以說就是這些連署書都要去影印一遍，然後做同樣的一套工作。這全部份都是中選會的規定...中選會如果要行政操作方便那他就要求你提案的團體你必需要負擔這些行政成本，那...行政團體...呃那提案團體也不敢不去負擔，因為如果這些事情連署完大家就這樣...送到中選會，中選會再做這些事就會很慢，那這些我們拿到連署書之後的行政整理，大概也是花兩到三週的時間。」

換言之，從發動公投的第一天到將提案人名冊送進中選會已經花費四到五週的時間。連署書送至中選會後的兩週內，中選會必須召開會議，形式通過然後送給公投會，公投會需於一個月之內要召開公聽會跟最後的審查會議來決議，待公投會同意了主題後再回文給中選會，然後中選會再把連署書全部送到各鄉鎮市去查核，查核約需花費兩、三個禮拜，當回報確認提案人名冊達到八萬六千多分後，中選會就確認第一階段結束，總計需要三個月的時間。

通過第一階段後，下一階段的目標就是在六個月內，拿到全台灣有投票權公民的百分之五(約八十六萬多份)之連署書。此時便需要更大能量的動員，前述區分鄉鎮市區、每五十份製作清冊、匯集成箱、正本影本的作業流程必須重複一次，且這次連署書的分量更大，所以除了繁複的作業流程，其實還增加了一些隱形的成本。A03 說到「當你得到第二階段的許可的時後.....就是無所不用其及去用各種組織的模式，我們那時後當然從組織下去請各黨部有責任的人，黨職有責任的人公職有責任的人.....其實講實在話就是上有政策下有對策，在組織內部也會有出現各種應付這種事情的方式，會有人認真的去從人際網路積極的去拓展連署.....當然也是會有在家裡面拿著名冊抄，或著是我記得當時我曾經有一次去我們黨內投票的一個場所，我們地方黨部也在叫大家來現場來簽連署書，你剛說已經交過了，沒關係再簽一次，重覆中央會剔除.....這樣的狀況其實都會發生，那這樣就會增加你中央行政的負擔。」

至此已經過了十一個月，第二階段的連署書送到中選會再轉送各鄉鎮市區查驗，確定達到百分之五的門檻完成第二階段的連署後，實際進行投票的日期需在



確定通過第二階段門檻後一到六個月之內，也就是說整個公民投票從發動到實際投票得至少得花上一年半的時間。

這冗長的時間，無形中又會增加其它金錢上的負擔「那一個熱門的...一個議題、一個重要的政策議題，從發動那天一直要能撐到最後...其實都是在苦撐，那個議題可能也許消失也許熱度過去，你必需要用很大的政治能量去維持那個熱度，所以在過程中你不停在辦活動、不停的在做廣告文宣」

至於所需花費的金錢的部分，A03 說到「討黨產那個公投上面我們有組一個聯盟，也就是說民進黨跟台聯、友好社團組了一個聯盟，那個聯盟本身是一個團體，他有他自己獨立的帳，當時統計那一次的公投募款最後再支出的大概是八、九百萬.....那可是民進黨本身同樣的聯盟他是他募多少錢他花多少錢，民進黨他對這個事他還有再投入，所以他相關的文宣支出跟所有的黨工的成本開銷包含工讀生包含你本來的這個專職人員投入的時間，再加上廣告等等也大概差不多是這個數字，所以至少至少是這個的 Double」意即發動一場公投，沒有一千六百萬到一千八百萬似乎是不足成事的。

且「當時還是民進黨在執政，也就是說行政部門本身剛好也是在那個議題裡面宣傳造勢當中，他也會有這個至少在議題造勢上面他會 involve 在裡面，那是無形的成本，所以整個的公投程序他耗費的時間、人力、金錢，大概.....就是我講的這樣子，好，這就是為什麼消基會他第二個階段他根本不可能走下去」

上述是資源較為豐富的組織在發動公投時的經驗，類似台聯這樣資源相對不足的政黨，其發動公投的成本究竟為何？

A04 如是說「如果不是自由時報跟民進黨版本根本過不了，連第一階段都過不去(台語)，怎麼樣...因為自由時報當時是怎麼配合我們，我們每次到了鄉下到了一個鄉鎮辦一個連署他就，他隔天就在報紙上跟我們登一塊...一小塊...就都在二版、三版喔！！很明顯喔！！台聯主席黃坤輝又到了什麼花壇鄉去辦了一場...喔喔喔...他是用這樣幫我們宣傳連續二、三個月.....他等於是變相再幫我們做廣告，我們又沒有廣告費(台語)，自由時報是又這樣配合的，第二個每一次我們衝過十萬，十萬個連署書都是民進黨一次都要給我們大概四萬到五萬」

A04 大致估算台聯發動公投到第一階段結束，須投入約三百萬。「幾乎每次都花掉三百萬，三百萬包括自由時報他還...還讓我們登個三次，那他收一次的錢，那個一次就六十萬了，報紙半版就六十萬了(台語)，那個都加進去大概...應該不只三百萬喔！就是...全黨總動員包...包括人力喔！包括整個那段時間包括去那邊辦演講，那樣才湊十萬份(台語)喔！！這是非常痛苦的...啊老實講我們還滿感謝那個...有一個叫公投會這個怪胎...幫我們打回來。」

而 A01 陳述了辦一場地方公投，所有正方反方總計需投入的金額約一千萬。「連江縣政府花了二百萬還是二百五十萬可能要查一下，他好像是二百萬或二百五十萬辦這個公投那我這邊，我這邊台灣的反賭方啦！我的...我們的人事成本包括運動成本六十萬，我也花了六十萬。」再加上財團「那...那他的錢概估 他的錢五百萬跑不掉因為他有做 4D 動畫，他有做很多精美的文宣還有吃到飽還有摸彩...我估吼！...我估吼五百萬包括飛機票...我...我認為保守估計是五百萬，那你看整個的運動加起來，是不是地方公投一千萬改變了整個國家開賭場」

歸結來說，千分之五與百分之五的門檻、實際執行時繁複的行政程序均增加了發動公民投票的成本，這也幾乎註定了沒有資源的人民團體無力負擔發動公投的成本，使得公投的推動困難重重。從成本面考量，制度究竟可以如何改善？

## 2、公民投票制度改良之建議

鑒於公民投票須動員如此龐大的人力與相當程度的經費，實有違主權在民的精神，與談人分別提出公民投票的制度可以如何改善的建議，整理如下：

### (1)、降低連署門檻

原則上與談人大致都同意兩個階段的連署門檻均應降低，A03 說到「我是認為門檻應該全面下降啦！這個當然說我們說去檢討過去第一個如大家的共識就是說公投已經變一個他本身就是選舉的一部份。他就只有政黨可以發動，他本身他就是政治議題就是政黨在對抗的一個...一個主議題.....你的門檻訂這麼高誰可以發動，也就是政黨，當公投不是民間團體可以玩的起的遊戲的時候，大家看待公投的方式這就是政治、這就是選舉、就是...就是你們政治的戰爭.....基本上就是這個事情就是跟我們無關的，那如果我們又因此所以如果不去從整個門檻往下降讓民間團體真的有能力去發動公投，讓民生議題真的有因為民間團體的發動而進來這個，就是我希望像美牛公投就是一個是一個很好的試驗，他就證明了民生議題、民間團體走這條路一定走不通，所以唯一要走通的方法必需要往下把門檻往下降，那因為我們門檻往下降的其實他也是因為門檻往下降之後他就有正當性不要跟選舉掛勾。」

A04 則直接提出門檻應該降為多少才屬合理。「如果真的我修的話全部往下降，第一個提案的門檻降到千分之一，現在千分之五降到千分之一，那成案百分之一然後投票的結果只要...只要有十分之一的人出來投票那個就有效，我建議用這麼簡單的...我...我說明一下我為什麼講那個...那個立委只要七、八萬票就可以到國會去講話了，你...百分之一已經在台灣現在那個選票裡面已經是十八萬人了，十六萬...十六萬張選票你如果跟立委的民意來做比較難道還不能來代表一個

相當程度的一個...一個一群人的...很...明確的意見嗎?.....這樣的話我覺得...覺得未來要推公投才有可能,不然這個...這...我跟你講不然再搞幾年...幾次這個法...跟本就不會有人想搞公投,搞公投都很痛恨嘛!」

不過若從地方公投的角度來看,A01 對於現行門檻並無太多的修改意見。「地方性公投我對於地方性公投千分之五跟百分之五我沒有意見,因為我認為你要發動一個公投這...比如說像我這次算過,你看地方...中央跟地方就是說地方政府跟我們民間跟...跟正方反方一次公投就要一千多萬,那...如果公投那麼容易發動這個...這個社...在台灣還不是那麼成熟化的民主,那個我覺得成本會很高.....你看千分之五的話在...在那個馬祖也不過四十二個人...四十二個人,那百分之五的話是四百三十二那如果換算是一百萬人的直轄市也不過幾千票跟幾萬票我覺得這個還可以」

## (2)、廢除公投會

與談人認為公投會似乎是個疊床架屋的設計,並無實質上的意義。A03 說到「我是覺得我認為公投會真的是...是一個沒有意義的設計,我常常在想公投會委員跟中選會委員到底有什麼偉大的專長上的區隔,是你負責的是選舉他負責議題。」

A04 甚至認為公投會少數委員就可能可以推翻多數人連署的結果著實有些弔詭。「你如果民眾真的搞懂公投是什麼的意義的話,喂!人民是主人耶!你行政院是僕人耶!.....公投會是僕人.....我們十幾萬個要簽個半死,主人拿到你桌子上二十幾個人開會,三個人反對十幾個人贊成那這個打回去,那像話嗎?這...這是民主國家嗎?我...我很直接的就用人民的主權展現就在...在十幾個人就可以打...打回來,這很荒唐耶!這當然要廢除啦!」

A01 亦有類似的看法。「我連了八萬多個人如果你一個成...一個人的成本你抓個十塊錢的話那也八百萬...呃...一百多萬,才去說...才去少數幾個人去決定這個題目適不適合我就覺得這不公平」

## (3)、地方公投之事項須先有母法

A01 提到地方公投反應出國家政策的弔詭,以博弈公投為例,A01 認為需有國家的博弈政策與博弈法之後,再來舉辦地方公投。「如果我們今天要不要蓋賭場國家要有這個博弈政策,你有博弈政策之後你有博弈法之後,對不對,搭配離島建設條例在讓地方可以辦公投,可是現在不是喔!是國家沒有博弈法還沒有過,還在交通部躺著嘛!」,「公投沒過,博弈法就擱置。那到今年的時候呢!博弈法還是擱置嘛!那到今年的二零零九...啊!今年二零一二年馬祖過了中央才

開始要來推博奕法，那就不對了你變成地方，地方的公共議題迫使中央修訂法」

總言之，「我認為在政策上如果你沒有政策的東西然後你沒有一個母法的東西你突然提一個案子，啊！...變成中央要去追由其在地方公投可以做成這麼大的影響的時後...我...我認為在政...那個...在政策的部份這個部份可能要再更盛重一點」

#### (4)、地方公投的救濟程序需修訂

關於對地方性公投的結果不服，進而提出救濟程序的規定，A01 也認為不該只限定當地居民可以提出。「我認為在這次裡面我們的結果不符的救濟程序不應該只有當地居民，.....我辯論的時後我們允許我們去辯喔！就是說他辯論他沒有規定說...呃...反方沒有一定要是當地居民，我可以找我我們可以代表辯論，所以我找了學者來辯論，可是為什麼在...那個不服程序救濟在地方公投裡面我一定非當地居民...我...我覺得這...這是不合理的...」

A01 認為這樣的規定應考慮調整，係考量了當地的民情。「馬祖人已經放棄提起...提起公投無效之訴，因為他們不...不...不敢啊！因為馬祖鄉親太綿密了喔！不敢...不敢彼此破壞那個關係，」

此外，辦理地方公投時，行政部門的不中立，也讓 A01 在 2012 年馬祖這場博弈公投中倍感不公，但又申冤無門。「這次公投我們已經明顯掌握說證據是...是縣政府就是楊綏生跟財團是不對的，我為什麼我沒有辦法在這個公投期間檢調單位為什麼沒有辦法立刻...立刻處理呀！你要公投過才來處理...啊說真的那個檢...那個馬祖的檢調跟縣政府關係也那麼好呀！怎麼處理，你看我檢調單位我都提了他沒辦法處理，那明顯已經看到他不合法為什麼我沒辦法制止」

另一個與行政部門有關的建議是行政部門能否發動公投。A03 認為「我一直在想一個問題你為什麼行政部門為什麼不能發動，就是行政部門其實做一個政...政策的複決為什麼他不能把這個事情把一個政策事情交付公民呢！那他交付公民的意義在於就是說...恩...講粗點是跳過國會，好，就是他可以框正代議政治出現跟民意的落差的時後，我決定要交付公決這樣子」

### 3、小結

綜合前言來看，發動公民投票的成本相當程度地限制了資源不豐富的團體組織，透過發動公投來表達意見，這也使得至今曾經成案並付諸投票的公投案均是由政黨提出，議題也多半是配合選舉的政治操作，而無法完全符應公民投票的立法意旨。也因此前述與談人多認為降低門檻與廢除不必要的審查過程，可大幅降

低公民投票的發動成本，讓更多的民間團體所關注的民生議題，有可能透過公民投票讓國人更為關注，如此方能更為貼近公民投票的原始精神。

## (二)、政府官員及前後任公投會委員座談會

本研究為檢視本國公民投票的制度設計有無改善之處，除邀請曾在第一線發動並參與連署工作的政黨與人民團體代表，針對其自身經立公民投票的過程，提出建言之外，另邀請曾擔任公民投票審議委員會(下稱公投會)委員的專家學者，針對在審查公民投票提案之過程，提出親身經歷、感想及對制度設計的建言。本研究先請受邀的與談人分享擔任公投會委員時，審查公民投票提案所遭遇之問題及感想，其次，根據這些經驗，與談人認為我國目前公民投票法有關公投會之功能與機制、成案的門檻、審議程序及對審議結果不服的救濟程序等事項之設計，有無需要修正與如何修正之建言。

### 1、公投會審查公民投票提案所遭遇之困難

#### (1)、公民投票法欠缺具體明確的技術性規定

我國公民投票法中對於「提案」部分欠缺具體、明確的技術性規定，不僅使提案人無所依循，致單憑提案內容無法判斷提案內容是要人民行使「創制」、「複決」或僅是「諮詢性公投」，亦造成審查委員無法具體的瞭解法規意旨為何，如此之下，導致公投會與提案人間之對話無法聚焦於實質問題上，反流於意氣之爭，因此，與談人多數認為擔任公投會委員期間，在處理審查公民投票提案一事上往往存在不愉快的經驗。

B01 以台聯主席黃昆輝申請 ECFA 公投之提案為例。「我還記得第一次那個討論那個 ECFA 的案子的時候，.....我投反對票其實我有一個很簡單的理由，其實我是看到一段話，我就投反對票，但是這段話對我來說太強烈就是說.....恩.....台聯的那個主席那個黃昆輝他在公聽會的時候，人家問他說你那個主文寫說同不同意政府跟大陸簽 ECFA 喔，類似這個意思，那人家問你.....你要.....你要叫人家公投的對象是什麼，是同意還是不同意，結果他.....他的回答這個都有白紙黑字，我剛好看到一個記錄他是說，我要公投的目地是要讓民眾決定政府有沒有權力跟大陸締這個協定。那我聽了就覺得，這是完全不同層次的問題，就是說，如果就黃昆輝那個角度來看的話，他要的是他要問的事，實際上是要人民去說政府有沒有權力去訂這個協定，而不是民眾同意或是反對那個協定，那個是已經不同層次的東西，.....那這樣的話其實我們今天討論完全就是離題了，我跟他否決也不對，我跟他贊成也不對，這都不是提案所要的東西.....那.....我如果從.....我如果從一個民眾的角度，一個.....一般台灣老百姓來去看說.....呃.....這個案子提出來的時候我怎麼去認知，我會認知的是絕對不是黃昆輝所講的就是說政府有沒有權力去做這個締這個.....締一個協定的權力，而是我同意還是不同意。」

B03 進一步以上開台聯申請公投 ECFA 的案件為例，認為公投會委員有時否

決公民投票提案，正因進行實質審查時無法確定提案係屬於創制、複決或是諮詢性公投，且公民投票法未授權公投會可修改提案內容使之臻於明確而有投票之可行性，因此否決提案之後，人民在無法得知創制、複決之提案內容應如何書寫、我國是否存在諮詢性公投等事項，造成公投會蒙受是否遭政治因素干擾之不白之冤。

「.....你們聽聽看這個提案的這個主文.....你是否同意政府與中國簽訂兩岸經濟合作架構協議，你是否同意政府與中國簽訂喔.....你把他同意那個去掉以後政府與中國簽定 ECFA，到底他是創制還是複決，他沒有立場啊！他在說明裡面有講說他是反對的，他要複決，可是我們投票的時候是針對你的主文去投不是嗎？那你的主文沒有立場啊！你怎麼投呢？你怎麼算通過怎麼算作不通過呢？.....你如果是寫說政府不應該與大陸簽定 ECFA 那麼就是我們講的複決。.....如果我今天寫的是說政府應該跟中共簽定 ECFA，那個假設性的還沒有簽我認為你應該簽 ECFA。那就是創制，對不對，所以這個創制或複決喔！.....你今天如果不把在立法理由把它講清楚說我們國家的公投其實我們就是只有創制跟複決，沒有諮詢性公投，所以呢！你如果根據這個延伸出來你應該要給人民一個教示規定，創制、複決你要怎麼寫這是我剛剛為什麼一開始講的技術性問題，你.....結果因為你沒有講嘛！你沒有講所以大家就.....各自解讀嘛！.....我三次這個案子我都投反對，因為你沒有辦法叫人民去就一個你沒有實.....照道理我們做實質審查就要審查你到底是創制還是複決，都不要扯到政治因素，創制還是複決你告訴我複決但是你的主文根本就.....沒有看.....看不出來是複決，那通過怎麼通過呢？」

「但是我覺得如果我們的立法的意旨是沒有諮詢性公投，那你要再把它弄清楚，要不然就要施行細則你要用教示規定就是你要讓它很清楚告訴老百姓說你如果是創制案你必須怎麼寫，因為這樣我才有辦法設計這個投票，如果你是複決案你應該怎麼寫，ㄟ.....這個東西很重要，因為你命題就是命不清楚你叫人家怎麼投，這.....這是第一個，好那你如果說公投會連這個都不審，那.....這個機關你存在要幹嘛！我就請教.....這.....這不審...你.....我們不是去審他的立場喔！只是.....不是說你該不該反對、該不該創制喔！只是審說你要叫人家投票你要怎麼投嘛！」

## (2)、公投會定位不明

與談人認為擔任公投會委員之所以會產生不愉快的經驗，另一個因素在於公投會本身定位不明、缺乏行政支援等所致。B04 提及「那這裡面比較可惜的一個就是說，他.....公民投票審議委員會，他的那個定位，一開始就.....當然就很模糊，同時中選會是.....這個.....呃.....受行政院來去委任來辦理的這個事情，然後又把這個審查的那個機制放在公民投票審議委員會.....一開始的時候這個.....這個.....他的行政程序上，整個行政程序上的那個地位是很模糊的，就包括說他除了委員之外他沒有任何的主要人員，那.....他當然不會有辦公的地方，他什麼都沒有呀！」

那幕僚呢全都是中選會，經費全都掛在中選會下面……」

公投會定位不明之情形不僅在於其機關層級為何之問題，亦出現在機制運作之本質上，換言之，公投會定位為「協助通過」人民提出公民投票提案，則公投會性質偏向於技術性機關，且有成為「常態性」機關之必要。然而，目前公投會放在中選會之下，導致公投會與中選會，甚至是行政院等三者之關係混淆不清。

B02 表示「我是認為說公投會應該是一個……其實剛剛 B03 講一個滿好的就是說，它應該是一個……比較技術性的……呃……的單位去幫忙形成，……應該是……我覺得他應該是比較像是這樣一個程序審查然後技術上去幫忙的一個單位，呃……而不是在做政治決定，我覺得後來政黨就把太多的政治決定的權力放在公投會，所以公投會就變得很有爭議，我覺得這是比較可惜的……」

「我也同意 B04 的看法，其實他應該變得像常設性的機制，有點像法規會這樣，他就是……所以這裡面有另外一個問題就是他的定位的問題，因為我們是叫行政院公投會，我們好像是直屬行政院，可是行政院裡面……你並沒有，你開會是用院會辦公室……這個……大會議廳在開，他並沒有一個常設支援的，然後跟中選會的關係是什麼？跟行政院關係是什麼？那當時雖然我們那時候幾個案子都被否掉，否決掉不過大家都可以預期到行政院層次好像又都透過行政院去翻，所以我的意思是說……我覺得常……常態化然後把他更……把它的授權他的這個職權的內容更清楚，然後予以更多的……這個……人員跟支援的支持，我覺得是滿……滿有必要的，……」

## 2、公民投票制度設計改良之建議

有鑒於公民投票法存在對提案書寫方式、內容、審查事項等欠缺技術性規定，且公投會與中選會間定位不清、缺乏行政奧援之問題，使公民投票提案往往流於政黨角力之工具，與談人對於公民投票制度的改善，分別提出若干建議，整理如下：

### (1)、降低連署門檻

與談人原則上均同意應降低公民投票提案之門檻，以減少公民投票提案之政治性，蓋目前公民投票成案要求兩階段之門檻已違背公民投票法當初希望讓人民有更多參與性，以救濟立法不足之精神，淪為「政黨取向之公民投票」，B02 提及「我的意思是你要設高，可是最後你高的目標，只達成一個目標就是只有政黨才會變得比較有，這個就……那現在就，你公投法的政治性就更強了，因為就……(笑)，所以這是其中一個問題，所以我那時候也覺得成案門檻是不要這麼高，你說會不會過，能不能達，有啊，有好幾個之前的經驗都已經達到這個門檻了。可是我的意思是說，那你這樣可能就把一些社會團體或非政黨性的議題都排除掉了。那我的意思是說公投法如果要儘量非政……非政治性，可是你又定了一個門檻只允許政黨進來玩的話。」

對於公民投票成案之門檻應如何，有與談人從第二階段門檻(即百分之五的總統選舉人數)切入，認為第二階段門檻可以降低至百分之二點五或者刪除，B01提及「如果要去討論到一些法律修正的話，那我覺得成案門檻這邊其實可以考量就是說～呃～即便是適度降低我都覺得說那一個成案門檻的百分之五的界定拿掉，那或許他的成本是在於說，可能～呃～讓這個案子很容易就成案了，喔～那會浪費.....成案成果他會浪費很多國家資源喔，但是我覺得那個是要看你怎麼界定，.....就是第一次門檻千分之五的那個門檻過了之後，其實他.....就表示說他是一個重要的議題，.....我覺得從百分之五裡面把他切成零，或是百分之二點五，我覺得那都可以考慮，如果真的行政機關擔心說那個成本太高的話。但是你修到百分之二點五，我覺得是可以考慮的方式。」、「.....如果說那個，第二個雙門檻，那個成案的第三門檻，就是百分之五的那個總統選舉人數，那邊其實我覺得那個有點多餘啦，有點多餘啦，甚至那一塊可以不用，就是說大概成案的時候千分之五那邊過了之後，其實那邊就留下來。」

另有與談人從公民投票法對於成案之積極限制事項切入，建議可限縮公民投票成案之排除事項，B05如是說「其實他有這麼高的一個門檻難度的時候，我會覺得說我們還是要回來去看會覺得我們目前的那個對於公民投票其實我們是採取一個積極限制的這樣的一個態度，法條上有太多積極限制，包括講那個程序上喔，然後還有就是說我剛跟 B01 有在講就是說那個第二條裡面有太多排除事項喔。」、「可是大概所有的政府的案子其實都會涉及到投資租稅，你想美牛沒有關係嗎？.....其實政府把他牽涉在跟美國的這個 TIFA 的談判上面嘛，其實他牽涉到投資啊，喔，那你所有的公共政策，比方說核四公投這個難道不牽涉到政府預算嗎？所以你一旦把這個排除事項這樣洋洋灑灑列出來之後，這些事項就不得列為，所有的公共政策坦白說他都涉及到政府預算的一個分配，那麼你用這麼廣義的排除事項，還有這麼高門檻密度的這一種，這一種對於公投提案的門檻，我想最後這個公投他是沒有辦法，在臺灣真的是沒有辦法成為一個民眾在這種公民實踐當中自己去學習去操練去反省。」

還有與談人建議可依提案內容區分不同之成案門檻，B04 表示「你有些案子讓他成案的門檻事實上是很低的，那有些案子成案門檻會比較高，一般說將來 TIFA 啊等等之類的東西，也許他牽涉到那個預算的問題.....租稅問題、關稅問題，比較大的問題，那也許需要成案的門檻比較高一點，那有些東西成案的門檻可以低一點，因為讓他儘量成案，那也可以累積公民投票的經驗。」

## (2)、公投會成為中選會內部機構

當公民投票成案門檻降低時，公民投票法另一方面也應對於公投會之職權範圍與權力定位明確，使公投會可扮演公民投票提案協助者之角色，可行之改革方案之一係讓公投會成為一獨立機構。

B04 提及「當然就是要加強您所講的就是公民投票審議委員會協助者的角



色，那如果是這樣的話，當然我是會相當贊成讓他成為實質的一個.....應該這麼講實質的一個獨立機關，而不是像現在屬於一個.....他事實上也不是機關，他也不是內部單位，也不是外部機關，.....」

B02 表示「我只是講說如果要讓公投法非政治性，就是說你不要讓最後你的規定只有政黨變成 PLAYER，那那你一定就會變成非常政治性嘛，那第二個就是說，就是公投會會遇到一個爭議就是說，外界會認為它也是成案門檻之一。」、「那我對一個制度的發展是非常，就是說如果他變成一個法律，中華民國法律，然後也變成一個中央政府組織的一部份，其實我都會鼓勵他越來越制度化，為什麼？因為他就會有隱藏的歷史出來，那大家就會去檢視說那這個機構在這個過程當中做了哪些事，那至於本身的正當性跟合法性就會被檢驗。我是這樣來看一個民主制度的形成。所以我是認為建議說最好給他在一個機構，.....」

而將公投會改革為一獨立機構之方法，有建議將公投會化為中選會之內部機構。B05 如是說「我個人當然是比較傾向就是說一個可能就是說這個~呃~這個協助跟指導他如果要存在的話，他應該是一個機關內部化，他應該在第一個階段就存在，而不是在提案成立之後才存在。OK，那這樣的話才能夠處理這些爭議，然後還有機關他的一個責任跟屬性比較明確，現在兩個機關基本上是政府把他不願承擔的責任用一個好像專家的方式來去~呃~合理化，然後專家來去承擔這個政治責任。」

另有建議直接將公民投票審查事務改歸為中選會處理，B04 表示「我也一個想講，簡單的方是就是歸中選會去管啊，不要囉唆。中選會有委員會嘛，.....」；B01 進一步說明「因為其實不管公投會再怎麼做，到最後還是要公公...中選會去執行。那，公投委員在討論很多事情在想很多事情的過程當中，其實都還沒有中選會的幕僚或是說中選會的選罷委員他們的思考來的完整，所以某種程度來講其實不需要公投會再去做這些動作，而且從功能跟效率來講的話，中選會其實他如果是，他如果自己認為自己是獨立單位的話，他應該去做這個事情。」

### 3、小結

對於曾作為公民投票法執行第一線的與談人們而言，我國公民投票法目前執行上所遭遇的困難有二，一者係提案門檻過高，導致公民投票淪為政黨鬥爭的工具，二者係公投會本身定位不明，在與中選會間關係混沌不明，且行政支援不足的情形下，無法貫徹協助人民提案、實現直接民主的目的。有鑑於上開兩大問題，與談人就我國目前公民投票法改革之方向存在，有致一同地均認為減少政黨干預是改革之前提要件，而具體改革內容可包含下列幾點：第一、公民投票提案門檻應降低；第二、公民投票法應增訂提案內容與審查標準等技術性、細節性規定；第三、公投會應改為獨立機關或成為中選會內部機關。

#### (三)、學者專家座談會

本研究特邀請了相關公投法律學者與專家，分別是 C01、C02 與 C03，就其本身的專業素養，提出可能的建言。本研究先請受邀的與談人認為我國目前公民投票法關於主題範圍、發動機制、成案門檻、審議程序以及對審議結果不服的救濟程序等等事項之設計，有何建言，並且對於我國公民投票法，認為是否有修正必要？如果有，其內容及理由為何。

#### 1、關於 ECFA 公投的相關意見：

C02 表示「我個人認為要解決這個問題其實很簡單三十一、三十二都不動，你只要把第三十條第二項改一下就好了，三十條第二項他的規定是說，投票人數不足前項規定數額或未有有效票數超過二分之一同意者均為否決嘛！但是你要後面加一個但書，你要講但公投的結果為投票人數未有有效投票票數超過二分之一之同意者之否決情形，如果是後段那種否決情形並足以顯示多數民意要求改變既定法律重大政策或憲法修正案者視為前項之通過，因為通過跟否決的區別關鍵不是在於你到底勾同意或不同意，是在於你到底想不想改變現有的政策所以你應該是以是否意欲改變現狀當作區別公投的同意跟否決的關鍵而不是勾選同意或不同意，所以其實你只要經過這個技術.....技術性的這個追加，但書的追加應該就可以解決後面三一、三二的那個適用問題，我個人認為最簡單的解決辦法是這樣子.....」

#### 2、關於美牛公投的相關意見：

##### (1)、主文問題

C01 表示「我要講的那個主文就是這個東西，哪有一個東西一個直接民權本身的行使你把老百姓都當成是學者、專家公投方面的專家那他寫的主文好像他自求多福一樣，他費了好大的力氣去.....去連署的八、九萬份的.....這個.....這個.....這個提案人名單，結果送去你那邊你說主文有什麼問題，改了以後就不行，那.....這是哪門子的公投，對不對，你公投照理來講你應該怎麼樣？你應該是要協助老百姓去行使直接民權，為什麼要行使直接民權因為你的間接民權本身沒有怎麼樣？沒有發揮他應該有的效果嘛！所以你.....你.....由你老百姓自己來行使直接民權來創制還複決，那既然是老百姓直.....直接來行使民主政治本身的基本原理，你就要輔助什麼？老百姓去完成這樣的事項呀！」所以主文問題應由政府機關來幫忙協助民眾處理才是。

##### (2)、創制與複決的爭議

C01 表示「很多有幾個委員在挑戰.....挑戰我們說你到底行使的是創制還是行使的是複決，一直在提這個那我今天其實也把我們的主文帶過來給各位看，我

們主文是否決.....要求否決衛生署在九十八年十一月開放美國三十月齡以下帶骨牛肉、絞肉、牛內臟、牛脊髓之政策重啟，美國牛肉輸台議定書談判，他問我說到底是創制還是複決，我說我們的重點喔！就是你衛生署已經訂下了這個政策本身你要怎麼樣.....。」

「你要修正嘛！那重心是你重新去談判讓這個美國牛肉有轉圜的餘地呀！我們的目的地是這樣.....。」

「這到底是創制複決還是怎麼樣？那.....那.....重要嗎？一定要分清楚我這是創制還是複決嗎？對不對？只要我直接的民權去行使我創制不能.....創制不能行使複決不能一起行使嗎？像我這個我認為說我是先行使我的複決你這個是不行的，然後創制一個東西要你去跟美國重新談判，所以我認為兩個兼有，對不對，那或許他有不同的看法怎麼樣，但是不管怎麼樣這是性質上面的認定呀！重點是協助什麼？協助老百姓行使他的直接民權.....。」

以上可知，不論是創制或複決，政府都應協助民眾行使直接民權，不應以任何方式理由拖延或阻擋。

### 3、擔憂公投與大選同時舉辦會扭曲公投意象：

C02 認為「跟大選一起辦其實常常真的會滿扭曲公投的那個意象，就是他常常會被政治化，不當的意識形態化但是如同很多的譬如說跟民生消費有關的這種議題，他的公投的舉辦真的是超越.....真的是超越藍綠，這不是一個口號這是真的超越藍綠，所以這種情況底下因為我們都知道說.....呃.....跟大選掛在一起的公投過去幾次的經驗就是說就是有人要阻擾公投嘛！」

C01 也表示「我們的角度是.....是不太贊成那種公投去綁大選，因為我們認為我們的議題就是很單純的是一個民生的議題那跟政治豁在一起了以後就變成產生不必要的困擾在裡面，那我們本來要產生公投這樣很具有清楚的這樣.....這樣的一個議題性啊！整個都被模糊了被扭曲了.....。」

但 C03 表示若不同時辦，人數將無法達到門檻：

「成案的門檻就是說通過的門檻的話那麼就是一定要跟全國性選舉一起不然就不可能達到這個投票的人數啊！可是現在的我們的選舉改革全國性的選舉大概會變成兩年一次，就不像過去每一年都有可是他六個月內就要處理啊！所以你變成公投案在其它時間提的話，根本六個月內就要辦啊！可是六個月內辦的話又沒有大選舉你要達到那麼多的人出來投票幾乎是非常困難的.....。」

若公投與大選不同時舉辦，最現實的問題就是公投人數完全衝不上來，幾乎

可以說第一階段就無法達成目標門檻；但同時舉辦又很容易被扭曲公投原意，而若同時舉辦，還會產生是否領公投票的問題

#### 4、領票與亮票問題

C03 認為「因為公投法規定投票資格跟選舉規定的時間是不一樣的，而且是故意不一樣的，那這樣就會有兩本名冊。」

C01 表示「我們其它政治性的選舉裡面有人去不領票的嗎？沒有吧！這個也會被人家認為說你有亮票的意思啊！我如果約定怎麼樣投票的行使為那你不記名投票他秘密你看不到啊！問題你不拿票的時後你就等同是什麼？」

「在法律上應該要去限制這種行為才對，那當然這是公投才延伸出，我想說奇怪你其它政治性的選舉裡面從來都沒有這樣的行為，為什麼只有這個東西這樣，那你某個角度裡面是不是也應該去修正.....。」

雖然民眾有選擇的自由，但在保障投票秘密的情況下，還是須特別處理這方面的問題。

#### 5、對於我國公民投票法，認為其需要修正的內容及理由：

##### (1)、公投連署門檻應降低

C01 認為「百分之五是太高了，百分之五是太高它這部份應該適度去調整，重點是後面的投票不見得.....你.....你百分之五過了以後你就能夠投票，對不對.....。」

C02 表示「那個所謂門檻問題.....呃.....主要是講這個文.....人數門檻.....吼！.....就是你其實人數的門檻再加上那個兩個階段的設計，就是又要提案然後又要連署，提案一關連署一關中間要經過層層的把關，那再加上搭配上那個很高的門檻的人數的要件.....。」

「這個高門檻恐怕就已經有讓直接民主很不.....很不容易順利通過乃至於它不太容易有辦法去這個.....這個取得一個跟間接民主可以相抗衡的生存空間，這樣的疑慮喔！這是一個關於人數上一個門檻的一個限制那這個應該也是很多的據我所知法學者都非常反對並且嘲諷烏籠公投的原因.....。」

基本上幾位學者都認為公投連署的門檻過高，不易達成；C03 更進一步表示，應針對三種不同投票來制定門檻：國民投票、地方公投與住民投票。

「因為我們把三種的人民投票、國民投票這些全部放在一起，所以應該是要有不同的門檻，比方說現在的門檻其實我不認為特別高因為如果是統獨投票的話當然需要這樣的門檻，不然的話只要多數決就太危險了，對不對，那可是如果是住民投票那用這個門檻就高到不行或是一般的民生事物或什麼，那所以那應該是針對三種不同的投票，公投來訂不同的門檻而不能一視同仁的做同樣的，甚至每次門檻是要做調整……。」

## (2)、廢除公投會

C02 認為「為什麼我們今天在這個提案上面要求的這麼多又要中選會把關，中選會把關以後還怕中選會放水或者是怕中選會了解不夠，公投會還要再進來一次然後再用更嚴格的態度加以不斷的質疑……。」

「我們的法律規定本身在某些地方我個……個人是特別質疑剛剛講的雙重把關，跟雙重程序設計那個連署的門檻這兩個部份恐怕都有牴觸憲法的問題，因為他事實上都是會容易造成直接民主沒有辦法發揮制衡間接民主的功能，你如果讓公權力在這個整個過程當中還可以不斷去質疑說你人民怎麼可以這樣怎麼可以那樣，覺得你在找麻煩那你要怎麼讓這個東西變成一個可以制衡民主，他就是要反對你他才要提對案嘛！那……結果你在他現在提對案的過程還設下重重的門檻……。」

C03 表示「應該要廢除公投會啦！因為你主要審查的其實就是第二條的那些東西嘛！是不是租稅啊什麼……。」

「他這個三十三條主要就是事先預定要去防核四嘛！所以他重大建設就要八年不可以再提，所以就是你……如果沒過就……就搞八年，那現在……所以這些他都是有預設當時是有預設要防止什麼防止什麼才去訂的，所以當然就像黃老師講的根本沒有直接民權的概念，他是為了防……因為不得不訂這樣的法然後為了防止這些狀況發生……。」

廢除公投會是所有學者一致贊同的，同時 C03 也表示到，公投會應與中選會合併。

「公投會或則是如果照這個不要有公投會的話就中選會委員就直接兼就好了……。」

「公投會的權力甚至他的成員用中選會委員直接做同樣的事情，那所以當然就這個裡面剛剛黃老師講的重覆兩次這個……就可以結合一次就好，然後他的權限又縮到那麼小所以聽起來也不太有其它的障礙啦！非連署障礙就降到最低了……。」

### (3)、投票程序應整合

C01 認為「所以我認為這個時間應該要整合起來不要分兩階段，一階段然後就決定到底要不要進行相關的投票，就是你那公投本身吼！有沒有符合規定然後能夠進行大家來做最後的決定.....。投票程序若整合為一階段，不但可節省更多人力物力，而民眾對公投得關注力也會更上升。

### (4)、對審議不服的制度改進

C03 表示「對這個由中選會委員組成的公投會的審議有不符的話那就直接到法院去就不用再經過訴願或什麼的程序，這個可能就是在救濟上可以這個處理的方式，這樣會比較迅速而且你重新訴願什麼那還是在同樣的機關啊！.....。」用此方法可使流程更快速。

## 6、關於提出其他投票方式：

### (1)、電子連署公投

C01 認為「其實某個角度上面去看或許是一個時代的趨勢，假使電子可以這樣做還有電子連署可以做，我認為這個東西本身是強化它的效率啦！基本上我認為某個角度裡面應該.....去考慮啦！吼！就是說它不是單軌只有你實體的連署，你.....你可以有其它的不同的機制，但它有可能有不同的要求.....不同的.....一些規範在，但我認為只要是直接民權本身的行使其其實不應該只有一個一個模式.....。」

### (2)、不在籍投票

C03 表示「公民投票的話再來一點應該適用在不在籍投票，這樣才有可能讓公投案通過，不要講那個連署用電子連署投票也應該因為竟然是全國性那我在澎湖我在金門我在哪裡投是一樣的，所以如果是沒辦法用電子投票，怕有人做弊的話或怎樣，那至少不在籍投票適用是不是要在公民投票的案子上.....。」

## 7、小結：

據上述討論來看，先不論發動公民投票所需消耗的成本，如何限制了公民團體組織，作為公投審議機關的公投會之存廢更是一大爭議，不僅公民投票法的連署門檻過高、部分條文具有模糊地帶，政府單位更是透過各種技術性操作來拖延與阻擋公民投票的推動。相對於公民團體組織而言，政黨團體才具有發動公民投

票的資源與能力。因此，公民投票的議題往往淪為選戰的政治操作，汙名化了公民投票的意涵，但若為了與大選切割脫勾，而推動以民生議題為主的公投案，卻在面對政府單位不友善的推拖阻擋下，讓該民生議題失去民眾的關注，進而在公投法的高門檻下付之厥如。

## 伍、關鍵機制探討

基於座談會的內容，我們針對現行實施公投的幾個重要面向進行探討：

### 一、主題範圍

#### (一)、政治性議題

##### 1、ECFA 條約

《海峽兩岸經濟合作架構協議》，又稱海峽兩岸經濟合作框架協議（英文譯名：Economic Cooperation Framework Agreement，簡稱 ECFA），是台灣與中國的雙邊經濟協議，由中華民國於 2009 年提出並積極推動；後於 2010 年 6 月 29 日在中國大陸重慶簽訂。

主要內容是兩岸將約定關稅減免，也就是兩岸達成簽署自由貿易協議。在細項上，若比照 2010 年實施的東協十加三協議，關稅免稅部份將包含了台灣輸往中國大陸的石化、機械、紡織品及汽車零組件業等經濟產業。因為 WTO 規定經濟合作協議「必須」達到九成雙方貿易產品的免關稅，該條約也達成分階段達成的默契。

#### (二)、民生議題

##### 1、美國牛肉輸台議定書

民國九十八年十一月，衛生署跟美國簽定牛肉輸台議定書，為開放美國三十月齡以下帶骨的牛肉、絞肉、牛內臟、牛脊髓的政策。但迫於美國在狂牛症的預防上並不確實，消費者保護基金會為了保護民眾的權益，即發起了美國牛肉的公投提案，其主文為要求否決衛生署在九十八年十一月開放美國三十月齡以下帶骨牛肉、絞肉、牛內臟、牛脊髓之政策，重啟美國牛肉輸台議定書談判。

### 二、發動機制

#### (一)、公投提案與意見書

連署議題與事項應是中選會認可的議題，才能夠去連署與啟動公投。不過公投事前的事宜，包括：意見書內容的認定、行文形式的問題與公投委員兼中選會委員的雙重角色，都是必須釐清的問題，也是成案的發動機制之一。也因此，在議案進到公投會審查前之際，議案主文的內容得以清楚呈現，並且使民眾理解議案的提出。

## (二)、連署方式與公投議案性質

連署的議案應為中選會所認可，才得以進行連署。審查機關不應等其連署完之後，再決定是否認可。因此，連署的門檻與議案意見書撰寫等等，便成為能否成為公議案之關鍵。此外，若將公投議題區分成各種不同的案子，例如：租稅案中有哪些案子能夠提出來公投，或是投資案是否有適用於公投的議案，這些屬於事前的這個討論相當重要。是故，事前與事後之審查討論，此部份也具探討之處。

## (三)、審查機關之協助與指導

提案的門檻過了以後，爾後再進行審查，將會形成專家政治跟民主政治的爭端，即直接民主之間的扞格。假若公投會要存在，就不應該是提案已經出現後，才去討論如何指導與協助。因此，協助與指導機關的存在，於第一階段就應成立，而非提案成立才出現。根據與談人的經驗，其提出近年來開會多次，前後經驗的傳承顯見會議中對於議案成立經過有充分的討論跟溝通，但是多次經驗仍顯示，大部份情形都是在案子成立後，才進行指導與討論，此部分應檢討與加強。此外，審查機關若要存在，其應屬於一內部機關化，如此才得以處理爭議，責任與屬性也才能有比較明確區分。

## 三、成案門檻

### (一)、立法制度的確立

首先在立法政策上面就要先確定，公投法是要採取這個限制型或開放型的立法政策，不同的方式就會影響到成案門檻的高低。世界各國關於公投的研究，皆置於兩個限度上來討論，以小國寡民而言，例如：丹麥與瑞士，屬於比較開放型，公投法案多半容易成立。另一方面，若是國家幅員較大的國家，例如：美國與挪威，大多採取限制型，除了地方性的公投稍微開放，全國性的公投還是相當有限。因此，要回應成案門檻的問題必須在立法政策上先確立公投的立法制度。

### (二)、第二階段門檻

針對公民投票成案之門檻高低，若以百分之五的總統選舉人數切入，與談人認為第二階段門檻可以降低至百分之二點五或者刪除，與談人提及「如果要去討論到法律修正的部份，為了使成案門檻適度降低，或許能將成案門檻之百分之五的界定拿掉，讓其較容易成案。亦即如果第一次門檻千分之五的門檻過了，之後再從百分之五中切成零或是百分之二點五。」此外，與談人亦提及「成案的第二門檻，就是百分之五的那個總統選舉人數，似乎顯得多餘，甚至可以不用」透過上述可得之，以第二階段門檻切入議題，也是討論成案門檻的關鍵之一。



### (三)、依提案內容區分不同之成案門檻

不同類型與內涵的案子，成案門檻高低可能會有不同，一般說將來 TIFA 等等之類的東西，也許議題牽涉到那個預算的問題、租稅問題與關稅問題等等比較大的問題，也許成案的門檻需要比較高一點，那有些東西成案的門檻可以低一點，因為讓它儘量成案，也可以累積公民投票的經驗。

## 四、審議程序以及對審議結果不服的救濟程序

### (一)、降低成案門檻

多位與談人原則上均同意應降低公民投票提案之門檻，以減少公民投票提案之政治性。由於目前公民投票成案要求兩階段之門檻，此舉已違背公民投票法當初希望讓人民有更多參與性之功能，以救濟立法不足之精神，淪為「政黨取向之公民投票」。加上根據經驗法則，若成案門檻太高，在初期階段，民間的議案就無法浮出檯面。因此，為了使民間組織有立法的救濟方式，成案門檻是可以考量的要點之一。另有與談人表示，如果對由中選會委員組成之公投會的審議有不服的話，可以直接請法院辦理，省去經過訴願或其他等的程序，而且如果進行重新訴願等動作，那主管機關其實都是相同的，實際效果令人持保留態度。直接請法院辦理，這樣在救濟上的處理方式，會比較迅速且有效率，尤其在流程方面可以更快速。

### (二)、提案人意見應充分得到表達

提案人對公投會的意見有不滿的時候，還是必須在公投會上說明意見。理論上，公投會與中選會或是跟行政院的意见應該呈現一致的現象。否則的話其實公投會就沒有存在的必要。任何一個案子提出來，若在公投會被否決掉可以改走行政訴訟，透過此方式除了可理解否決的原因，更可使下級的意见被充分表達。下一次公投會再遇到新的案子或類似情形時就比較好處理，否則相同的問題將會一再重複，其實對公投會整體而言並無益處。

### (三)、降低公投政治性

由於政黨在公民投票中扮演重要之角色，行政院與行政機關將有被控制之可能，政黨力量介入公投。倘若整個公投法裡面的玩家數越少，政治性就可能越強。當政治性越強以後，公投會就將會被扭曲，意思就是說就是整個公投法律規範之問題須審慎檢討。值得一提的是，當時在訂定法律時，就可預見的到，若政治性太高，公投法便不是公民投票法，而是政黨公民投票。

## 五、投票有效成立門檻

### (一)、公投會成為法律與政治角力之場域

投票有效門檻包含：修憲與罷免總統、地方公投及離島條款。當中部份議題不需要全國性公投及高門檻，不過通常各式議題的門檻都很高，使得公投審議會往往成為焦點。此外，由於政黨在公民投票中為有力之玩家，所以

政黨立場反動員就可能讓案子在投票的時候，反而無法順利投票成案，導致公投最後演變為政治過程，公投會這時候就變成這個戰場。是故，未來公投會的範圍跟權力分界應當釐清。

## (二)、積極限制的法律之困境

公民投票其實我們是採取一個積極限制的這樣的一個態度，法條上有太多積極限制，包括：程序法條方面。此外，還有一些排除事項，包含：投資租稅人事薪俸等等，這些都應該排除在外。否則像這次的那個ECFA案子，其實審議委員會駁回的原因：這個複決宜採負面表述的主張，可是這一次最高法院卻認定就是說，複決不需要採用負面表列的方式。因為可以想見，就是說若讓民眾去表示意見時，反而變成，是問他說你是不是反對政府的這個ECFA案，而不是反對ECFA。其實對民眾來講他同意反對，可能會將公投議題導向更趨複雜化之道路。

## (三)、成案門檻不應成為政黨工具

公投法的設置理應是社會各界參與的機制。因此，不應將成案門檻設得太高。由於成案具有雙門檻，然後成案結果還有雙門檻，以成案第一個門檻而言，連署要千分之五的總統選舉人數，第二道門檻為百分之五，即是八十萬左右，這樣的門檻似乎過高，可能形成把一些社會團體或非政黨性的議題都排除掉了。最後就形成確立能參與案子的角色都是政黨，政黨力量形成主導，將造成非政黨角色的缺席。且有實務辦理公民投票經驗的受訪者更表示，其對於如此高的有效成立門檻更是深惡痛絕，這樣的制度設計根本就是不讓人民去表達意見，在一個號稱主權在民的國家中出現如此的規定，更是顯得矛盾。加上公投門檻訂的這麼高，能夠有效發動的單位也就只有政黨，當公投不是民間團體可以玩的起的遊戲時，一般人民看待公投的方式就會狹隘限縮成這就是政治、這就是選舉、是一種政治的戰爭，如此一來，造成一般民眾對公投的概念、對公投的參與或對公投的發動的意願就會降低，受訪者表示希望從整個門檻往下降，讓民間團體真的有能力去發動公投，尤其是民生議題能由民間團體來發動。目前所執行過的這六個公民投票議案，都為無效公投，其最大的問題即為所有的公投議案都沒有過門檻，都被否決掉了，就實際結果而言，造成國家資源的浪費，雖然公民投票的成立對於國家來說是一件很嚴肅的事情，所以需要有比較高的門檻設立是可以理解的，但就實務經驗上的探討，受訪者建議這兩者之前的權衡可再做些進一步思考與調整。

甚至亦有與談人更進一步的表示，應該針對不同公民投票性質來設計不同的門檻，如此一來，更能有效的實踐公民投票的意義。

## 六、法律效果

### (一)、法規的精神實踐

就法規的規定與精神實踐來講，其實當前的公投法是在兩千零三年制訂的時候，係由政黨協商之成果。不過規定與精神和制度是完全不同的方向。公投法的精神基本上，其實是要讓民眾有更多參與性救濟，例如：在立法不足或其他情況的時候使用。公投法在兩個政黨的互相競爭中，又為了使民眾參與或進行立法救濟的精神，顯現出來反而演變成雙重門檻，即就是成案的門檻跟通過的門檻。門檻提高與第二階段門檻的形成，反倒使公民參與度降低，失去公民投票的立法精神。

## (二)、加強民眾學習與參與機會

公民社會參與涉入度和公民角色的存在是公民投票中必需的要素，但當中的法條仍會出現部分問題與爭議。因此，有一些國家的經驗而言，大部分希望從地方開始，而並不見得是一下子把層級拉到全國性的公投，如此可以更能提高公民參與。而我國當初公投法本身在制訂之時，就比較具政治性，後續的操作自然也會有政治性因素。因此，應該將公民投票法視為一個立法救濟的途徑，並期待民眾能有學習機會，從地方性的公投開始提高民眾參與，回歸公民投票之本質。

## (三)、創制、複決與諮詢性公投之法律效果

由於全國性的公民投票適用事項包含：法律複決、政策複決、立法創制與政策創制，歸納起來即是創制與複決。舉例而言：公投法當中提案第十六條指出：立法院如果對於重大政策有疑慮，可逕自提出創制與複決。第十七條為國安公投，即國家面臨外力威脅主權可能有改變之虞時，總統經行政院會的決議，就國家安全事項交付公投，無偏重複決與創制效果，比較像諮詢性公投。公投法律效果為複決、創制或諮詢性公投之何種形式，原因在於其立法理由之解釋。

## (四)、公投會實際參與經驗與功能

經由與會人士提供參與審查公投提案的經驗跟感想，提出現行的法令和當前公民投票遭遇到的難題，並企及與國外經驗進行連結。提到可提供討論旨趣的議題，包含：「公民投票提案的寫法」、「審議程序的技術性規定缺乏」、「公投會定位不明」、「成案門檻」與「政黨力量的涉入程度」等等不一而足。上述問題皆是公民投票能否順利進行的碰觸到問題，不過上述爭議中最重要的關鍵還是源於法令的制定。因此，本研究也將法規討論納入其中。

## (五)、公投會審查公民投票提案所遭遇之困境

由於我國公民投票法中對於「提案」部分欠缺具體、明確的技術性規定，不僅使提案人無所依循，致使單憑提案內容無法判斷提案內容是要人民行使「創制」、「複決」或僅是「諮詢性公投」，亦造成審查委員無法具體的瞭解

法規意旨為何，導致公投會與提案人間之對話無法聚焦於實質問題上，反流於意氣之爭。此外，公投會本身定位不明、缺乏行政支援亦可能形成上述問題。由於，目前公投會置於中選會之下，導致公投會、中選會與行政院三者關係混淆不清。

#### (六)、公民投票制度設計改良之建議

有鑒於公民投票法存在對提案書寫方式、內容、審查事項等欠缺技術性規定，且公投會與中選會間定位不清、缺乏行政奧援之問題，使公民投票提案往往流於政黨角力之工具，與談人對於公民投票制度的改善，分別提出若干建議。除了降低連署門檻，以減少公民投票提案之政治性。另一方面也應對於公投會之職權範圍與權力定位明確，使公投會可扮演公民投票提案協助者之角色，可行之改革方案之一，係讓公投會成為一獨立機構。

## 第四章 結論與政策建議

本研究的主要目的是透過比較各先進國家公投法當中公投審核機制及門檻的規定，並檢視目前我國公投法的施行現況，提出我國日後針對相關機制修法的建議。具體來說，本研究首先以審核機制及門檻等兩個層面，以美國、瑞士、法國、日本、義大利等五國推行公民投票的背景及規定為橫切面，交叉歸納出法規對於公民投票的影響。針對公投審核機制及門檻規定，上述五國的經驗顯示：

第一、所有國家皆有提案或成案的門檻限制，唯門檻高低不一。的確，若以全國性公投來看，高門檻國家如法國，其公投次數明顯比瑞士及義大利來得少，顯示門檻高低對於公投實施與否有一定程度的限制。不過，若把美國州級公投的資料納入參考，我們則發現連署門檻不見得對於提案多寡有太大的影響，譬如美國加州的連署門檻為「前次選舉州長投票數」的5%，屬於高門檻，但該州在交付投票的創制提案數量上始終名列全美前茅。因此，所謂提案或成案的連署門檻高低或許不能單純就所需連署人數佔選民多少比例來衡量，而因考量整個連署機制的各項配套措施，譬如包括時間長短，連署方式等。總之，單單數字上的門檻限制對於提案成敗是否存有決定性的影響，仍有討論空間。不過，不論門檻高低的衡量標準為何，和台灣不同的是，上述國家中沒有任何國家採用兩階段門檻的規定。

第二、所有國家皆有審核機制，有的將權力交由議會，如瑞士或日本；有的是將程序及實質審查交由司法部門不同成員，如義大利；有的則由司法單位進程序建議但不實質審查，如法國；或是如美國各州，不論程序及實質層面皆有審核機制，且行政、立法、及司法部分各有職掌。總之，上述不論何者掌握審核機制，皆屬既有行政、立法、或司法部門，而非由特設另一獨立與既有政府、國會、或法院以外的部門執行，這點和我國透過公投會進行審查的現況顯然不同。

第三、關於投票門檻，除了美國許多州對於州憲的修正公投案採絕對多數決外，其餘各國皆採行簡單多數決。此外，本研究案所探討的五國當中，只有義大利設有50%的投票率門檻限制，但也僅限於為了要廢止某項既存法律時的廢止性公投。綜合各國的經驗顯示，投票率門檻並非常態，但我國卻將投票率門檻設定為普遍門檻。

第四、全國性公投和地方性公投的性質往往有區別，譬如強制性與諮詢性之分，又或議題的類型及重要性亦多所不同，譬如政治性議題（甚至憲法層級）或地方公共政策議題之別。因此，上述各國不乏將兩部分脫勾處理，譬如義大利地方性公投設有不同的提案機制（區議會連署），法國則是地方才能採行諮詢性公投。總之，跨國比較後顯示，全國和地方公投在本質上實有所不同，因此在操

作面上有所區隔將會使得公投施行更具彈性。

除了以上四點各國經驗比較所得出的結論外，三場由政黨代表、民間團體、前後任公投會委員與專家學者參與的座談會之結論亦點出了目前我國公投法施行的幾個困境，包括：

第一、由公民投票在我國的實踐可以看出，公民投票法之制定施行，雖然為公民投票之實施完成了法律基盤的整備；但卻造成公民投票反而由「社會團體訴求公共政策議題」轉化為由「政黨掌控操作選舉」的現象。在現行的公民投票法制下，只有主要政黨有能力啟動整個公民投票機制。造成該現象的主要原因在於連署門檻過高，特別是第二階段成案的5%總統選舉人數。於是，公民團體在不具備高動員能量的情況下，提出政策議題公投案成案的可能性極低。因此自制定公民投票法迄今的7年多來，我國依公民投票法所舉行6項議題的「全國性公投」，「政治議題」的屬性遠遠高於「公共政策」的性格，同時均係由「代議菁英／政黨」所控制，而非由「一般人民／民間團體」所主導。在此二面向交織下所呈現之圖像為：我國迄今所曾舉行之全國性公民投票，均是「由代議菁英針對政治性議題所提出」，並非「一般人民針對公共政策所提出」的公民投票，與「落實憲法主權在民精神」有很大的落差。

第二、目前公投會審查是在提案的門檻過了以後，於是往往形成專家政治跟民主政治的爭端。假若公投會是站在協助與指導機關的立場，則應於提案的第一階段就應成立，而非提案成立才出現。目前公投會雖定位為獨立編組，但其組成方式、審查程序、及審查見解反而被政治化，產生許多無謂的爭端（相關探討請見第三章）。總之，目前公投審查機構的責任與屬性不明確，亦為公投法施行以來極需檢討的缺失。

第三、公民投票法對公民投票之實踐所造成的種種不當扭曲，除了前述「高門檻的連署要求」以及「公民投票審議機制」之外，還包括「50%的投票門檻」。前述我國迄今所舉辦的6項全國性公民投票，縱使因有主流政黨隱身其後而得以突破高額的連署門檻，但最終均因未達公民投票法第30條第1項所定「投票人數超過總投票權人數50%」的法定門檻，而未有效成立。我國迄今唯一成功通過的公投案例，乃係所謂的「馬祖博奕公投」。不過，該次公民投票之所以有效成立，並非由於其性質上屬於地方性公投，較易跨越50%的法定門檻，而是該次公投之舉行，透過離島建設條例第10條之2的特別規定，根本排除公民投票法前述「投票人數超過總投票權人數50%」門檻之適用，方得有效成立通過。這個明顯的對比，固然清楚地揭示了「公民投票法有關投票權人總數1/2以上的高門檻過於嚴苛而近乎難以達成」的事實；此外，其也顯示了原來用以矯正代議民主缺陷的直接民主機制，依舊受到代議機關箝制。亦即，代議機關為強化鞏固自身之權力，不惜以透過高門檻投票人數之要求，弱化公民投票機制對其

產生「制衡」效果之可能性；然而，當政府基於政治考量而不願為自己所欲推動的政策負責時，公民投票卻又被拿來作為背書的護身符，此時為了方便使用操作起見，1/2 投票權人參與的高門檻，又可由代議機關自己透過制訂特別法排除適用，產出公民投票法與離島建設條例這樣背道而馳的立法設計。

另外，「投票人數超過總投票權人數 50%」之門檻，不僅造成公民投票機制之作用遭受嚴重的架空，亦在許多層面上造成許多扭曲民主政治基本原理之亂象。首先，只要無超過投票權人 50% 的選民參與投票，公民投票之結果即不生效力的制度設計，違反了「應由參與投票的人決定，不應由不投票的人決定」的民主基本原則。即使在決定諸多憲政權力歸屬、影響既深且遠之總統選舉當中，亦未見諸類此之投票門檻限制，而係由「參與投票的人」決定國家未來的領導人，何以獨在公民投票之脈絡中附加此限制？尤有甚至，此一門檻限制，隱含了「不參與投票」等同「反對」之不合理預設，使參與投票之「贊成者」與「反對者」立於顯不公平的地位，更因此在我國實踐經驗中，出現「主動提案公民投票之政治團體，反而號召支持者拒絕參與公民投票」的奇特現象。

總結我國現行公投法實施的經驗、各國公投審議機制及門檻的規定、及本研究所舉辦的數場座談會中，專家學者的建議，本研究針對我國公投審議機制及門檻的政策建議包括下列四點，而這四點建議的對象皆為中選會及行政院：

第一、降低全國性公民投票提案及連署門檻。的確，本研究所探討的國家皆有提案或成案的門檻限制。不過，沒有任何國家採用兩階段門檻的規定。目前我國公投提案成案的門檻過高，顯然只有政黨才有辦法動員。就公民投票之提案而言，其效果僅在於發動主管機關對該公投提案之程序事項開始進行審查，並不及於其他，自應大幅降低提案或成案門檻，達到避免濫行提案之效果即可。另外可考量的方向為，針對不同類型的議題（如美國各州針對修憲及法律創制或複決），往往採取不同的提案門檻。又或是如同義大利及法國，在降低公民連署門檻的同時，亦可採結合代議機關一定比例議員連署的方式，透過民意代表的支持程度來增加連署的代表性。總之，降低提案或成案門檻最主要的目的是降低連署成本，畢竟台灣公民社會發達程度相較歐美，仍有一段差距。而在這樣的差距下，還要求公民團體有更大的動員能力來支撐連署成本，無怪乎到目前為止，全國性公投案只有政黨才有提案並成案的能力。

第二、廢除公投會之設置。各國公投案提出後皆有審議機制，然不論誰掌握審議機制，皆屬既有行政、立法、或司法部門，而非由另一獨立單位執行。本研究認為，公投會若定位為「協助通過」人民提出公民投票提案，則公投會性質偏向於技術性機關，且有成為「常態性」機關之必要，不過現制下公投會只有委員，根本沒有實質幕僚，故只能放在中選會之下，利用中選

會的行政資源，導致公投會與中選會，甚至是行政院等三者之關係混淆不清。因此，公投會定位不明之情形不僅在於其機關層級為何之問題，亦出現在機制運作之本質上。本研究認為，公投會並沒有存在的必要，有關公民投票程序事項之審查屬技術層面，應僅由中央選舉委員會負責即可，實不必外包給公投會。而所謂的實質審查，為了避免過多的政治性因素考量，本研究建議如義大利及法國的制度，交由司法部門（如法院）直接就相關案件通過與否後的適法性進行審查。現行審查機制等於是由政府「委外」給公投會把關，由於委員會成員多為專家學者，往往造成專家或政治精英見解凌駕民眾政策意願的觀感，並不符合公民投票的精神。

第三、降低公民投票案通過之門檻。關於公投案通過門檻，除了美國許多州憲公投採絕對多數決外，其餘各國皆採行簡單多數決。此外，義大利的廢止性公投雖設有 50% 的投票率門檻，但我們實應將其視為特例而非常態。事實上，義大利其它類型的公投案包括憲法修正案等都不需要超過二分之一的選舉人參與即可成立。而我國現行公民投票法不論類型一律要求公民投票投票結果需要投票人數達全國、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者，才算通過。這樣的規定顯然過於嚴苛，而過去施行的經驗亦已顯示，該規定只是讓公投案成為政黨動員「不投票」的政治角力，無助於解決社會分歧。建議針對某些重大議題，譬如修憲案可訂立投票率門檻，但一般性議題則應降低通過門檻。

第四、建立電子提案及連署系統。數位化時代來臨，自然人憑證也已漸廣泛應用。我國 2011 年採用網路報稅戶數已超過總戶數的 62%。換言之，透過網路平台進行連署作業已非難事。現行提案及連署方式均以傳統紙本方式為之，提案人、連署人之召集；提案、連署表格之填寫、黏貼等均需耗費鉅大人力、物力與財力，對於人民及社會團體而言，造成不合理之過重負擔。於是，除了政黨有能力及資源來動員組織民眾連署公投案外，一般人民團體將很難完成連署。因此建議將連署方式數位化，以降低連署成本，更能落實直接民主的精神。



## 參考書目

### 中文文獻

- 王思為，〈法國第五共和的憲政演化〉，《現代憲法的理論與現實—李鴻禧教授七秩華誕祝壽論文集》，許志雄等編，台北：元照（2007），頁 269-290。
- 考夫曼、碧荷意、布朗著。黃昭元、蔡佳泓、江崇源、許文英譯，2007，『直接民主指南：瑞士與全球』。台北：台灣民主基金會。
- 李俊達，2009，〈歐洲國家公民投票經驗之跨國比較：議題、時程與結果〉，《東吳政治學報》第二十七卷第一期。
- 林建地，2005，《直接民權與代議政體整合之研究：以各國公民投票制度分析為基礎》，國立臺灣師範大學政治學研究所博士論文。
- 周靜苓，2007，《公民投票的理論侷限與實踐節制之研究》，國立中山大學人文社會科學碩士論文。
- 陳敦源，2009，『運用網路進行公民連署之評估與機制設計期末報告』，行政院研究發展考核委員會委託報告。
- 陳隆志、陳文賢編，2011，《國際社會公民投票的類型與實踐》，台北：台灣新世紀文教基金會。
- 蒲國慶，2008，〈從國際法談公民投票實踐〉，《外交部通訊》第 27 卷第 2 期。
- 劉權漳，2009，《歐美、台灣實施公民投票案例之探討》，國立臺東大學區域政策與發展研究所碩士論文。
- Setälä (M) 著。廖揆祥、陳永芳、鄧若玲譯，2003，《公民投票與民主政府》，台北：韋伯。

### 外文文獻

- Bigaut, Christian éd., *Le Président de la Cinquième République*. Document d'études, N1.06. Paris : La documentation française, 2004.
- Bourg, Dominique and Boy, Daniel éd., *Conférences de citoyens, mode d'emploi*. Paris : Charles Léopold Mayer, 2005.
- Burdeau, Georges, *La démocratie*. Paris : Seuil, 1966.
- Chantebout, Bernard, *Brève histoire politique et institutionnelle de la V<sup>e</sup> république*. Paris : Armand Colin, 2004.
- Chevalier, Jean-Jacques, Cacassonne, Guy et Duhamel, Olivier, *Histoire de la V<sup>e</sup> République 1958-2007*, 12<sup>e</sup> éd. Paris : Dalloz, 2007.
- Church, Clive H., 2004. *The Politics and Government of Switzerland*. New York : Palgrave Macmillan.

CONAC, Gérard, « Les débats sur le référendum sous la V<sup>e</sup> République », *Pouvoirs*, N° 77, 1996, pp. 97-110.

Conseil Constitutionnel, déc du 23 déc. 1960, Président du Regroupement national, Rec. Cons. const., p.67.

Conseil d'État, 30 octobre 1998 - M. Sarran, M. Levacher et autres.

Conseil d'État, Lecture du 29 avril 1970, N° 77651 77682, Publié au recueil Lebon, Section du Contentieux.

Council of Europe, Study No. 287/2004, Referendum in Europe – An analysis of the legal rules in European States, Report adopted by the Council for Democratic Elections at its 14th meeting (Venice, 20 October 2005) and the Venice Commission at its 64th plenary session (Venice, 21-22 October 2005), Strasbourg, 2 November 2005.

David (B.) and Ranney (A.) ed., *Referendums around the world – the growing use of direct democracy* », Washington, American Enterprise Institute for Public Policy Research, 1994, p.p.304.

de Villiers, Michel, Dans quels cas la constitution prévoit-elle des référendums ? <http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/root/bank/print/17364>

Décision du 24 mars 2005 sur des requêtes présentées par Monsieur Stéphane HAUCHEMAILLE et par Monsieur Alain MEYET.

Décision Résultats référendum 2000 du 28 septembre 2000, Proclamation des résultats du référendum du 24 septembre 2000.

Décision n° 92313 DC du 23 septembre 1992, Loi autorisant la ratification du traité sur l'Union européenne.

Décision n° 87-226 DC du 02 juin 1987 (Loi organisant la consultation des populations intéressées de la Nouvelle-Calédonie et dépendances prévue par l'alinéa premier de l'article 1er de la loi n° 86-844 du 17 juillet 1986 relative à la Nouvelle-Calédonie)

Décision n° 2000-428 DC du 04 mai 2000 (Loi organisant une consultation de la population de Mayotte)

Décision n° 62-20 DC du 06 novembre 1962, Loi relative à l'élection du Président de la République au suffrage universel direct, adoptée par le référendum du 28 octobre 1962.

Décision Centre républicain du 23 décembre 1960.

La loi, expression de la compétence législative du Parlement, [http://www.assemblee-nationale.fr/connaissance/fiches\\_synthese/fiche\\_30.asp](http://www.assemblee-nationale.fr/connaissance/fiches_synthese/fiche_30.asp)

Favoreu, Louis et Philip, Loïc, *Les grandes décisions du Conseil Constitutionnel*, 15<sup>e</sup> éd., Paris : Dalloz, 2009.

Deploige, Simon, *The Referendum in Switzerland*. London: Longmans, Green, and co. 1898.

Fossedal, Gregory A. *Direct Democracy in Switzerland*. New Brunswick: Transaction Publishers · 2005.

Gallagher (M.) and Uleri (P. V.) ed., « The referendum experience in Europe », London, Macmillan, 1996, p.263.

Hamon, Francis, « L'extension du référendum : données, controverses, perspectives », *Pouvoirs*, N° 77, 1996, pp. 111-124.

Hamon, Francis et Troper, Michel, *Droit Constitutionnel*, 30<sup>e</sup> éd. Paris : L.G.D.J., 2007.

Hamon, Francis, *Le référendum*. Paris : Clefs, 1995.

Kobach, Kris W. "Switzerland." In *Referendums Around the World: the Growing Use of Direct Democracy*, (eds.) Butler, David and Austin Ranney. Washington, D.C. : AEI Press, 1994.

Kriesi, Hanspeter and Alexander H. Trechsel, *The Politics of Switzerland: Continuity and Change in a Consensus Democracy*. Cambridge, UK: Cambridge University Press. 2008.

*La Grande Encyclopédie*, inventaire raisonné des sciences, des lettres et des arts, tome 28, Imprimerie Tours.

L'Assemblée nationale, Rapport N. 3946 et 3947, au nom de la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République sur le projet de loi organique (N. 3072) et le projet de loi (N. 3073) portant application de l'article 11 de la Constitution, par Guy Gefferoy, 2011.11.16, 115p.

Linder, Wolf, *Swiss Democracy: Possible Solutions to Conflict in Multicultural Societies*. New York : Palgrave Macmillan. 2010.

Manin, Bernard, *Principes du gouvernement représentatif*. Paris : Flammarion, 1996.

Morabito, Marcel, *Histoire constitutionnelle de la France (1789-1958)*, 9<sup>e</sup> éd. Paris : Montchrestien, 2006.

Pactet, Pierre, *Institutions politiques, droit constitutionnel*, 22<sup>e</sup> éd. Paris : Armand Colin, 2003.

Recommandation n° 2000-3 du 24 juillet 2000 du CSA à l'ensemble des services de radio et de télévision en vue du référendum du 24 septembre 2000, J.O. Numéro 172 du 27 Juillet 2000, p. 11584.

Rosanvallon (Pierre), *La contre-démocratie, la politique à l'âge de la défiance*, Paris, Seuil, 2006.

Roux, André, « Une analyse comparative des organes en charge du contrôle électoral, en particulier les organes judiciaires – le cas français », *Le contrôle du processus électoral, Séminaire Unidem*, Commission de Venise, Strasbourg, 2009.

Vedel, Georges, Propositions pour une révision de la Constitution : rapport au Président de la République, 1993,  
<http://www.ladocumentationfrancaise.fr/rapports-publics/084000091/index.shtml>

Velley, Serge, *Histoire constitutionnelle française de 1789 à nos jours*. Paris : Ellipses, 2A01.

Ward, Acton, George W. Prothero, and Stanley M. Leathes, *The Cambridge Modern History*. New York: The MacMillan Company. 1904.

# 文獻蒐集

## 壹、各國文獻蒐集

### 一、瑞士

#### (一)、法規

瑞士公投憲法第121條，第一，憲法部份之增修得以公民創制或依聯邦立法之方式予以進行。第二，倘若國會兩院同意一般性建議內容之創制案，則須進行部份修憲事宜，並將該建議內容做成草案提交公民及各邦表決。第三，倘若國會兩院對原創制草案意見相左，則國會可另行提出對案或建議人民否決原提草案，同時亦將所提之對案及原提草案一併提交公民投票。第四，倘若國會提出對案，則選票中應註明以下三個問題：是否較認同公民所提之創制案、是否較認同國會所題之對案、倘若選民及各邦皆認同前兩項提案，則其中哪一項應付諸實施。第123條，修正之聯邦憲法或聯邦憲法之修正部份，經參加投票之多數瑞士公民及多數邦接受時才發生效力。計算邦之多數時，半邦應作半票計。每邦人民投票之結果，視為該邦之投票結果。第120條，倘若國會兩院之一議決進行整部憲法之增修，而國會另一院並不同意；或有十萬選民要求進行整部憲法之增修，在此情況下，則須交由公民投票表決是否同意進行對整部憲法之增修。第118條，聯邦憲法得對其整部或部份予以增修。

#### (二)、中文文獻

##### 1、郭秋慶，1998，〈西歐公民投票的執行及其功能之分析〉

此篇文章談及因二次世界大戰以降，公民投票之於政治參與的原始功能在於教育的意義，其能促成議題更加為人所通曉，公民從此更加的自足。本計畫將採取功能研究途徑，評估公民投票置於執政政黨「控制下」與「非控制下」所產生的功能變數，再利用西歐各國重要的例證輔助詮釋，以擴大國內對公民投票的認識，並做為設計公民投票制度的參考。

##### 2、張台麟，2006，〈直接民主與憲政體制：我國與瑞士、法國之比較〉

此篇文章以直接民主與憲政體制的比較政治及相互影響關係為研究重點。文章中特別就法國與瑞士兩國在直接民主（公民投票）的法律層面及實證層面予以研析，並進一步探討與研析我國未來在直接民主的立法建構與實際運作中，可能遭遇的困難與解決之道。

##### 3、喬玫敏，2007，〈由瑞士的公民投票制度檢視我國全國性公民投票之理論與實踐〉

本篇文章以文獻分析、法條詮釋及比較研究途徑為主軸，建議如要在我國真

正建立起長久的公民投票制度，首先一定要掌握「平衡」原則— 在立法的內容取得朝野意見的平衡：目前在台灣唯一能取得朝野間對公投意見一致的方式，就是如同瑞士，將公投的發動權完全回歸交付於人民之手；同時，為使直接民主的正當性彰顯，應採「公投發動門檻寬，但通過門檻嚴」的方式；另外，若要使直接民主真正在代議主流中發揮影響力，我國公投設計應仿照瑞士，排除「諮詢性公投」的立法，另所有公投的結果皆具備實質拘束力。

#### 4、張台麟，1996，〈瑞士的公民投票：理論與實踐〉

本篇先就瑞士的公民投票，可區分為強制性的公民投票、非強制性的公民投票與創制權的行使，就此三種類型做概述之後，進一步的從瑞士公民投票的發展沿革及法律規範予以探討之外，並就其實施的經驗與利弊得失作一評估。

#### 5、郭秋慶，2008，〈瑞士公投加入聯合國的經驗與借鏡〉

本篇文章就瑞士以公投決定是否加入聯合國，綜觀這項入聯公投案。整體而論，瑞士確實掌握到小國在全球化時代的重要性逐漸增加。因此，務必參與分享國際利益，然而以台灣目前維持中華民國的「殘餘國家」，國際地位十分低落，外交方針實在得考量補足不完備的國際法律手續，特別需注重外交策略的重要性，多方探究優先與階段性的解決方案，向人民爭取認同與最大的支持。

#### 6、湯紹成，2000，〈從直接與間接民權的角度檢視瑞士與法國的公民投票制度〉

此篇文章綜觀瑞士的公民投票經驗可以得知，公民投票的立意良善，可以彌補不少代議政治的缺失，若處理得當，對於國家的存續與民主的發展，可為貢獻良多。但是，要發揮公投這種正面的效果，必須有相當的條件予以配合，譬如：瑞士長年的直接民主傳統。否則，公投經由民粹的方式被濫用，將有形成獨裁的可能。

#### 7、蔡明螢，2004，〈瑞士中立政策轉變之研究 — 以瑞士加入聯合國為例〉

此篇文章從瑞士公投經驗的角度切入，2002年的公投結果雖然僅以些微的差距通過要求門檻，但是這對有百年中立歷史的瑞士而言卻是邁向國際社會的一大步；本文主要在探究冷戰與後冷戰時代的國際情勢變化如何影響瑞士在中立外交政策上的展現，並以其加入聯合國之過程做為說明，同時對影響瑞士加入聯合國的因素加以分析。

#### 8、李俊達，2009，〈歐洲國家公民投票經驗之跨國比較：議題、時程與結果〉

此文利用蘇黎世大學（University Zurich）建構的C2D（Center for Research in Direct Democracy）網站資料，彙整歐洲十五個民主國家1940年以來所實施的全國性公民投票經驗，試圖從中歸納普遍性及趨勢，同時與實施公民投票經驗歷史最悠久、經驗最豐富的瑞士加以比較。

### (三)、英文文献

1、Bruno S. Frey, Direct Democracy: Politico-Economic Lessons from Swiss Experience, *The American Economic Review*, Vol. 84, No. 2, Papers and Proceedings of the Hundred and Sixth Annual Meeting of the American Economic Association, pp.338-342,1994.

Most scholars and lay people are biased against direct democracy and its use of popular initiatives and referenda. Americans normally think of New England town meetings, of school bond votes, and of California. While 26 states allow popular referenda, the United States is indeed one of the only democracies that does not permit referenda at the national level.

2、Lars P. Feld and Gebhard Kirchgassner, Public Debt and Budgetary Procedures: Top Down or Bottom Up? Some Evidence from Swiss Municipalities,1999.

By the end of the eighties government deficits and public debt in relation to GDP had increased to a higher level than before in nearly all OECD countries. This development of public debt in OECD countries and deduce two stylized questions that a theoretical explanation should capture: Why are there large and persistent deficits in peacetime, and Why do deficits and debt differ significantly between countries? The existing theoretical explanations of public debt and establish that only a few political-economic models accord with the facts of increased public debt.

3、Luzius Mader, The Evaluation of The Swiss Gender Equality Act,2007.

Equal opportunities for women and men in the professional life. And In 1981 the Swiss people and the Cantons adopted a new article 4 paragraph 2 of the Constitution: Men and women have equal rights. The law shall provide for their equal treatment, especially as regards family, education and work. Men and women are entitled to equal pay for equal work.

4、M. W. Hazeltine, The Referendum and Initiative in Switzerland, *The North American Review*, Vol. 185, No. 615, pp. 202-213,1907.

It is the pleasant duty of every Swiss, addressing an audience of American citizens on a subject of political science, to begin by acknowledging the debt of gratitude his country owes theirs, for I he benefit it has derived from the historical example of the United States.

5、Robert C. Brooks, Swiss Referendum on the League of Nations, The American Political Science Review, Vol. 14, No. 3, pp. 477-480,1920.

The Swiss referendum of May 16 on the League of Nations was the most important vote of its kind in the history of the republic. All other countries entering the league thus far have done so by parliamentary and executive action, that is, through purely representative means. To Americans, not only because of its thoroughly democratic character, but also because we are confronting the same question as the paramount issue of our domestic and foreign politics at the present time.

6、William E. Rappard, The Referendum and the Initiative in Switzerland, The American Political Science Review, Vol. 6, No. 3, pp. 345-366,1912.

This article would tell us it have the two institutions adopted in our Federal and State systems of government, but we presume that he has in mind the existing state of things in Switzerland, where, in both the Confederation and the Cantons the Referendum and Initiative are operative. It becomes interesting, therefore, to learn precisely what the Swiss forms of these institutions are, and how they work.

7、William E. Rappard, The Initiative, Referendum and Recall in Switzerland, Annals of the American Academy of Political and Social Science, Vol. 43, The Initiative, Referendum and Recall, pp. 110-145,1912.

There are two compelling reasons which make the Swiss experiment in direct democracy well worth considering in the United States. About: “The United States and Switzerland: A Parallel” and “ The Recent Adoption of Swiss Methods in the United States: A Case of Democratic Contagion”

## 二、美國

### (一)、法規

美國聯邦憲法並未明文規定人民針對政治問題被徵詢以表示同意的權利，各州關於創制、複決之規定，規定各州州憲法及其他州法令之中。

### (二)、中文文獻

1、林建地，2005，〈直接民權與代議政體整合之研究：以各國公民投票制度分析為基礎〉

本文第五章以美國各州的公民投票作為研究對象，企圖從實證的制度分析驗



證公民投票作為直接民權方式，在代議政體中運作的模式、功能與原則。

(三)、英文文獻

- 1、Allswang, John M. *The Initiative and Referendum in California, 1898–1998*. Palo Alto: Stanford University Press, 2000.

In this book about direct legislation, John M. Allswang has made another important contribution to California history, urban history, and American political history. For starters, the book is a wonderful reference work. The volume contains an appendix that lists in chronological order every initiative or referendum in California political history, together with the kind of initiative or referendum that it is and the result of the voting. There is a general introduction and an explanation of the origins of direct legislation, followed by a discussion of direct legislation in several periods of California political history.

- 2、Bowler, Shaun, Todd Donovan and Caroline J. Tolbert (eds.). *Citizens as Legislators: Direct Democracy in the United States*. Columbus: Ohio State University, 1998.

*Citizens as Legislators* examines direct democracy in America at the end of the twentieth century to see if it has lived up to these expectations. The seven contributors to this volume use the American experience with direct democracy to investigate some fundamental questions of politics: Can modern democracy have direct citizen participation in legislation? What are the consequences of more (or less) direct citizen access to government? The authors look at the context of initiative campaigns and detail the rise of the modern initiative campaign industry. They examine how campaigns affect voters and how voters deal with the array of decisions they face in direct democracy states. They go on to explain why certain policy outcomes are different in direct democracy states.

- 3、Broder, David S. *Democracy Derailed: Initiative Campaigns and the Power of Money*. Harcourt Brace, 2000.

A new form of government is sweeping across America: the initiative process, available in half the states and hundreds of cities. Ostensibly driven by public opinion, the initiative process is, in reality, manipulated by moneyed interests, often funded by out-of-state millionaires pursuing their own agendas. In this highly controversial book David Broder tells how this revolution came about. A movement that started with

Proposition 13 in California is now a multimillion-dollar business in which lawyers, campaign consultants, signature gatherers, and advertising agencies sell their expertise to interest groups or to do-gooders with private agendas. Broder takes the reader into the heart of these battles as he talks with the field operatives, lobbyists, PR spinners, labor leaders, and business executives, all of whom can manipulate the political process.

4 · California Commission on Campaign Financing. *Democracy by Initiative: Shaping California's Fourth Branch of Government*. Los Angeles: Center for Responsive Government, 1992.

This report is the summation of two years of study by the California Commission on Campaign Financing into the impact of the initiative process on California politics and policy. It is the fifth in a series of Commission reports on important policy problems confronting the State of California.

5 · Cronin, Thomas E. *Direct Democracy: The Politics of Initiative, Referendum, and Recall*. Cambridge: Harvard University Press, 1989.

Americans have grown increasingly restive when dissatisfied with legislation or elected officials between elections. As a result, public interest in and use of the devices created to give voters a greater direct voice in our democracy, referendum, recall, and initiative, have proliferated in recent years. Cronin has thoroughly examined the development of recall petitions, local initiatives, and referenda and interviewed those involved in the recent growth of the direct democracy movement. He finds that there are difficulties with direct democracy devices, yet he concludes that these procedures have been a lasting, and generally a positive, part of the American political landscape.

6 · David Butler & Austin Ranney eds., *Referendums around the World*, Aei Press, 1994.

This book analyzes the strengths and weaknesses of the referendum and the initiative and how they fit the requirements of democratic ideals. Focusing primarily

on the experiences of the past fifteen years, it still seeks to provide a comprehensive account of the history of referendums in the democratic world and the common and different problems they provoke.

7 · Dinan, John J. *Keeping the People's Liberties: Legislators, Citizens and Judges as Guardians of Rights*. Lawrence: University Press of Kansas, 1998.

This book gives us a history of "liberty-keeping" as seen through contemporary lenses. Dinan divides liberty-keeping into three eras, each with its own primary keeper. In the first, lasting from the Revolution until the end of the 19th century, "republican institutions," mainly state legislatures, were entrusted with the task. The second era - roughly from Teddy Roosevelt's time to World War II - saw "populist institutions," particularly the initiative and referendum, supersede legislatures, which had fallen into disrepute. In the current era, Americans rely on "judicialist institutions" (why not just "judicial"?) to protect rights and liberties. Dinan devotes three chapters to each era.

8 · DuBois, Philip L., and Floyd Feeney. *Lawmaking by Initiative: Issues, Options and Comparisons*. New York: Agathon Press, 1998.

The Populists and Progressives saw a somewhat different picture. They believed that legislators and political party machines had become far too dependent on special interests. This book does not seek to settle the question as to whether the initiative is a wise institution. Rather, it seeks to describe the major issues that have arisen in the use of the initiative and to discuss the policy options available for addressing these problems. By elucidating the problems that have arisen and the possible solutions to these problems, the book seeks both to inform the debate about the wisdom of the initiative and to offer suggestions for improvement to those jurisdictions that choose to use the process.

9 · Ellis, Richard J. *Democratic Delusions: The Initiative Process in America*. Lawrence: University Press of Kansas, 2002.

As voters prepare to consider the host of initiatives that will be offered in the 2002 elections, this book can help put direct legislation in a clearer light. *Democratic Delusions* urges moderation, attempting to teach citizens to be at least as skeptical of

the initiative process as they are of the legislative process-and to appreciate the enduring value of the representative institutions they seek to circumvent.

10 · Halstead, T.J. State regulation of the initiative process : background and analysis of issues in Buckley vs. American Constitutional Law Foundation, Inc., et al. Washington, D.C.: Congressional Research Service, Library of Congress, 1999.

This report discusses Buckley v. American Constitutional Law Foundation, Inc., et al., where the Supreme Court considered the constitutionality of various restrictions imposed by Colorado on the petition process for ballot initiatives. In reaching this decision, the Court noted that other permissible regulations served Colorado's interest in protecting the integrity of the initiative process. As such, the Court determined that the aforementioned provisions could not be justified in light of their violation of the right to anonymous political expression and subsequent chilling effect on free speech.

11 · Haskell, John. Direct Democracy or Representative Government? Dispelling the Populist Myth. Boulder, Colo.: Westview Press, 2001.

In Direct Democracy or Representative Government? John Haskell develops a devastating critique of direct democracy by exposing the central flaw in populist thinking. Contrary to the beliefs of populist advocates of direct democracy, the popular will cannot be interpreted from the results of the plebiscite. John Haskell presents a defense of representative institutions that brings to bear, in an understandable way, the findings of public choice scholars. Haskell covers the clash of ideas between populists and constitutionalists throughout American history.

12 · M. Dane Waters, Initiative and Referendum Almanac, Carolina Academic Press, 2003.

No other book has ever provided such a complete and comprehensive history of the initiative and referendum process in the U.S. Waters provides such information as the definitions of initiative and referendum; the roots of the initiative and referendum movement; the history of how the process has been utilized; regulations of the initiative process in each state; legislative attempts to regulate the process; and the role of the judiciary. The book also includes a series of essays by leading scholars and activists about the reforms brought about through the initiative process, and a brief

discussion on the future of the initiative process through the eyes of activists and elected officials.

13 · Magleby, David B. *Direct Legislation: Voting on Ballot Propositions in the United States*. Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1984 .

This book is the first comprehensive examination of the politics of initiative and referendum to appear in over forty years. Focusing upon citizen participation in direct legislation, David Magleby concentrates upon the mechanics of the phenomenon rather than on single issues of particular campaigns. He summarizes the relevant rules relating to direct legislation in the individual jurisdictions where the process is permitted and considers who votes on ballot propositions and why they are likely to vote as they do. Magleby also studies the history and early development of direct legislation and places the current resurgence of initiative use within a broader pattern of American politics.

14 · Markku Suksi, *Bring in the People: A Comparison of Constitutional Forms and Practices of the Referendum*, Springer , 1993.

This book argues that the referendum does not undermine representative decision making, but supplements it in various ways: the referendum is not diametrically opposed to representative government, and when properly designed and used, the institution of the referendum can enhance the legitimacy of a constitutional and political system. This book is a comprehensive constitutional and comparative analysis of the referendum. It offers illuminating and intriguing reading for all those interested in national decision making.

15 · Ranney, Austin. *The Referendum Device*. Washington, DC: American Enterprise Institute for Public Policy Research, 1981.

The volume focuses on questions about the increasing use of direct popular votes to approve or reject policies and institutions. Such referendums have been used on at least some occasions by most Western democracies, and since the 1970s they have been employed especially as a device to reform, supplement, or even by-pass

representative government.

- 16 · Rich Braunstein, *Initiative and Referendum Voting : Governing through Direct Democracy in the United States*, LFB Scholarly Publishing LLC, 2004.

Braunstein's work explores all aspects of initiative and referendum voting, including the subject matter of proposed laws, their potential costs and benefits, ballot issue campaign finance, and the electoral success for each initiative in California, Colorado, and South Dakota. He tests the validity of competing claims that direct democracy is either the bane of democratic publics or their safeguard. His conclusions demonstrate that voters are more sophisticated than many commentators think, that voting behavior reflects a preference for measures with widely accessible benefits, and that inclusive public policy can result from ballot issue elections - even those funded by organized interests.

- 17 · Rosenthal, Alan. *The Decline of Representative Democracy: Process, Participation and Power in State Legislatures*. Washington, D.C.: Congressional Quarterly Press, 1998.

Based on the author's first-hand observation of legislatures and extensive interviews conducted for this book, *The Decline of Representative Democracy* describes and analyzes the contemporary state of legislatures and the legislative process. Rosenthal explores many topics including: the shifting bases of representation, the development and transformation of legislative cultures, the competition for control, the role of interest groups, the lawmaking process, the job of leadership, and the balance of power between the governor and the legislature.

- 18 · Schmidt, David D. *Citizen Lawmakers: The Ballot Initiative Revolution*. Philadelphia: Temple University Press, 1989.

This study offers citizen activists a manual on how to run a citizen campaign during the ballot initiative revolution and presents, in the appendixes, a comprehensive data on initiative voting in each of the states. The contribution to citizen activism and participatory democracy is the most significant characteristic of

Schmidt's volume.

19 · Schrag, Peter. *Paradise Lost: California's Experience, America's Future*. New York: The New Press, 1998.

For much of the past century California was the envy of the continent, not just for what nature had made but for what civil society had created: speedy freeways, well-supported schools, the world's best public university system, public works that made the desert bloom. California's public works and social services are crumbling, and public education has plunged from the top to near-bottom in nationwide measures. Peter Schrag's view of California seems as applicable as ever. In his new preface to the 2004 edition, Schrag updates the California scene and considers the fallout from such political earthquakes as the 2003 recall election.

20 · Smith, Daniel A. *Tax Crusaders and the Politics of Direct Democracy*. New York: Routledge, 1998.

This volume provides a history of tax limitation movements in America, showing how direct democracy can, ironically, lead to diminished public involvement in government. Contrary to conventional wisdom, recent ballot initiatives to limit state taxes in the USA have not been the result of a groundswell of public outrage. Instead, they have been carefully orchestrated from the top down by professional tax crusaders: political entrepreneurs with their own agenda.

21 · Waters, M. Dane (ed.). *The Battle Over Citizen Lawmaking*. Durham: Carolina Academic Press, 2001.

This book discusses the evolution of the initiative and referendum process, the need for the process, how it has been utilized, the impetus for new regulations, the major regulations that have been imposed, the role the courts have played in regulating the initiative and referendum process, what role money plays, and how the process has been regulated in other countries. This book comprehensively addresses these issues from the viewpoint of leading scholars, opinion leaders, journalists, elected officials, activists, and attorneys.

22、Zimmerman, Joseph F. *The Initiative: Citizen Lawmaking*. Westport, Conn.: Praeger, 1999.

Voter disillusionment with state legislatures during the Populist Movement of the 1890s led South Dakota voters in 1898 to amend their state constitution to authorize voters to employ the Initiative to place proposed constitutional amendments and statutes on the referendum ballot and the Protest Referendum to repeal statutes enacted by the state legislature. Each process is a petition involving the collection of a specified number of signatures of voters to place a proposition on the ballot or to place a proposed repeal of a statute on the ballot. Particular attention is paid to the impact of the Initiative on state and local governing bodies and their individual members. Scholars, students, researchers, and policy makers involved with state and local government and electoral systems will find this volume of particular value.

### 三、義大利

#### (一)、中文文獻

1、李俊達，2009，〈歐洲國家公民投票經驗之跨國比較：議題、時程與結果〉

本文將利用蘇黎世大學(University Zurich)建構的C2D(Center for Research in Direct Democracy)網站資料，彙整歐洲十五個民主國家1940年以來所實施的全國性公民投票經驗，試圖從中歸納普遍性及趨勢，同時與實施公民投票經驗歷史最悠久、經驗最豐富的瑞士加以比較。研究問題包括公民投票的議題類型、舉辦公民投票的時程問題，並以公民投票的投票率，以及投票結果通過與否兩個結果面向，加以結合與分析。

2、曹金增，2003，〈論公民投票三階段：各國實施經驗分析〉

本文主要是從各國實施公民投票的經驗，分析並申論公民投票實行三階段之發展。分別是公民投票時期、公民複決時期及公民創制時期。

3、李昌麟，2007，〈「公投入憲」案例之探討〉

世界各國在「公投入憲」方面，均有案例，為促進我國憲政民主更加深化，及建立更趨完備的公民投票制度，實有必要進一步參酌國外「公投入憲」的實例，引為殷鑒。本文特以德國、丹麥、西班牙、希臘、愛爾蘭、義大利、葡萄牙、英國、瑞士、美國等共十國，將這些國家「公投入憲」的規範、公投實施的程序、及實施情形等深入探討，期能對我未來修憲或修法、及公民投票之實施等，做為參考。

4、林建地，2004，〈直接民權與代議政體整合之研究：以各國公民投票制度分析為基礎〉

本文以各國公投之經驗來作為參考，了解先進民主國家實施的條件與缺失檢



討的經驗，期望讓本國公投制度更加完備。

(二)、外文文獻

1、Bogdanor, Vernon, “Western Europe”, In David Butler. & Austin Ranney(eds.)  
Referendums around the World: the Growing use of Direct  
Democracy ,pp.33-68 .Washington : American Enterprise,1994.

Referendums, published in 1978 by the American enterprise institute was the  
frist attempt since 1926 to summarize the world’s eperience with various forms of  
the referebdum device.

2、Gordon, James D. and Magleby, David B, “Pre-election Judicial Review of  
Initiatives and Referendum” ,Notre Dame Law Review,Vol.64,pp.301-314,1989.

A lawsuit to strike an initiative or referendum from a ballot is one of the deadliest  
weapons in the arsenal of the measure’s political opponents. with increasing frequency,  
opponents of ballot proposals are finding the weapon irresistible and are suing to stop  
elections.

3、Hobolt, Sara, Direct democracy and European integration. Journal of European  
public policy, 13 (1). pp. 153-166. ISSN 1350-1763,2006.

The no-votes in the French and Dutch referendums on the Constitutional Treaty  
have highlighted the importance of understanding the mechanisms of direct  
democracy. Despite the increasing use and significance of referendums in the process  
of European integration, comparative studies of referendums in Europe are still few  
and many questions concerning direct democracy thus remain unanswered.

4、Lahrach, Rahhaland Merlin, Vincent, Assessing the probability of the referendum  
paradox : the French local election case. Leverhulme Trust sponsored 2010 Voting  
Power in Practice workshop held at Chateau du Bay, pp.01-31,2010.

In an election, the winner in terms of seats, does not have necessarily a majority  
of the votes. This phenomenon is known in Social Choice Theory as the referendum  
paradox. Using data for the French “cantonal” elections from 1985 through 2004, first  
we identify the departments for which such a phenomenon occurs, and determine the  
occurrence of this paradox.

5 · Majone, Giandomenico, The “referendum threat”, the rationally ignorant voter, and the political culture of the EU.RECON Online Working Paper,04. pp. 01-29,2009.

The chasm separating elite and popular opinion on the achievements and finality of European integration was never so visible as after the negative referendums on the Constitutional and the Lisbon Treaties. The public attitude prevailing in the past has been characterized as one of “permissive consensus”, meaning that the integration project was seemingly taken for granted by European publics as an accepted part of the political landscape.

6 · Morel, Laurence, “The rise of government-initiated referendums in consolidated democracies”, In Mendelsohn/parkin(eds.),Referendum democracy, Citizens Elites and Deliberation in referendum campaign,pp.52.Basingstoke : Macmillan press Ltd,2001.

This article compares the use of the referendum in France by the President of the Republic with its use at the initiative of governments in other democracies. It strengthens the current view of a specificity of French referendums, consisting in their power reinforcing use by the president, and relates it to the personal initiative and the French institutional culture.

7 · Szczerbiak, Aleks and Taggart, Paul, The Politics of European Referendum Outcomes and Turnout: Two Models. West European Politics, 27 (4). pp. 557-583. ISSN 0140-2382 Item not available from this repository,2004.

This survey briefly examines the EU accession process for the countries included in this collection and considers the distinctive features of this set of referendums, particularly the comparatively high levels of Yes vote and low levels of turnout.

8 · Taggart, Paul and Szczerbiak, Aleks, Conclusions: Towards a model of (European) referendums. West European Politics, 27 (4). pp. 749-777. ISSN 0140-2382 Item not available from this repository,2004.

This conclusion evaluates the causal models set out in the introduction to this collection and considers whether, in the light of the 2003 accession referendums, they require modification.

9、Uleri, Pier Vincenzo, “Referendum e democrazia: una prospettiva comparata” Pier Vincenzo Uleri(eds.) Il Mulino, Illinois: Northwestern university,2003

L'istituto referendario viene di volta in volta considerato anticamera di un "inferno plebiscitario", vale a dire strumento suscettibile di aprire la strada a governanti e regimi non democratici.

10、Gnazi, Piero.(2006), Italy. European Journal of Political Research; Dec2006, Vol. 45 Issue 7/8, p1143-1151, 9p.

Regional elections, referenda on medically assisted fertilisation, a reshuffle of government and centre-right unrest, primaries for the centre-left candidate for prime minister, reform of the constitution and of the electoral law, Iraq, economic stagnation, a crisis of the governorship of the Bank of Italy and raiders' activity in the stock market were the main issues of Italian politics in 2005.

11、Fabbrini, Sergio.(2001), Has Italy rejected the referendum path to change? The failed referenda of May 2000. Journal of Modern Italian Studies; May2001, Vol. 6 Issue 1, p38-56, 19p.

The national referenda held in Italy on 21 May 2000 failed for lack of a quorum. The Italian constitution specifies that referenda are valid only if over 50 per cent of the eligible voters come to the polls, but only a third of the voters did so. The political significance of this event was considerable, especially because one of the questions involved the reform of the electoral system, and it was the referenda of 1991 and 1993 that had contributed to the crisis in the Italian post-war political system.

#### 四、日本

##### (一)、法規

以憲法為根據之住民投票法規，日本國憲法第九十五條規定：「僅適用於特定地方公共團體之特別法，該法律之規定，非經該地方公共團體之住民投票過半數之同意，國會不得制訂該法律。」該憲法之立法意旨是在於防止國家藉由特別法來侵害地方自治權。日本國憲法第92條規定：「關於地方公共團體之組織及運作，應基於地方自治之本旨，以法律定之。」，所謂「地方自治之本旨」，亦可稱作「地方自治之根本旨趣」、「地方自治之根本精神」或「地方自治之原理」等<sup>101</sup>。地方自治之本旨，是由「團體自治」及「住民自治」二要素所構成之概念，所謂「團體自治」，指承認地方統治團體享有獨立於國家統治之地位，係一種中央與地方分權的理念；所謂「住民自治」，指地方社會之住民可以就一定地

方社會之公共事務以自己之意思自主地處理，係一種民主主義的理念。

以法律為根據之住民投票法規，即依地方自治法第76條、80條及81條所定對議會之解散請求、議員之解散請求及首長之解散請求。經選舉權人三分之一以上之連署，即可進行住民投票，如獲得過半數之同意，議會、議員或首長將自動解散或解職。

以條例為根據之住民投票法規，即以地方議會所通過之住民投票條例為依據，所實施之住民投票。該住民投票條例之提案人除首長或議員外，住民自身亦可透過地方自治法第74條「條例之制訂改廢請求權」，募集總選舉權人五分之一以上之連署向議會提出住民投票條例案。惟條例案是否通過，最終之決定權仍在於議會是否同意。故該條例並非一完整之創制，蓋無論係直接創制抑或間接創制，最終之決定權均在人民手中。而因該條例屬於一種「半途而廢」式之創制，導致在議會被否決之住民投票條例案，遠比真正通過或實施之條例案還多。此外，也因為此種住民投票條例係針對個別事件而制定，故其性質上屬於一種「措施性法律」。

## (二)、中文文獻

### 1、陳建仁、鹿谷雄一，2006，〈日本地方自治體合併過程中住民投票的作用〉

此篇文章以日本地方自治體合併中的住民投票制度的運用為中心，就日本「市村町合併」之沿革與目的、其現行之手續與住民投票在其中所扮演的角色與意義，以及「市村町合併」中的住民投票制度與效果進行探討。

### 2、錢鴻明，2004，〈地方性公民投票之研究—以日本之住民投票為中心〉

此文之研究範圍，係以日本之住民投票為主，用以對照台灣之經驗及法制化後之未來。就日本住民投票進展之歷程、所面臨之法律問題以及法制度化後所需應對之課題予以分析，進而與我國之地方性公民投票作一比較法上的研究，隨著我國公民投票法之公佈，法制度化後之地方性公民投票，勢必成為無可阻擋之趨勢，本文希冀如此之研究，足以提供未來施行之參考。

### 3、陳建仁，2009，〈日本市町村合併之機制與爭議〉

此篇文章以歷史制度論為途徑，透過文獻分析法與比較政治法，依次探討以下的研究目的：首先，藉由輔助性原則之概念，分析行政區劃規模與地方自治之關聯性。其次，剖析日本推動市町村合併的動機與沿革。復次，爬梳日本市町村合併之機制與政策，同時探尋各個政治行動者所扮演之角色。最後，透過路徑依循之分析，探討日本市町村合併所面臨之爭議。輔助性原則絕非單純法律上的精神與行政上的應用，同時涉及整個國家憲政架構上的大改造與權力結構上的重分配。

### 4、李明峻，1998，〈國際法與公民投票問題〉

此篇文章探究公民投票的施行方式與種類，由於其法源、行使方式與決議內

容皆有不同，故日本學界將這些問題在層次上區分為超國家層次的人民投票、涉及憲法層次的國民投票和地方自治範疇的住民投票三類，但我國則以「公民投票」的單一概念加以概括。雖說在分類上有依範圍、對象分為全國性公民投票、地方性公民投票及原住民公民投票；或依其方式分為公民創制、公民複決及一般政策公民投票。

### (三)、英文文獻

1、Khartoum, Preliminary Assessment by the Japan Referendum Observation Mission to Sudan, 2011

The Japan Referendum Observation Mission to Sudan, to observe the Southern Sudan Referendum. Recognizing that conducting a free, fair, and peaceful referendum is a key to success in the implementation of the 2005 Comprehensive Peace Agreement (CPA), and is of great importance for the consolidation of peace in Sudan as well as peace and stability in Africa as a whole, the Mission conducted observation to grasp the referendum process as extensively and intensively as possible.

2、Masahiro KOBORI, Referendums in Britain and Japan: Turnouts, campaigns, and systems, 2009.

It is observed that the use of referendums has been increasing in many countries. Accordingly the party politics that had proved to be unshakable in the twentieth century now faces considerable difficulties such as low voter turnouts, decrease in the number of party members, and corruption. The increase in the use of referendums can be regarded as a reflection of the tendencies that many democracies have exhibited across the globe.

3、Purnendra C. Jain, Green Politics and Citizen Power in Japan: The Zushi Movement, *Asian Survey*, Vol. 31, No. 6, pp. 559-575, 1991.

The Zushi movement is related to the conservation of the forest, its flora and fauna, and can be regarded as the first major "green" movement in Japan. The article begins with the genesis of the movement, examines the issues and actors involved, discusses the channels and effectiveness of the conflict-resolution process, and finally looks at the implications of the movement for local government in Japan.

4、Robert D. Eldridge, The 1996 Okinawa Referendum on U.S. Base Reductions: One Question, Several Answers, *Asian Survey*, Vol. 37, No. 10, pp. 879-904, 1997.

Focusing on the referendum, this writer examines the complex political and social dynamics seen in Okinawa in the context of local aspirations, national politics, and U.S.-Japan bilateral relations. Significantly, this article gives special attention to historical, political, social, economic, legal, and administrative factors at work in bringing about the referendum, which have not yet been thoroughly examine.

5、Steven Reed and Gregory G. Brunk, A Test of Two Theories of Economically Motivated Voting: The Case of Japan, *Comparative Politics*, Vol. 17, No. 1, pp. 55-66,1984.

An extensive literature has grown up concerning the relationship between economic conditions and voting. The weight of evidence indicates that economic conditions can influence elections. The two alternative models of this relationship differ sharply in their fundamental assumption about what motivates this type of political behavior: the personal grievances of voters or their global judgments about the state of the economy.

6、Thomas B. Smith, Referendum Politics in Asia, *Asian Survey*, Vol. 26, No. 7, pp. 793-814,1986.

A number of generalizations were advanced about Third World referendums, especially those conducted in authoritarian states. The purpose here is to examine the Asian experience with referendums. After an assessment of general patterns and use of referendums by specific nations, attention will be focused on forming a typology of referendums and on assessing the role of political leadership, the conduct of the referendums, and the actions and reactions of opponents of the referendum.

7、Wilhelm VOSSE, *The Emergence of A Civil Society in Japan*,1995.

It will be argued that Japan has not yet fully developed into a civil society that can comprehensively be considered an effective counterbalance to the state and its bureaucracy- dominated system. However, the social and political development since the end of the Cold War has provided ample evidence to argue that the Japanese society has begun to transform itself into a more citizen-centered society based on a pluralistic and independent citizenry.

## 五、法國

### (一)、中文文獻

1、呂世昌，2008，〈法國第四共和的選舉制度及其政治效應〉

此文以法國第四共和時期的實施比例代表制為個案探討，分析選舉制度與政黨數目的關係，並進一步探討選舉制度如何影響政黨競爭方向，及其以憲政運作穩定的關聯性。

2、湯紹成，2000，〈從直接與間接民權的角度檢視瑞士與法國的公民投票制度〉

本文從直接民權和間接民權的角度切入，以瑞士和法國實施的情況為例，來分析公投對這兩國民主發展所產生的效果。

3、張台麟，2000，〈法國第五共和實施公民投票之研究〉

就法國實施公民投票的歷史沿革及法源基礎加以探討，而就第五共和下歷次實施的方針與經驗以及在憲政制度中所產生之效予以分析，以其對法國公投有更深入之了解。

4、王思為，2011，〈法國公投制度的設計與運作〉

以法國第五共和憲法底下公民投票的實踐為研究核心，檢視法國公投的設計與實際運作狀況，特別是公投相關的審查機制，及未來公投的情況會朝哪些方向演變。

5、劉耀漳，2010，〈歐美、台灣實施公民投票案例之探討〉

此文研究歐美公民投票之行使，針對國外實施之經驗加以探討，以其進一步作出適當的建議，提供政府施政之參考。

6、徐正戎，1999，〈公民投票與複決之合憲性研究-以第五法國共和為本〉

此文以法國第五共和憲法中有關公民投票或複決之條文研究為主軸，再輔以十三次公民投票知原委說明，探討直接民主在憲法架構下運作之特性，病常式解決國內對相關研究之疑義。

7、張台麟，2006，〈直接民主與憲政體制我國與瑞士、法國之比較〉

本文以直接民主與憲政體制的比較政治及相互影響關係為研究重點。計畫中特別將就法國與瑞士兩國在直接民主（公民投票）的法律層面及實證層面予以研析，並進一步探討與研析我國未來在直接民主的立法建構與實際運作中可能遭遇的困難與解決之道。

## （二）、外文文獻

1、Cronin, Thoma Direct Democracy-The Politics of Initiative, Referendum and Recall, Gambridge: Harvard Univesity Press, 1989.

A decade ago, as we celebrated the bicentennial of the U.S. Constitution's ratification, we were mindful that the founding fathers were fearful of direct democracy; virtuous representatives were to be at the center of the new political experiment.

2 · De Benoist, Alain, On the French referendum (3). Telos (New York, N.Y.) ISSN 0090-6514,2005.

The referendum in which the French majority rejected the proposed European Constitution was obviously a historical event. But it is not such only because of the results whereby 55 % opposed a confusing text containing not only positive ideas, granted, but also — and mostly — unacceptable propositions. It is historical also, if not even more so, because it shows once again, in a frightening way, the gap that separates the people from the political-mediatic class and its so-called “representatives.”

3 · Grunberg, Gerard, Le Referendum Francais De Ratification Du Traite Constitutionnel Europeen Du 29 Mai 2005. French Politics, Culture & Society, 23(3). pp.128-144(17) ISSN: 1537-6370,2005.

The 29 May 2005 referendum on the ratification of the European Constitution marks an important date for French political history since the beginning of the Fifth Republic. The widespread victory of the “no” vote requires an interpretation that takes into account the different dimensions of this event.

4 · Hahn, Harlan and Kamjeniecki, Sheldon , Referendum Voting : Social Status and Policy Preferences ,New York: Greenwood Press,1987.

Once a prominent feature of most theories on the structure and function of political systems, in recent years, social class or status has become one of the most neglected variables in research on contemporary American politics. This study analyzes the relationship between social status and referendum voting in an effort to refocus attention on social stratification in political science.

5 · Hobolt, Sara, Europe in question: referendums on European integration. EU & European Institutions . Oxford University Press , Oxford, UK. ISBN 9780199549948,2009.



Direct democracy has become an increasingly common feature of European politics with important implications for policy making in the European Union. The no-votes in referendums in France and the Netherlands put an end to the Constitutional Treaty, and the Irish electorate has caused another political crisis in Europe by rejecting the Lisbon Treaty.

6 · Hug, Simon, *Voice Of Europe: Citizens, Referendums, And European Integration*, Lanham, Maryland: Rowman & Littlefield Publishers, Inc1,2002.

Referendums are playing an increasingly influential role in the process of European integration. Starting with the entry of a first wave of new European Community members in the 1970s, this instrument of popular decision making has grown ever more important. Later stages in the enlargement process of the European Union have led to even more referendums. Indeed, European integration was seriously jeopardized when Danish voters first rejected the Maastricht Treaty and France's citizens almost joined them. Yet we know very little about how referendums affect the integration process.

7 · Mendelsohn, Matthew And Andrew Parkin (Ed. ), *Referendum Democracy: Citizens, Elites And Deliberation In Referendum Campaigns*, New York: Palgrave,2001.

As the referendum becomes a more regular component of decision making, it leaves few institutions untouched. Political actors of all kinds--including parties and interest groups--seek to use the referendum to further their own objectives; the result is a different kind of democracy.

8 · Morel, Laurence, "France: towards a less controversial use of the referendum.", in Michael Gallagher And Pier Vincenzo Uleri (eds.), *The Referendum Experience In Europe*, pp.66-85. NY: St.Martin's Press,1996.

Although France has experienced more referendums than most west European countries, French referendums have been clustered within several specific periods, corresponding to phases of political transformation, crisis, or authoritarian regime: the Revolution, the Napoleonic regimes, the years after the second world war, the Gaullist decennary. There have been few occurrences of the referendum after this last phase.

9 · Morel, Laurence, The rise of 'politically obligatory' referendums: the 2005 French referendum in comparative perspective. *West European Politics*, Vol.30(5), p.1041(27),2007.

This article compares the use of the referendum in France by the President of the Republic with its use at the initiative of governments in other democracies. It strengthens the current view of a specificity of French referendums, consisting in their power reinforcing use by the president, and relates it to the personal initiative and the French institutional culture.

10 · Ramsay, Allan, The French referendum, *Contemporary Review*, Vol.287(1674), p.11(8),2005.

What is this 'Europe' of which we are accustomed to speak, the latest blueprint for which has been so decisively rejected by the voters in France and the Netherlands? Is it merely the grandiose ambition of functionaries and politicians or something with a deeper resonance, capable of stirring the imagination and uniting the inhabitants of what is, after all, no more than a small promontory at the western edge of the Eurasian landmass? Or is it only lifestyle, jobs, security and a comfortable retirement in an agreeable environment?

11 · Setälä, Maija, *Referendums and Democratic Government: Normative Theory and the Analysis of Institutions*, New York: St. Martin's Press, Inc,1999.

*Referendums and Democratic Government* deals with the role of different forms of referendums in modern representative democracies. It analyzes the referendum from the point of view of social choice theory and various theories of democracy.

12 · Andrew Knapp Vincent Wright, *The Government and Politics of France*, London : Unwin Hyman Press,2006.

"The *Government and Politics of France* has been the leading textbook on French politics for over a generation, and continues to provide students with a comprehensive and incisive introduction to the intricacies of French politics and government.

## 附件一：間接創制制度實例—麻州

### (Massachusetts)

以目前最常使用間接創制的 Massachusetts 為例，Massachusetts 的選民得對憲法修正及法律提起間接創制提案<sup>314</sup>。Massachusetts 的憲法修正間接創制提案過程可分為兩個階段，首先，提案人必須先取得「最近一次選舉州長投票數」的 3% 的人民連署<sup>315</sup>，以交予立法機關審酌是否採用<sup>316</sup>；由參議院及眾議院組成一聯合會（joint session），僅在獲得聯合會多數同意的狀況下，立法機關始得修改提案內容<sup>317</sup>。唯有經立法機關表決同意後，提案始得交付投票。若憲法修正創制提案未獲得至少 25% 的立法委員投票贊成、或者在該次立法會期結束前未交付立法委員投票，則該提案不得交付投票<sup>318319</sup>，提案人亦無法透過徵集更多連署的方

---

<sup>314</sup> See *supra* note 2, at 13; *supra* note 13, at 9.

<sup>315</sup> MASS. CONST. amend. art. LXXXI, § 1. “Article XLVIII of the Amendments to the Constitution is hereby amended by striking out section 2, under the heading “THE INITIATIVE. IV. Legislative Action on Proposed Constitutional Amendments.”, and inserting in place thereof the following:-

*Section 2. Joint Session.-* If a proposal for a specific amendment of the constitution is introduced into the general court by initiative petition signed in the aggregate by not less than such number of voters as will equal three per cent of the entire vote cast for governor at the preceding biennial state election, or if in case of a proposal for amendment introduced into the general court by a member of either house, consideration thereof in joint session is called for by vote of either house, such proposal shall, not later than the second Wednesday in May, be laid before a joint session of the two houses, at which the president of the senate shall preside; and if the two houses fail to agree upon a time for holding any joint session hereby required, or fail to continue the same from time to time until final action has been taken upon all amendments pending, the governor shall call such joint session or continuance thereof.”

<sup>316</sup> MASS. CONST. amend. art. XLVIII, The Initiative, II, § 4. “*Transmission to the General Court.* - If an initiative petition, signed by the required number of qualified voters, has been filed as aforesaid, the secretary of the commonwealth shall, upon the assembling of the general court, transmit it to the clerk of the house of representatives, and the proposed measure shall then be deemed to be introduced and pending.”

<sup>317</sup> MASS. CONST. amend. art. XLVIII, The Initiative, IV, § 3. “*Amendment of Proposed Amendments.* - A proposal for an amendment to the constitution introduced by initiative petition shall be voted upon in the form in which it was introduced, unless such amendment is amended by vote of three-fourths of the members voting thereon in joint session, which vote shall be taken by call of the yeas and nays if called for by any member.”

<sup>318</sup> MASS. CONST. amend. art. XLVIII, The Initiative, IV, § 4. “*Legislative Action.* - Final legislative action in the joint session upon any amendment shall be taken only by call of the yeas and nays, which shall be entered upon the journals of the two houses; and an unfavorable vote at any stage preceding final action shall be verified by call of the yeas and nays, to be entered in like manner. At such joint session a legislative amendment receiving the affirmative votes of a majority of all the members elected, or an initiative amendment receiving the affirmative votes of not less than one-fourth of all the members elected, shall be referred to the next general court.”

<sup>319</sup> MASS. CONST. amend. art. XLVIII, The Initiative, IV, § 5. “*Submission to the People.*- If in the next general court a legislative amendment shall again be agreed to in joint session by a majority of all the members elected, or if an initiative amendment or a legislative substitute shall again receive the affirmative votes of a least one-fourth of all the members elected, such fact shall be certified by the clerk of such joint session to the secretary of the commonwealth, who shall submit the amendment to

式使提案交付投票。相較之下，Massachusetts 的法律間接創制則未如此嚴格限制，若法律間接創制提案未獲立法機關採納，提案人得徵集更多的連署，使提案交付投票<sup>320</sup>。

根據統計，Massachusetts 有史以來僅有三個憲法修正創制提案獲得立法機關同意交付投票，儘管如此，許多未被立法機關接受的憲法修正提案，仍達到促使立法機關著手處理相關議題的效果。學者認為，Massachusetts 此種間接創制制度的優點有二：（一）立法機關參與創制過程，可以激起大眾的審議及辯論；（二）給予立法機關適當的時間回應創制提案內容，而 Massachusetts 對憲法修正間接創制採取較嚴格的要件，也可導引人民使用法律創制而非憲法創制。相對地，缺點係 Massachusetts 此種制度設計等於容許立法機關阻絕憲法修正創制提案進入公民投票的機會，對於創制制度的支持者而言，批評 Massachusetts 就「憲法創制」提案制度的規定過於嚴格<sup>321</sup>。

---

the people at the next state election. Such amendment shall become part of the constitution if approved, in the case of a legislative amendment, by a majority of the voters voting thereon, or if approved, in the case of an initiative amendment or a legislative substitute, by voters equal in number to at least thirty per cent of the total number of ballots cast at such state election and also by a majority of the voters voting on such amendment.”

<sup>320</sup> MASS. CONST. amend. art. LXXXI, § 2. “Section 1 of that part of said Article XLVIII, under the heading “THE INITIATIVE. V. Legislative Action on Proposed Laws.”, is hereby amended by striking out said section and inserting in place thereof the following:-

*Section 1. Legislative Procedure.*- If an initiative petition for a law is introduced into the general court, signed in the aggregate by not less than such number of voters as will equal three per cent of the entire vote cast for governor at the preceding biennial state election, a vote shall be taken by yeas and nays in both houses before the first Wednesday of May upon the enactment of such law in the form in which it stands in such petition. If the general court fails to enact such law before the first Wednesday of May, and if such petition is completed by filing with the secretary of the commonwealth, not earlier than the first Wednesday of the following June nor later than the first Wednesday of the following July, a number of signatures of qualified voters equal in number to not less than one half of one per cent of the entire vote cast for governor at the preceding biennial state election, in addition to those signing such initiative petition, which signatures must have been obtained after the first Wednesday of May aforesaid, then the secretary of the commonwealth shall submit such proposed law to the people at the next state election. If it shall be approved by voters equal in number to at least thirty per cent of the total number of ballots cast at such state election and also by a majority of the voters voting on such law, it shall become law, and shall take effect in thirty days after such state election or at such time after such election as may be provided in such law.”

<sup>321</sup> See *supra* note 13, at 9.

## 附件二：單一主題限制實例—加州(California)

1974年，California 曾經通過一長達 20,000 字的「政治改革法案 (Political Reform Act of 1974)」，該提案內容涵蓋至少 8 個部分：(一) 設立一公平政治常規委員會 (Fair Political Practices Commission)、(二) 強制公開政治獻金 (mandating disclosure of candidates contributions)、(三) 限制候選人支出 (limiting candidate spending)、(四) 管制政治遊說 (regulating lobbyists)、(五) 制定利益衝突法 (enacting conflict-of interest rules)、(六) 對選民手冊的論述摘要採取規範 (adopting rules regarding argument summaries in the voters' pamphlet)、(七) 固定候選人選票上的位置 (fixing the ballot position of candidates)、及 (八) 修訂施行細則及罰則 (detailing the enforcement provisions and penalties)。加州最高法院認為上述每一個部分皆係「政治實務的合理衍生 (reasonably germane to the subject of political practices)」，因此並不違反單一主題限制之規定<sup>322</sup>。

嗣後，加州最高法院判決，1982年通過的「被害人權利法案 (Victim's Bill of Rights)」亦未違反單一主題限制。根據該案判決內容，該法案包括 11 個不同的部分，內容涵蓋憲法應保障安全就學環境、被害人賠償、廢除限制行為能力之抗辯 (diminished capacity defense)、加重慣犯處罰、廢除 California 大部分的證據能力排除規定、限縮認罪協商範圍、及廢除關於「心理變態」的性侵犯之規定<sup>323</sup>。

1991年，在一創制提案內容包含限制立法委員任期、降低立法津貼、以及縮減立法成本的情況下，最高法院仍以「該些條款皆與立法機關相關，故應視為主題之合理衍生 (reasonably germane)」，因而判決該提案並未違反單一主題限制<sup>324</sup>

由上可知，加州最高法院對於「單一主題限制」採取相當寬鬆的解釋。針對此種解釋取向，曾有法官認為過度寬鬆，應適度限縮。例如，在前述「被害人權利法案」的判決中，七位法官中即有三位表示，應以提案各部分是否與主題「功能相關 (functionally related)」或「相互關連 (interdependent)」，而非以「合理衍生 (reasonably germane)」為是否符合單一主題限制的判斷標準<sup>325</sup>。若採取「功能相關 (functionally related)」或「相互關連 (interdependent)」此種較嚴格的判斷標準，表示不同意見的法官可能會判決前述「被害人權利法案」以及其他許多創制提案皆已違反單一主題限制<sup>326</sup>。

<sup>322</sup> Fair Political Practices Commission v. Superior Court 25 Cal. 3d 33 (1979).

<sup>323</sup> Brosnahan v. Brown, 32 Cal. 3d 236 (1982).

<sup>324</sup> Legislature v. Eu 54 Cal. 3d 492 (1991).

<sup>325</sup> See *supra* note 57, at 143.

<sup>326</sup> See *supra* note 57, at 142-3.

# 附件三：Oregon 連署書範本

Secretary of State Elections Division | 255 Capitol St. NE, Suite 501, Salem, OR 97310 | p. 503.986.1518 | f. 503.373.7414 | www.oregonvotes.org

## Prospective Petition for State Measure

**SEL 310**  
rev 1/12, ORS 250.045

**To the Secretary of State,**

We, the undersigned, request a ballot title for the attached proposed measure to be submitted to the people of Oregon for their approval or rejection at the election to be held on \_\_\_\_\_, 20\_\_.

Type of Petition		
<input type="radio"/> Initiative	<input type="radio"/> Referendum	
<input type="radio"/> Statutory	<input type="radio"/> Constitutional	
Designating Chief Petitioners		
Every petition must designate not more than three persons as chief petitioners, setting forth the name, residence address and title (if officer of sponsoring organization) of each. All chief petitioners for an initiative or referendum petition must sign this form. Please carefully read the instructions for circulators and signers on the back of this form.		
Chief Petitioner Information		
<b>1</b>	Name print	Signature
Residence Address, Street/Route		
City	State	Zip Code
Mailing Address if different, Street/Route		
City	State	Zip Code
Email Address and/or Website	Day Phone Number	Sponsoring Organization if any
<b>2</b>	Name print	Signature
Residence Address, Street/Route		
City	State	Zip Code
Mailing Address if different, Street/Route		
City	State	Zip Code
Email Address and/or Website	Day Phone Number	Sponsoring Organization if any
<b>3</b>	Name print	Signature
Residence Address, Street/Route		
City	State	Zip Code
Mailing Address if different, Street/Route		
City	State	Zip Code
Email Address and/or Website	Day Phone Number	Sponsoring Organization if any

*please read the instructions for circulators and signers on the reverse side*

**SEL 310**

### Instructions for Circulators

- Only active registered voters of the state of Oregon may sign a petition.
- It is advisable to have signers use a pen for signing petitions or for certifying petitions.
- Only one circulator may collect signatures on any one sheet of a petition.
- Each circulator must personally witness all signatures the circulator collects.
- Circulators shall not cause to be circulated a petition knowing it to contain a false signature.
- Circulators shall not knowingly make any false statement to any person who signs it or requests information about it.
- Circulators shall not attempt to obtain the signature of a person knowing that the person is not qualified to sign it.
- Circulators shall not offer money or any thing of value to another person to sign or not sign a petition.
- Circulators shall not sell or offer to sell signature sheets.
- Circulators shall not write, alter, correct, clarify or obscure any information about the signers unless the signer is disabled and requests assistance or the signer initials after the changes are made.
- Circulators shall not accept compensation to circulate a petition that is based on the number of signatures obtained.



#### **Warning**

Violations of the circulator requirements may result in conviction of a felony with a fine of up to \$125,000 and/or prison for up to 5 years. (ORS 260.715)

### Instructions for Signers

- Only active registered voters of the state of Oregon may sign a petition. Sign your full name, as you did when you registered to vote.
- Please fill in the date on which you signed the petition, your printed name and your residence address in the spaces provided. **Only signers may complete their optional information.**
- Initial any changes that you or the circulator makes to your printed name, residence address or date on which you signed the petition.
- It is advisable to use a pen for signing petitions.
- It is unlawful to sign any person's name other than your own. Do not sign another person's name under any circumstances.
- It is unlawful to sign a petition more than once.
- It is unlawful for a person to knowingly sign a petition when the person is not qualified to sign it.

# 附件四：California 連署書範本

[A one-inch blank space must be left at the top of each page of the petition.]

The Attorney General of California has prepared the following title and summary of the chief purposes and points of the proposed measure:

[Here set forth the title and summary prepared by the Attorney General. This title and summary must also be printed across the top of each page of the petition whereon signatures are to appear, in Roman boldface type not smaller than 12-point. (§ 9001)]

### NOTICE TO THE PUBLIC

THIS PETITION MAY BE CIRCULATED BY A PAID SIGNATURE GATHERER OR A VOLUNTEER. YOU HAVE THE RIGHT TO ASK. (12-point type)

<b>REGISTERED VOTERS ONLY</b>	1. Print Your Name: _____ Sign As Registered To Vote: _____	Residence Address ONLY: _____ City: _____ Zip: _____	<small>This column for official use only.</small>
	2. Print Your Name: _____ Sign As Registered To Vote: _____	Residence Address ONLY: _____ City: _____ Zip: _____	
	3. Print Your Name: _____ Sign As Registered To Vote: _____	Residence Address ONLY: _____ City: _____ Zip: _____	
	4. Print Your Name: _____ Sign As Registered To Vote: _____	Residence Address ONLY: _____ City: _____ Zip: _____	
	5. Print Your Name: _____ Sign As Registered To Vote: _____	Residence Address ONLY: _____ City: _____ Zip: _____	
	6. Print Your Name: _____ Sign As Registered To Vote: _____	Residence Address ONLY: _____ City: _____ Zip: _____	

### DECLARATION OF CIRCULATOR (to be completed after above signatures have been obtained)

I, \_\_\_\_\_, am registered to vote in the County (or City and County) of \_\_\_\_\_, or am qualified to register to vote in California. My residence address is \_\_\_\_\_ I circulated this section of the petition and witnessed each of the appended signatures being written. Each signature on this petition is, to the best of my information and belief, the genuine signature of the person whose name it purports to be. All signatures on this document were obtained between the dates of \_\_\_\_\_ and \_\_\_\_\_. I declare under penalty of perjury under the laws of the State of California that the foregoing is true and correct. Executed on \_\_\_\_\_, at \_\_\_\_\_.

\_\_\_\_\_  
(complete signature indicating full name of circulator)

[Dates of circulation, printed name, and residence address must be in circulator's own hand.]  
[NOTE: It is recommended that a space approximately 1/2 inch wide be left along the left margin opposite the signatures, as shown, for the clerks' use in verifying signatures.]



[A one-inch blank space must be left at the top of each page of the petition.]

**Initiative Measure to be Submitted Directly to the Voters**

[This heading must be printed in 12-point or larger Roman boldface type. (§§ 9001, 9008)]

**The Attorney General of California has prepared the following title and summary of the chief purposes and points of the proposed measure:**

**[INSERT ATTORNEY GENERAL TITLE AND SUMMARY]**

[Roman boldface type not smaller than 12-point. (§§ 9001, 9008)]

To the Honorable Secretary of State of California

We, the undersigned, registered, qualified voters of California, residents of \_\_\_\_\_ County (or City and County), hereby propose amendments to [(the Constitution of California) (the \_\_\_\_\_ Code, relating to \_\_\_\_\_)] and petition the Secretary of State to submit the same to the voters of California for their adoption or rejection at the next succeeding general election or at any special statewide election held prior to that general election or otherwise provided by law. The proposed [(constitutional) (statutory)] amendments read as follows:

*[NOTE: Within each set of brackets in the text above, the proponent must select the information within one set of parentheses for printing on the petition.]*

**[Insert full title and text of measure]**

## 附件五：Colorado 連署書範本

**WARNING:  
IT IS AGAINST THE LAW:**

For anyone to sign any initiative or referendum petition with any name other than his or her own or to knowingly sign his or her name more than once for the same measure or to knowingly sign a petition when not a registered elector who is eligible to vote on the measure.  
DO NOT SIGN THIS PETITION UNLESS YOU ARE A REGISTERED ELECTOR AND ELIGIBLE TO VOTE ON THIS MEASURE.  
TO BE A REGISTERED ELECTOR, YOU MUST BE A CITIZEN OF COLORADO AND REGISTERED TO VOTE.

Before signing this petition, you are encouraged to read the text or the title of the proposed initiative or referred measure. By signing this petition, you are indicating that you want this measure to be included on the ballot as a proposed change to the *(insert Colorado constitution or Colorado Revised Statutes)*. If a sufficient number of registered electors sign this petition, this measure will appear on the ballot at the November *(insert year)* election.

C.R.S. 1-40-110

The ballot title and submission clause as designated and fixed by the Initiative Title Setting Review Board is as follows:

*Insert ballot title and submission clause (ballot question).  
Must be formatted exactly as it was approved by the Title Board.*

23	Signature	Residence Address (Street & Number)	County
	Printed Name	City/Town	Date of Signing
24	Signature	Residence Address (Street & Number)	County
	Printed Name	City/Town	Date of Signing
25	Signature	Residence Address (Street & Number)	County
	Printed Name	City/Town	Date of Signing

**AFFIDAVIT OF CIRCULATOR**

**I do solemnly affirm under penalty of perjury that:**

- I have read and understand the laws governing the circulation of petitions;
- I was a citizen of the United States, and at least 18 years of age at the time this section of the petition was circulated and signed by the listed electors;
- I circulated this section of the petition;
- Each signature on this petition was affixed in my presence;
- Each signature on this petition is the signature of the person whose name it purports to be;
- To the best of my knowledge and belief each of the persons signing this petition section was, at the time of signing, a registered elector;
- I have not paid or will not in the future pay and I believe that no other person has paid or will pay, directly or indirectly, any money or other thing of value to any signer for the purpose of inducing or causing such signer to affix his or her signature to the petition;
- I understand that I can be prosecuted for violating the laws governing the circulation of petitions, including the requirement that a circulator truthfully completed the affidavit and that each signature on the petition was affixed in the circulator's presence;
- I understand that failing to make myself available to be deposed and to provide testimony in the event of a protest shall invalidate the petition section if it is challenged on the grounds of circulator fraud;
- I understand that the entire petition section may be rejected if any portion of the circulator affidavit is incomplete; and
- I understand that I am required to provide my permanent residence address and the temporary street address where I am staying in Colorado if I am not a Colorado resident.

**Circulator Name** (please print)

Last Name	First Name

**Permanent Residence Address** (or location if homeless)

Street name and number (no P.O. Boxes)	City/Town	County	State	Zip Code

**Temporary Colorado Address** (if you are not a Colorado Resident)

Street name and number (no P.O. Boxes)	City/Town	County	State	Zip Code

**Sign and Date**

Signature of Circulator	Date of Signing

[seal]

STATE OF COLORADO  
COUNTY OF \_\_\_\_\_

Subscribed and sworn to before me this \_\_\_\_\_ day of \_\_\_\_\_, 20\_\_\_\_ by \_\_\_\_\_ Printed name of Circulator Above \_\_\_\_\_

Signature (and Title) of Notary / Official Administering Oath \_\_\_\_\_

My Commission Expires: \_\_\_\_\_ Type of ID provided by circulator \_\_\_\_\_

(Revised 05/02/2012) Section # *insert number here* Proposed Initiative # *insert number here*

**WARNING:  
IT IS AGAINST THE LAW:**

For anyone to sign any initiative or referendum petition with any name other than his or her own or to knowingly sign his or her name more than once for the same measure or to knowingly sign a petition when not a registered elector who is eligible to vote on the measure. DO NOT SIGN THIS PETITION UNLESS YOU ARE A REGISTERED ELECTOR AND ELIGIBLE TO VOTE ON THIS MEASURE. TO BE A REGISTERED ELECTOR, YOU MUST BE A CITIZEN OF COLORADO AND REGISTERED TO VOTE.

Before signing this petition, you are encouraged to read the text or the title of the proposed initiative or referred measure. By signing this petition, you are indicating that you want this measure to be included on the ballot as a proposed change to the *(insert Colorado constitution or Colorado Revised Statutes)*. If a sufficient number of registered electors sign this petition, this measure will appear on the ballot at the November *(insert year)* election.

C.R.S. 1-40-110

The ballot title and submission clause as designated and fixed by the Initiative Title Setting Review Board is as follows:

*Insert ballot title and submission clause (ballot question).  
Must be formatted exactly as it was approved by the Title Board.*

INSTRUCTIONS FOR PETITION SIGNERS AND CIRCULATORS

1. TO SIGN A PETITION
  - A. Read the warning at the top of the page.
  - B. To sign a petition you must be a registered voter in the State of Colorado.
  - C. No person may sign for another.
  - D. The petition circulator may not assist a signer.
  - E. If a signer is disabled and needs assistance, a third party should provide that assistance. On the petition, immediately following the name of the disabled elector, the third party providing assistance shall sign his or her name and address, and state that such assistance was given to the disabled elector.
2. HOW TO SIGN THE PETITION
  - A. Print clearly.
  - B. A signature line consists of two lines, both of which must be fully completed.
  - C. Use black or blue ink. Do not use ditto marks to provide information on a signature line.
  - D. A signer must use the residence address where he or she resides and is registered to vote.
  - E. Do not use a post office box. Street name and number must be provided.
  - F. For county abbreviations use the first four letters of the county name, except for Montezuma (MONZ) and Montrose (MONT).
  - G. The signer must complete all portions of a signature line.
  - H. A signer must not place a zip code or birth date under "Date of Signing".
  - I. Corrections: If a small correction is made, the signer should initial the change. If a larger correction is required, the signer should completely cross out the incorrect information and proceed to use the next two blank lines.
3. TO CIRCULATE A PETITION
  - A. Read the warning at the top of each page.
  - B. There can only be one circulator for each petition section.
  - C. A petition section may not be left on a table unattended or passed among potential signers if the circulator is not accompanying the petition section.
  - D. The circulator must witness every signature line as it is written.
  - E. Do not take the petition section apart. If the original staples are removed the petition section will not count.
  - F. Make sure that all the required information is complete before a signer leaves your presence.
4. WHAT TO DO WHEN THE CIRCULATOR HAS FINISHED COLLECTING SIGNATURES
  - A. Every valid signature counts. Signatures on partially completed petition sections may count.
  - B. A petition section must be properly notarized. Take the petition to a notary public, who will then notarize the affidavit. Do not sign or date your affidavit before you appear before the notary.
  - C. No additional signatures may be collected after the affidavit has been notarized. The notarized petition section should then be immediately returned in person to:

*Insert the name and mailing address (and the phone number if possible) of a proponent or the name and mailing address of someone designated to represent the petition proponents.*

This format **must** be submitted to the Secretary of State's Office and approved prior to circulation. Include the following in your submission:

- File your format as a proto type of the petition as it will be circulated
- Must be bound with at least four staples at the top of each section and contain a light-weight card stock or heavy-weight paper backing
- Margins must be at least 0.5 inches in size to allow for petition processing and verification
- Format text must be in black ink only, format sample includes red text wherever information must be inserted by the initiative representative
- The instructions located within this box should not be included in your proto type

**WARNING:  
IT IS AGAINST THE LAW:**

For anyone to sign any initiative or referendum petition with any name other than his or her own or to knowingly sign his or her name more than once for the same measure or to knowingly sign a petition when not a registered elector who is eligible to vote on the measure.

**DO NOT SIGN THIS PETITION UNLESS YOU ARE A REGISTERED ELECTOR AND ELIGIBLE TO VOTE ON THIS MEASURE.  
TO BE A REGISTERED ELECTOR, YOU MUST BE A CITIZEN OF COLORADO AND REGISTERED TO VOTE.**

Before signing this petition, you are encouraged to read the text or the title of the proposed initiative or referred measure. By signing this petition, you are indicating that you want this measure to be included on the ballot as a proposed change to the *(insert Colorado constitution or Colorado Revised Statutes)*. If a sufficient number of registered electors sign this petition, this measure will appear on the ballot at the November *(insert year)* election.

C.R.S. 1-40-110

The ballot title and submission clause as designated and fixed by the Initiative Title Setting Review Board is as follows:

*Insert ballot title and submission clause (ballot question).  
Must be formatted exactly as it was approved by the Title Board.*

**PETITION TO INITIATE**

To: The Honorable Scott Gessler, Secretary of State of Colorado

We, the undersigned registered electors of the State of Colorado, do hereby respectfully order and demand that the following proposed change to the *(insert Colorado constitution or Colorado Revised Statutes)* shall be submitted to the legal voters of the state for their adoption or rejection at the polls at the general election to be held on Tuesday, November *(insert date of election)*. Each of the signers hereto says:

I sign this petition in my own proper person only. I am a registered elector of the State of Colorado. My residence address and the date of my signing this petition are correctly written immediately after my printed name. I hereby designate the following persons to represent me in all matters affecting this petition:

*Insert the names and addresses of the two proponents, pursuant to C.R.S. 1-40-113,  
which states that "each petition section shall designate by name and mailing address two  
persons who shall represent the signers thereof in all matters affecting the same".*

The full text of the proposed measure is as follows:

*Insert the full text of the proposed measure here. It may be printed on as many pages as necessary. (Article V,  
Section 1(2) of the Colorado constitution requires that every initiative petition include the full text of the proposed  
measure.)*

**WARNING:  
IT IS AGAINST THE LAW:**

For anyone to sign any initiative or referendum petition with any name other than his or her own or to knowingly sign his or her name more than once for the same measure or to knowingly sign a petition when not a registered elector who is eligible to vote on the measure. **DO NOT SIGN THIS PETITION UNLESS YOU ARE A REGISTERED ELECTOR AND ELIGIBLE TO VOTE ON THIS MEASURE. TO BE A REGISTERED ELECTOR, YOU MUST BE A CITIZEN OF COLORADO AND REGISTERED TO VOTE.**

Before signing this petition, you are encouraged to read the text or the title of the proposed initiative or referred measure. By signing this petition, you are indicating that you want this measure to be included on the ballot as a proposed change to the *(insert Colorado constitution or Colorado Revised Statutes)*. If a sufficient number of registered electors sign this petition, this measure will appear on the ballot at the November *(insert year)* election.

C.R.S. 1-40-110

The ballot title and submission clause as designated and fixed by the Initiative Title Setting Review Board is as follows:

*Insert ballot title and submission clause (ballot question).  
Must be formatted exactly as it was approved by the Title Board.*

1	Signature	Residence Address (Street & Number)	County
	Printed Name	City/Town	Date of Signing
2	Signature	Residence Address (Street & Number)	County
	Printed Name	City/Town	Date of Signing
3	Signature	Residence Address (Street & Number)	County
	Printed Name	City/Town	Date of Signing
4	Signature	Residence Address (Street & Number)	County
	Printed Name	City/Town	Date of Signing
5	Signature	Residence Address (Street & Number)	County
	Printed Name	City/Town	Date of Signing
6	Signature	Residence Address (Street & Number)	County
	Printed Name	City/Town	Date of Signing
7	Signature	Residence Address (Street & Number)	County
	Printed Name	City/Town	Date of Signing
8	Signature	Residence Address (Street & Number)	County
	Printed Name	City/Town	Date of Signing
9	Signature	Residence Address (Street & Number)	County
	Printed Name	City/Town	Date of Signing
10	Signature	Residence Address (Street & Number)	County
	Printed Name	City/Town	Date of Signing
11	Signature	Residence Address (Street & Number)	County
	Printed Name	City/Town	Date of Signing

(Revised 05/02/2012)

Section # *Insert number here*

Proposed Initiative # *Insert number here*

**WARNING:  
IT IS AGAINST THE LAW:**

For anyone to sign any initiative or referendum petition with any name other than his or her own or to knowingly sign his or her name more than once for the same measure or to knowingly sign a petition when not a registered elector who is eligible to vote on the measure.  
DO NOT SIGN THIS PETITION UNLESS YOU ARE A REGISTERED ELECTOR AND ELIGIBLE TO VOTE ON THIS MEASURE.  
TO BE A REGISTERED ELECTOR, YOU MUST BE A CITIZEN OF COLORADO AND REGISTERED TO VOTE.

Before signing this petition, you are encouraged to read the text or the title of the proposed initiative or referred measure. By signing this petition, you are indicating that you want this measure to be included on the ballot as a proposed change to the *(insert Colorado constitution or Colorado Revised Statutes)*. If a sufficient number of registered electors sign this petition, this measure will appear on the ballot at the November *(insert year)* election.

C.R.S. 1-40-110

The ballot title and submission clause as designated and fixed by the Initiative Title Setting Review Board is as follows:

*Insert ballot title and submission clause (ballot question).  
Must be formatted exactly as it was approved by the Title Board.*

12	Signature	Residence Address (Street & Number)	County
	Printed Name	City/Town	Date of Signing
13	Signature	Residence Address (Street & Number)	County
	Printed Name	City/Town	Date of Signing
14	Signature	Residence Address (Street & Number)	County
	Printed Name	City/Town	Date of Signing
15	Signature	Residence Address (Street & Number)	County
	Printed Name	City/Town	Date of Signing
16	Signature	Residence Address (Street & Number)	County
	Printed Name	City/Town	Date of Signing
17	Signature	Residence Address (Street & Number)	County
	Printed Name	City/Town	Date of Signing
18	Signature	Residence Address (Street & Number)	County
	Printed Name	City/Town	Date of Signing
19	Signature	Residence Address (Street & Number)	County
	Printed Name	City/Town	Date of Signing
20	Signature	Residence Address (Street & Number)	County
	Printed Name	City/Town	Date of Signing
21	Signature	Residence Address (Street & Number)	County
	Printed Name	City/Town	Date of Signing
22	Signature	Residence Address (Street & Number)	County
	Printed Name	City/Town	Date of Signing

(Revised 05/02/2012)

Section # *insert number here*

Proposed Initiative # *insert number here*



**SAMPLE OF INITIATIVE PETITION**

**INITIATIVE PETITION  
TO THE SECRETARY OF STATE  
STATE OF NORTH DAKOTA**

We, the undersigned, being qualified electors request the following initiated law be placed on the ballot as provided by law.

**SPONSORING COMMITTEE**

The following are the names and addresses of the qualified electors of the state of North Dakota who, as the sponsoring committee for the petitioners, represent and act for the petitioners in accordance with law:

Name 1, Chairman  
Address 1  
City, ND Zip Code

Name 2  
Address 2  
City, ND Zip Code

Name 3  
Address 3  
City, ND Zip Code

Name 4  
Address 4  
City, ND Zip Code

Name 5  
Address 5  
City, ND Zip Code

Name 6  
Address 6  
City, ND Zip Code

Name 7  
Address 7  
City, ND Zip Code

Name 8  
Address 8  
City, ND Zip Code

Name 9  
Address 9  
City, ND Zip Code

Name 10  
Address 10  
City, ND Zip Code

Name 11  
Address 11  
City, ND Zip Code

Name 12  
Address 12  
City, ND Zip Code

Name 13  
Address 13  
City, ND Zip Code

Name 14  
Address 14  
City, ND Zip Code

Name 15  
Address 15  
City, ND Zip Code

Name 16  
Address 20  
City, ND Zip Code

Name 17  
Address 21  
City, ND Zip Code

Name 18  
Address 22  
City, ND Zip Code

Name 19  
Address 23  
City, ND Zip Code

Name 20  
Address 24  
City, ND Zip Code

Name 21  
Address 25  
City, ND Zip Code

Name 22  
Address 25  
City, ND Zip Code

Name 23  
Address 25  
City, ND Zip Code

Name 24  
Address 25  
City, ND Zip Code

Name 25  
Address 25  
City, ND Zip Code



**PETITION TITLE**

*NOTE: Petition title to be drafted by the Secretary of State, approved by the Attorney General, and attached to the petition before circulation. See example of a petition title below.*

This initiated measure would amend Article X, Section 11 of the North Dakota Constitution to require a portion of the revenue from gasoline and motor fuel excise taxes, equal to at least five dollars for every licensed motorboat in North Dakota, be appropriated annually to a game and fish account to be used for construction, reconstruction, repair, and maintenance of boating facilities, and for boating administration.

**FULL TEXT OF THE MEASURE**

**IF MATERIAL IS UNDERScoreD, IT IS NEW MATERIAL WHICH IS BEING ADDED. IF MATERIAL IS OVERSTRUCK BY DASHES, THE MATERIAL IS BEING DELETED. IF MATERIAL IS NOT UNDERScoreD OR OVERSTRUCK, THE MATERIAL IS EXISTING LAW THAT IS NOT BEING CHANGED.**

*NOTE: The full text of the measure must be inserted here. Example follows.*

**BE IT ENACTED BY THE PEOPLE OF THE STATE OF NORTH DAKOTA:**

**SECTION 1. AMENDMENT.** Section 11 of Article X of the North Dakota Constitution is amended and reenacted as follows:

**Section 11.** Revenue from gasoline and other motor fuel excise and license taxation, motor vehicle registration and license taxes, except revenue from aviation gasoline and unclaimed aviation motor fuel refunds and other aviation motor fuel excise and license taxation used by aircraft, after deduction of cost of administration and collection authorized by legislative appropriation only, and statutory refunds, ~~shall~~ must be appropriated and used solely for construction, reconstruction, repair, and maintenance of public highways, and the payment of obligations incurred in the construction, reconstruction, repair, and maintenance of public highways, and as otherwise provided in this section. For each year an amount of revenue from gasoline and motor fuel excise taxation, corresponding to an amount at least equal to five dollars multiplied by the number of licensed motorboats in this state, must be appropriated to a special account within the game and fish fund known as the motorboat programs and safety account and to be used for the construction, reconstruction, repair, and maintenance of boating facilities, and for boating administration, and for the payment of obligations incurred in the construction, reconstruction, repair, and maintenance of boating facilities.

**INSTRUCTIONS TO PETITION SIGNERS**

You are being asked to sign a petition. You must be a qualified elector. This means you are eighteen years old, you have lived in North Dakota thirty days, and you are a United States citizen. All signers must add their complete residential address or rural route or general delivery address and the date of signing. Every qualified elector signing a petition must do so in the presence of the individual circulating the petition.

**QUALIFIED ELECTORS**

Month, Day, Year	Name of Qualified Elector	Residential Address or Complete Rural Route or General Delivery Address	City, State, Zip Code
1.			
2.			
3.			
4.			



**SAMPLE OF REFERENDUM PETITION**

**REFERENDUM PETITION  
TO THE SECRETARY OF STATE  
STATE OF NORTH DAKOTA**

We, the undersigned, being qualified electors request Senate Bill No. 2266, passed by the Fifty-third Legislative Assembly, be placed on the ballot as provided by law.

**SPONSORING COMMITTEE**

The following are the names and addresses of the qualified electors of the state of North Dakota who, as the sponsoring committee for the petitioners, represent and act for the petitioners in accordance with law:

Name 1, Chairman  
Address 1  
City, ND Zip Code

Name 2  
Address 2  
City, ND Zip Code

Name 3  
Address 3  
City, ND Zip Code

Name 4  
Address 4  
City, ND Zip Code

Name 5  
Address 5  
City, ND Zip Code

Name 6  
Address 6  
City, ND Zip Code

Name 7  
Address 7  
City, ND Zip Code

Name 8  
Address 8  
City, ND Zip Code

Name 9  
Address 9  
City, ND Zip Code

Name 10  
Address 10  
City, ND Zip Code

Name 11  
Address 11  
City, ND Zip Code

Name 12  
Address 12  
City, ND Zip Code

Name 13  
Address 13  
City, ND Zip Code

Name 14  
Address 14  
City, ND Zip Code

Name 15  
Address 15  
City, ND Zip Code

Name 16  
Address 16  
City, ND Zip Code

Name 17  
Address 17  
City, ND Zip Code

Name 18  
Address 18  
City, ND Zip Code

Name 19  
Address 19  
City, ND Zip Code

Name 20  
Address 20  
City, ND Zip Code

Name 21  
Address 21  
City, ND Zip Code

Name 22  
Address 22  
City, ND Zip Code

Name 23  
Address 23  
City, ND Zip Code

Name 24  
Address 24  
City, ND Zip Code

Name 25  
Address 24  
City, ND Zip Code

**PETITION TITLE**

**NOTE:** *Petition title to be drafted by the Secretary of State, approved by the Attorney General, and attached to the petition before circulation. See example of a petition title below.*

This referred measure prohibits a driver from operating a vehicle on the highway unless each front seat occupant is wearing a safety belt. This provision does not require occupants of farm vehicles, implements of husbandry, rural mail carriers while on duty, or vehicles designed to carry eleven or more passengers, to wear safety belts. After December 31, 1993, the driver may be fined up to twenty dollars for a violation only if also lawfully stopped for a different violation.

**FULL TEXT OF THE MEASURE**

**IF MATERIAL IS UNDERSCORED, IT IS NEW MATERIAL WHICH IS BEING ADDED. IF MATERIAL IS OVERSTRUCK BY DASHES, THE MATERIAL IS BEING DELETED. IF MATERIAL IS NOT UNDERSCORED OR OVERSTRUCK, THE MATERIAL IS EXISTING LAW THAT IS NOT BEING CHANGED.**

**NOTE:** *The full text must be inserted here. Example follows.*

**BE IT ENACTED BY THE LEGISLATIVE ASSEMBLY OF NORTH DAKOTA:**

**SECTION 1.** A new subsection to section 39-06.1-06 of the 1991 Supplement to the North Dakota Century Code is created and enacted as follows:

For a violation of section 2 of this Act, a fee not to exceed twenty dollars.

**SECTION 2.** A new section to chapter 39-21 of the North Dakota Century Code is created and enacted as follows:

Use of safety belts required in certain motor vehicles - Enforcement. Subject to the limitations of this section and section 3 of this Act, a driver may not operate upon a highway a motor vehicle designed for carrying fewer than eleven passengers, which was originally manufactured with safety belts unless each front seat occupant is wearing a properly adjusted and fastened safety belt. This section does not apply to a child in a child restraint or seat belt in accordance with section 39-21-41.2, to drivers of implements of husbandry, to operators of farm vehicles as defined in subsection 5 of section 39-04-19, to rural mail carriers while on duty delivering mail, or when all front seat safety belts are in use by the occupants. From the effective date of this Act until December 31, 1993, only warning tickets may be issued for a violation of this section.

**SECTION 3.** A new section to chapter 39-21 of the North Dakota Century Code is created and enacted as follows:

**Secondary enforcement.** A peace officer may not issue a citation for a violation of section 2 of this Act unless the officer lawfully stopped or detained the driver of the motor vehicle for another violation. Drivers' license points may not be assessed against any person for violation of section 2 of the Act.

**INSTRUCTIONS TO PETITION SIGNERS**

You are being asked to sign a petition. You must be a qualified elector. This means you are eighteen years old, you have lived in North Dakota thirty days, and you are a United States citizen. All signers must add their complete residential address or rural route or general delivery address and the date of signing. Every qualified elector signing a petition must do so in the presence of the individual circulating the petition.

**QUALIFIED ELECTORS**

Month, Day, Year	Name of Qualified Elector	Residential Address or Complete Rural Route or General Delivery Address	City, State, Zip Code
1.			

# 附件七：Arizona 連署書範本

## Instructions for Circulators

1. All petitions shall be signed by circulator.
2. Circulator is not required to be a resident of this state but otherwise must be qualified to register to vote in this state and, if not a resident of this state, shall register as a circulator with the secretary of state.
3. Circulator's name shall be typed or printed under such person's signature.
4. Circulator's actual residence address or, if no street address, a description of residence location shall be included on the petition.

### Affidavit of Circulator

State of Arizona )  
 County of \_\_\_\_\_ ) ss:  
 (Where notarized)

\_\_\_\_\_, a person who is not required to be a resident of this state but who is otherwise qualified to register to vote in the county of \_\_\_\_\_, in the state of Arizona at all times during my circulation of this petition sheet, and under the penalty of a class 1 misdemeanor, depose and say that subject to Section 19-115, Arizona Revised Statutes, each individual printed the individual's own name and address and signed this sheet of the foregoing petition in my presence on the date indicated, and I believe that each signer's name and residence address or post office address are correctly stated and that each signer is a qualified elector of the state of Arizona (or in the case of a city, town or county measure, of the city, town or county affected by the measure proposed to be initiated or referred to the people) and that at all times during circulation of this signature sheet a copy of the title and text was attached to the signature sheet.

(Signature of affiant) \_\_\_\_\_

(Typed or Printed Name) \_\_\_\_\_

(Residence address, street and number of affiant, or if no street address, a description of residence location) \_\_\_\_\_

Subscribed and sworn to before me on \_\_\_\_\_ (Date)

Notary Public

\_\_\_\_\_, Arizona.

My commission expires on \_\_\_\_\_ (Date)

Secretary of State  
 Revised 7/20/2011

Number \_\_\_\_\_

### Initiative Description

"\_\_\_\_ PAID CIRCULATOR" "\_\_\_\_ VOLUNTEER"

(Insert a description of no more than one hundred words of the principal provisions of the proposed measure or constitutional amendment.)

Notice: This is only a description of the proposed measure (or constitutional amendment) prepared by the sponsor of the measure. It may not include every provision contained in the measure. Before signing, make sure the title and text of the measure are attached. You have the right to read or examine the title and text before signing.

#### Initiative Measure to be Submitted Directly to Electors

We, the undersigned, citizens and qualified electors of the state of Arizona, respectfully demand that the following proposed law (or amendment to the constitution, or other initiative measure), shall be submitted to the qualified electors of the state of Arizona (county, city or town of \_\_\_\_\_) for their approval or rejection at the next regular general election (or county, or city or town election) and each for himself says: I have personally signed this petition with my first and last names. I have not signed any other petition for the same measure. I am a qualified elector of the state of Arizona, county of \_\_\_\_\_ and county of \_\_\_\_\_, as the case may be.

#### Warning

It is a class 1 misdemeanor for any person to knowingly sign an initiative or referendum petition with a name other than his own, except in a circumstance where he signs for a person, in the presence of and at the specific request of such person, who is incapable of signing his own name because of physical infirmity, or to knowingly sign his name more than once for the same measure, or to knowingly sign such petition when he is not a qualified elector.

Signature	Name (first and last name printed)	Actual address (street & no. and if no street address, describe residence location)	Arizona post office address & zip code	City or town (if any)	Date signed
1.					
2.					
3.					
4.					
5.					
6.					
7.					
8.					
9.					
10.					
11.					
12.					
13.					
14.					
15.					

Secretary of State  
 Revised 7/20/2011

The validity of signatures on this sheet must be sworn to by the circulator before a notary public on the form appearing on the back of this sheet.

Number \_\_\_\_\_

**Instructions for Circulators**

1. All petitions shall be signed by circulator.
2. Circulator is not required to be a resident of this state but otherwise must be qualified to register to vote in this state and, if not a resident of this state, shall register as a circulator with the secretary of state.
3. Circulator's name shall be typed or printed under such person's signature.
4. Circulator's actual residence address or, if no street address, a description of residence location shall be included on the petition.

**Affidavit of Circulator**

State of Arizona )  
 )  
 County of \_\_\_\_\_ )  
 (Where notarized)

ss.:

\_\_\_\_\_, a person who is not required to be a resident of this state but who is otherwise qualified to register to vote in the county of \_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_, in the state of Arizona at all times during my circulation of this petition sheet, and under the penalty of a class 1 misdemeanor, depose and say that subject to Section 19-115, Arizona Revised Statutes, each individual printed the individual's own name and address and signed this sheet of the foregoing petition in my presence on the date indicated, and I believe that each signer's name and residence address or post office address are correctly stated and that each signer is a qualified elector of the state of Arizona (or in the case of a city, town or county measure, of the city, town or county affected by the measure proposed to be initiated or referred to the people) and that at all times during circulation of this signature sheet a copy of the title and text was attached to the signature sheet.

(Signature of affiant) \_\_\_\_\_  
 (Typed or Printed Name) \_\_\_\_\_  
 (Residence address, street and number of affiant, or if no street address, a description of residence location) \_\_\_\_\_

Subscribed and sworn to before me on \_\_\_\_\_ (Date)

\_\_\_\_\_  
 Notary Public  
 \_\_\_\_\_ Arizona.

My commission expires on \_\_\_\_\_ (Date)

Secretary of State  
 Revised 7/20/2011

Number \_\_\_\_\_

**Referendum Description " \_\_\_\_\_ PAID CIRCULATOR" " \_\_\_\_\_ VOLUNTEER"**

(Insert a description of no more than one hundred words of the principal provisions of the measure sought to be referred.)

Notice: This is only a description of the measure sought to be referred prepared by the sponsor of the measure. It may not include every provision contained in the measure. Before signing, make sure the title and text of the measure are attached. You have the right to read or examine the title and text before signing.

**Petition for Referendum**

To the secretary of state: (or to the corresponding officer for or on local county, city, or town measures)

We, the undersigned citizens and qualified electors of the state of Arizona, respectfully order that the senate (or house) bill No. \_\_\_\_\_ (or other local county, city, or town measure) entitled (title of act or ordinance, and if the petition is against less than the whole act or ordinance then set forth here the item, section, or part, of any measure on which the referendum is used), passed by the \_\_\_\_\_ session of the legislature of the state of Arizona, at the general (or special, as the case may be) session of said legislature, (or by county, city or town legislative body) shall be referred to a vote of the qualified electors of the state (county, city or town) for their approval or rejection at the next regular general election (or city or town election) and each for himself says: I have personally signed this petition with my first and last names. I have not signed any other petition for the same measure. I am a qualified elector of the state of Arizona, county of (or city or town and county of, as the case may be), \_\_\_\_\_.

**\*WARNING**

It is a class 1 misdemeanor for any person to knowingly sign an initiative or referendum petition with a name other than his own, except in a circumstance where he signs for a person, in the presence of and at the specific request of such person, who is incapable of signing his own name because of physical infirmity, or to knowingly sign his name more than once for the same measure, or to knowingly sign such petition when he is not a qualified elector.

Signature	Name (first and last name printed)	Actual address (street & no. and if no street address, describe residence location)	Arizona post office address & zip code	City or town (if any)	Date signed
1.					
2.					
3.					
4.					
5.					
6.					
7.					
8.					
9.					
10.					
11.					
12.					
13.					
14.					
15.					

Secretary of State  
 Revised 7/20/2011

The validity of signatures on this sheet must be sworn to by the circulator before a notary public on the form appearing on the back of this sheet.

Number \_\_\_\_\_

## 附件八：有償／無償揭露實例—加州(California)

California 並不要求提案宣傳人主動向連署人揭露其為有償或義務之宣傳人，不過在每一份連署書上，必須記載「此份連署的連署徵集人可能為有償或義務性質，您有權向連署徵集人詢問之<sup>327</sup>」等字樣<sup>328</sup>。

研究指出，是否使用有償連署徵集人與該地區的連署徵集困難程度相關。

以 California 與 South Dakota 為例，這兩個州的法律創制提案連署門檻皆設在前次選舉州長投票數的 5%。不過，以數量而言，California 的提案人在 2000 年的選舉中，必須徵集到 420,000 的連署才達到連署門檻，而 South Dakota 的提案人卻只需徵集到 13,000 的連署即為已足。依學者統計，California 與 Ohio 於 1980 年至 1984 年間交付投票的創制提案中，僅有 15% 的創制提案由志願性質的連署徵集人負責徵集 90% 以上的連署；相對地，在其他 10 個人數口在兩百萬以下的州，有 85% 的創制提案靠著志願性質的連署徵集人，即徵集到 90% 以上的連署<sup>329</sup>。

實證資料顯示，有償宣傳人在創制提案中的地位越來越重要，使用義務宣傳人者，幾乎沒有人能成功達到連署門檻。相反地，在許多州，擁有足夠資金使用支薪宣傳人者，幾乎百分之百能夠通過連署門檻，而得以使提案進入投票階段。如今大部分的提案，在過程中皆會使用有償的宣傳人（paid circulators），鮮有僅透過義務宣傳人（volunteer circulators）徵集連署<sup>330</sup>。

日漸倚賴支薪宣傳人，使得提案通過連署門檻所需花費的成本日漸增加。以 California 而言，現今成本約比過去多出 1 百萬美金。2000 年 Oregon 的選舉，通過連署門檻的提案的成本約為美金 65,000 元至 400,000 元；而其鄰近地區的州，為使提案通過連署門檻，花費最高者也不過約美金 100,000 元至 150,000 元。其他州的平均成本約則為美金 70,000 元至 100,000 元<sup>331</sup>。

---

<sup>327</sup> Cal. Elections Code § 101. “Notwithstanding any other provision of law, any state or local initiative petition required to be signed by voters shall contain in 12-point type, prior to that portion of the petition for voters' signatures, printed names, and residence addresses, the following language:

‘NOTICE TO THE PUBLIC

THIS PETITION MAY BE CIRCULATED BY A PAID SIGNATURE GATHERER OR A VOLUNTEER. YOU HAVE THE RIGHT TO ASK.’”

<sup>328</sup> 可參見附件四、California 連署書範本，available at

<http://www.sos.ca.gov/elections/ballot-measures/how-to-qualify-an-initiative.htm> (last visited Jul. 18, 2012).

<sup>329</sup> See *supra* note 57, at 46-7.

<sup>330</sup> See *supra* note 13, at 34.

<sup>331</sup> See *supra* note 13, at 34.

## 附件九：Oregon、California、Colorado、North

### Dakota 及 Arizona 等公投統計資料

#### Oregon

提案類型 人數與連署門檻	憲法修正	法律創制	人民複決
	2012 年全州選舉權人數	2,916,447 <sup>332</sup>	
2012 年登記選民人數	2,021,263 <sup>333</sup>		
連署門檻	前次州長選舉 投票數的 8% <sup>334</sup>	前次州長選舉 投票數的 6% <sup>335</sup>	前次州長選舉 投票數的 4% <sup>336</sup>
前次（2010 年）州長選舉投票數	1,453,548 <sup>337</sup>		
連署門檻 實際人數 <sup>338</sup>	116,284	87,213	58,142
連署門檻實際人數/ 全州選舉權人數	3.99%	2.99%	1.99%

<sup>332</sup> Oregon Secretary of State Kate Brown, *Official Voter Registration and Turnout Statistics*, <http://www.oregonvotes.org/pages/history/archive/may152012/index.html> (last visited Jul. 18, 2012).

<sup>333</sup> *Id.*

<sup>334</sup> OR. CONST., art. IV, § 1(2)(c). “An initiative amendment to the Constitution may be proposed only by a petition signed by a number of qualified voters equal to eight percent of the total number of votes cast for all candidates for Governor at the election at which a Governor was elected for a term of four years next preceding the filing of the petition.”

<sup>335</sup> OR. CONST., art. IV, § 1(2)(b). “An initiative law may be proposed only by a petition signed by a number of qualified voters equal to six percent of the total number of votes cast for all candidates for Governor at the election at which a Governor was elected for a term of four years next preceding the filing of the petition.”

<sup>336</sup> OR. CONST., art. IV, § 1(3)(b). “A referendum on an Act or part thereof may be ordered by a petition signed by a number of qualified voters equal to four percent of the total number of votes cast for all candidates for Governor at the election at which a Governor was elected for a term of four years next preceding the filing of the petition. A referendum petition shall be filed not more than 90 days after the end of the session at which the Act is passed.”

<sup>337</sup> Oregon Secretary of State Kate Brown, *State Initiative and Referendum Manual*, at 5, <http://www.oregonvotes.org/pages/publications/manuals/stateinitiativereferendum/index.html> (last visited Jul. 18, 2012).

<sup>338</sup> *Id.*, at 5-6.



## California

提案類型 人數與連署門檻	憲法修正	法律創制	人民複決
	2012 年全州選舉權人數	23,713,027 <sup>339</sup>	
2012 年登記選民人數	17,153,699 <sup>340</sup>		
連署門檻	前次州長選舉 投票數的 8% <sup>341</sup>	前次州長選舉 投票數的 5% <sup>342</sup>	前次州長選舉 投票數的 5% <sup>343</sup>
前次（2010 年）州長選舉投票數	10,095,185 <sup>344</sup>		
連署門檻 實際人數 <sup>345</sup>	807,615	504,760	504,760
連署門檻實際人數/ 全州選舉權人數	3.41%	2.13%	2.13%

<sup>339</sup> California Secretary of State Debra Bowen, *Statement of Vote: June 5, 2012, Presidential Primary Election*, at 2, <http://www.sos.ca.gov/elections/sov/2012-primary/> (last visited Jul. 18, 2012).

<sup>340</sup> *Id.*

<sup>341</sup> CAL. CONST., art. II, § 8(b). “An initiative measure may be proposed by presenting to the Secretary of State a petition that sets forth the text of the proposed statute or amendment to the Constitution and is certified to have been signed by electors equal in number to 5 percent in the case of a statute, and 8 percent in the case of an amendment to the Constitution, of the votes for all candidates for Governor at the last gubernatorial election.”

<sup>342</sup> *Id.*

<sup>343</sup> CAL. CONST., art. II, § 9(b). “A referendum measure may be proposed by presenting to the Secretary of State, within 90 days after the enactment date of the statute, a petition certified to have been signed by electors equal in number to 5 percent of the votes for all candidates for Governor at the last gubernatorial election, asking that the statute or part of it be submitted to the electors. In the case of a statute enacted by a bill passed by the Legislature on or before the date the Legislature adjourns for a joint recess to reconvene in the second calendar year of the biennium of the legislative session, and in the possession of the Governor after that date, the petition may not be presented on or after January 1 next following the enactment date unless a copy of the petition is submitted to the Attorney General pursuant to subdivision (d) of Section 10 of Article II before January 1.”

<sup>344</sup> California Secretary of State Debra Bowen, *Initiative and Referendum Qualification Requirements - 2011 – 2014*, <http://www.sos.ca.gov/elections/sov/2010-general/> (last visited Jul. 18, 2012).

<sup>345</sup> *Id.*

## Colorado

提案類型 人數與連署門檻	憲法修正	法律創制	人民複決
	2012 年全州選舉權人數 <sup>346</sup>	3,424,409	
2012 年登記選民人數 <sup>347</sup>	2,231,315		
連署門檻	前次選舉州務卿投票數的 5% <sup>348</sup>		
前次選舉 (2010 年) 州務卿投票數	1,722,096 <sup>349</sup>		
連署門檻 實際人數	86,105 <sup>350</sup>		
連署門檻實際人數/ 全州選舉權人數	2.51%		

<sup>346</sup> Colorado Secretary of State Scott Gessler, 2012 - *End of Month Voter Registration Statistics*, <http://www.sos.state.co.us/pubs/elections/VoterRegNumbers/VoterRegNumbers.html> (last visited Jul. 18, 2012).

<sup>347</sup> *Id.*

<sup>348</sup> COLO. CONST., art. 5, § 1. "... (2) The first power hereby reserved by the people is the initiative, and signatures by registered electors in an amount equal to at least five percent of the total number of votes cast for all candidates for the office of secretary of state at the previous general election shall be required to propose any measure by petition, and every such petition shall include the full text of the measure so proposed. Initiative petitions for state legislation and amendments to the constitution, in such form as may be prescribed pursuant to law, shall be addressed to and filed with the secretary of state at least three months before the general election at which they are to be voted upon. (3) The second power hereby reserved is the referendum, and it may be ordered, except as to laws necessary for the immediate preservation of the public peace, health, or safety, and appropriations for the support and maintenance of the departments of state and state institutions, against any act or item, section, or part of any act of the general assembly, either by a petition signed by registered electors in an amount equal to at least five percent of the total number of votes cast for all candidates for the office of the secretary of state at the previous general election or by the general assembly. Referendum petitions, in such form as may be prescribed pursuant to law, shall be addressed to and filed with the secretary of state not more than ninety days after the final adjournment of the session of the general assembly that passed the bill on which the referendum is demanded. The filing of a referendum petition against any item, section, or part of any act shall not delay the remainder of the act from becoming operative.... "

<sup>349</sup> Colorado Secretary of State Scott Gessler, *Signature Requirement for Statewide Initiative Petitions*, <http://www.sos.state.co.us/pubs/elections/Initiatives/signatureRequirements.html> (last visited Jul. 18, 2012).

<sup>350</sup> *Id.*

## North Dakota

提案類型 人數與連署門檻	憲法修正	法律創制	人民複決
全州人口數 <sup>351</sup>	672,591		
連署門檻	全州人口總數 4% <sup>352</sup>	全州人口總數 2% <sup>353</sup>	
連署門檻 實際人數	26,904 <sup>354</sup>	13,452 <sup>355</sup>	
連署門檻實際 人數/ 全州人口數	4%	2%	

## Arizona

提案類型 人數與連署門檻	憲法修正	法律創制	人民複決
2012 年全州選舉權人數	3,598,924 <sup>356</sup>		
2012 年登記選民人數	3,145,973 <sup>357</sup>		

<sup>351</sup> North Dakota 無選民登記制度，其提案之連署門檻以十年一次的人口普查所獲得的全州人口總數為母數，根據 2010 年所進行的人口普查資料，North Dakota 的人口數為 672,591 人，see North Dakota Secretary of State, *2011-2012 Initiating and Referring Law in North Dakota*, at 5 <https://vip.sos.nd.gov/pdfs/Portals/initiating.pdf> (last visited Jul. 18, 2012).

<sup>352</sup> N.D. CONST., art. III, § 9. “A constitutional amendment may be proposed by initiative petition. If signed by electors equal in number to four percent of the resident population of the state at the last federal decennial census, the petition may be submitted to the secretary of state. All other provisions relating to initiative measures apply hereto.”

<sup>353</sup> N.D. CONST., art. III, § 4. “The petition may be submitted to the secretary of state if signed by electors equal in number to two percent of the resident population of the state at the last federal decennial census.”

<sup>354</sup> See *supra* note 351, at 5.

<sup>355</sup> See *supra* note 351, at 5.

<sup>356</sup> 截至 2012 年 6 月止，Arizona active registered voters 為 3,145,973，inactive registered voters 為 452,951，兩個共計 3,598,924，see Arizona Secretary of State, *State of Arizona Registration Report: 2012 June Voter Registration*, at 1,6, [http://www.azsos.gov/election/voterreg/Active\\_Voter\\_Count.pdf](http://www.azsos.gov/election/voterreg/Active_Voter_Count.pdf) (last visited Jul. 18, 2012).

<sup>357</sup> Arizona Department of State, Office of the Secretary of State, *Quarterly Voter Registration Numbers Announced*, <http://www.azsos.gov/releases/> (last visited Jul. 18, 2012).

連署門檻	前次州長 選舉投票數的 15% <sup>358</sup>	前次州長 選舉投票數的 10% <sup>359</sup>	前次州長 選舉投票數的 5% <sup>360</sup>
前次（2010 年）州長選舉投票數	1,728,081 <sup>361</sup>		
連署門檻 實際人數 <sup>362</sup>	259,213	172,809	86,405
連署門檻實際人數/ 全州選舉權人數	7.2%	4.8%	2.4%

<sup>358</sup> Ariz. Const., art. IV, § 1. “(2) Initiative power. The first of these reserved powers is the initiative. Under this power ten per centum of the qualified electors shall have the right to propose any measure, and fifteen per centum shall have the right to propose any amendment to the constitution.... (7) Number of qualified electors. The whole number of votes cast for all candidates for governor at the general election last preceding the filing of any initiative or referendum petition on a state or county measure shall be the basis on which the number of qualified electors required to sign such petition shall be computed.”

<sup>359</sup> *Id.*

<sup>360</sup> Ariz. Const., art. IV, § 1(3). “Referendum power; emergency measures; effective date of acts. The second of these reserved powers is the referendum. Under this power the legislature, or five per centum of the qualified electors, may order the submission to the people at the polls of any measure, or item, section, or part of any measure, enacted by the legislature, except laws immediately necessary for the preservation of the public peace, health, or safety, or for the support and maintenance of the departments of the state government and state institutions; but to allow opportunity for referendum petitions, no act passed by the legislature shall be operative for ninety days after the close of the session of the legislature enacting such measure, except such as require earlier operation to preserve the public peace, health, or safety, or to provide appropriations for the support and maintenance of the departments of the state and of state institutions; provided, that no such emergency measure shall be considered passed by the legislature unless it shall state in a separate section why it is necessary that it shall become immediately operative, and shall be approved by the affirmative votes of two-thirds of the members elected to each house of the legislature, taken by roll call of ayes and nays, and also approved by the governor; and should such measure be vetoed by the governor, it shall not become a law unless it shall be approved by the votes of three-fourths of the members elected to each house of the legislature, taken by roll call of ayes and nays.”

<sup>361</sup> The Arizona Secretary of State’s office Election Services Division, Initiative, Referendum & Recall Handbook (2011), at 6, [http://www.azsos.gov/election/IRR/Initiative\\_Referendum\\_and\\_Recall.pdf](http://www.azsos.gov/election/IRR/Initiative_Referendum_and_Recall.pdf) (last visited Jul. 18, 2012).

<sup>362</sup> *Id.*

## 附件十：法國第五共和之下之全國性公投

自一九五八年憲法通過施行迄今共舉辦過九次的全國性公民投票。其中共有三次是由總統所提出之公投，前兩次係戴高樂依據憲法第十一條規定所提出，第三次則是於二〇〇〇年九月二十四日依照憲法第八十九條所提出舉辦將總統任期從七年縮短為五年的公投。

- 一、 一九六一年一月八日（星期日）：是否同意讓阿爾及利亞進行自決的公投。投票率高達七成三，並以近七成半的同意票通過。

公投題目為：「您是否贊成總統向法國人民提出在阿爾及利亞進行自決以前關於阿爾及利亞人民自決與阿爾及利亞公權力架構的政府法律草案？」

(Approuvez-vous le projet de loi soumis au peuple français par le président de la République en concernant l'autodétermination de la population algérienne et l'organisation des pouvoirs publics en Algérie en attendant l'autodétermination ?)

- 二、 一九六二年四月八日（星期日）：授予總統與阿爾及利亞未來政府協商權力之公投，又稱為艾維雅協議（Les accords d'Evian）公投。投票率超過七成五，並以九成的同意票通過該公投。

公投題目為：「您是否贊成總統向法國人民提出依據一九六二年三月十九日宣言基礎上關於與阿爾及利亞簽署協議及採行必要措施的政府法律草案？」

(Approuvez-vous le projet de loi soumis au peuple français par le président de la République en concernant les accords à établir et les mesures à prendre au sujet de l'Algérie sur la base des déclarations gouvernementales du 19 mars 1962 ?)

- 三、 一九六二年十月二十八日（星期日）：總統直選公投。此係戴高樂依據憲法第十一條之規定而舉辦之公投，但因涉及修憲程序的爭議而在當時被許多人認為是違憲的做法，因為按照憲法文本的邏輯，一般的修憲程序應須遵照憲法第八十九條所規定之國會兩院程序進行，然而在第十一條的情況之下進行公投修憲則將國會排除在修憲程序之外，因此引發了憲法適用上的重大爭議。在投票率近七成七的情況下以 62.25 % 贊成通過總統直選。

公投題目為：「您是否贊成總統向法國人民提出關於總統直選的政府法律草案？」（Approuvez-vous le projet de loi soumis au Peuple français par le Président de la République et relatif à l'élection du Président de la République au suffrage universel ?）

- 四、 一九六九年四月二十七日（星期日）：參議院改革及省級行政區（région）創設之公投。投票率高達八成，以 52,41 % 反對比率遭到否決，戴高樂因此辭職下台。

公投題目為：「您是否贊成總統向法國人民提出關於省級行政區創設及參議院改革的政府法律草案？」（Approuvez-vous le projet de loi soumis au peuple français par le Président de la République et relatif à la création de régions et à la rénovation du Sénat ?）

- 五、 一九七二年四月二十三日（星期日）：批准擴大歐洲經濟共同體條約（**traité d'élargissement de la Communauté économique européenne**）的公投。開放新加入的成員有丹麥、挪威（最後並未加入共同體）、愛爾蘭及英國（戴高樂反對後者加入）。投票率六成，以 68,31 % 贊成通過該公投案，批准歐洲經濟共同體條約。

公投題目為：「您是否贊成，在歐洲面對新的未來展望底下，總統向法國人民提出關於授權批准英國、丹麥、愛爾蘭及挪威加入歐洲共同體的政府法律草案？」（Approuvez-vous, dans les perspectives nouvelles qui d'ouvrent à l'Europe, le projet de loi soumis au peuple français par le Président de la République, et autorisant la ratification du traité relatif à l'adhésion de la Grande-Bretagne, du Danemark, de l'Irlande et de la Norvège aux Communautés européennes ?）

- 六、 一九八八年十一月六日（星期日）：對於新喀里多尼亞（**la Nouvelle-Calédonie**）地位之公投，這是由政府與「喀里多尼亞共和聯盟」（Rassemblement pour la Calédonie dans la République）、「社會主義及卡納克民族解放陣線」（Front de libération nationale kanak et socialiste）所簽訂之「馬廷雍協議」（accords de Matignon）。投票率僅有三成六九，以 79,99 % 贊成通過公投案。

公投題目為：「您是否贊成總統向法國人民提出關於新喀里多尼亞邁向自決地位規定的政府法律草案？」（Approuvez-vous le projet de loi soumis au peuple français par le Président de la République et portant dispositions statutaires et préparatoires à l'autodétermination de la Nouvelle-Calédonie ?）

- 七、 一九九二年九月二十日（星期日）：批准歐盟條約、亦稱為馬垂克條約公投。以 51,04 % 的贊成比率通過該公投，投票率近七成。

公投題目為：「您是否贊成總統向法國人民提出授權批准歐盟條約的政府法律草案？」（Approuvez-vous le projet de loi soumis au peuple français par le Président de la République autorisant la ratification du traité sur l'Union Européenne?）

- 八、 二〇〇〇年九月二十四日（星期日）：將總統任期由原本的七年縮短為五年（quinquennat）之公投。投票率僅有三成，並以 73,21 % 贊成通過此公投案。

公投題目為：「您是否贊成修憲草案將憲法第六條第一項修改如下：總統由普選產生任期為五年？」（Approuvez-vous le projet de loi constitutionnelle modifiant le premier alinéa de l'article 6 de la Constitution comme suit : Le Président de la République est élu pour cinq ans au suffrage universel direct?）

- 九、 二〇〇五年五月二十九日（星期日）：批准歐洲憲法條約的公投。投票率近七成，但在 54,67 % 的反對比率之下成為第五共和有史以來第二次被否決的公投，也使得法國成為第一個否決歐洲憲法條約的歐盟國家。

公投題目為：「您是否贊成授權批准歐洲憲法條約的政府法律草案？」（Approuvez-vous le projet de loi qui autorise la ratification du Traité établissant une Constitution pour l'Europe?）

## 附件十一：焦點座談紀錄

### 壹、第一場

計畫名稱	公民投票案提案審核機制與門檻之研究－以瑞士、美國、義大利、日本、法國法制與運作情形為比較研究
日期	2012 年 7 月 13 日
時間	14 時 30 分 至 16 時 30 分
地點	政治大學選舉研究中心五樓會議室
團體別	政黨及團體代表
主持人	黃國昌 老師
參與者 (姓名與代號)	A01 A02 A03 A04 俞振華 老師
記錄人	賴盈先
記錄格式	<input checked="" type="checkbox"/> 逐字稿 <input type="checkbox"/> 摘要

主持人：好，那我們就開始吧！ok首先先謝謝四位百忙當中來參加...呃...這個算是一個比較閉門的...呃...座談會，那我先跟四位簡單的解釋一下就是說...呃...中選會委託了一個研究計畫案，那給最大的選研中心執行是有關於公民投票法的連署跟投票的，目前公民投票法的制度設計是不是有修正，進一步修正的必要，那這個研究計畫案實際上...呃...最主要的主持人是那個俞振華老師，那其它的協同主持人還是蔡佳泓老師跟王思為老師，那因為我那個...8月以後就要去美國了，那所以俞老師很客氣啦！想說第一場的座談就先讓我來主持那我們接下來還有其它兩場座談，另外一場是針對公投會的委員，那最後一場是針對專家學者，那今天這場座談我們主要鎖定的...會邀請各位來的對象是希望，就公民投票在實務上面曾經在第一線有操作過的，那因為你們切身的經驗那中間遭遇到的一些問題，然後在執行以後可能會產生的一些實務上面的經驗跟由這些經驗提出來的想法跟反省對於我們來講是非常重要的借鏡的一個經驗，所以今天特地拜託...呃...四位前來，那我...我想我就不要浪費



時間了啦！那今天在...這個座談會前面有一些問題的提綱那之前在寄發開會通知的時後相信四位應該都有拿到了，那這個提綱只是一個...呃...可能我們在等一下討論的順序上面啦！跟一些可能在比較重要的是說就...你們曾經所...曾經實際參與過的公民投票案...呃...在整個過程當中可能所耗費的時間、人力還有金錢，那中間遇到的一些困難或是一些問題，那最後的結果還有面對那些結果反應跟感想，呃...我想我們第一輪的發言或是討論啦！先從這第一個主題還有這些實際的經驗上我們第二輪的發言再來看看說對於目前公民投票法有關於主題的範圍、有關於發動的機制，包括第一階段的連署千分之五、第二階段的連署百分之五還有成案的門檻，那這些制度設計上面那各位從一個實際的參與者的角度來看是不是有什麼樣的想法或者是建議，那我想第三個部份的主題某個程度上我們可以跟第二個部份的主題來相結合，因為對於現在法律的看法沒有辦法來避免就會來反應到說，您覺得現在的法律設計的規範是不是有修正的必要還是覺得現在法律規範是可以算是完備的，沒有進一步修正的必要，那我覺得今天剛好討論這個案子也是雖然最近一次的公投可能中心剛剛才忙完嘛！就是馬祖博奕公投的那個部...馬祖博奕公投，那個算是相對來講比較特殊的公投案，因為那個離島建設條例裡面，那就二分之一的投票門檻部份他排除了邊的適用，那我想我...呃...我前面的引言就先說明到這邊，不曉得四位與會的貴賓是不是都可以同意剛剛那樣進行的方式，那我想第一個階段...呃...就曾經發起或參與過的公民投票可能今天...那個...建析還有那個X副主委看兩位是不是先從二零零八年的時後國民黨跟民進黨都各有兩個公民投票的提案，而且那個提案我印象沒有錯的話都成案了，就第一階段跟第二階段，那對於可能有一些社會團體來講的話，他們面對現在第一階段第二階段會是一個相當沈重的壓力，那可能消基會那邊之前就是美牛的公投提案是一個滿實際的例子，那兩位是不是可以先從...呃...推動二零零八年或者是更早以前，如在如果在二零零四年也有一些經驗的話，就我們討論提案綱上面的問題分享兩位的...的...經驗，那我想完了以後可能在請那個...聊副秘書長就台聯之前在推動ECFA公投的部份在歷經了三波嘛！那到...四波歷經了四波，那到最近最高行政法院判決下來一切又要再從頭照公投會的決議案那是請A03還是X副主委先...

A02：先來先講...讓...讓副秘書長休息一下...哈哈(笑) 我看他最近比較操勞頭髮少了一些 哈哈(大笑)各位主持人跟各位主任教授啊！這個...幾位好朋友...這個我先報告一下我的部份，第一個我在我過去在我們中央黨部主發會擔任過副主委兼主治的工作，那麼這個公投案是在我所負責的部門業務，所以我們處理的零八年的兩個的公投，那麼分別是這個第四案跟第六案，是反聯公投跟這個...跟那個反貪腐公投，對...跟反貪腐，那麼全部...這兩個主題其實我們是...呃...回應民進黨的這個。

(XXX)：反黨產跟入聯。

A02：...對...他們先拋出來的因為兩案都是他們先發動排序排在前面，那成案是你先成案，那我們都是在後面跟進...跟進...但是選舉操作的一部份，那兩黨當然都承認這個是一個部份，這個我們後續在說，我先該交待的題目我先寫完...那總共耗費的時間啦！因為這個你連署的...這個你提案的過程裡面比較簡單也要將近一個月，那麼到送到審核到送到中選會去到最後那拿到格式開始做也要六個月，所以那個所耗費的時間是很長的，半年以上七、八個月...七、八個月，那麼我們甚至也曾經有一次被踢回來，我們提案的文件發生一點錯誤，所以我們重做了跟那個千分之五的部份我們先重做，被踢回來重做過，那所耗費的這個人力呀！這個...確實相當可觀，大概...大概呢...我們做法跟民進黨的差不多啦！當然我們比較優勢是我們組織比較龐大一點，我們大比較...就是我們黨員就在台灣超過一百萬，大概在零八年的數字差不多一百一十二，那一百一十二要進行這個案子...我們這個...呃...比較容易點，比較容易...那麼但是在人力的發揮上相當可觀，那麼人力是我們優勢啦！當然我們另外一個人力上的優勢是我們的這個...專職的同仁也比較多，比較多也就是這個工作我們透過我們組織發動下去就比較容易執行，那我們除了這個通路以外我們一樣到...這個...路上去到街頭擺攤，擺攤當然擺攤的成果是比較有點限的那只能吸收散客，吸收散客那麼...這個至於金錢的部份...那...當然我們在執行要整個系統執行要訂...訂...訂費用嘛！那費用大概訂起來是...我們會配合所有的按照這個我們的人數，希望你完成人數，訂配額...那訂配額以後每完成一件，那大概有多少成本另外有多少作業費，這是固定的...那這個零八年不是一個標準啦！我想每一次的狀況按照這個的需要是我們的經費的條件會有調整，那麼第三個是過程中的困難，過程中的困難這個我先說在我們這個在街頭上擺攤的時候所收到的文件呀！我們所收到的東西經過整理嘛！篩選否則被中選會踢回來也是很麻煩，那最大麻煩就是...有...有...有這個漏掉的這個身份證號碼，那這裡面有人可能是...特別在那邊故意填的，疏漏...故意疏漏的我們可能弄不完全的，那這裡面要特別注意的就是說我們現在搜集的這個我們在要求這個連署的時候要有身份證號碼，ID Number在台灣這幾年來講一方面是因為個資法的關係，個人自我意識比較強自我保護比較強另外一個很重要的因素就是因為前幾年詐騙集團太...太...太囂張了，所以很難取得這個東西，比較難取得...那麼所以有些人填一填他故意給你填一個錯誤的身份證號碼，這是...這是存在的，那麼...第二個是我們就...我們這個用的百分之五的連署書的...百分之五的連署書確實是相當的耗費的物力跟人力財力去處理，所以這個即便...即便我們被認為是比較經費條件比較好一點的政黨，但是我覺得還是一個負擔...還是一個負擔，那麼...就是第四個最後的結果喔！最後的結果當然是這兩個案子都成案了，也都被否決了都未達半數，那麼...這個...但是這個選舉我們是贏了，我們是贏了但贏的因素跟這個公投這個來操作一定有直接

關係啦！有直接關係...那...這個...但...大家非常努力啦！我們很多同仁非常努力的去把它連署起來成案了，送進去公投了但最後沒有通過還是未免會留下一點惆悵...啊...惆悵...但是這機制的問題，我想這問題沒辦法啦！那面對該結果我的反應與感想...那麼...老實講啦！這個...這個選舉...這個兩個案子第四案跟第六案在選戰的過程裡面...這個...去...去...去接招，在出招的啊！那個在這個所以案子沒有過，也在我們意料當中...喔...意料當中...那總是 因為在公投這個領域這個戰場裡面我們算是沒有缺席，喔...以至於不影響到主戰場的一個結果，那所以一切在意料當中，當然在執行裡面會有一些這個會比較屬於個人的建議啦！那等下特別報告，我特別強調就是我雖然是代表的是被選務中心代表篩選是國民黨代表但是我們所做的報告並沒有經過政黨裡面內部行前的結果，那相當大的程度可以說是完全 個人在操作過程當中的一些的想法，那大家來分享，好...以上報告。

主持人：那不好意思，在A03回答以前就容我先提三個比較具體的問題，那您就在您比較方便的範圍之內啦！就是不會說違反到...到貴黨的機密啊！或政策的範圍之內，就是我先跟那個X副主委報告就是說我們這個是一個純粹接受中選會的委託研究計畫案，那這個研究案本身沒有任何的預設的政治的立場，那我們只是希望能夠因為我們畢竟只是一個學術人沒有實際參與過，因為在事實面啦！希望能夠多了解一點，那第一個比較具體的問題是說，你剛提到是說...喔...喔...散下去的系統...是透過黨部的組織，那我要問的是除了黨部的組織之外...那各級的民代或是說其它的相關的社會團體，譬如說像農田水利會那個算不算你剛剛所講的組織的一環？

A02：應該說我們的這個黨工人員，至於說...呃...其它水利會這個完全屬於人民團體的系統，我們沒有作業。

主持人：那地方民代呢？

A02：有...我們也做了配合，但是...呃...呃...這個配合是算在各縣市裡面，一度我們有算立委的配額，但是你知道我們立委的約束力量不像是民進黨那麼強（笑），所以我們便是鼓勵他、拜託他最後我們所得到的數字都沒有強制要求。

主持人：所以配額是以各個地方黨部為主。

A02：對...這個數字我們有再加了一些，加了一些這個公職黨工人員的配額，但這個配額我們是...呃...我們是額外的，不在我們的安全數字裡面。

主持人：是...OK，那第二個是你剛剛有提到說那個限額在整個經費上面配額上面都有一些經費下去，都有一些標準嘛！那我不是要追問說具體多少錢，但是你大概可不可以給我們一個，就是當初你推動這個事情的時候做完的預算的Budget也好或是最後大概針對這個連署大概耗費多...多少經費，能夠給我們一個比較實際的數字嗎？

A02：我...我現在零八年的數字不好，我沒有去查這個數字但你可以知道這幾個

項目一定會有支出的嘛！因為他一定要有一個影印嘛！

主持人：對！

A02：一張影印費多少錢，要算出來給他，那他後來會有裝訂費。

主持人：是。

A02：喔！那裝訂費之後會有這個...呃...運送到我們指定的地方的費用，再來就是行政作業費，他做了這件事情他需要給一些加班的...呃...便當的這些我們要給一定的數字給他。

主持人：我這樣說好了，如果給他攤平好了一份連署書新台幣十塊夠不夠。

A02：還不到。

主持人：不用十塊，那最後一個是說你們也有講到淘汰率的問題，就是說收來再核對過程當中有人沒有寫身份證。

A02：最多的是里鄰的啦！

主持人：那...就您現在記憶裡面所及有沒有一個那個淘汰率在多少範圍，譬如說你大概淘汰了一個百分之五、百分之十還是說大概百分之二十。

A02：剛說我們在這個成案的部份，我們是千分之五嘛。

主持人：對。

A02：我們設定的安全數字是在千分之八。

主持人：是。

A02：那一般縣市他會做，因為那個數字他們比較負擔小他們會做超過額度會在這個...千分之十。

主持人：是。

A02：送到這個數字來，那麼在百分之五這個連署的這個...門檻裡面我們大概抓到百分之八。

主持人：百分之八。

A02：對。

主持人：是，好好好，謝謝，那接下來就請A03來討論。

A03：謝謝，那個X兄的其實他剛剛所講的大致上我的經驗就很類同，今天...呃...過去這個公投的歷史上可以走到第二階段的大概就是四案子，就是民進黨跟國民黨各提過兩個案子。

A02：對，除了發動以外。

A03：真正發動，除了防禦性公投以外真正是超過連署走到第二階段真的投票，就是這...

A02：對。

A03：這四個案子，那...我過去曾經因為...恩...我在過去幾年在做曾經公投的這個成本啊！所耗費流程跟成本做了一些整理，那留...放著也沒有用，很高興有這個機會可以拿出來貢獻一下（笑）。

A02：（笑）。

A03：那個從結論來講如果不是政黨那麼龐大的組織，那台聯也有能力也有可以去發展，但台聯還沒有走過第二階段，我想真正要做的話大概也是綠營

的所有力量都用上去才有辦法，所以台灣真的能夠可以去發...去透過這個管道也發動公投的大概就是兩大陣營而且他必然伴隨著選舉，政治議題的氛圍那個才捲動出那個社會的動員力，它才牽的出那麼多...那...呃...呃...過去幾次好幾個公投案我大概都有某個程度的參考啦！簡單講防禦性公投不算...那...在執政時期的討黨產公投跟入聯公投，好，那我們大概都有觀察到黨內怎麼去運作這個事情，那後來的ECFA公投，第一次是民進黨發動後來台聯再接手繼續發動，那第一次我們是走到公投會就被擋住了，美牛公投是唯一第一次從民間發的公投，但是...呃...這個當時檯面並沒有公開，因為消基會完全沒有推動公投的經驗，所以其實當時...呃...他們有一個幹部...呃...等於是透過我這邊，他們...像我們如何去操作那個公投的這個行政程序，我們其實也是做了很多經驗的傳輸啦！那當然也是因為反美牛的這個公投議題跟民進黨立場接近還有一個台聯，所有政黨組織大概都有一些系統才動的起來，好，比較低調的都有動起來，所以第一階段其實消基會做的很漂亮那弄出了二十萬，那他們實務上拿到了二十萬的分數，我想大家都有一些參與...那...呃...我想這個主持人這邊想要了解的大概是他整個除了制度面還有成本啦！

主持人：對。

A03：那我把我過去整理的東西做一個報告，就是說我想花一點時間我把整個公投的過程讓大家了解，因為這個大概是只有操作過你才會理解。

主持人：了解。

A03：才能歸納出來，其實在民進黨執政時期那四個公投，我們花的時間我看可能走到第二個階段成案花的時間大概是九個月左右，這是比較快的，那為什麼它會比較快，因為民進黨當時執政的時候，當時的中選會不太技術杯葛這件事，不管是誰提的案子反正最後就是要在就是配合大選，反正大家都知道這是一個選舉議題的操作，零四年的時後他可能某個程度護航了民進黨的這個選舉的一個...一個氣氛，所以到了零八年的時候民進黨再提國民黨就會跟進要抵消這個政治的作用，但是當時行政部門的角度一定不會擋，所以他一定會通過而且他會用快的比較快的速度通過，他的行政流程的部份會比較減少，但是等到我們在野的時候我們再回頭去把這個東西檢查一遍，我跟各位報告這整個流程，第一開始大家都知道第一階段千分之五八萬六千多份，八萬六千多份大概要弄到十萬份因為會有淘汰率的問題跟重覆率的問題，所以你至少要準備十萬，衝個十萬十幾萬我想對政黨來說不是難事，對一個熱門議題來說就算是消基會也不是難事，所以大概兩個禮拜你有辦法做得到特別是有組織如果以政黨經驗來看，消基會當時我記得也差不多也就是二、三個禮拜的數字，當有組織下去動員議題夠熱，二個禮拜可以弄到十萬份沒有問題，但是麻煩的其實是不是在連署，麻煩的是說就是中選會其實在法律之外他設定了非常多行政上的程序，這個程序就是說第一個當然你拿到十萬

份你要自己要先過濾，什麼地方沒填的填不滿的不合格的自己要先把它過濾掉然後接下來你要找一個地方，因為你所有的連署書交過去你要分鄉鎮市區，分類裝好裝訂，為什麼因為方便他後面他送給大家各地區區公所去查驗，所以你要有一個地方，你看台灣三百多個三級行政區的一個空間你要把你所有連署書按照這個排好，分類分類完每五十張連署書裝訂成一本，這五十張還要有一個清冊，然後大概十個五十張吧！會剛好裝在一個紙箱裡面，(笑) 所以你就是要做這個分區然後五十張的裝，再照清冊再把它集結成箱，箱子上面當然要標清楚這是哪一個箱子，而且這所有的事要做兩遍，要做正本跟影本所以說就是這些連署書都要去影印一遍，然後做同樣的一套工作這全部份都是中選會的規定，那其實在公投法裡面都沒有這些詳細規範，但是對於中選會...呃...中選會如果要行政操作方便那他就要求你提案的團體你必需要負擔這些行政成本，那...行政團體...呃那提案團體也不敢不去負擔，因為如果這些事情連署完大家就這樣...吼...一團亂疊好全部送到中選會，中選會再做這些事就會很慢，那這些我們拿到連署書之後的行政整理，大概也是花兩到三週的時間，那這是第一階段所以你從有一天某一黨主席站出來呼籲我們要發動連署，開始走從第一階段大概就是四到五週的時間，四到五週是你可以送到中選會，你送到中選會之後法律規定中選會十五天要開會就是兩個禮拜，中選會高興的話三天就開不高興的話二個禮拜再開，好，兩個禮拜開完只是形式通過然後他送給公投會再發個文幾天過去，如果你需要我這張可以給你這是我很久以前在部落格在寫的一篇文章目的是請大家要發動公投先搞清楚要花多少時間(笑)不要每次講完然後就可能不可能發生，那...公投會是一個月之內要召開公聽會跟最後的審查會議來決定，所以就是要再加一個月過去等到公投會同意了你的主題再回文給中選會，然後中選會再把他收到的連署書應該是影本吧！全部送到各鄉鎮市去查驗，查驗的時間大概有兩、三天...兩、三個禮拜回來，然後再回報以後確認你有八萬六千多分的連署書達到了，那這個時後中選會就確認你的第一階段結束所以這整個時間第一階段三個月，三個月之後呢！當你得到第二階段的許可的時後，然後你會拿到一張連署書的格式你再拿去影印，影印完再去發動連署這個講實在話就是我無所不用其及去用各種組織的模式，我們那時候當然從組織下去請各黨部有責任的人，黨職有責任的人公職有責任的人，他剛剛這個X主任還是...對不起...他是說我們對黨的立委這個機率比較嚴格，其實是說對立委的約束力比較強，我記得當時有一次哪一個公投是誰在對我們的立委有約束是大話新聞，那大話新聞把哪一個立委沒有達到責任額的名字在跑馬燈一直打的時候整個所有被名列上去的人都哇哇叫，他的服務處一直在接電話逼得大家都要交差啦！那這裡就會出現在這種狀況之下其實講實在話就是上有政策下有對策，在組織內部也會有出現各種應付這種事情的方式，會有人認真的去從人際網路積極的去拓展連署，只要這個伴隨的

這個以前都是伴隨選舉進行他基本上他很像是選舉動員的過程，那樣的話會比較容易當然也是會有在家裡面拿著名冊抄或者是我記得當時我曾經有一次去我們黨內投票的一個場所，我們地方黨部也在叫大家來現場來簽連署書，你剛說已經交過了，沒關係再簽一次，重覆中央會踢出，(笑) 所以大家很多會傻傻的再簽一次，所以到中央都作廢這樣子，就是大家會用很多方式不停的會去做，甚至有的就是拿著名冊拿個什麼東西出來抄，我相信也有他們也有人覺得拿個一疊看起來筆跡都一樣，吼... 這樣的狀況其實都會發生，那這樣就會增加你中央行政的負擔就是你站在這個主辦單位實際的這個負擔，那你在六個月之內你要搜集到八十六萬份，八十六萬多份那就一樣的那個程序三十多個鄉鎮市區分開每五十個連署書裝一冊，每多少本裝一箱然後全部編號編好造清冊然後同樣的事情而且是影印要做Double，另外再做一套影本一套正本一套這樣的事情，八十多而且我記得我們當時連署書收到一百多二百多都有到後來簡直像是說就會變成像一種內部的競賽(笑)，那收來很多是無效可以再去調一個資料，我記得當時有人去分析過你收到一百五十萬份那個重覆率是多少，再來每增加三十萬份那個重覆率增加到多少，我記得以前黨部是有做這樣的統計，所以這個其實是資料我們可以再去調，但是大家要想想看就是說一百多萬連署書印成還要全部印成還有影本二、三百萬連署書要用多大的空間而且你要分類，你必需要去租一個倉庫特地去租一個倉庫然後這個場地在這個半年之內大概就是在做這件事，你找個工讀生一直收連署書一直影印再按地區去分，而且還要過濾經非常多道程序所以它在行政成本上你用想的你就知道為什麼只有政黨可以去做這件事，那這六個月的不合格率會隨著你的連署書的... 愈來愈多節節升高，那... 最後你六個月之內你要交到中選會去，那... 交到中選會之後那中選會就頭痛因為他就要幾萬個紙箱他要堆在那的那個，他還要再去做形式當然他也沒辦法去查驗大概就是想办法把它送到各鄉鎮市去查驗，那查驗到後來只要湊到門檻他們就停止這個動作，宣布第二階段開始然後第二階段過關之後要進入投票程序的時後要再過關之後的一個月的六天之內，所以從你發動公投第一天到第二階段過關，大概是十一個月我們剛剛這樣算起來，整個算起來大概是十一個月到十二個月，然後再加上過關後的一個月等待，六個月之內投票如果是六個月後投票的話整個時間十一半個月，那一個熱門的議... 一個議題一個重要的政策議題從發動那天一直要能撐到最後其實到最後都是在... 其實都是在苦撐，那個議題可能也許消失也許熱度過去你必需要用很大的政治能量去維持那個熱度，所以在過程中你不停在辦活動不停的在做廣告文宣，我有請人去調查當時的花費現在看起來是說，因為我記得那時後討黨產那個公投上面我們有組一個聯盟也就是說民進黨跟台聯友好社團組了一個聯盟，那個聯盟本身是一個團體，他有他自己獨立的帳，當時統計那一次的公投募款最後再支出的大概是八、九百萬，大概有八、九百萬那可是民進黨本

身同樣的聯盟他他募多少錢他花多少錢，民進黨他對這個事他還有再投入所以他相關的文宣支出跟所有的黨工的成本開銷包含工讀生包含你本來的這個專職人員投入的時間，再加上廣告等等也大概差不多是這個數字，所以至少至少是這個的Double所以剛剛那個主持人在問一張連署書值多少錢如果你是從連署書那個物質來說是沒有那麼多，可是如果辦一場公投要走到第二個階段甚至在投票時候為了投票要通過你宣傳造勢，整個辦下來你沒有一、兩千萬還做不出來，那...當時還是民進黨在執政也就是說行政部門本身剛好也是在那個議題裡面宣傳造勢當中，他也會有這個至少在議題造勢上面他會有這個那是無形的成本所以整個的公投程序他耗費的時間、人力、金錢，大概我剛剛講的比較詳細的就是我講的這樣子，好，這就是為什麼消基會他第二個階段他根本不可能走下去，其實當時...呃...以消基會本身的能量來說他做第一階段我記得...我...我們有代送一些人到我們中央黨部的連署書去消基會，最後我們也整理了好幾萬份送去他那邊你會看到就是工作能量是支撐不到那個...對...第二階段，好，就算...好...他第二階段也的確通過了，通過了他第二階段他也做不起來，那我覺得很大的議題是很大的原因是因為整個議題的熱度已經垮下來了，那...很政治避嫌的不跟任何政治團體合作，好，當然就組織的考量可能是對的但是從公投的考量來說就是注定這個公投一定會失敗，所以...恩...除了連署的門檻跟投票過關的門檻之外還有公投會的障礙以外，我想整個過程耗費的時間跟這個冗長複雜的程序這個部份其實也形成一個很大的障礙，這是大家從法律裡面比較看不到的，那有沒有辦法比較去做進一步的簡化等等我覺得這個可以再進一步的討論，但是的確在實際操作面上沒有一個組織大概做不起來，我先報告到這邊，再看大家有沒有什麼問題。

主持人：謝謝，謝謝，非常的謝謝A03呀！非常的用心的把這個過程講的這麼的細緻甚至把經費的部份都提供給我們這麼寶貴的資訊，不過有一件事情我想先確定一下就是說剛剛您提到花費的部份，那大概說以討黨產的為例的話大概是那個聯盟是花八、九百萬，那民進黨那相對的也投入大概差不多的價位，那所以你說大概一千萬到二千萬中間的這個數字，這個數字是你們把人力的成本都已經算進去了。

A03：還沒。

主持人：還是人力的成本是自己黨部就先吸收掉了。

A03：人力，如果你就專指人力的成本黨部絕對先吸收掉了，我想黨部這邊支出的恐怕，因為我沒有仔細去看那個帳到底那個是聯盟出的哪一部份是黨出的，事實上聯盟的幕僚單位很多也是黨部的黨工在兼辦的。

主持人：是。

A03：但只是他有一個比較另外的...

主持人：比較透明的。

A03：比較獨立的帳啦！那黨部那邊我覺得大概主要的工作恐怕一個是在作為發



動者之一，你必需要補助地方一些宣傳跟活動經費讓大家去擺攤設攤，這個花費大概就算在黨部，就是說黨部是聯盟的一部份作為聯盟的成員你有義務要去做這個這件事，那你的花費大概是多少，所以可能補助給地方的或工職的擺攤設攤的大概是多少，那另外恐怕就是一些相關的造勢跟廣告文宣。

主持人：恩恩。

A03：廣告文宣，因為你就算你第二階段過還有幾個月要投票其實你還是要，你為了要讓公投過你要去做一些廣告刺激一些熱度，所以這個相關的這個部份的文宣就公投的成本要算進去，那這個部份就是...是黨的負擔會較多。

主持人：是，謝謝，因為...

A03：對，那所以剛剛那個一、兩千萬恐怕還沒有把組織裡面消耗掉的那個成本...

主持人：很省了...那已經很省了。

A02：我回應一下啊！這個...這個...民進黨的成本跟我們算的是有不一樣，我們比較用在直接成本裡面有很多的間接成本，就是說在公投實質上那個連署書之外的週邊的費用，也就是說連署過程裡面區隔出來的民進黨強於文宣、造勢所以他透過這樣的議題這樣的活動可能變成一個造勢活動。

主持人：恩恩恩恩。

A02：那我們是比較一個組織，那麼組織...所以我比較算這個行程參出一張...

主持人：了解。

A02：有效連署書的成本就是這樣。

主持人：是是是。

A02：所以如果這樣算起來我們的成本比較低，但是不能只是這樣算啦！他那邊因為這個要推動連署而做的一些造勢文宣活動裡面...這個這個...本來選舉裡面就會製作。

主持人：因為方式跟條件情境都不一樣。

A03：應該是說，我覺得應該是策略上不太一樣啦！因為我們本來就是先發動的...

A02：主動的。

A03：主動的，那當時我的解讀如果沒有錯的話，我想國民黨就是說法不要缺席

A02：對...對...

A03：你有我也有，你有一案我另外一案，你要談黨產我就跟你談反貪腐，你要入聯我跟你反聯...那大家就...減少區隔啦！亦步亦趨所以在文宣上的力道我們會是會比較強，因為我們真的會比較希望這個案子過...會通過...

主持人：恩恩。

A03：那當然...當然也是要幫助選舉。

主持人：是。

A03：那...但是在對於國民黨的朋友來講恐怕就是說只要不缺席就好，所以大概

你的成本到第二階段進入投票階段這個部份，大概就差差不多了，你不會大力去宣傳因為當時的優勢我想你們宣傳的資源會花在候選人身上啦！嘿...

主持人：OK，謝謝兩位，那...接下來是...是就請X副秘書長跟我們分享一下台聯的經驗。

A04：(咳) 我想...講經驗之前啊...先...我想...我本來以為今天來是要來吐一口鳥氣啦！！實在是我們搞了四次(台語)，就三次(台語)ECFA公投，一次(台語)就廢公投會的公投，總共四次(台語)當然都在公投會就被...被打回來，那坦白說我也...很慶幸說被打回來，我也很難想像如果進入第二階段我們台聯一個小黨啦！(笑) 怎麼去搞一個八、九十萬份的東西，那麼你...你要知道台聯黨的人數只等於民進黨的一個支部。

主持人：支部。

A04：因為我之前在組織部做過主任(台語)，啊！後來台聯黨整個中央黨部就十二個人...那...等下成本我再講...我我...我先發述一下就是說今天聽到兩個大黨在這邊講這個...我...不叫他公投法，他叫反公投法...你們剛剛講了半天就是公投不出來嘛！你說的程序就是不要讓人民公投(台語)，啊...你剛剛也講過，這個法在二零零三年通過的時候，老實說當時民進黨根本不注意這個門檻的問題跟內容的問題一直在注意說，啊！台獨可不可以公投，還記不記得(台語)，我覺得...覺得...這件事很荒唐啦！在二十世紀末的那十年當時我還是民進黨，我每天常常跟著民進黨搖旗吶喊，(台語) 喊說要訂公投法這是民進黨現在很紅...還有一個人因為這樣得到一個綽號叫蔡公投，每天在到處發動說一定要電公投法，結果到二零零三年民進黨執政喔！國民黨是最...人數最多的國會人數最多的黨，竟然聯手通過了一個當時...把那個台獨把它排除，(台語) 但是沒想到最後最大的問題是程序，門檻程序被弄的根本就沒辦法公投嘛！那當初法剛通過的時候就有人在罵說這個是鳥投公投，但是操作起來才知道這個嚴重性，好，那我現在就只就我們台聯衝刺過第一階段的那個辛苦的過程，剛才你已經說第二階段了(台語)，坦白說想到那段時間我就想哭出來，一個小黨喔！十二個人的小黨去弄一個...我們第一次我記得是十一萬份。

主持人：恩。

A04：你知道我們每次搞的時候大概都是經過哪些呢？

主持人：恩恩恩恩。

A04：第一個，如果不是自由時報跟民進黨版本跟本過不了，連第一階段都過不去(台語)，怎麼樣...因為自由時報當時是怎麼配合我們，我們每次到了鄉下到了一個鄉鎮辦一個連署他就，他隔天就在報紙上跟我們登一塊...一小塊...就都在二版、三版喔！！很明顯喔！！台聯主席黃坤輝又到了什麼花壇鄉去辦了一場...喔喔喔...他是用這樣幫我們宣傳連續二、三個月，這樣全國都這樣...因為現在台聯有這樣搞這個，他等於是變相再幫

我們做廣告，我們又沒有廣告費（台語），自由時報是又這樣配合的，第二個每一次我們衝過十萬，十萬個連署書都是民進黨一次都要給我們大概四萬到五萬

A03：差不多啦！

A04：都要給我們...要不然我們也過不了（台語）...台聯呀！台聯因為在過去四年沒有立法委員，那全國大概只有剩六個議員市議員，那黨部只有十個我們沒有並不是每個縣市都有黨部呀！十個黨部六個議員要怎麼做呀！就是靠著這樣每鄉鎮每鄉鎮去，啊！辦一場隔天自由時報登一下到最後大概也都只能衝到六萬左右，對啦！！就是我們黨台聯黨自己能量啦！衝到六萬，剩下那一定要民進黨衝五萬、四萬（台語）才跳得過九、萬十萬的門檻，幾乎三...四次都是這樣弄的，啊！第三次跟第四次我們是連在一起二張一起弄，吼！那你剛講的要租一個倉庫其實我們光弄那個十萬份就已經租了一個在我們黨部裡面另外租了一層樓，喔...那個裡面光放...因為你剛剛（台語）說過那個要分鄉鎮的，啊還有三百還有區喔！（台語），你知道那個我們常常碰到一個情況比如說新竹市，新竹市有什麼香山區什麼...哪一區...嘉義市有東西區。

A03：東西南北區。

A04：那個縣市裡面...那個簽的人他通常不曉得...嘉義...你不會簽東區還是西區嘛！啊！基本上那個都作廢，有的還要從那個裡面打電話，問說你是哪一區的要幫你填（台語），啊！很麻煩啦！啊！整個租一整棟三十幾坪全部擺的滿滿的就一格一格那個類似...(笑)...你大概連署大概兩、三個月的時間會一直進來，進來就往那邊塞往那邊整理，然後到了最後要交出來之前我們還要說...說是義工啦！還是要終點費請人，要請差不多三十個歐巴桑(台語)，或是一些打...工讀生，就進來一起弄每一次吼！光是弄那十萬份大概就要搞...就那個...開始運作的時間大概要二個禮拜到三個禮拜，然後搞到我們最後那個行政主任就不幹了，所以...(笑)...也就辭掉了，因為搞到...

主持人：因為你們第一階段過了，我也不幹了...(笑)

A04：(笑) 因為他一定...一定說主席...他一定。

主持人：(笑) 我也會辭職。

A04：因為他聽說要做第三次，他就說他要辭職了...我我...我不要幹了，幹兩次他已經快...快累垮了，所以我們現在那個行政主任為什麼是那個...那個李建翔兼的就是因為那個不要做了(台語)，他聽說要做第三次公投喔！（台語），才第一階段喔！他就不幹了就辭掉了，這...這是真的事情，那你說成本多少老實講因為你...你愈大成本愈低啦！尤其國民黨那種方式為了分下去你要...給我五百份、一千份...那很快呀！其實我們跟民進黨要的那個份數，五萬份...我...我...據我所知也都是這樣要來的嘛！

主持人：啊！！對呀！對呀！

A04：就是每個縣市黨部配合一千、二千...交交去，底下就有了，但是台聯沒有

呀！沒有這種組織呀！我們鄉乎台聯拿到的東西都是...各地方黨部然後一箱一箱去簽，掛個布袋去（台語）...那個主席都那麼老了，七十七歲了還是要跑到三重市場去街頭演講，一次回來大概二、三百份都是這樣搞來的，那個成本我算過喔！我們每弄一次大概都將近三百萬啦！光是那個十萬份喔！一次就十萬，忙死（台語），當然第四次...第三第四次那次是合在一起的，我們是兩張一起簽（台語）是...幾乎每次都花掉三百萬，三百萬包括自由時報他還...我們還登過那個...就是要送之前把整個...那個...那個表卡在那個自由時報裡面，自由時報還要我們登個三次，那他收一次的錢，那個一次就六十萬了，報紙半版就六十萬了（台語），那個都加進去大概...應該不只三百萬喔！就是...全黨總動員包...包括人力喔！包括整個那段時間包括去那邊辦演講，那樣才湊十萬份（台語）喔！！這是非常痛苦的...啊老實講我們還滿感謝那個...有一個叫公投會這個怪胎...幫我們打回來。

主持人：（笑）

A03：（笑）

A02：（笑）

A04：你真的讓我過（台語），真的讓我們過我們怎麼辦呀！那都哭出來

A03：你們一定會跑來...就走下樓到隔壁棟上樓到我們這邊拜託你們...然後我就辭職了...（笑）

A04：我覺得坦白說我們現在當然是私底下聊啦！這都是有實務經驗的啦！我們開開玩笑，其實我對這個東西是深惡痛絕...痛恨...這...這跟本就是...這什麼叫做主權在民呀！這跟本就是在...在...不讓人民去表達意見的一個法律啦！這如果不改笑死人了，笑破肚皮的一個法...法律啦！以上報告。

主持人：OK，謝謝謝謝（笑），沒有啦！真的從規模上面來講喔！可能以單位成本來算的話，除了兩大黨他們本身自己有一些條件之外，我這樣聽起來可能國民黨組織最健全，散佈的點...

A02：相對啦！！

主持人：對，相對的可能你們的成本會低一點啦！那當然民進黨那邊聽起來可能還是就是說就是又更高了一點，但是聽台聯（笑）我完全可以了解你的心情，光簽第一階段十萬份一次就要花掉三百萬而且很多是組織內部的成本你都要...

A04：而且這你還要民進黨有支援喔！！自由時報等於是免費替我們廣告才有三百萬。

A03：這個我們在動員過程中很多成本是公職自己吸收的啦！

主持人：是。

A03：對。

主持人：A01嘿...

A01：那個...有三次公投經驗啊！一次是二千零四年反軍購公投那是XXX硬要要

發動的吼！就是那一次全國性公投我還有帶過啦！因為那個時候是公投法剛過啦！這個連署的難度比現在還要困難啦！啊...當時我是全力反對這是不可能的，因為我看那個門檻不太可能但是呢！因為我們的伙伴喔有人堅持要做從十月，從八月十二號...這是...我現在講的是民間做到大概十月底三個月吼！台聯到三千多份，啊！也花了快十多萬元喔！那...那...就是那一次就是二零零四年公投法是那年剛過，就我從那次經驗就判斷說民間是不可能有能力去發動公投的，尤其是全國性公投...那...那後來在兩年前美牛公投的時候消基會...

主持人：二零零四年的那個公投你可不可以再稍微多講一點，是誰發動的。

A01：就是...就是那個...當時...因為民進黨...啊國民黨要...民進黨要軍購案要六千一百零八億，那當時那個...那個我們有一些好朋友就覺得怎麼會軍購案這麼高，所以XXX就找了我跟幾個好朋友，我們就發起了反軍購遊行，後來反軍購遊行也沒有什麼反應啦！因為當時民進黨第二次執政嘛！所以...所以就...我...他說要發動公投...那我研...研究所有的公投法我就覺得怎麼可能過這個門檻那麼高，第一階段就是要八萬張。

主持人：所以你們那一次只是幾個社運的朋友。

A01：就幾個幾個，沒有什麼團體。

主持人：背後沒有什麼團體，我也不可能用什麼環保聯盟那個民進黨跟環保聯盟關係那麼...就是好朋友就是理想吼！相挺。

主持人：環保聯盟很愛辦公投(笑)

A01：什麼？

主持人：環保聯盟很愛辦公投(笑)

A01：不是，是千里步道XXX他堅持要辦...吼！那就...我這邊還有一個大事紀喔！！我都有把它帶過來，那一次公投很可怕耶！也去街頭發文宣然後...也...也印...全部都是用個人的身份去弄，啊！當時他...他的還要蓋章跟簽名，他不是簽名就好了他還要蓋章喔！他很嚴格喔！他...他第一早期的公投是非常的嚴格。

A04：他影本比較嚴重。

A01：而且公投提案要有兩份耶！這是我可以給...給你們的吼！那...那...那我一邊做一邊罵就對了，我就是說這是不可行的，可是因為堅持就...情義相挺啦！就情義相挺啦！（笑）連到三個月已經二千份已經很可怕了，你不要小看二千多份...二千多份放也出問題，然後後來我們要取消公投又變成一個很大的困難，因為你怎麼告訴大家你要取消公投，因為你往前衝啊...結束怎麼辦，結束你怎麼告訴連署的人，人家都把身份證字號都給你，啊你怎麼證明我不會拿你的身份證跟公投去做別的事，所以取消還要大刺刺的網站公開開記者會公開把它燒掉（笑）公投把它燒掉，這就是說那我認為...那...那我知道NGO沒有能力來發動公投，到了兩千就是兩年前美牛公投，消基會一開始發動我就說我就判斷不可能，就算消基會在結合主婦聯盟我都認為不可能，我就知道...我...我就不加入了，包

括這次那個美牛議題吼！大家又再說要再準備發動公投，我覺得這個是實力的戰爭，因為我認為公投就是選舉，公投就是選舉，選舉就是戰爭...這我的概念啦！那你...你選舉就是輸贏...輸贏嘛！這是第一個的經驗到了兩千零九年因為離島建設條例過之後博奕公投，那這是地方公投我做了這是地方公投，那地方公投我等會來講馬祖來...那澎湖那次會贏啊！我覺得我覺得是把它當作選舉，第一個澎湖人起步比較早，而且澎湖的...的...反對的人是已經長期...因為澎湖從十多年前就在談要不要公投，然後抄做地皮也抄做到上百億，可以說是真的...上百多億...那他怎麼抄，就是我買了這個土地財團買這塊土地我再賣給你...喔我賣給你們多賺一筆然後你們再往下賣，所以他是用肉粽串（台語）的方式去綁喔！那...那...但是因為那個環保聯盟澎湖很早就有大概在反了，所以當...當那個公投被啟動的時候因為已經有過去的經驗跟基礎，再加上當時的民間團體是很積極的在...在做的...就是...那個...就是主要就是XXX跟那個恩...XXX這幾個人...那...那台灣也是因為我們反賭聯盟也是剛好我也是公務部門執行長，我會監督那我也我當時會積極的解釋說因為國會監督比較死板都用評鑑的，評鑑單位很...不應該介入議題就是那是一直在公部門，但是我認為民主的過程當中二分法公部門的能量無法發揮，所以我也借著這個公投操刀，我把它當做選舉來操作，當作選舉...但是...但是因為它當作選舉來操作所以我們的...我們的操作方法就是挨家挨戶不是只有發文宣還要跟他說明講解也就是說你一戶人家喔！至少少則五分鐘到十分鐘有些時候雙者吼！像一談就是一、二個小時，甚至一次不快還要第二次所以這是一個一腳...一步一腳印，去把...去把...這個逆轉過來的，但是呢！勝了之後呢！促賭方...反賭方呢！就是又要想借這個東西去做選舉最後我們那個XXX老師後來他就贏了，他就想要去投入市議員選舉，我就說不能把公投跟涉及跟選舉掛勾，因為這是不好的我們都有提出警告，後來證明票數還是很低呀！所以公投就是公共議題，選舉就是選人頭這是分開，那...那...這是不能夠相提...那到了...那當然到了今年...二零一二年...

主持人：對不起喔！A01我也插一個問題喔！

A01：嘿。

主持人：因為你剛講的那個澎湖的那個經驗吼！但是...我的印象裡面沒有錯的話，當初澎湖的經驗先不要講那個二分之一門檻沒有設限的問題，因為如果我沒有記錯的話那個時後的投票率也只有百分之四十。

A01：四成六。

主持人：大概四成六。

A01：四成六。

主持人：我要問的是說那次澎湖公投我在觀察的時候，一個很特殊的現象是說因為行政單位不能夠去提案因為我現在在...

A01：其實行政單位本來就不能夠提案的。

A04：對，現在比較討論的是在第一階段第二階段連署提案的過程，那你們那個時候在澎湖的時候你們有沒有觀察到說在澎湖當地到底是哪些人在連署提案我們要進行博弈公投...他們...因為他們會有一個議題，其實坦白講澎湖就是XXX跟縣政府縣長掛勾他們就是想推，那你想想看一個無黨聯盟可以說服國民黨支持其實民進黨也有很多人支持只是不敢表態啦！！我坦白講因為當時在澎湖的時候，民進黨黨部主委啦！！他就說他不敢公開支持反賭因為他覺得他的選民有一半是促賭的，因為已經綁好了他被我們批評啦！那...那包括馬祖也好跟澎湖也好，如果這個...這個我未來要談的也就說這個政策是執政黨或是...是那一個地方的首長想推的時後，他會找代理人，像馬祖是找那個商業會的...呃...呃...馬祖商業會的代理人，這個可能你們做記錄要去查啦！那...澎湖也是一樣找代理人...但是代理人的過程當中因為促賭方式公部門嘛！所以他在行政上他不可能中立的，比如說依照說公投法裡面你要辦公聽會，這個雙方都有辦嗎？馬祖跟澎湖都有辦那再來的時候你還要辦說明會那說明會就是你...你像是在澎湖嘛！他三十多場的鄉鎮說明會通通一開始沒有反方都是支持方，包括縣政府不管馬祖也好澎湖也好都做那個說帖都是我們需要一個賭場。

主持人：那個說帖代理人做的嗎？

A01：沒有，縣政府一起做的。

主持人：政府自己做的？

A01：對呀！馬祖也自己做呀！我等下會來...

A03：說明會的主辦單位。

A01：主辦單位是縣政府呀！可是他上...上面五個人全部都是支持的啊！沒有半個反方。

主持人：你說那個文宣的製作單位就是縣政府而不是代理？

A01：縣政府他會包括商業部門或者觀光部門會提一個遠景，遠景就是置入了他不會那麼直接啦！

主持人：喔喔，OK

A01：不會那麼直接啦！那個就是遊走在那個法律邊緣啦！那...那...那你看澎湖沒有半個反方嘛！後來我們每一場澎湖當地的居民都去那邊抗議，抗議到最後有給一個反方啦！就變成說主席嘛！然後三個是支持的就留一個席位給反賭的。

主持人：恩。

A01：可是到了馬祖...到了馬祖就更...更絕了，他乾脆就不辦說明會，就找一個財團來辦說明會...那...那...這...那這個財團是怎麼樣這也是我要談的就是說因為跟第二題有關就是說那到底什麼樣的公共議題是可以辦公投，尤其在地方的時候比如說我舉個例子來講，如果我們今天要不要蓋賭場國家要有這個博弈政策，你有博弈政策之後你有博弈法之後，對不對，搭配離島建設條例在讓地方可以辦公投，可是現在不是喔！是國家

沒有博奕法還沒有過，還在交通部躺著嘛！就二零零九年啊！二零零九年以為會過所以中央已經有這樣的制定博奕法可是後來博奕法沒過，不是...後來。

主持人：公投沒過。

A01：公投沒過，博奕法就擱置那到今年的時候呢！博奕法還是擱置嘛！那到今年的二零零九...啊！今年二零一二年馬祖過了中央才開始要來推博奕法，那就不對了你變成地方，地方的公共議題迫使中央修訂法可是這個法是不是國家整體政策那就知道了，這就是我覺得這是很弔詭的地方，那我以後我地方說那我地方我要來獨立那我也過了怎麼辦...那...那就你什麼樣的公共政策是可以...可以在地方可以做公投，因為你沒有母法嘛！那你就在辦...這個部份是我認為未來的公投如果不設定好那個層出不窮，那還有包括那個行政部門到底有沒有中立，這我等會再講...那...那第一個就是說你在...好那我來談馬祖那依照馬祖的他...他...他是這樣說他有效公民是七千七百六十二人，所以他第一階段的連署只要是四十二個人就可以了，所以地方公投只要四十二人就可以了，那一個一萬人的城市大概是一萬個人城市大概是五十張票那如果假設是台南市，現在一個直轄市是一百萬，那一百萬人那就要幾張五萬張，我覺得還合理，那你說地方公投因為你要如果你要公投那麼容易發，那麼容易隨便發動我...我認為可是到第二階段就不合理了，第二階段...呃...在馬祖他是四百他是有效票三百八十五票所以馬祖鄉親，所以馬祖那個提案單位，連署到四百三十二票那就是百分之...那就是百分之五嘛！喔！那這個連江縣可以，因為他是一個里的人口可是在台北市如果到各個地方可能要如果佔百分之五，如果一百萬的人口要幾萬票，一百萬是...

主持人：五萬。

A01：五萬票我認為也可以...也還可以。

主持人：二百多萬。

A01：也還合理啦！但是不能...但是離島建設的條例是沒有門檻的，所以我們就算說你達到門檻之後你三個人投票二個人支持一個人反對就過了...對對對...就就...我認為本來公投就應該這樣，所以我覺得公投法全國性的連署我當然...當然...剛剛...這樣講很可觀吼！可是呢！地方性的連署我認為五萬票其實你是政黨是沒有問題，一個國會議員就可以發...一個國會議員選票就可以，但是如果你五萬票你要在地方有一個NGO來發動我們等下來討論這次我們花多少錢，我...我我...我不知道，所以我覺得這個要經過很多實驗的過程當中去談，那這次你裡面，因為...我...我裡面反方啦！因為這次公投的結果是一百七十，一千七百九十五票同意一千三百四十一票反對，所以你票很低嘛！四成嘛！那你看一千多票的人就決定台灣要制定一個公投母法，博奕法你是不是很可怕這就是很可怕，你看地方的公投結果讓中央整個政策大轉彎甚至要投入六百多億，那這樣要花多少錢嗎？連江縣政府花了二百萬還是二百五十萬可能要



查一下，他好像是二百萬二百五十萬辦這個公投那我這邊，我這邊台灣的反賭方啦！我的...我們的人事成本包括運動成本六十萬，我也花了六十萬。

主持人：做多久？

A01：呃...我們從去年五月開始追蹤，追蹤一路追蹤但是因為我把我跟我的工作人員扣掉一部份的人事費跟行政我一定要算進來嘛！去年五月份開始知道要做密切觀察，包括這段時間進出馬祖啦！三、四次然後包括串連，那馬祖的反賭方起步比較晚啦！只有不到一個月所以馬祖只有二個禮拜可是他們花多少錢，我估計的結果二、三十萬跑不掉。

主持人：你說當地的反賭方嗎？

A01：對，二、三十萬跑不掉，可是澎湖就很多囉！澎湖...澎湖我們剛好費用對調，澎湖可能是花更多錢，我們花比較少，那你看我反方就一百萬，那連江縣政府假設給你二百五十萬那是不是三百五。

主持人：你說縣政府指的是辦理選舉。

A01：辦理公投。

主持人：沒有講說代理人花的錢嘛！

A01：沒有...沒有...代理人我再算給你聽，好...那你...那你...那你突然間冒出一個財團，因為照道理來講不應該有這個財團，為什麼因為你...因為是公投法過博奕法過相關的政府配套措施出來，包括招商辦法出來財團才會出現嘛！可是財團就出現了，那...那他的錢概估他的錢五百萬跑不掉因為他有做4D動畫，他有做很多精美的文宣還有吃到飽還有摸彩...我估吼！...我估吼五百萬包括飛機票...我...我認為保守估計是五百萬，那你看整個的運動加起來，是不是地方公投一千萬改變了整個國家開賭場，就是台灣就是有賭場，這個政策所以...我我...我覺得你看一個一千萬然後由一千七百九十五人，一七九五...一起救我，然後北干島吼！支持的是四四四...(笑)...你你你...你看這就決定了...所以我都覺得...這個...這個我看都很荒謬嘛！那再來...再來我們的地方政府在這個過程當中的困難第一個因為楊縣長他就是想蓋賭場嘛！馬英九在今年年初也去...去...那個什麼...去那個馬祖吼...也跟他講你不可能吧！你不可能的啦！馬英九都直接跟他講，可是他就是要蓋呀！所以呢！因為馬祖只有一份報紙馬祖日報，你買不到中國時報買不到自由時報買不到聯合報。

主持人：蘋果有。

A01：蘋果大概總總整個島嶼大概只有賣一百份，那你買不到這些報紙，所以那馬祖日報它發行又是XXX，所以他在裡面整版的置入性行銷，然後呢！那個然後自己也登廣告然後他也幫財團背書，就是財團說要送四季國際機場啦！要跨海大橋啦！然後一個月三年營運一個月八萬塊，回饋金縣長跟他親自寫背書啦！這都是有證據的然後呢！選後他昨天發表聲明這跟他無關...那我說當一個公共政策喔！縣政府這麼樣的縣長一個人個人意志包括當時的XXX這麼樣的介入的時候，那這個公投可不可行

吼！那我就從這邊延伸出來說我認為公投吼！是一個讓選民變公民一個很好的機會，但是我們的公投從二零零四年過是二零零四不是二零零三，二零零四年過之後它就被民進黨操作，我坦白講這要...譴責...民進黨他被操作成那個...選舉機器，他讓老百姓搞不清楚什麼叫做公民投票，包括我們在那個...馬祖一樣他們也不清楚這叫公民投票，老百姓說那我反對賭場，那我不去投票，那還不包含我們這次馬祖裡面有四千多票的...四百多票的幽靈人口進來，那你就把它變選舉你就把它變成是...老百姓對公投其實他不知道公投是什麼，我認為我們國家沒有花一筆經費，在地方尤其是像地方政府陸陸續續通過地方公投法你沒有做教育宣導，第二個就是說呢...那有了這個公投法地方公投包括全國性公投我們應該是不能以政治為優先而是應該以民生...吼...比較軟性的，比如說像歐州有一些公投，啊...啊...男生是不是應該也蹲著小便，我...我覺得應該公投從這種很生活化的公投那老百姓覺得這個公投是很平易近人的...是...是跟我生活有關的，而不是一開始就上綱到政治性的公投，那這樣的話這個公投就被曲扭了，再來呢...再來...你...你...你你當你一個...一個縣政府這麼不公平的時候...不...不中立的時後，我找不到任何治他的方法耶！我也去特偵組告他我也去那個...廉政署告他，可是又怎樣...他說...他說...他說那個...他已經發生了嘛！他發生也沒辦法阻止嘛！已經現...已經當時就發生沒辦法停止，好...那我現在要替公投無效之訴，也限當地的公民可以，可是那個生態很保守根本不願提，我也沒辦法提呀！所以他們今天已經過了，發個文說...發個聲明說馬...馬祖人已經放棄提起...提起公投無效之訴，因為他們不...不...不敢啊！因為馬祖鄉親太綿密了喔！不敢...不敢彼此破壞那個關係，我也只有眼睜睜的看它...我也沒辦法...所以我想我剛剛談這個部份是綜合來談...就是說...呃...地方公投是很棒的，但是我...我覺得它已經成為另外一個從這次的財團喔！而且他跟本就是第三者跟我們完全無關，他鋪天蓋地的這種...這種用很美麗的...吼...穿著啦！整個包裝都非常的美吼！那我在想未來地方公投假設今天國光石化要在...要在馬祖...要在彰化他用公投也會贏嗎？我如果說喔我蓋國光石化每個月八萬塊包含現在台北縣新北市要說要蓋那個...核四公投因為那題目叫做不要放燃料棒進去大家都聽不懂，這題目都聽不懂，好...那我要如果說那個...那個...那個什麼...那個核能電廠的說，好那我們以後如果說...那個什麼核四繼續運轉，如果我們不要停核四台北...新北市的居民完全都不用電費，然後呢！那金山萬里、貢寮每年八萬塊，每個月八萬塊回饋金你要不要，你怎麼可能...我怎麼...怎麼...那他隨便說說就...喔！那說說而已啦！（笑）跟...跟...跟那個...跟那個...跟那個馬祖一樣啊！就...完全一樣呀！就完全就撇開呀！而且...而且他不會找縣政府他會找美國的一個...那個...核...核能工業集團的人來說，你看人家日本還不是一樣繼續核電繼續運轉，歐洲繼續運轉，我覺得現在...現在馬祖這一招這認為...認為很

可怕的戰術，就是說找一個支持方吼！從別的地方去空降下來包裝成讓老百姓搞不清楚，啊！開一大堆支票，大家就相信了啦！因為馬祖很簡單嘛！反正賭一個機會嘛！你如果投不同意...你如果投不同意什麼都沒呀！啊賭一個同意...賭一個同意搞不好還有錢，搞不好還有機場...吼...沒有損失呀！所以老百姓就覺得對呀就這樣啊！這是我簡單的做一個說明。

主持人：謝謝喔！非常謝謝那個...A01喔...給我們從二個地方性公投而且是站在反方的立場還有一些比較深入的觀察，那...各位有需要先休息還是我們可以直接錄第二階段，謝謝...那第二階段呢！是...呃...可能就比較抽象的...那當然我就強調說各位...不...不必然要去代表各位政黨的立場，因為我們今天也不是說...以一個政黨代表的方式來去討量這樣的一個問題，而是說實際參與一個觀點來去看我們目前公民投票法關於下列事項的設計...那第一個就是說...這是我們幾個所列出來的綱要，那各位沒有那個義務要針對每一個都要去發言，不過我會比較...呃...側重於說可能還是在發動的...的...的機制跟成案的門檻，這兩個問題上，因為這兩個問題也是我們這一次...恩...就是政大選研接受中選會在委託的時候，主要focus是在這兩個問題上面制度改革的問題...那我先談一下就是說，可能我自己...恩...比較中性的一些觀察...那各位恩...或許可以從我這些觀察能夠給我們一些feedback是你們的insight，我...我第一個觀察呢！看如果在人口數或是選舉權的人數比較少的地方譬如說澎湖，或是像馬祖那個問題並不嚴重但是如果是說在一個全國性的公投的話我們公民投票法的特色是說...恩...公投會這東西要不要廢，我們先把它...這個問題...可能先不要討論...就是說先不用討論它...就是公投會你把它看成是一個去審核這個公投議案的一個機制，那我...我們的特色是說...你要讓這個機制讓你去審核以前的那一個門檻就很高了，譬如說以台聯的立場來講你們...恩...可能花了三百萬然後弄了一堆人天怒...恩...不要講天怒人怨啦！（笑）就是一堆人已經幹不下去了，想要辭職你們換來的有什麼，你們換來的只是讓一個機構有那個機會去審說這個案子是不是符合公投法的規定，能不能投...進入第二階段...那我從整個制度設計的觀點自然而然問一個問題，是說第一階段如果他的目的只是讓一個審議機構也去看看說這個能不能投的話，那有需要把門檻訂成這麼高嗎？因為我們當然每個人都會想說你不訂這個門檻的話有人發瘋一天到晚在家裡寫公投提案，那公投會一天到晚要開會審這些案子，開的大家都瘋了嗎？這...浪費國家的資源，但是...你從去排除一些隨便來胡鬧不認真的提案有需要把門檻拉到像千分之五，這麼高的門檻那第二個階段才是真正實際的關鍵就是說，國家要不要花這個資源開始去動員整個...整個選務的機器，去辦一場公民投票...那...這個門檻他基本上我們現在算的母數是...選舉權的...呃...人數百分之五那...這樣的百分之五的門檻他加會不會...

其它人：提案是千分之五。

主持人：對對對，就是說...恩...沒有沒有，我現在在講第二階段。

A01：第二階段...喔喔喔。

主持人：我現在在講第二階段，剛第一階段已經講了，因為第二階段...我...我們換來的只有一個審議機構，那個審議機構現在叫公投會...恩...的審察，那真的要進去可以開始投票的...恩...真的門場券是那百分之五，就那百分之五不管是計算的母數或者是他的百分比數，譬如說我們現在百分之五可能有人會看說...像加州也是百分之五，但是加州的百分之五你要看他的母數，他的母數是上一屆州長選舉的時候那個州長他的得票的百分之五並不是他選舉權人數的百分之五去算，所以從母數到比例可能大家都可以想一下看法，第二個是大家也都...恩...有...也都有去講到的就是說，那個形式要件上面有必要做的那麼繁瑣嗎？除了有必要做的那麼繁瑣指的是說，當我們在連署的時候從制度設計的觀點我自然而然會抽象去想說需要的是確認這個人是不是願意去支持這一個案子，整個連...整個連署書啊！它的功能就在這也就是確認我...我XXX這個人是不是支持這個案子...那這個確認的格式要求有這麼的需要這麼嚴謹嗎？我現在...恩...就...大家可以稍微...

主持人：(發文件) 這個是加州他們在公投提案的連署的時候他一個連署書的格...格式，就是你會發現這一張上面呢！就可以連六個人那這六個人他這一張上面會寫你剛的名字寫出來你住哪裡寫出來，那你就sign...那最後呢！負責去簽這張的人，譬如說我我是XXX我拿這張今天拜託你們這六位簽，簽完了以後我在下面呢！我要宣誓說這上面的我都是...我保證是我真的去把他們簽來的，你如果事後查的是假的話那個法律責任由我來承擔，那...這樣子的格式跟各位所經歷過的我們的連署書的格式相比起來可能大家對於這樣的一個連署書的格式...恩...是不是有一些...一些想法，那...甚至是說...恩...在現在的整個資訊跟網路這麼的發達的時代，各位會認為說...恩...從促進啦！人民權力的行使的角度上來看，那當然公投大家有不一樣的看法，台獨可不可以公投這對台灣會不會造成毀滅性的影響，恩...這些考慮真的都在，但是我的意思是說從連署的觀點來看如果由中選會他建立一個電子連署的系統，他電子連署的系統你現在可以像類似像自然人憑證可以一個一個確認身份的方式，由中選會建立一個這樣的電子連署系統...那...在我們的公投法治下面各位從各位的經驗出發對於這樣子的一個想法是不是...當然我現在只是某個程度上是拋磚引玉啦！就整個制度上面怎麼樣更便利的這個權力的...行使的角度...這個觀點先提出一些初步可能的想法，那...各...各...各位可能在第二階段...現在我們第二階段討論某個程度上就可以跟第三階段結合在一起了，你們在...表示各位的高見的時候不用受到我剛剛那些發言的拘束，那我們是不是還是請那個X副主委先開始...

A02：從那個格式先回應好了...這...我們現有的格式經過改良了。

A04：對對對。

A02：最初還要身份證影印本。

A04：對。

A02：現在不用了，現在還要嗎？

A04：要...還要。

A02：在台灣要取得身份證號碼已經很難，在這一個身份證影印本更難...更難，對一般要去找這個審戶的或是跟一般熱心人士要很難，而且...這個事後這些資料到底變動到哪去了中選會到底怎麼銷毀沒有像你們這樣子公開像林則徐燒鴉片，這個...我確實我要擔心，我們收來的一些他到底怎麼處理，可能地方這個...這個...地方戶政事務所只是報數字給中央而已啊！東西可能還在地方，那這些東西到底到哪去了，喔！這應該...應該值得去追究的事情，好...那第二個是我們的格式應該怎麼改變喔！覺得有...確實應該好好...至少從這個從節能減碳來說人家這張可以搞六個人...我們一張一個人，當然我們每次搞連署之後有一個周邊效益啊！就是促進林牧事業的發達（笑），讓碳粉的銷售可以多更多，紙張消耗更多當然這也許是不合理的地方，所以這一種形式上的格式上的這一種精簡化我覺得應該是值得鼓勵...只是說哪一種版本是適合台灣用的。

主持人：是。

A02：這是加州的一個版本。

主持人：是。

A02：那麼...呃...這問題也就是說包括形式這個格式一個修正，包括門檻的數字的這種修正我建議呀！這個...這個...既然是做研究嘛！我們...就是採用美牛的標準，看有沒有國際看我們主要國家用的標準，比方說其它國家都用十個GDP我們就用那十個GDP嘛！

主持人：是。

A02：那應該是...應該是跟我們國際接軌的方式跟我們在這邊去檢討在這邊只是看到美國的格式來講，這樣是不足的...喔...這是一...這是這個，那第二個是談到這個發動機制的問題，這次會有問題主要是台聯，這個對公投會很多公幹啊！那麼他主要的背景應該在於上...上...上一屆上一任的立法院裡面這個台聯沒有席次，即使他少了一個對全國議題發聲的一個...一個機會、一個平台，經常可以去檢驗國政、批評國政一個...一個平台，那目前有...喔...那麼...這個...呃...所以台聯問題如果就表達，意見表達那個...原來那個因素，不存在著所以要考量反而是在國會沒有分的到一席的這些...恩...NGO團體或是比較小的政黨他們要發動的時候，要...要...

A01：主要是民間團體。

A02：要怎麼取得他們的一個...給他一個怎麼樣較低的門檻，我是...我是贊成在...在...呃...就是...兩道門嘛！我建議我是比較支持前門可以放寬一點。

主持人：就是稍微...在。

A02：就是前門門檻可以稍微放低一點...那麼，後門可以...可以維持這個東西，或是看其它主要國家的標準訂到哪裡去。

主持人：恩。

A02：那麼...我們之前在執行這個公投這個六個案子下來以後最大的問題是，他是一個無效公投。

主持人：是。

A02：他都沒有...都沒有過門檻，總...都被否決掉了那是實際結果就造成一個...一個一個...國家資源的浪費，恩...國家資源的浪費，那麼...但從另外一個角度來看因為公投要成立很...確實...確實是很嚴肅的事情，所以他確實有很高的門檻，很高難度所以後面那個門確實應該...我不曉得其它主要國家是不是也是白做，這是要考量。

主持人：恩恩。

A02：那麼，我們在這個結合第三個來說公投執行到現在剛A01也講過了，公投台灣已經執行了六個下來已經相當這個...經過...恩...政治操作以後，選舉操作以後他已經定型化了，他就是選舉的策略，當然...呃...呃...你公投的又牽涉到第二個時機的問題，投票時機的問題你有沒有跟它選舉綁在一起，所以你也很難說民進黨先進會想到跟它綁在一起操作，因為你本來選舉就在一起所以它變成這個選舉一個中的策略，那麼所以呢！恩...你從我們再從...一個數字來看六個六次公投案裡面...這個...從國民黨所提了只有兩案子...那麼最後的雖然說他被否決掉了，沒有經過沒有通過百分之五十但是就支持民進黨這一方的，他投票的強度...喔！...比如說我看第一案子是九十八同意了。

主持人：恩恩。

A02：第二個案子是百分之九十二、第三個案子是九十一，那第四個案子是九十四，國民黨的兩個案子反貪腐的同意的是五十八點，五十八那麼反聯的是八十七那換言之這樣的一個數據檢...回頭再檢證就是民進黨確定這樣一個操作公投對他的這個...這個支持動員是有幫助的，是有幫助的...所以初開...除非以後要讓公投回歸他原來的純粹面，回歸他原來這樣的機制的一個比較...恩...單純的那一面恐怕還要加入他執行投票的時機。

主持人：恩恩。

A02：還要不要跟選舉綁在一起，如果繼續綁在一起恐怕基於那種...那種操作是沒有辦法，改變...

主持人：我冒昧插一個問題。

A02：是。

主持人：如果把公投跟選舉脫鉤的話，那...恩...以您的經驗也好或者是您去猜想國民黨可能的政策立場也好有沒有可能說如果把公投跟選舉脫鉤的話，百分之五十投票門檻的門件能夠像離島建設一樣，就不要設。

A02：全國性的不要設。

主持人：對。

A02：就要歸到看國際的範例是。

主持人：對...對...嘿...就是說如果說國際上面的範例也沒有說去設這樣的門檻的話，您個人倒沒有特別的排斥。

A02：對，只是說一次要從五十八減到這零減出，不要...那這個...這個...變化很大啊！

主持人：對，可能譬如說降到百分之三十，不要說大家好像搞的很離譜說兩票對一票。

A02：假如合理的數字。

主持人：是。

A02：合理的數字，當然要做一些排除，比如說哪一類型的公投一定要多少

主持人：那...那個...當然如果是憲法修正案的公投那個沒有話講，那個大概...

A02：比方說聯合國的重要議案要三分之二同意。

主持人：對。

A02：有的是一般二分一...

主持人：是是是。

A02：我是覺得我們在...我們在執行公投的時候都是好像...恩...你來我家吃飯多添一付筷子而已，所以...所以有吃又有拿(台語)，反正公投是附帶的嘛！

主持人：OK。

A02：但是如果把它區隔開來，也許會增加應該啦！...一定會增加公投的難度

主持人：對，對...

A02：甚至成案的難度。

主持人：對對。

A02：投票結果的難度，但是正因為這樣子很難所以更突顯那個公投本身，至少他是有必要的純粹的所以公投的那種...恩...原來的意涵精神的意...這種...這種...呃...純粹性會獲得一些確保，或許比如說我們國家是有這個機制的，但是能不能成案能不能投票有結果，那是另外一件事，但是機制要這樣保持它的純粹性，因為它自己已經被操作成那樣子。

主持人：恩恩，了解。

A03：那個...看起來...我是認為門檻應該全面下架啦！這個當然說我們說去檢討過去第一個如大家的共識就是說公投已經變一個他本身就是選舉的一部份他就只有政黨可以發動，他本身他就是政治議題就是政黨在對抗的一個...一個主議題，但好幾個案子都在他建立了人民一個...一個概念上，那...但是也不僅此是因為是政治的介入，政治在那個公投的背後扮演的角色造成公投變成這個樣子，就是說你的門檻訂這麼高誰可以發動也就是政黨，當公投不是民間團體可以玩得起的遊戲的時候，大家看待公投的方式這就是政治、這就是選舉、就是...就是你們政治的戰爭，所以大家對公投的概念對公投的參與或對公投的發動的可能的意願就會

有很大的，其實基本上就是這個事情就是跟我們無關的，那如果我們又因此所以如果不去從整個門檻往下降讓民間團體真的有能力去發動公投，讓民生議題真的有因為民間團體的發動而進來這個，就是我希望像美牛公投就是一個是一個很好的試驗，他就證明了民生議題民間團體走這條路一定走不通，所以唯一要走通的方法必需要往下把門檻往下降，那因為我們門檻往下降的其實他也是因為門檻往下降之後他就有正當性不要跟選舉掛勾因為跟選舉掛勾有...也有優點他要節省成本...多...多一雙多一付碗筷來吃飯沒有多花太多錢，第二個就是他真的會提高投票率他才有可能公投變得有議題，那當你如果想要這件事脫勾的話你只要把門檻往下降，那門檻往下降現在有正當性了，因為離島建設條例通過之後兩次博奕公投其實都是投票人數的半數，作為過關點那這個就為什麼這個可以為什麼全國性的議題不行這已經...已經出現了邏輯上的矛盾，所以變成是說是...呃...至少我想就說如果政黨負起責任，(笑) 我們來收拾這個公投被過渡政治化而且變成所謂鳥籠公投或無效公投這個爛攤子的話，我覺得這個應該是可以去做的一件事，因為我們已經讓這個公投制度出現很大的矛盾，好，就是離島建設跟公投法這兩個不同...不同的邏輯，然後另外一部份我想談的是公投會。

主持人：是。

A03：我是覺得我認為公投會真的是...是一個沒有意義的設計，我常常在想公投會委員跟中選會委員到底有什麼偉大的專長上的區隔，是你負責的是選舉他負責議題。

主持人：恩。

A03：就他們真的有很大的...說公投會的委員對公投法有特別理解嗎？我舉一個例子，因為我真的參加過那個座談會，ECFA公投的時候啊就有一位我其實還算有點敬重的，名字我先不要講好了，但大家回去去查記錄我現在講他的發言，他的發言就是說因為我們公投法不是說人事租...租稅不可以公投嗎？

主持人：預算。

A03：他說ECFA是關稅所以是租稅用這一條來否決可以考慮，這個...這個我認為...我認為他已經過度的詮釋當初的立法依制了啦！

主持人：恩恩。

A03：當初的立法依制是...恐怕就是說大家不能夠用公投來降稅(笑) 把國家稅是來打亂掉，但你說ECFA是關稅所以你不能...你不能...成為公投的這個...這個要件這個題目的話我認為就是...這個太跨張，因為這個這個重點核心在市場開放不是在他有沒有牽涉到關稅，不然什麼政策恐怕都有人視關稅預算相關啦！那我就，好我就是說公投委員到底專不專業，對公投法的認識對議題的認識有沒有專業，那你多了這道程序其實只是浪費一段時間第二個就是說其實...我我...我我...我的看法就是說不如就回歸某一個機制，好，去做很低度嚴謹的議題的審察就可以，我相信一



定會有一些奇奇怪怪的公投題目會出現你不可能說完全沒有審查機制...說去界定他跟法律合不合恐怕也不一定適當。

主持人：恩恩恩。

A03：但這個機制我認為他應該非常低度非常制式而且最好用現有機制用法院用中選會用行政上的某一種客觀的審查去處理，我覺得就可以用公投會我覺得是...是有一點就特別在當走過那個過程而現在台聯辛苦的走了一個(笑)行政訴訟回來，把公投會的決議推翻，所以這是怎麼辦呢！也簽了啦！現在叫我們發第二公投，第二階段了嗎？那我們要做嗎？(笑)

A01：(笑) 等一下...X...X。

A03：我今天看到這個新聞，我心裡想說...恩...這是陰謀(笑) 哈哈哈哈哈.....(大笑)

A02：要消耗你們資源。

A03：而且要...而且要框定我們對ECFA的立場，這件事情我們在總統大選的時候已經重新定調了，好...這是一個ECFA現在不反反正他現在也沒效了，所以我...我對公投會這個機制的看法，另外一部份是發動權啦！好，我一直在想一個問題你為什麼行政部門為什麼不能發動，就是行政部門其實做一個政...政策的複決為什麼他不能把這個事情把一個政策事情交付公民呢！那他交付公民的意義在於就是說...恩...初點是跳過國會，好，就是他可以框正代議政治出現跟民意的落差的時候，我決定要交付公決這樣子，這是一個可以做的事情，那他也...他也減少了成本...喔！...行政部門主動交付那他就第一個...他...國會也不會受限於說小黨完全沒有發動權你只要現在小黨立法院沒有過半數的聯盟是沒有辦法推動公投，那走民間這個連署又是一個非常漫長的道路，時機點都會...都可能過去，等你辦出來以後...所以為什麼不能讓行政部門直接發動人民投票是塵埃落地，那他才能夠真正去...呃...讓公投有能力有可以變成一個政策處理，跟政策決定的機制那我覺得這...這事情是這樣就是說我們...我們過度把公投政治化或選舉化他的確讓大家有一點覺得好像彷彿是一個怪物或一個畸型的事情，但如果把過去都切割掉大家回過頭來就是一起來決定我們要不要...我們要不要蓋賭場，我們要不要核四廠的運轉...喔！這個東西我覺得這些議題這個...這個...讓公投制度簡單化然後回過頭來幫我們決定一些社會其實常常爭論不休的事情，那對政治人物來講他要背負的責任也不用這麼大呀！就是說大家就取決於民意那在這個...但是在這個過程中我們只要注意一件事類似像是說比如在馬祖的那個博奕公投裡面會不會有一方不實宣傳，突然(笑)或是公部門立場不中立的問題那這問題就比較好解決，好，你只要把公投制度重新針對這樣的需要去做考量我認為這些事情就可以解決，否則以現在的制度就是他永遠是政黨才會玩那他也只有在選舉的時候才要...才有可能被發動，好...那...這個...講到政黨玩到後來也會累呀！民進黨是最早發動公投所以最信...從沒有公投法的時候我們就在主張公投，然後

到現在呢...我想大家...大家因為過度動員都有一點疲倦了，對...台聯發動我們也是要動員一下，好...不然我們是中度動員友誼動員（笑）四、五萬份正常是會跑出來，如果要高度動員的話幾乎就會承辦這個業務，辦久了說真的跟剛剛A04兄說他很痛恨這部法，我到後來我不但痛恨這部法我痛恨所有說要公投的人。

其它人：哈哈哈哈哈.....(大笑)

A03：因為...我跟你講...(笑)...我這篇文章寫在自己部落格上我也不好意思到處傳啦！因為我常常很多同事可能就覺得我...我...我很沒有民主素養，好，我這篇文章叫作公投的發動與行動括弧發動公投者必讀，我是要告訴大家說你如果要發動公投你真的要把這篇文章看完，你不要...不要常常覺得說...喔！...我們現在發動這個公投可以搭配明年總統大選來...不行，照時程算下去不可能，麻煩你看一下不要連制度都搞不清楚就要發動公投那我們還有很多團體的朋友今天召開記者會說我們來發動公...投(笑)，當天下午我就約...打電話約民進黨秘書長，有沒有空我去找你一下然後走到我們黨部來，請民進黨接去辦，為什麼記者會你開工作...講到到後來我們黨工聽到公投都...，所以我當時說台聯如果那說台聯第一階段如果走成的話我們一定被迫要來做，到時候（台語）就跟你們主任聊說我可能就辭職...辭職 哈哈哈哈哈（大笑）

其它人：哈哈哈哈哈.....(大笑)

A03：我美好的生命為什麼要浪費在那個公...那個不會通過的事情，這個...這個大家今天撇開政治來講一些那個過程我都...真的就知道說就是說參與過那個過程真的是很痛苦，那...恩...呃...但是你又不能否定公投的在民主社會的價值，就是在台灣如果發展的這麼好...這麼逐漸成熟的時候，這一塊是一個殘缺，所以它只是拿來決定要不要開賭場...實在是很...誇張，而且我記得...記得想要...宜蘭曾經有做過那個童玩節的...要不要覆辦的公投啊...結果也是一樣縣政府當時也是用一個公投會的過...程序把它擋下...擋住，我...我認為我覺得應該要把這件事做一個導正然後讓公投才有機會回歸到民間care的議題上面，那它有可能正常化那政黨要做的事就是自制...謝謝！

A04：聽起來好像...馬政府大概有意思要修這個法，如果坦白說我是悲觀的啦！

主持人：對不起我提一下，你說馬政府有意思要修這個是從哪一個角度...

A04：因為我...我是從...

A03：中選會...

A04：因為...我從兩個月前參加一個內政部那個...在...在警政署辦的一個座談會，大概也是講這個原來公投法是要修，不過坦白講我是很悲觀，悲觀的緣故不是針對在坐的兩位因為你們剛剛講的都還滿實際的我覺得國民黨的本質是一個外來政權你聽起來很自...然，他就是怕...怕民眾真的...真的表達意見成功然後主導政策...他的...他的基本態度是這樣子，那民進黨的態度他基本上是一個選舉作秀的政...他也不是真的要...

要...這個爛法就是在民進黨執政的時候過的呀！

A03：推公投的時候我們有鎖。

A04：當時...當時...大家也在罵...這是鳥籠公投呀！這是...民進黨為...為這要交待一下...他在二十世紀末一直在推公投法就...就...只好讓它過，唉呀...就...一個怪胎出來，所以我不樂觀說這個法能修到比較像人的樣子...不是人在用的...那個...公投...不過如果要叫我講說希望改成什麼樣子，第一個公投會當然要廢除，我...我之前在那個內政部辦的那場我也是...我說很簡單嘛！你如果民眾真的搞懂公投是什麼的意義的話，喂！人民是主人耶！你行政院是僕人耶！行政院是公僕嘛！你僕人...公投會是僕人在...在請...在邀請...現在連那個什麼...政黨也不用了，他點一點有沒有二十一個人裡面大部份都國民黨嘛！有些頭頂上面沒有戴國民黨的帽子其實比國民黨還國民黨嘛！二十一個你如果說行政院是僕人公投會只不過是狗耶！人民是主人那隻狗、二十幾條狗可以決定你人民不可以公投，那什麼東西呀！那可惡呀！我們十幾萬個要簽個半死主人拿到你桌子上二十幾個人開會三個人反對十幾個人贊成那這個打回去，那像話嗎？這...這是民主國家嗎？我...我很直接的就用人民的主權展現就在...在十幾個人就可以打...打回來，這很荒唐耶！這當然要廢除啦！所以我剛剛有點感謝他...因為這技術上讓我們下得了台，第二個我認為那個門檻吼！全部...如果真的我修的話全部很下降，第一個提案的門檻降到千分之一，現在千分之五降到千分之一那成案百分之一然後投票的結果只要...只要有十分之一的人出來投票那個就有效，我建議用這麼簡單的...我...我說明一下我為什麼講那個...那個立委只要七、八萬票就可以到國會去講話了，你...百分之一已經在台灣現在那個選票裡面已經是十八萬人了，十六萬...十六萬張選票你如果跟立委的民意來做比較難道還不能來代表一個相當程度的一個...一個一群人的...很...明確的意見嗎？所以...千分之一...從千分之五降到千分之一連署人大概一、二萬份就讓他成案，就讓它提案，然後成案要讓他投的門檻降到百分之一然後最後只要有十分之一以上的公民願意...參...參與這個...這個公投就有法律效力，我覺得這樣很簡單...千分之一、百分之一、十分之一這樣的話我覺得...覺得未來要推公投才有可能，不然這個...這...我跟你講不然再搞幾年...幾次這個法...根本就不會有人想搞公投，搞公投都很痛恨嘛！連這麼大的黨都這樣子講，那我們小黨看折騰的多麼悽慘，以上報告

A01：我覺得...恩...第一個...就我認為從馬祖跟澎湖有公投，因為這是地方性公投我對於地方性公投千分之五百分之五我沒有意見，因為我認為你要發動一個公投這...比如說像我這次算過，你看地方...中央跟地方就是說地方政府跟我們民間跟...跟正方反方一次公投就要一千多萬，那...如果公投那麼容易發動這個...這個社...在台灣還不是那麼成熟化的民主，那個我覺得成本會很高，所以你可以以這個...地方公投千分之五跟百分之五你看

千分之五的話在...在那個馬祖也不過四十二個人...四十二個人，那百分之五的話是四百三十二那如果換算是一百萬人的直轄市也不過幾千票跟幾萬票我覺得這個還可以，但是對於那個地方公投我不曉得現在地方...我...我反對有那個什麼...上次選舉的總統的過半，我認為你既然你公投成案投票結果就是...就是三個人投票二個人支持反對這樣就過了，因為前面的難...前面的過程實在是...那個連署是很痛苦的，但是另外一個我認為在另外一個公投會的部份我們提案提了第一階段全國性的八萬人，你才可以審查這個題目合不合適，我覺得這不對應該是你...你公投會你本來就要有一個提案審查委員會，你要...這樣...這門檻跟這個在說啦！...因為...因為你審查...審查或建議我們怎麼修嘛！你建議我們怎麼修嘛！你不是說我連了八萬多個人如果你一個成...一個人的成本你抓個十塊錢的話那也八百萬...呃...一百多萬，才去說...才去少數幾個人去決定這個題目適不適我就覺得這不公平，你應該本來政府就要有一個審查委員會，那個受理民眾的公有提案，當然要幫你們可以評估啦！那看你地方公投四十五個人很容易呀！我馬上連署之後那四十五個人相對於全國性的公投我就覺得門檻太高...這個...不如那個成本，那...那...再來就是說好...再來就是公投的部份，題目的部份剛剛...剛那個X...X...X先生你有談到除了某些東西之外，但是我認為在政策上如果你沒有政策的東西然後你沒有一個母法的東西你突然提一個案子，啊！...變成民眾要去追尤其在地方公投可以做成這麼大的影響的時候...我...我認為在政...那個...在政策的部份這個部份可能要再更盛重一點，我舉個例子來講，好，澎湖三年沒過了今年還可以再提他提到他過為止，可是澎湖馬祖他過了對不對我三年如果...三年之後我再提一個反對公投的，要是換我贏了那所有的政府的投資包括...包括那個財團不就...就停在那邊了啊！好，那他停了，他三年後再提一個又過了，他繼續投資那不就瘋掉了嘛！那就是...那...那你...這個馬祖一下過一下沒過那你...那...那你...知道...你知道這就是有盲點嘛！因為我就是發動，我就是丟出三年後我還要公投啊！馬祖還要再公投啊！然後我很簡單呀！我在這三年內我找一群人反正有八萬塊可以領，我就每...每...我叫戶籍遷幽靈人口喔！四百票我就可以確定三年後的公投，四百票你...你...你花不到一、二百萬因為成本就是要花那麼高...這...這很可怕耶！我說三年後我們這樣一丟出去財團就開始思考那我要不要投資馬祖，你看這個政策就很可怕那以後...以後在地方可以色情行業該不該合法化對不對，這種玩法...所以我認為那個這個...這個...這個...這個同意不同意同意不同意這個怎麼...這個誰來幫我們解釋啊！誰來幫我們解釋呀！那再來就是說，好，你說...你說...不符就近不符的就近因為有些議題是屬於地方跟因為為什麼這個就是說比如說這次公投我們已經明顯掌握說證據是...是縣政府就是XXX跟財團是不對的，我為什麼我沒有辦法在這個公投期間檢調單位為什麼沒有辦法立刻...立刻處理呀！你要

公投過才來處理...啊說真的那個檢...那個馬祖的檢調跟縣政府關係也那麼好呀！怎麼處理，你看我檢調單位我都提了他沒辦法處理，那明顯已經看到他不合法為什麼我沒辦法制止，那這個部份說的自立救濟的部份法律效力的部份我發現到根本就沒有辦法在...有關於法律效力的部份我發現到說我根本沒有辦法在有關於法律效力在這一次我根本無解，我就眼睜睜的看著他不斷的說謊，不斷的吹牛然後呢！為什麼當時內政部不提前前說馬祖如果要...那個...那個...那個什麼...就要蓋那個賭場，水電有問題內政部長為什麼不先講，而且他們還我覺得觀光...觀光...呃...不是觀光部是交通部也胡說八道，台灣去年的觀光人口也不過總量才六百萬怎麼可能蓋賭場之後就可以來四百五十萬，你怎麼交通部也提出那麼不專業的來...你知道嗎？我...我的意思是說你...你那東西...你政府部門有政策上本來就要先講...你就讓他...你就不講然後讓它過，那對我方很不公平呀！那現在我是不是可以三年後提一個...呃...我反對楊綏生連任縣長，我可以提這種嗎？有規定不行嗎？

主持人：可是屬於第二條，他列舉的公投事項。

A04：我的意思是什麼...我的那個可以提的很多奇奇怪怪...我...我會覺得...我...我認為在這次裡面我們的結果不符的救濟程序不應該只有當地居民，因為當地居民有很多的受...我認為啦！在這次裡面他跟澎湖不太一樣他有很多因素，那...我要提我無法提因為我...我也是那個反方的代表很不公平，因為我...我辯論的時候我們允許我們去辯喔！就是說他辯論他沒有規定說...呃...反方沒有一定要是當地居民，我可以找我我們可以代表辯論，所以我找了學者來辯論可是為什麼在...那個不符程序救濟在地方公投裡面我一定非當地居民...我...我覺得這...這是不合理的...但是我...我我...我...那再來就是...所以我的意見大概是這樣。

主持人：謝謝謝謝，那個今天非常謝謝四位喔！我們現在時間...四點二十分那最後結束以前振華有沒有想要和大家分...分享，還是有沒有什麼問題，還是思為...

X老師：今天其實我有一點被這個議題這個...這個，那這個議題並不是我們所...那今天其實聽到很多寶貴的意見，那我相信針對這個...日後...就是後半段其實因為我們其實主要其實要整理...所以我們到時後整理好...也會提供給各位...那其實我們最主要的目的是當然中選會叫我們做這樣的事情很顯然是希望我們可以提出一些政策建議，所以那...因為今天特別是聽到各位的意見實際運作過，我們收到很多寶貴的意見那這些到時候在我們政策建議...

主持人：沒有，OK，那今天我...我就不耽誤各位時間了，如果各位沒有進一步那...我...今天就到這邊結束。

貳、第二場

計畫名稱	公民投票案提案審核機制與門檻之研究—以瑞士、美國、義大利、日本、法國法制與運作情形為比較研究
日期	2012 年 8 月 03 日
時間	14 時 30 分 至 16 時 30 分
地點	政治大學選舉研究中心五樓會議室
團體別	前後任公投會委員代表
主持人	俞振華
參與者 (姓名與代號)	B01 B02 B03 B04 B05 王思為
記錄人	
記錄格式	<input checked="" type="checkbox"/> 逐字稿 <input type="checkbox"/> 摘要

主持人：老師.....先跟各位老師報告一下啊！這個案子其實是中選會委託的我們的一個研究案，那它主要其實本來主要是聚焦.....喔！.....各位看到的題目是公民投票案提案審核機制與門檻的研究，其實他本來是一個跨國研究喔，是以瑞士啊！美國、義大利、日本、法國的法制運作，法制跟運作情形做比較研究，那當然.....恩.....政府的研究案他一定要有 Policy replication，那事實上最主要研究的目的是希望我們透過一些跨國文獻的比較並且提出，就是適合我們.....呃.....目前.....公民投票.....(咳)公民投票法的一些修法方面的建議，那這個計畫現在就是由呢.....我.....我是.....呃.....選舉研究中心的研.....助理研究員跟王思為老師南華大學的.....呃.....南華大學的老師還有黃國昌跟蔡佳泓也是我們選研的研究員，我們四個人.....四個人在.....呃.....(咳)在主持這個.....這個研究計畫案，那其中我們對於修法建議的部份我們其實安排了三場座談會，這是第二場.....喔！.....我們第一場的座談會其實是邀請了政黨的代表來談因為政黨代表他們有提案的經驗喔，那是請政黨的代表.....喔！還有.....呃.....還有.....呃.....NGO的代表來談，這個公民座.....公民投票的這個.....究竟我們日後公民投票應該走什麼樣的方向，那這一次.....那這一個座談會主要的目的地是希望說從歷任.....恩.....前後公投會的委員的角度喔~來談到底過去你們的經驗跟，對於.....恩.....未來的一些公.....公

投法的一個修正的必要性內容跟理由.....理由最主要在哪裡喔，我們來談這樣的事情，我們最後一場座談會.....恩.....會請學者，專家學者那只是正好這場座談會所有人通通都是.....都是專家學者喔，(笑).....那.....不過.....其實分工上還是有一些些不同喔！那特別是就.....呃.....呃.....各位都是過去公投會的成員喔，所以說我希望能夠多聽聽各位老師對於.....呃.....審查公投提案的一些經驗跟感想，然後或者是認為說我們現行的法令.....到底問題，或最主要出.....問題出在哪裡喔？那當然這個部份只會是我們的研究案的當然最後在我們在做Policy replication上面的一個部份喔！那我們最主要還是希望說能夠跟國外的一些經驗做連結，那大概.....當然各位不用去提到國外的經驗，但是我.....這是我們最主要這個研究計畫案的最主要的目的地，好，那.....呃.....我可能就各位應該都有拿到這個座談會的提綱喔，所以說我可能就先請各位就第一個問題，就是你.....你.....你們.....呃.....過去曾經參與過的審查公民投票提案案的一些經驗跟感想喔，那先.....先.....先.....恩.....先讓(咳)，先提出一些你們對於過去的經驗，經驗的一些看法，那我們先從.....呃.....B03老師先開始嗎？

B03：好，對吼！.....恩~

主持人：不好意思我先介紹一下這是.....XX大學的.....呃.....B03院長，然後.....呃.....

B02：不用介紹。

主持人：啥！

B02：大家都認識。

主持人：大家都認識嘛！

大家一陣笑

主持人：哈哈(笑)這邊在座的應該都認識，其它的因為都是.....恩.....都是政大的老師，然後B02老師是.....恩.....也不用發名片，大家都認識。

B04：哈哈(大笑)。

主持人：那就B03老師。

B03：好，那.....我就.....依主持人的指示先開始，呃.....你要我談經驗.....恩.....我想很誠實坦白的告訴各位我過去三年擔任公民投票審議委員會的經驗不是很愉快，喔，不很愉快的原因不是因為對於.....呃.....呃.....這個公民投票的.....這個審議委員這個.....審議委員會的運作啊！呃.....或者是說對於這個，它的這個功能啊這個有不認同或怎麼樣，但最大的一個原因就是在这个三年有限的處理幾個案子的經驗裡面發覺，我們的公民投票法其實存在了許許多多的問題，那這些問題啊導致於我們一般的國民要提起這個公民投票的時候缺乏一些，這個呃.....很明確的、技術性的.....這種.....這個.....恩.....依據，就是可以參考做.....譬如說提案要怎麼寫，我們總是認為好像這個很簡單的問題，但是你提案要怎麼寫其實公民投票他是一個直接民權，他直接訴諸普羅大眾的提案的寫法其實非

常重要！我認為這個提案的寫法是公民投票能不能順利進行，整個過程中會不會引起不必要的爭議裡面一個最重要的關鍵，但是因為我們現在的法令，這個.....對於這個提案其實沒有很多的指導性的規定，呃.....這個其實不是只有公民投票法，我們有很多的法律都是太原則性，對於這個在實際要適用的時候欠缺了比較具體、明確.....呃.....像一些比較先進國家的法律一樣，這個可以供我們一般的國民直接來適用.....那這個.....這是一個感想，所以說這個.....這個公民投票法除了這個，這種應該有的這種比較具體的這個技術性的規定缺乏之外，另外在審議程序啊！規定他也是因為這個可能是當初是一個大拼湊，就不同的版本不同的黨派提出來的立法的版本，然後去湊起來，所以有些條文湊起來以後他是互相矛盾的，喔！或者是說這個執行起來真的會有困難會有問題的，都出現在這個現在公民投票法所以導致你在審查的時候你會很容易呀因為這些法規的不完備還有就是說不明確對於一些這個重要的事項規定不夠明確，那使得這個提案人無所遵循，那所以變成審查的人也.....也沒有辦法很具體的去了解到底法規的意思是什麼樣，所以就常常在那一些不必要的意氣之爭上面，還有常常就讓這些（嘖一聲）提案人或者是說這個政府機關或者是說這個.....這個被訴求的對象之間他的對話不能聚焦在實質問題，就經常在那些.....程序上的問題喔！去打轉，然後互相去攻擊然後互相去做這個不必要的這種漫罵，然後這個拿去做這個政治上的訴求，也就是說政.....做為一種政治動員，所以這個就是讓我們真正想要好好的來參與這個工作的人就會覺得很氣餒，這是我剛剛講的就是很不愉快，這是.....非常不愉快的經驗這是我先講到這裡為止，謝謝。

B04：呵呵呵呵。

主持人：那.....我們請高老師。

B04：謝謝，這個.....阿X，我們都叫他阿X啦！後來有一個電影叫阿甘外傳，你應該拍一個阿X內傳，（笑）呃.....這邊大概第一任.....第一任這個.....就.....就.....就B02.....B02在，第一任要我們談談這個審查公民投票的提案的經驗跟感想，呃.....我倒是覺得.....恩.....第一任我是擔任這個.....這個主任委員.....呃.....那個時候情況也沒有很清楚大家那個問.....問政喔！我是覺得滿有趣的，我的感覺是覺得滿有趣的，所以當然我跟B03的這個看法稍微不太一樣。那.....做主席當然也很累.....呃.....然後為了了解那個整個案子的那個推動啊！（咳）好幾次的投票大概從這個中午開始吃完飯之後一直到晚上才投票，那時候到晚上才吃飯到半夜才吃晚飯，我.....感覺上是一個.....一個滿有趣啦！.....第二個就是比較累，那為什麼我講有趣？呃.....那.....我看了一下他們第二任的那個.....互相.....的變動，第二任的變動雖然.....比較有這個.....基本上來講是所謂的來講政黨立場來做變動，可是因為.....喔！.....不同的政黨產生的這個不同的審議委員會，呃.....為了把這個政黨推這個案子的看法而把它相



當的這個邏輯的這個.....呈現出來.....其實那個.....那個是滿有意思的啦！那麼，當時.....呃.....我覺得第二任.....第二任跟第一任比較不一樣的時候，我不曉得，我後來查完之後，第一任我們當時是認為要有一個逐字稿，那個逐字稿我現在回過頭去看，那還滿有意思的，那每一個人講的話現在.....都.....都.....都滿值得.....去.....去裡面去推敲的，無論是民進黨在.....在為他們的案子在做他們的argue，國民黨這邊在這邊在做他們的argue，呃.....有些當然我們.....我們不同的政黨立場你會覺得他.....說的很有道理，有些你會覺得他說的沒有道理，不過.....呃.....總是引經據典的，那.....呃.....這個.....滿有意思的，當然不是說大法官那個解釋後來是說.....這個.....侵害的行政權的那個任命權.....那個部份我自認為我自己有不同看法，那你現在說這個公民投票審議委員會，他就.....呃.....他是屬於行政權，完全.....呃.....這個可以.....決定人選的部份跟那個按照政黨比例就完全剝奪了這個.....行政人民權，然後好像這個那個.....好像那個論述上面也是有一點牽強，最後講的理由是侵害分權為原則，呃.....我覺得也是有一點牽強，不是不能變喔.....那.....那.....所以我第一個感覺是我是覺得滿有趣的，就拋開那個彼此政治性的.....那個.....呃.....論辯.....衝擊，政黨的立場的衝擊我個人倒是覺得.....滿有趣的，那麼第二個就是也.....也.....雖然那個感受上跟B03是不太一樣的，那麼第二個我比較覺得是有點可惜，那個可惜的就是如果.....如果那時候我們多做一點的話，可能現在你們的研究案就.....也許.....就沒有掉了。

主持人：(笑)

B04：那.....當時.....呃.....憑良心講喔！我不講我自己啦！國民黨裡面提的人也或者是民進黨這邊提的人，其實都相當不錯，那.....也我們在那麼多次.....的這個會議上，大家的這個討論.....呃.....很熱烈.....但是其實也滿理性的，呃.....就如同我剛剛所講的，大體上都是能夠非常強烈的去.....去.....去論述，我覺得這.....這是滿好的，但也很可惜啦！那這裡面比較可惜的一個就是說，他.....公民投票審議委員會，他的那個定位，一開始就.....當然就很模糊，同時中選會是.....這個.....呃.....受行政院來去委任來辦理的這個事情，然後又把這個審查的那個機制放在公民投票審議委員會，我們先去不去討論.....呃.....大家那個既有的論點是怎麼樣的，所以一開始的時候這個.....這個.....他.....他的行政程序上，整個行政程序上的那個地位是很模糊的，就包括說他除了委員之外他沒有任何的主要人員，那他.....他當然不會有辦公的地方，他什麼都沒有呀！那幕僚呢全都是中選會，經費全都掛在中選會下面，所以.....當時我曾經希望一個月喔.....大概可以.....呃.....至少可以開一次會。那跟中選會談，中選會是說經費上沒問題，經費上沒問題那另外就是說.....如果.....來討論整個公民投票的.....公民投票法本身公民投票的過程，呃.....審議的這個機制相關的問題等等，我們也許請各方面的專家學者一起來表示意見跟

委員們來表示一點意見，後來在一個小的.....這個講起來有一點.....有一點，大家會覺得說是不是有點可笑喔！呃.....那.....我後來也沒講...（聽不清楚），就是按照當時的後來的規定.....恩.....公民投票審議委員會如果每個月開一次會的話，假定只開一次會那.....我原本出席的那一個月的車馬費就有，我如果沒有出席的話那一個月的車馬費就沒有，喔，那還有另外一個辦法就是.....如果只開了一次會有的委員沒來，那再開一次會就可以出一個，好，（笑）其實研究時候如果原來是假定原來是，我現在忘了原來是多少錢，原來是這個.....六千塊，那你開一次會的話你沒有來那就完全沒有掉了，那.....如果是再加開一次那你第二次來的話，那就給你三千，（笑）第一次三千就.....沒有必要，那麼.....我們也嘗試開過會也嘗試再找.....當時我們請那個中選會的那個.....(咳).....那個相關的工作人員幫忙，調查時間.....等等的，所以說也滿可惜的啦！後來沒有.....也都沒有機會不然也至少差不多，將近二年的時間那麼多的人在掛，二十一位這個專家學者在，我是覺得這個可以討論的一個議題，所以這個是一個是我覺得滿有趣的，那另外一個是滿可惜的，沒有那樣的一個機會，那麼，加上有一些是.....那這個部份我是同意啦！那個B03的看法他有一些的那個.....那個規定除了矛盾之外，當然我們討論過不管公民投票本身加入一些施行細則，本身是有那個.....另外一個就是那個.....(咳).....有關這個.....呃.....聽政.....跟公聽那個.....到底.....的.....的那個.....那個實際的應該跟行政程序法是沒有關係的究竟是怎麼樣的等等，那都.....不是很清楚，所以也使得是有一些的規定.....規範是.....呃.....是有很多灰色的地帶，也使得那個聽證會本身應該有一個效果喪失了，功能上大打折扣.....那.....呃.....那當時因為那幾個案子都很急呀！憑我們當時處理第一任的時候我們處理了入聯返聯.....

呃.....(咳).....討黨產跟那個反貪腐事實上都是很急，到第二任我就是基本上我就是看情形，很少在.....呃.....有些研究來的時候.....(咳).....在審查的過程當中.....我來不及去看記錄可能是.....你們的研究我大概有再去看一下.....那.....我是覺得滿可惜的因為我們當時那個.....呃.....這個聽政的這個過程.....呃.....也是請這個委員們來推薦.....呃.....那.....由大體就是授權請我們主持人，也就是主席啦！主席是授權這個.....呃.....我們委員來擔任，並不是說我們委員來擔任，所以那個過程也.....也是非正式的一個過程，事實上那個如果要按照行政程序法的那個聽政過程的話，應該要有更.....呃.....更詳細的規範，讓聽政真正能夠產生一些效果，當然這是我撇開政治性的.....的那一個部份不談，我是說如果就純從運作上面來看的話，其實有些東西還滿值得做的，呃.....因為.....第一個法院出來的時候就是你要讓它很perfect這是不可能的事情，那都是在運作過程當中不斷的改不斷的改，呃.....那當這裡面也是牽涉到不管是這個立法的大原則，假定這個大原則.....所假定的大原則不一樣，那後面的配套也是不一樣，所以我只能因為第一個.....第一個主題是談說自

己的感受，所以我稍微講一下(笑).....呃.....很有趣喔！當然也很累.....但是也滿可惜的.....這怎麼講.....大概是這樣 ok that's all.

主持人：那我們就再接著請B02老師 (笑)。

B02：ok，恩.....就是說其實就是像剛才B04老師講的就是說我們那時候參與的那時候，我們的身份還是政黨推薦，依政黨比例這樣，所以我那時候會覺得說其實那是有點問題的，因為好像就是每個人都要去辦理政黨一職，那我去參加的時候其實我發現說其實民進黨那時候直接跟黨有關係的就是XXX喔，那其它很多民進黨推薦委員並沒有黨籍身份，所以當時在想說那到底我們.....我們的最後就是說，我們並不清楚民進黨的立場，雖然大家會推測他們提這個案子他們當然希望我們通過，那所以我那時候我採取的一個立場就是說所有的案子我都支持喔，所以親民黨也提案子國民黨也提案子，我投票都支持，因為.....我.....我是認為說公投會應該是一個.....其實剛剛B03院長講一個滿好的就是說，它應該是一個.....一個比較技術性的.....呃.....的單位去幫忙形成，就是說這個公投案到底在法律啦！然後實質上他的意義.....那他.....他這樣提他的內文是不是有問題，應該是.....我覺得他應該是比較像是這樣一個程序審查然後技術上去幫忙的一個單位，呃.....而不是在做政治決定，我覺得後來政黨就把太多的政治決定的權力放在公投會，所以公投會就變得很有爭議，我覺得這是比較可惜的喔.....那.....我也同意高老師的看法，其實他應該變得像常設性的機制，有點像法規會這樣，他就是.....所以這裡面有另外一個問題就是他的定位的問題，因為我們是叫行政院公投會，我們好像是直屬行政院，可是行政院裡面.....你並沒有，你開會是用院會辦公室.....這個.....這個.....大會議廳在開，他並沒有一個常設支援的，然後跟中選會的關係是什麼？跟行政院關係是什麼？那當時雖然我們那時候幾個案子都被否掉，否決掉不過大家都可以預期到行政院層次好像又都透過行政院去翻，所以我的意思是說.....我覺得常.....常態化然後把他更.....把它的授權他的這個職權的內容更清楚，然後予以更多的.....這個.....人員跟支援的支持，我覺得是滿.....滿.....滿有必要的，那當然後來這個政黨比例，這個就違憲了，那變成行政院，我覺得.....可能.....如果未來有機會或是你們在寫這個政策建議的時候，我是建議說，或許通盤來考量就不要.....不要從政治上來考量，就是說技術上你到底如果你真的需要一個審議委員會，那.....那他的角色是什麼？那他的人員組成是什麼？是不是能夠給一些比較法律上更清楚的規範，更.....更多的資源喔，另外我.....我從推動公投的角度，我覺得有這樣的機構存在而且變成一個常態性其實是有幫助，我們現在變成說大家什麼時候會做到公投審議委員就有人提這案子，然後大家選.....這個公投會到底會不會讓它過，(笑) 我覺得是.....這個責任開.....(笑).....我們又不是立法委員，我們不是在審這個，因為最後就算我們讓.....讓.....讓.....有沒有讓他成.....呃.....讓他能不能繼續進入第二階段，這還有第二階段問

題啊！還有最後真正投票的問題啊，這個其實這個過程都很遠，所以我.....我是認為說，其實公.....公.....公民審議委員會，很多人覺得說那種從法律的角度而言是有需要這樣的單位，只是說他的範圍有多大，他應該要做哪些事情？是不是能規範更清楚，我覺得當時公投法裡面其實是（嘖一聲）.....我.....其實高老師也知道，我們那時候要辯辯...論說我們到底要做什麼事，有些事是不是我們應該要做的，我們真的要投票嗎？其實沒有規定我們要不要投票喔！那當.....所以這裡面就有非常多.....所以公投會，運作的這個.....比如說要不要有細則.....類.....類似這樣的東西，我覺得應該是把它講的更清楚，因為我.....有這種感覺是說像當時都覺得公投，公民投票是很政治性的，可是最近澎湖博奕或是馬祖的博奕都讓我覺得說.....ㄟ~很多政府也覺得說公投其實是.....恩.....也是一個形成政策讓人民決定一些有爭議性議題的，我相信以後搞不好要不要設什麼風化專區啊！搞不好都會公投，很多人會覺得公民投票，因為很多政治人物覺得他不要負擔這個，那我覺得兩次地方公投有好像沒有講到公投會，然後也沒有講說裡面很多爭議，好像投.....過程好像滿都smooth，所以我會.....這是可能不是我們這一屆要談的，所以我是覺得說搞不好公投的內容搞不好也給它訂的更清楚一點喔，有些覺得這個爭議很大的喔，比如說主權呀！或我們那時候談的，你是不是用另外一個規範那有些真的其實我們像政治實務上都覺得有需要，我們已經有兩個博奕公投，那大家也都接受這個結果，那過程也沒有政治爭議，那好像顯然是有推動一些政策或是，像這樣的事情其實是可能滿多的是不是一定要像過去那樣把認為說把它弄進入公投以後，那政治性滿高的喔，因為如果是那樣的話我覺得這個公投會他的實質功能可能就更多了，比如馬祖的博奕到底他通過是什麼意思啊！通過以後是.....中央政府就要去支援、支持嗎？還是說這只是地方政府的事，還是這只是廠商的事.....那從台灣整體發展來看好像應該在當時這個案子出來的時候要有更多的討論，那.....所以.....我.....我的意思是說有時候有些案子在公投會裡面會變成很政治性，可是我.....我覺得有很多東西他的技術性是很需要的，可是當時其實，比如我當時被推選為委員的時候我也覺得說我不太堪任這個工作，因為這個工作應該不是在談公投需不需要，而是說這個公投提案應該怎樣行喔.....然後.....是不是真的是在公投法的授權範圍內去做，那應該是比較技術性跟比較硬性立法的這個問題喔，所以我會覺得說我的經驗應該常態化應該給他這樣，B04老師前面講的，其實我覺得他當主席是很辛苦，就.....對.....(笑).....呵呵呵.....(笑).....這.....這個主委.....其他主委都有.....都要有很多支持呀！這個主委好像.....然後.....就是說.....雖然有很.....中選會會有一些支援可是這些都不是固定的，我們也跟他們沒有什麼關係，然後就發便當簽名這樣。

B05：呵呵呵呵(笑).....對。

B02：做會議紀錄，你也不可能跟他要些什麼東西啊！

B04：連停車的時間問一下。

B02：對，也不可能跟他要說你要不要先做一些準備，你不要就說搞不好有些研究先出來的委員可以先看喔，這些東西都沒有啦！喔我是覺得滿可惜的啦！所以我會覺得說如果真的要做一些建議，你可以....我覺得你可以.....呃.....你可以建議比較從這些前面這些談喔！因為我覺得以前談的時候都太.....一下子升高到政治立場上面去，可是我覺得這個東西也會慢慢變喔，就像我前面講的比方地方公投也沒有什麼藍綠的問題，也沒有什麼政治立場問題那反而突顯說你.....這是.....就是案子的形成過程裡面，如果，更多的這個支援更.....搞不好會讓整個東西更完善，我.....我的預期是.....這種案子搞不好會愈來愈多，雖然可能一開始是在地方公投上面，可是.....搞不好會有一些跨縣市的公投也會出現，那我覺得在那時候，我.....我們從這個角度來看我覺得公.....審議.....公投會是可以扮演更多這種進入性的角色，否則一旦他若只是政治性就會有政黨立場.....那乾脆就把它廢掉算了喔，(笑)可是你還是有.....呃.....技術性審查或協助這個部份還是有需要存在的，那我個人是認為要讓公投更好，你如果政府機關有個單位是專門做這個事，他自然就會有很多東西會出來，因為我們現在放在中選.....我(嘖一聲).....就是說行政院中選會跟公投審議會，三個關係真的很不清楚，名字是行政院公投會可是你好像是在行政.....中選會.....呃.....可是中選會的功能其實又跟公投的功能其實還是有差距的，那.....所以我覺得這些都是一些，後來台聯在提案都是在爭議這些問題嘛喔，是不是中選會就可以決定，不需要公投會，還是中選會.....公投會.....呃.....行政院可以自己overwrite就是公投會的決議這樣，所以我我覺得這個.....這個.....這些層次其實都可以釐清。

主持人：好，那我們就接著請B05老師。

B05：OK，恩.....我們這一屆那個公投會我跟那個B03老師是同一屆的，其實很好玩我剛剛聽那個B04院長在那個.....講.....稱呼.....我才知道說你們都是唸B03(ㄍ)老師.....

B04：哈哈哈哈哈(大笑)。

B05：我們那一屆都是.....好像都是稱B03(ㄍ一ㄎ)(笑).....哈哈，就知道我們那個公投會裡面的委員還有跟組織之間還有委員之間有多麼的陌生.....呵呵呵(笑)，對，那.....呃.....我自己是覺得.....就是說.....呃.....這一屆.....呃.....這個.....任期結束了嘛！到七月三十一號結束，然後.....剛好有一個機會回過頭來看一下就是說，我們這一屆這個參與的經驗喔，那.....呃.....我.....我想到就是說其實從一開始參與到那個.....離開的時候，這個過程裡面其實.....確實是有很多的不一樣的那個觀察跟想法啦喔，比方說剛開始進去這個公投會的時候，剛開始接到那個這個聘案的時候，當然是有一點點覺得.....呃.....訝異，但是當然就是知道就是說是在那個.....呃.....大法官已經做出就是說依照政黨這個比例來推薦這個名單，他基本上是違憲的喔，那所以等於他是一個new start 那時候的一

個想法是說這個其實是有一個機會.....他是一個... (英文) 就是說他是重新開始喔, 那一切回歸正常, 因為確實我也覺得就是說原來公投會他的一個組成, 按照這個政黨比例他確實是有一個.....呃.....不管是就法理, 或者是說就直接民權的那個基準的概念來講那確實是有很高的一個爭議的, 就是說你基本上就是要有跳脫總統代議政治政黨競爭的這樣子的窠臼, 可是為什麼我們的公審委員會是以政黨的一個比例來組成的, 那呃.....這個政黨的競爭又會捲入.....或.....或.....或者是說把公民的.....這個.....這個直接民權行使又陷入這個政黨的競爭, 政黨又在不自覺當中又去代理了這個直接民權了喔, 那.....所以.....我一開始覺得是說, 也許我們有一個fresh start 那但是就包含了我們剛剛這樣子這一屆三年結束之後喔, 那當然我們在這裡面我們大家都.....呃.....我其實對於上一屆的那個.....那個.....呃.....就是說大法官制憲之前的那個很多的公投會的這個運作, 坦白說並不是很清楚因為比較多的了解都是, 已經大部份也就是從媒體嘛! 然後從那個已經經過審議的結果然後已經經過.....

呃.....已經付諸公投了喔, 所以其實當時的大部份的那個媒體的焦點其實也不是在公審委員會, 大部份是在這個政黨操弄的那個.....這個.....公投的提案, 然後透過公投綁大選.....等等的這樣子的爭議, 那.....呃.....所以在那之前, 我其實預設的預想的就是說, 好, 有兩個前提我覺得完全錯誤的, 當然我進入公投會的時候這兩個前提是錯誤的....., 第一個前提就是說.....level the field就是說這是一個重新的開始, 那另外一個就是說.....呃.....這個是一個就是公投會其實在整個公審的過程裡面, 也許不是很重要的一個機關或組織, 其實它他不算機關也不算組織啦喔, 那.....呃.....比較像是一個.....呃.....說是獨立委員會其實我覺得也.....

過.....這個.....也過度於.....也讓這個組織也.....讓這個委員會好像.....

呃.....變得好像很重要, 雖然它產生的那個結果, 看起來是很有影響力的, 但是就是說我一開始我預設的這個公投會它其實確實並不是一個很重要的委員會喔, 但是當我在這個委員會的運作裡面我發現就是我們這一屆裡面其實有喔.....六個提案嘛! 那我想大家都知道就是說六個提案只有一個提案.....呃.....只有美牛公.....那個美牛公投這個案子有過嘛

喔! 好, 當然五件提案裡面是沒有過的, 那我自己在這個過程裡面其實當然每一次的提案都有參與, 當然除了那個.....呃.....廢公審那一次我剛好發燒.....呵(笑), 那一次.....基本上就是說不管.....

B04: 是臨時請假?

B05: 對就臨時請假那一次, 就那一次就臨時請假, 那.....呃.....基本上我覺得不管大家在這個公審委員會裡面有什麼樣的對於這個.....呃.....這個制度什麼樣不同的一個看法, 或者是對於法的這種對於法條的解釋喔, 但.....但是既然當初接受了這樣的一個委員的這樣的一個邀請, 那.....那必需是一個等於是有一個契約的關係, 你必須fullfill你的duty (英文) 在.....在.....我來看喔! 雖然這三年裡面我也這個.....share了我跟B03老師一

樣就是.....就是這個過程其實是一個不是太愉快的一個過程啦！吼.....  
外界對於我們有很多的解讀，那.....呃.....那當然我會覺得就是說.....  
這.....這個過程裡面在.....進入公審委員會這個運作裡面，這六次裡面  
喔，就是說五個案子其實都是在公投會.....就.....就.....腰.....腰斬了嘛！  
那回過來去看喔.....那.....我會覺得.....呃.....這當然是說我們每個委員  
會對於這個過程，對於這個案子的成立與否會有不同的一些認定跟想  
法，但.....我比較也許是因為自己這個的訓練，或是說自己原來進入這  
個委員會的一個角色的一個預期，所以在這個過程裡面我也會一直認為  
就是說，呃.....公投會因為它既然就是我們回過去看這.....這.....這個公  
投法，是因為他們對於那個人民行使這個直接民權它有太.....太多.....  
的這個限制存在，包括兩階段的這.....這個連署，第一階段八萬人，這.....  
這是千分之五，第.....二階段的這個百分之五，然後其實實際上它不只  
是兩階段，它還是經.....就是兩個機關在審理，那包括就是說公審委員  
在審理，那.....那行政院的那個中選會，中選會它其實也是.....比方說我  
們這一次這個最後有這個行政訴訟的這個案子，然後就我們.....就.....  
然後我們就發現很有趣就是說，那.....其實.....那個.....中選會一方面就  
是已經提出了，就是再審，要求行政法院再審，另外一方面就叫這個公  
投會繼續重審，喔~那我就覺得那就有一個機關自己的那個，就是說到  
底中.....這個中選會跟公投會之間的關係是什麼？其實是沒有一個很清  
楚的一個釐清的，那.....其實我.....我回過頭來整個設想，我會覺得當  
初公投會的存在也根本是要去解決一個就是說行政機關他不想要去承  
擔那個就是說他對於公民投票的一個，呃.....比如說像技術上協助就是  
像這裡B02剛剛所講的，是一個技術性的協助的，這樣的一個角色，他  
不想承擔那個政治責任或是說那樣的一個.....喔！.....那樣的一個責任  
喔，所以他就用了一個審議的委員會。那假設把這個責任給外包給這些  
學者專家，但那是他一開始的設計就是一個很.....很.....政黨，這個由政  
黨這個生態組成的嘛喔！那.....呃.....但是就是說，我覺得整個由於制度  
的設計他有多門檻的多機關的喔，那使得這個公民投票在台灣的行使的  
經驗其實有一個.....我覺得滿不好的.....呃.....一個.....這個歷史脈絡啦  
喔！雖然時間很短啦！但是他已經累積出一個就是說好像就是政黨用  
這個公民投票做為一個政治操作的一個工具，然後再透過公投會來去做  
為一個攔截的機關，已經形成這樣的一個公眾印象，那.....我覺得這  
是非常可惜的一個部份喔，但回過頭我會覺得其實這個還是回到那個制  
度設計的問題，一開始就是.....呃.....如果我們要去講說大法官釋憲之前  
跟釋憲之後的那個公投會在運作上最大的差別是什麼，我覺得最大的  
差別，我覺得第一屆會是一個.....呃.....因為它的一個組成的一個結構不  
管你是否自願與否其實你都會陷入一個.....一個partisan（英文）的一  
個結構裡面，喔因為你是政黨推派的這個代表，推薦的這個代表，那  
不管每個人對自我的角色的那個認定是什麼，但是到第二.....到我這一屆的時

候我覺得它比較不一樣的就是說我們其實很多委員在裡面就是說談的就法條來去做很多的這個法理上的解釋，唯一的解釋，然後也有委員說我們這一屆其實非常的legalism（英文），我覺得我們這一屆其實非常的legalism（英文），就是說非常的重法條那個解釋，那這in the way（英文）.....我覺得.....呃.....重法條的這個解釋就是行政機關做事的常態喔，我們進入那個體制我們在那個法的架構底下我們就很容易變成是依法來去行事，但是這個問題就會陷入一個很大的一個矛盾就是說，作為一個公審委員你怎麼認知你這個角色，我其實是.....呃.....一方面我們也在.....我也在NGO我也參與一些NGO，那對於這種民.....這種NGO的這種.....這種公民社會的參與覺得這個其實已經有太多的這種資源、權力的不對稱這些不對等的問題，其實你需要更多的協助的喔，那.....呃.....就是說每一個公審委員其實你有學者專家的這個的自我的這種期許，然後也有可能你的這種.....公民社會參與的這樣的一個這樣的一個角色存在，那所以我在這個參與的過程裡面，就法條上面有很多的一些爭議的部份的問題的時候，我常常會希望就是說.....呃.....不.....不只是被這個有問題的法體制喔，給限制住或網綁住，做為一個公投委員有沒有辦法去看出這個體制的一個限制，假設我們已經是.....呃.....設下了這個各式各樣的各種.....各種的障礙之後喔，那做為一個公審委員你如何可能的在一個有問題的法體制之下不成為這個法體制的一個就是說你endorse（英文）這樣一個有問題的法體制，但是你的...（英文）這個法體制，所以這是一個非常難為的角色，那我只能夠想到的一個可能的問題可能的做法是什麼，就是說就是.....不要做深入的審查不應該在一個有問題的法體制裡面去做一個深入的審查，你在一個有問題的法體制裡面你怎樣做一個.....喔.....還是回到我原來的就是說對於這樣的一個公審委員會的.....想法就是說做一個比較是會去協助民眾行使他的那種直接權力的這樣的一個.....這樣的一個.....這樣的一個角色認知裡面喔，那.....所以在.....呃.....各式各樣的這些不同的議題出來的時候我想都會回到這樣的一個原點，所以大概我永遠是在那個每一次的表決裡面我都會是那個少數嘛！呵呵呵（笑）。

（大家一陣笑）

B05：那.....對.....那除了沒有.....缺席沒有去的那一次，那一次如果沒有發燒的話，當然也會變成是那個.....呃.....站在贊成的那一邊，不過.....我覺得這是一個有趣，因為我們其實每個委員喔，都會說我們應該把我們自己對議題的實質立場放一邊，但是我覺得這個有沒有辦法做到，我覺得坦白說是有困難的，那比方說我就曾經自問我自己喔，比方說講那個博奕的問題好了，我自己是金門人喔，那如果假設那個博奕我是非常反金門博奕的人喔！但是這個萬一做金門的這個.....這個.....呃.....

某人：呵呵。

B05：這個要博奕的公投的那個審議委員的話，那我也只能讓這個案子就是去訴



諸公投表決，對不對，這是一個就是說我必須把自己的立場，實質立場擱置，然後回到我對於更重.....更重要的更終結價值在這個委員會，它處理的還是一個直接民權的一個問題，回到那個初衷去看這個問題，那法體制的很多問題我們可以有更.....很多很細緻的很深入的這些討論，可是如果.....如果我們在有問題的法體制當我們這樣一路的操作下來跟實驗下來我們發現這樣的法體制有問題的時候，我們不斷的在按照這個法理，依循這個法理做出最精確的解釋的時候，我們可能正式會限制了很多的這些.....這個.....公民投票的它的一個行使的一個空間，那.....這個大概是我覺得在這裡面我會覺得不是對個別的公投委員的這些有任何的這種意見或什麼，而是我就整個體制跟每個人可以在這個體制裡面所扮演的角色所看到的那一種.....那一種衝擊跟矛盾，以及必須要做出來的每個不同的選擇，喔！！這大概就是我.....自己大概在這個過程裡面看到的一些問題。

主持人：接著就B01老師。

B01：恩.....其實我任期沒有做完喔！大概最後三個月我就辭職了喔，因為剛好有別的事情，那就沒辦法再參加，所以那個廢公投.....廢公投會那個就沒有參加.....其實.....回到剛剛B03老師所談到的那些經驗吼！其實我想我們第二屆委員經驗都不太好吼，去那邊出來的時候心情都會很沈悶，我還記得第一次那個討論那個ECFA的案子的時候，結束的時候我是走路去.....我是從辦公室.....從中選會出來走路去搭.....搭捷運，你如果是第一個投你會想說為什麼搞成這樣子，就是說因為我的感覺是.....我.....我的出發點跟是剛.....剛跟那個B05老師是很像是說.....呃.....make difference（英文），我想說就做你自己，那既然去做的話就是.....那.....呃.....把公投的精神整個把它catch出來，那.....那是我想做的事情，可是.....我之所以那天心情為什麼那麼沈悶就是說.....呃.....其實我那時候那第一個案子我投是投反對票喔，但是我投反對票其實我有一個很簡單的理由，其實我是看到一段話，我就投反對票，但是這段話對我來說太強烈就是說.....恩.....台聯的那個那個主席那個XXX他在公聽會的時候，人家問他說你那個主文寫說同不同意政府跟大陸簽ECFA喔，類似這個意思，那人家問你.....你要.....你要叫人家公投的對象是什麼，是同意還是不同意，結果他.....他的回答這個都有白紙黑字，我剛好看到一個記錄他是說，我要公投的目的是要讓民眾決定政府有沒有權力跟大陸締這個協定。那我聽了就覺得，這是完全不同層次的問題，就是說，如果就XXX那個角度來看的話，他要的是他要問的事，實際上是要人民去說政府有沒有權力去訂這個協定，而不是民眾同意或是反對那個協定，那個是已經不同層次的東西，那其實那個東西其實那時候我們的那個公投會委員又重問了一次你真的是要這樣嗎？他說是，我看到那個記錄其實因為那天沒有去參加公聽會，但是我看到記錄就是說，那這樣的話其實我們今天討論完全就是離題了，我跟他否決也不對，我跟

他贊成也不對，這都不是提案所要的東西……那……我如果從……我如果從一個民眾的角度，一個……一般台灣老百姓來去看說……呃……這個案子提出來的時候我怎麼去認知，我會認知的是絕對不是XXX所講的就是說政府有沒有權力去做這個締這個……締……締一個協定的權力，而是我同意還是不同意，所以，你一百個民眾裡面可能九十九點九個告……告訴你說，我所認知的提案的目的是要表達同意還是反對，但事實上那個百分之零點一的那個提案人，是要告訴你說我的提案目的是這樣子，所以外面那個案子拿去公投的話就很好玩，你說你過了也不是，沒有過也不是，吼！……那……這樣子，那這個問題然後其實持續……持續出現，就是說……喔！我們都沒有辦法去看很多很完整的就是說，既然有這個機會去實現這個公投的精神的話，那我為什麼我們不把它做好一點，我這邊倒是沒有對提案人那樣的苛求，因為很多時候基本上公投本來就是救濟少數意見的一個……一個機制，這個……這個精神我是一向沒有……沒有任何反對的餘地，但是我的想法就是說即便是這樣的話我們有沒有更好的一個……機會讓這些提案人真的很正式的而且是很……大家很清楚的把他的意見表達出來，而不需要做這麼多的口水的一個解釋或是什麼樣的辯解，那……後來在……後來幾次會議的時候我就是看到就是說包括我們公投法本身還有一些實行細則，還有一些……呃……更好玩的就是類似的就是說政見發表、意見發表會還有辯論會的實施辦法，這些……還有那個圖例的認證這些東西，都會跟所有提案都有關係，所以你的提案……都跟這些有關係，即便是後面那都是……都是什麼條例啦！辦法啦！都是一些簡單的行政命令啦！但是實際上是規範整個公投法實現的一個內容。所以……所以我的想法就是說，如果當初XXX他所提的就是說……提一個方案，他……他的公投的寫法就是變成說反對政府跟中國大陸簽ECFA，很清楚這樣寫，這個寫法是什麼，這個寫法就是消費者基金會在提美牛公投案的寫法，反對美牛進口，他立場很清楚那所以你要不要支持我這個立場，那其實我……我……我的重點就是說我們在整個規範上來講其實這些後面的細節的規範，他……他的重要性其實是不輕於原來的主要的法條內容，但是這一部份其實沒有特別的強調出來，那下一個問題就是什麼，誰要去強調這個問題，誰要去告訴提案人說你提案的時候應該要注重哪些要素，這樣的話基本上才可以達到你的目的，那這個其實不是有任何政治的考量，而是說你站在行政協助我們談的是協助角度，你可以做個動作說你要怎麼寫比較好，那其實這個工作應該誰做？我覺得是中選會，所以這個回到……喔~我們這邊其實……如果XXX老師在的話就比較不好意思。

（大家一陣笑）

B01：但是我的意思是說我們現在談了很多問題就是說……呃……事情的作業基本上……公……中選會可以協助的，但是中選會是雙手叉腰在看，他……他可能認為說太政治性的我們就離遠一點，或說怕沾到太多的不必要的

爭.....爭端，所以有很多東西其實他沒有告訴那個提案人說應該怎麼怎樣做，所以.....當這個案子送進來的時候你把這個問題丟給公投會的委員，那公投委員有時候就變成很多不同面向.....那.....回到剛剛B05老師所談到的就是說我們很強調legalism（英文）的時候，其實因為我們自己對自己定位就是說，第一個站在協助，第一個就是說依法來處理這個事情然後.....這個重點legalism（英文）其實是相對是什麼，是politics（英文）就是說.....相.....這個沒有對B04老師或是B02老師有特別的一.....一個.....意涵，就是說相對第一屆來講的話，其實第二屆應該是比較偏非政治性的獨.....獨立的考量，那獨立考量一定是跟依法的精神來談，所以把這個所有的法條相關的大小小看起來就是說其實我們想說這個進來的案子是不是跟這個法條是不是很相似，如果.....如果有的話才有討論的空間，那.....對我來講.....最大的困惑.....最大的困惑就是說，我遇到的案子裡面除了美牛案子以外其它包括蔡英文的包括XXX所提的，其實在這個法條適用上面，我都覺得說有點隔隔不入，但是這個不是我應該去處理的問題，這個應該是在之前案子在成案.....在送件之前就應該處理掉的問題，但是都沒被處理掉，所以變成很多在這邊.....那.....當然就是說.....喔.....某種程度來講就是說我的感覺就是即便是第二屆的.....的委員裡面其實.....呃.....公投委員基本上還是有一些黨派立場，但是基本上大家有個認知就是說有黨派立場是OK的，但至少你要就走法條的精神來談，但是如果你在送進來的案子裡面他在法條上的依據有模糊地帶的時候，那其實會去引發公投會委員本身的所有既有的政治立場的一個發酵的作用，那就不能討論，吼！所以.....所以我的第一個感覺就是說其實我們.....呃.....很多地方比較不好決定就是說那些法律的規定不是夠清楚，但是是也要去做，這應該是公.....中選會應該要先做好這個東西，那.....這.....這第二屆的公投會其實出來的時候.....呃.....他雖然是定義成至少從大法官會議的解釋成他變成是獨立的一個.....一個機關，但是我的感覺他.....他其實相就第一屆來講，他雖然比較沒有那麼政治性，但是呢.....他也不是獨立.....他是孤立的機關，所謂孤立的意思就是說沒有人管，行政院不管你，中選會他其實就是給你一個椅子、一個桌子、一個麥克風跟茶水，好，那.....其它事情你要自己解決，但.....這個東西其實就變成說，但是我的印象中我們在.....在會議裡面討論所有內容都是各種法條的競合跟適用問題，但是我們的任務其實是要去認定說公投項目是不是符合公投法的規定，我們那時候其實白紙黑字寫的很簡單，就是認定公投事項是不是合宜規定，就是這樣子而已，我們沒有給它.....沒有被授予太多的權力，可是一開始處理的時候基本上就變成很多這樣子的情況，所以.....呃.....我的感覺就是說是不是我們如果先處理掉有關那些實行細則或是那些地位比較輕的辦法，跟主法之間的重要的影響力的時候，那這個可能要靠修法的一個情況喔，那也會對這個計畫比較幫助就是說.....因為那個後面的實行細則.....你

要告訴所有提案人就是說，那個是很.....那個在.....在.....公投委員在考慮這個案子成案不成案的過程當中，那是不被拿來討論的，否則的話我們會設想說你這案子現在讓你成案的時候那到時候開始在做.....在做那個意見的陳述，你到底是正還是反，那民眾怎麼去理解這個問題的時候都會產生很大的困擾喔，那這邊我其實我就.....在至少這第一步我們可以先處理這個問題就是說這邊其實還不難可以先做這樣這樣的動作，那.....另外就是說.....喔.....整個在那個.....新的開始的時候.....喔.....我想一下吼！.....現在有點忘記了.....(喃喃自語).....公.....中選會跟那個公投會的.....的.....關係，OK，呃.....沒關係這個我等下再談好了，我們.....我先談到這邊.....

主持人：好，那先謝謝各位老師這個分享，特別是公投會的一些經驗喔，我想就是為什麼有這個座談會的最主要的目的之一呀！因為各位都是實際的參與者，那接著我們就針對第二個問題喔！就這.....就可能範圍再擴大一點喔！就是除了公投會的功能跟機制以外，對於公投法的一些設計你的意見，那當然這裡列了很多喔！就各位老師不需要一一的.....的去.....去.....呃！（咳）去探討您的看法，那我.....我可能比較特別在意的，當然也是最主要這個計畫的關鍵點在於第三點跟第四點，就是成案的門檻跟審議程序和對審議結果不服的救濟程序，那特別是像上一次.....上一次我們跟政黨代表在做座談的時候其實.....台聯提了一個滿有趣的觀點，就是也還好他們第一階段沒過因為其實讓他們進入第二階段他們也不知道怎樣去弄到那麼多的.....(笑)，連署嗎？就是有一點點像這個消基會的那個案子。

B05：對，沒錯。

主持人：其實也是署.....發生問題也是發生在這裡喔，所以成案門檻可能是大.....這也就是為什麼我們要去survey（英文）其它世界各國的經驗，希望能夠提出這些建議喔！那我就是希望說你們就特別針對這兩點如果.....當然這整個六個方面都可以提供意見，但這.....那當然中間這兩個成案門檻跟審議程序可能我們希望談.....最主要希望各位老師.....呃.....做個指教，那我們還是先請B03老師.....

B03：我.....我是爭取先發言，因為我等下還有個會議，先跟各位抱歉一下喔！但是因為我是有一些建議喔！我覺得應該趁你們這個研究案提出來。呃.....雖然我們在.....在這個別的場合可能也會有少數的機會可以提出來，所以可能會稍微佔一點時間我先跟各位先抱歉喔！抱歉一下。那麼這個.....呃.....剛剛你提的那個問題我先回應喔！但是我.....我今天只想對第三個問題修正的問題提比較多的意見，那你講到說這個到底這個提案門檻要成案門檻要高還是低的問題，那我覺得這個是.....是.....首先在立法政策上面就要先確定，我們的這個.....這個.....公投是要採取這個比較限制型的這個立法政策，還是比較開放型的立法政策，喔你世界各國的例子你現在做研究你知道其實是兩類理論，那麼在寡民小國啦！像瑞

士吼！像這一個丹麥，他們是比較開放型的，所以公投法案比較多比較容易成立，門檻比較低……吼……但是你在世界主要國家幅員比較大的國家是採……都採取比較限制型的，那除了地方性的公投比較開放以外，全國性的公投其實都非常非常的有限，你可以調查……喔……這個美國的憲法跟這個像挪威，喔……還有幾個像荷蘭這幾個國家的憲法都沒有這個全國性公投的規定，跟我們不一樣，我們憲法有這個創制複決權……喔！……但是這個美國也沒有過去也沒有……也沒有這個全國性的公投，他二十四個州是有這個公投的規定，但是沒有全國性的公投，英國這麼多年的民主政治全國性的公投只有二次，加拿大只有三次。就是說，這個就是我們要先確定你今天你要走的是哪一種立法例，我們的國情到底比較符合這個所謂的代議民主政治，像這些大國他們主張的是那種代議民主政治，在代議民主政治的情況之下呢，公投是補充性的功能，不是替代性的功能所以你基本上不應該氾濫，所以公投會侷限在地方性的議題，而不是一個全國性的議題。所以我覺得我先回應你這個問題，我覺得這個是你必須要在立法政策上我們就要先確定喔，那第二個喔，當然剛剛有提到幾個問題公投會第一個定位不明，這個大家都共同認……(笑)……認知的，還有……也有些……剛剛我們的這個……呃……老師們也提到說……這個……裡面似乎政黨比例產生的委員的方法有問題喔，這個B02也提了B05老師也提了，然後呢！也有提到說到底公投委員會該不該有實質審查權對提案內容，那我覺得喔這個在過去可能比較不清楚啦！但是你自從大法官會議釋字六百四十五號解釋下來之後，這裡面許多問題已經解決了，這個釋字六四……這個六四五號他明白的把這一個全國性的公……他把這一個公民投票審議委員會界定為……就是行政程序法第一百一十四條第一項第四款的參與行政處分做成的委員會，所以他不是圖利行政機關，但是他是參與做行政處分的作成，就是你要不要駁回或是接受這個公投。

B04：他也不是那個啊。

B03：那第二個就是說……\就是他的內部單位……第二個呢！他也這個……這一號解釋也特別明白的講，公投公民投票審議委員會確實有實質審查權，他不是只有程序上審查權那這……這兩點我覺得……因為可以回應剛剛我們大家幾個……大家共同關切的問題，那這個是我第二點要補充的，第三點我進到我這一個我比較激動的部份，我……引起我不愉快的部份，我覺得這個是立法者還有我們這個歷來的行政機關喔！其實都沒有盡到很大的……這……這常常發生……我們常常是……法律不……不周全……啊！或是有法律沒有人去把它去做比較清楚的一個宣導或者是一個詮釋，然後讓我們一般的人民喔可以有一個比較清楚的一個適用的一種一種方法，他他他……知道怎麼去適用，我們現在就以剛剛的那個大家都提到的這個……X主席呀！XXX主席提到的這個提案，我特別把他的提案的主文帶來，我唸一次給各位聽你們就會知道這個提案啊！他

的問題在哪裡，他其實就涉及到這裡面所有應該要修法的地方，這個提案嚴格講是有一點冤枉了就是公投委員在裡面搞半天……

某：（悶笑）

B03：然後被一大堆人這樣誤會，真是有一點冤枉啦！你們聽聽看這個提案的這個主文……你是否同意政府與中國簽訂兩岸經濟合作架構協議，你是否同意政府與中國簽訂喔……那你們知道我們公投法三十一條……呃……三十條有明文規定什麼叫做通過，就是有投票權的人有一半以上來投票，然後這個投票裡面有效票過半，二分之一以上叫通過，你們要注意他寫同意，三十條……三十條就是投同意票的人過半數這個叫通過，那你看這個提案他的設問你是否同意那照道理這個不用你問啦！因為同意不同意選票上已經有了啦！你們看他剛剛那一本，他就是要問你同意或不同意嘛，所以你這個不嚴格講是主文裡面是不需要存在的東西，可以拿掉。因為同意不同意正好就是你要問的，對不對，所以如果拿掉這幾個字你會變成政府與中國簽訂兩岸經濟合作架構協議，就這樣。他沒有表明他到底是贊成或反對，你知道嗎？那……這個就……這個就回歸到為什麼法律……我們講說法律不清楚，或者是法律清楚但我們沒有人去真正的正確的去解讀它，你看我們公民投票好了，第二條第二項規定，全國性的公民投票適用事項，他只有四種，這四種歸納起來就是一種是創制案一種是複決案，就是一種是法律複決或政策複決這是兩種，對不對，然後再來……再來……再來就是這個立法創制或是政策創制，啊或者是憲法修造它的複決所以把它歸納起來是只有兩種，創制跟複決，這是明文。那麼另外我們公投法裡面提案第十六條，立法院如果對於這個重大政策創制複決他……重大事項認為有必要他可以針對到底政府該不該，就是……其實就是對政策……政……政策到底該不該有或者已有的政策該不該廢掉，這個是重大政策的創制或複決，立法院是可以提的，可以經過這個院會通過可以提起公投，所以這裡面也只有創制複決。各位，只有創制複決，那麼第十七條這是另外一個來源，就是……國安公投，就是國家面臨外力威脅主權有改變之虞的時候，總統經行政院會的決議，就國家安全事項交付公投，這裡面就比較沒……不清楚他到底是創制或複決比較像是我一般講的諮詢性公設，就是對於國安事項，比如說面臨到外敵由其這……這條是針對大陸啦，外敵威脅的時候，如果說……這個……這個要給主政的人一個……給他一個……給他一個後盾的話，那就是訴諸民意嘛！這當初的設計你可以看得出來，所以只有這個條文是看不清楚到底只有總統提起的公投案，你沒有辦法界定他是創制或複決，他是諮詢性的，就是徵求你的意見到底簡單的講就是統一好還是……獨立好，那如果好……這個……那……除了這個提案這是特別規定只有總統才有權，那立法院跟一般人民其實就只有創制跟複決，那剛剛你們再把它再對照一下黃主席的那個提案，你認……你把他同意那個去掉以後政府與中國簽定ECFA，到底他是創制還是複決，他沒有立場啊！他在說

明裡面有講說他是反對的，他要複決，可是我們投票的時候是針對你的主文去投不是嗎？那你的主文沒有立場啊！你怎麼投呢？你怎麼算通過怎麼算不通過呢？你如果是寫說政府不應該與大陸簽定ECFA那麼就是我們講的複決。

B01：複決。

B03：那我同意你這句話，這一段命題。

B01：對。

B03：那.....那這個就叫做複決。

B01：複決。

B03：啊如果我今天寫的是說政府應該跟中共簽定ECFA，那個假設性的還沒有簽我認為你應該簽ECFA。

B01：創制。

B03：或者是說.....那就是創制，對不對，所以這個創制或複決喔！就是因為你這個類型，第二條的類型，你今天如果不把在立法理由把它講清楚說我們國家的公投其實我們就是只有創制跟複決，沒有諮詢性公投，所以呢！你如果根據這個延伸出來你應該要給人民一個教示規定，創制、複決你要怎麼寫這是我剛剛為什麼一開始講的技術性問題，你.....結果因為你沒有講嘛！你沒有講所以大家就.....各自解讀嘛！各自解讀提出來以後他就認為明明我們認為說這個是沒有辦法投的一個命題，因為你的命題看不出來你是創制或者是複決，他跟那個美牛跟那個什麼.....呃.....你講的那個.....

B01：消基會美牛。

B03：即使.....消基會那不一樣的.....那很清楚的說我們反.....

B01：反對。

B03：反對怎麼樣嘛！

B01：對。

B03：這是.....那是複決嘛！這個是.....這個是為什麼喔！我三次這個案子我都投反對，因為你沒有辦法叫人民去就一個你沒有實.....照道理我們做實質審查就要審查你到底是創制還是複決，都不要扯到政治因素，創制還是複決你告訴我複決但是你的主文根本就.....沒有看.....看不出來是複決，那通過怎麼通過呢？ㄟ！我們的三十條已經有明白的講通過就是同意超過半數就叫通過耶！他沒有講說你不同意超過半數也算通過耶！對不對？因為你如果同意不同意超過半數就算數.....那個叫做諮詢性公投，如果沒有設定立場我問你這樣好不好，你同意這樣好不好，那叫諮詢性公投所以這個是.....這是第一點我覺得我們第二條跟十六、十七我覺得我們要再更清楚，政府在立法我沒有特定立場我.....我.....不認為說這個我不去建議說，我到底該不該有諮詢性公投，但是我覺得如果我們的立法的意旨是沒有諮詢性公投，那你要再把它弄清楚，要不然就要施行細則你要用教示規定就是你要讓它很清楚告訴老百姓說你如果是創

制案你必須怎麼寫，因為這樣我才有辦法設計這個投票，如果你是複決案你應該怎麼寫，ㄟ.....這個東西很重要，因為你命題就是命不清楚你叫人家怎麼投，這.....這是第一個，好那你如果說公投會連這個都不審，那.....這個機關你存在要幹嘛！我就請教.....這.....這不審...你.....我們不是去審他的立場喔！只是.....不是說你該不該反對、該不該創制喔！只是審說你要叫人家投票你要怎麼投嘛！對不對？人民怎麼表意，你現在除非改變三十條還有緊接著那個投票以後的後續的結果通過不通過他有一個效果的規定，ㄟ.....如果根據三十、三十一條我們真的除了第十七條以外是沒有諮詢性公投，因為我們的公投都是有效力的啊！通過就會有拘束力喔！這個跟諮詢性公投的另外的特色，諮詢性公投有兩個特徵一個是沒有立場，它只是像民調一樣用多數人的意見，第二個特色沒有拘束力non-binding（英文）.....你們去看各國的立法例，這我相信你們團隊應該都知道有這些訊息，這個non-binding（英文）的這個諮詢性公投啊！因為在民主國家裡面他有必要性的問題啊，就是說你.....你.....犯得著用國家.....機.....機關.....國.....稅.....納稅人的預算，去做民調嗎？你自己執政的人你自己照道理來講就叫政黨去做民調嘛！候選人自己去做民調你怎麼會叫拿著.....除非像我們剛剛講的國安事項重大事項以外，你怎麼會動不動去弄個民調呢！你.....叫.....叫人家用公投去.....叫.....動員大家來先跟你過濾一下，這是不對的嘛！對不對，所以這個東西都是要先釐清的，所以我們的法律喔！你如果從它第二條第三十條來.....這第三十一條，你把它連續.....把它做整個邏輯體系的解釋，它是沒有諮詢性公投的啦！那除了第十七條以外，但是第十七條很不幸的只有總統才能提，一般國民不能提啊！.....這.....這是我第一點我覺得一.....一個不一樣的地方，第二個就是說我們剛剛講我們的技術性的條文的規定太過缺乏，那.....現在就是有一個問題你要不然就是講的很清楚另外一個解決方法就是你在條文裡面你要給主管機關或是公投會有一個修改它主文的權限，ㄟ.....美國二十四州的.....這個公投的規定，它有四五個程序，其中一個程序review的程序就是文字language的修正，因為他知道你們都是.....大家都是外行，你寫出來的東西不見得人家看得懂或者是會詞不達意，有些時候寫得會變成雙層否定的時候，ㄟ那個會...老百姓連投票都不知道怎麼投你知道嗎？你如果那個條文寫的雙重否定喔！那他不知道怎麼去同意或不同意你知道嗎？所以我認為這是非常重要的，雖然它是技術性規定，你一定要有名目去.....去.....去.....這要不然你就是要像別的國家一樣授權這個審查主管機關，就像美國這些還有一些其它國家他根本不用經過你同意，他覺得只要照你的意思他就可以幫你改.....改的讓它明確，好讓它可以投票，但是我們歷任公投這兩屆都有一個共識就是說因為這個提案人他也是好幾.....要上次大選的好像是百分之五.....

B01：千分之五.....千分之五。



B03：千分之五連.....提出來的東西我們不應該隨便去改他的文字耶！

B04：（有發言，但聽不清）

B03：可是.....可是理論上這個尊重很重要，但是實際上喔！你這樣會害死人為什麼？因為明明他就詞不達意嘛！他的主文就跟他的這個理由就.....就是.....就是不一樣嘛！但是我們條文裡面沒有明文的授權給我們公投會可以或者是主管機關可以去修正條文，可以去修正他的公投提案內容，所以這個是另外一個問題，這個就是在.....在修法的時候，第二個問題，第一個就是剛剛講的就是要確定，我們的公投的這個提案的種類到底除了創制複決還有十七條的那個總統國安提案之外，有沒有其它的這個類別像諮詢性公投，有沒有，准不准許，喔！這個要先確定，第二個，這個.....公投會的這個.....呃.....或者是主管機關，對於公投的提案有沒有依照它的真實意義，然後進行文字修正的權限，這要弄清楚喔.....這.....這個現在條文裡面看不出來，所以這個是有待以後修正的，那麼再來還有一個就是說這個審議程序現在是亂七八糟喔，那個.....就是這次判決裡面可以看.....你看，第十條，第十條告訴你說這一個.....提案要.....這個.....審議委員會收到以後十天內要完成審核，規定不合的駁回，規定符合的話舉辦公聽，好，這第十條告訴你的，第十四條告訴你說主管機關就是指的就是現在授權給中選會，中選會他就他的提案審查以後如果認為沒有第一項前四款的情況他就應該送給公投會來審定，然後公投會要在三十天之內做成決定，ㄟ.....一個是十天一個是三十天喔！那一個是你.....你這個就是.....理論上也是我們也是要等到現在的中選會審完我們再審，但是你那個審完了，你十四條是規定我三十天做決定就可以啊！你第十條告訴我說十天內要做決定啊！這兩個條文就是當初那兩個版本合在一起，就造成亂了，所以後來為什麼施行細則，就直接跳到說第十條不用，用第十四條。

B04：是很奇怪的。

B03：所以這個不能去怪這個.....這個執行機關行政機關，因為你立法.....立法院應該罵.....立.....立了一個這樣的一個烏龍法.....法案，這是立法院該譴責的，這該譴責的不是中選會，更不應該遣責公投會，這我不是在為我們在座的同仁講話.....這.....這.....你搞一個這個東西矛盾的東西互相不能夠扞格，不能夠存立的東西你叫我們去執行這樣做也不對那樣做.....這樣吃也癢那樣吃也癢，對不對，所以這個是.....是.....就是.....第三個要改的，就是說這個喔！這一定要去，一定要去把這兩個條文去釐清，就是簡單的講就是審議的程序到底是十.....第十條...要走第十條的路還是第十四條，第十條的路其實很不可行啊！尤其那個十天的規定，實務上做不到.....實務上怎麼可能十天告訴你結果怎麼樣，還要開公聽會，對不對，何況喔！你看這一次的那個最高行政法院的判決也是亂七八糟，它完全違背這個條文的文意解釋呀！第十條明明講說我十天內審的以後如果我認為不合我就駁回，然後我認為符合我才召開公聽會喔！它

這一次判決我們那個中選.....那個.....中選會輸的原因它是說,你條文規定你要辦公聽會,他忘了那個公聽呀!那個其實是指不是指你那個准駁的行政程.....行政處分做成程序的公聽耶!是你成立以後,它這裡明白的講說要確定公民投票的提案內容,ㄟ~這裡也印證了我剛剛講的,這提案內容其實就是要本來要授權給公投委員會可以,你已經准它成立但是你要看它的內文是不是邏輯符合文字使用是不是真的能夠反應你的意思,還是說你在瞎.....瞎唬弄,這樣.....這樣子啊!你知道嗎?但是你看它現在你要把它解釋成它現在把它解釋成說你一開始就要辦公聽會了,你知道嗎?這.....這.....這個我們現在法院也是很厲害喔!這個.....沒有違憲審查權但是呢!但是.....沒有憲法解釋權喔,但是他這.....這.....這.....這個.....這個很明顯的就是在做憲法解釋,因為它已經在推翻條文的立法的明文嘛!還包括第.....它包括什麼叫做通過喔!他自己做的解釋都跟第三十條完全不一樣,第三十條是有說同意過半數才叫通過,它把他解釋說同意過半數有通過不同意過半數也通過,呵呵呵呵.....(笑).....那個叫諮詢性公投啦!不是不可以啦!但是你要先把第三十條修了啦!要不然第三條這樣寫就不行啦!因為條文就白紙黑字嘛!不容許你解釋的空間嘛!對不對,所以這個都是在.....我覺得在這個公投法裡面整部公投法就是我們簡單的講當初可能先求有再求好,所以這個立法的.....技術喔!非常的不好,好,所以你在人民在.....不管是在公務機關或是說這個.....行政機關或者是人民你要來動用這個適用來這個動用這個法律喔!來行使你的公民投票的這個提案權我.....我.....請求權的時候.....這個提案權的時候,你.....你就會有障礙,還有你會陷這個中選會跟這一個公投會公.....公民投票審議委員會於不義,為什麼?因為他不知道,他不知道怎.....怎麼做才對,喔!所以這個是.....抱歉我佔太多時間了.....就是.....把我.....我是一次把我的意見講喔!那.....我本來應該很禮貌的來跟各位.....各位來跟我對辯,不過這個抱歉我等下還有一個會我要先離開了喔,好,但是我是把問題丟給出來,丟這幾個問題回去看看跟你們後面那個問題.....那個設問是不是有關係的,好,謝謝。

主持人:好,那謝謝吳老師,其實我們今天這個程序喔!因為我們.....我預計本來是在兩個小時內要把這場結束,因為我知道各位老師都很忙,所以其實第二個題目跟第三個題目喔!我覺得其實大家可以我們就可以合併來由老師來提意見喔然後.....(停頓一陣子)。我覺得後面這兩個部份就.....避免了,然後老師.....兩位老師可以.....

B01:水(台語)!結束了

B05:這邊看到你們的那個...ㄟ,是要結束了嗎?

B01:因為....因為.....

B04:其實我.....我不曉得你們那個第二屆.....叫.....不曉得耶!第一屆有這麼不愉快嗎?沒有吧!大家壓力都很大是沒錯啦!沒有什麼不愉快的

(笑)，所以這裡面有一個關鍵喔！我是覺得建議你們研究團隊喔！這個案子.....

B02：第二屆可能比較嚴肅。

B04：呵呵呵呵(大笑)。

B05：呵呵呵呵(大笑)非常認真.....

B01：我們那一屆都很認真。

B05：非常認真，但是我覺得太認真.....非常認真。

B04：他們全都是legalist (英文)。

B01：我們經常，我們是開會到，開完會時不能出來，呵呵呵呵(大笑)。

B04：這樣子喔。

B01：外面有人圍著.....呵呵呵。

B04：那.....我會.....其實這個案子一開始，我就.....知道這個案子當時中選會那邊是有問我要不要做，但是我是說我現在考試委員.....所以就沒有去，那.....原始的idea它那個處長也跟我談過，那麼.....雖然政府.....這不是題外話啦！這個.....建議研究團隊啊！你們去找一下那個之前我們那個法司科科長XXX.....，X.....

B01：X...現在還是呀！現在是處長。

B04：現在是處長。

B01：嗯，對。

B04：他對那個法規之間的衝突矛盾喔，他相當清楚，當時我跟他都有談過.....

B01：可是.....對不起.....我插個話，就是說我知道他很清楚對不對，可是那為什麼當初.....人家那案子送進來他們做形式審的時候理論上為什麼沒有表示任何意見。

B04：我我.....我解釋一下.....呵呵呵呵(大笑)。

B01：而且都把問題都往後丟。

B05：他們也承認啊。

B04：對對對，第二個就是你說XXX知道嗎？XXX知道。

B01：對呀！

B04：XXX知道，所以你們如果要談這個法令。

B01：所以我們在後面吵了半天，都是前面沒有處理好。

B04：法律的實行細則還有那個，還有那個公民投票審議委員會.....那個之間的矛盾，他們大概都知道，我跟他們都談過所以你.....你可以去.....去請他們開誠佈公把問題全部坦白。

B01：呵呵呵(笑)。

B04：可是到了正式開會的時候。

B01：他們就不講話。

B05：對對對。

B04：不講話，他會講說要尊重你們委員。

B05：對。

B01：對啊。

B04：因為他講太多不太好。

B05：這就是行政機關不願擔負責任。

B04：所以.....這個.....這個我們考試院要加強訓練，人事總處要加強訓練.....

B01：可是他們理論上應該是對整個立法精神沿革最清楚的人啊！

B04：對啦！

B01：我們是.....

B04：但是他會認為這是你們委員會的事情啦！

B01：我們是中間被.....被請進去然後.....做這個工作。

B04：這這.....所以.....B03的那個建議的那些東西，我都贊同，那些東西都要改，關於那個.....那個時間啊！然後那個.....矛盾啦！審議的程序等等，是不是要訂的更清楚，這個我都更贊成，這要不然就修的順一點，第二個有關那個案子該怎麼寫，呃.....也許我現在在考試院裡面喔！我會比較建議是說，回到我們的母法上的規定.....就是這案子究竟有幾種方式，我們團隊喔！去整理一下喔！剛剛B03說的美國的條文怎麼寫，那個瑞士的公投案是怎麼寫，義大利的公投案是怎麼寫，看看能不能整理出一些.....一些能夠.....將來就是說你要像那個.....就把那個案子給他鑲嵌進去，那這樣比較沒有.....沒有.....讓他沒有爭議性，那這個東西並不必然是，我覺得.....是他.....他們這一屆也不必然是有那個剛剛B05講的都是就事論事，反而那時候我們.....我們很政治的考量事情的時候，我們其實也不是很政治，我就是必須這麼講，有一個政治立場但其實很多東西.....呃.....因為今天有很多因素我都不能講。

B02：呵呵呵呵(大笑)。

B01：關掉關掉，先關掉。

B04：好，你要暫時關掉一下我就可以講。

(後面這邊有點混亂，誰講話不是很清楚)

B02：這個怎麼關.....看看.....

B01：拿出去外面好了。

B05：呵呵呵呵。

B04：這個先暫時拿掉

B04：.....怎麼去界定那個public good？這個東西民眾跟菁英會有不同的意見，他不是各爭一席啊，是在全然的主張那個那個那個主權在民，完全的民粹主義，也許我用這個民粹主義不是很恰當，那有關這個公民投票的那一些主權在民的論述喔，事實上大部分都差不多，啊~那因為我本來想寫一本書的，那麼他其實某種程度是一個目標，那個public good(英文)跟public value(英文)這一個部分的價值，這一部份的價值跟菁英

事實上是有關係的，那我再提供一個數字也許你問XXX就知道，他做比較保守的運算，就是說不跟任何大選綁在一起，單獨實施一次的公民投票，假設說是一個案子的話，大概那個成本的估算是，那時候估算是五億，現在估算啦，我問過XX，XX現在估算大概是要十億，單獨一次的十億。那如果說一個正如B03所講的那個審查的結果，大家覺得不方便改，但是覺得這個案子也許沒有什麼政治性，但是就覺得就是來一次公民投票，那那個案子根本就亂七八糟，使得那個投票的過程，大家都搞不清楚什麼是同意什麼是不同意，一次下來就十億了，就就.....這個是要去考量的，所以公民投票審議會事實上是有function不是沒有他的function，喔那牽涉到B03剛剛所講的，這個東西喔也還是涉及到中選會跟公民投票審議委員之間的關係，當時有一個案子，就是我們第一屆的時候有一個案子，那個案子是那個江丙坤提的兩岸直航的。

主持人：嗯。

B04：那兩岸直航那個案子，ㄟ～中選會事實上一開始就把他打回去了，因為他違反了那個一事一案的原理，所以就打回去了。打回去之後跟那個....因為那個案子實際在推動是XXX，所以中選會.....中選會跟這個XXX來協商，我也在。希望他變成這個一事一案，中選會居然有這個權去做審查。像XXX這個案子根本中選會就跟他講說你這個案子投下來很難去符合同意或不同意那個結果的呈現，你就叫他改，改一下就是前面加個這種不應該簽ECFA，這個案子你們根本沒有理由.....反對嘛

B05：對。那個憲法....那個公投法十四條，那個公投法十四條裡面去談的就是主管機關。

B04：ㄟ.....

B05：這主管機關其實指的就是中選會。

B04：就是中選會嘛。

B05：所以我們內部在討論的時候也很多爭議在說：那個我們到底能不能引第十四條那個內容，提案跟內容那個有爭議或矛盾的致使不能瞭解其爭議的這個條文。

B04：對對。

B05：嘿，所以就是其實我們那時候有在覺得說，就我後來整個看會覺得說，就是中選會它選擇在....呃....責任外包啦.....就是說他不做這樣不承擔第一線的責任。

B04：他不對嘛。

B05：對。

B04：他公民投票法裡面有一些形式要件的審查又是中選會，你怎麼可以這樣.....

B05：對，所以.....所以其實那也是那時候我就會覺得說，其實.....那個公審委員他其實變成了那個職權，雖然說有那個實質審查權，可是....如果真的要非常的按條文來去看的話，條文裡面把那個權力是給予了主管機關中選會。

B04：中選會嘛。

B05：對。

B04：而且他那個形式審查第一階段的那個簽名喔，當時我記得好像是XXX提的吧。

B05：嗯。

B04：向中選會提一個說明。就是說那個各縣市的那個簽名喔，就是第一階段成案的那個簽名喔，連署案，究竟是怎麼審查那個簽名的，中選會從頭到尾沒提出說明。

B05：嗯。

B04：這是委員提的，他.....這個是他要做形式審查，他的責任啊，這還不是他的職權或什麼，這是他的責任。

B05：但這.....

B02：航空法他就自己審啊，不需要.....呵呵。

B04：但事實上他是第一線啊！

B05：對啊，對啊。

B04：所以這個也要搞清楚。

B01：所以就變成說，中選會在這個整個過程功能只是看說這些連署人對不對.....

B05：對，他只是在查.....

B01：只是在做這個動作.....

B05：身份證查驗。

B01：其他....其他好像沒有做。

B04：其實一.....問題他已經做過，就是那個江丙坤那個案子。

B05：在兩岸直航那個案子，他不是.....

B04：究竟是一事一案還是這個兩事一案。

B05：所以.....

B01：對。

B04：他事實上都...他已經做了實質上在這個把關的動作。

B05：所以不一致嘛。

B01：所以所以是到到那個黃昆輝那個案子的時候，他們又收回去的。

B04：對，又收回去了。

B05：對對。我記得我們那時候開會的時候他們曾經說過他們覺得沒有問題，所以再送到中選會。可是那時候公投會是覺得有問題的。

B01：對啊。

B05：所以這個就會變成.....

B01：所以我們在開會的時候，我們很多問題除了就是我們自己內部，就是委員相互討論之外，我們還花蠻多時間在問中選會.....就是問中選會說你們到底做什麼動作。

B05：這個職權到底是在。

B04：哈哈.....那...其實這個我也不太好講，因為.....XXX曾經跟我討論過這個問

題，就是說跟中選會之間怎麼溝通跟協調啦。

B01：嗯。

B04：因為他有.....他有一陣子你們第二任在行政的時候他負責這個事情，後來就沒有.....他就改變了職務之後他就沒有負責這個事情。

B01：因為其實中選會的機構，中選會的第二屆其實也重新改變過，它現在是獨立單位。

B04：對，沒有錯。

B01：所以理論上來講他更有那個.....

B04：他更有更有...那個.....

B01：有民意基礎去做這個動作嘛。

B04：更有那個民意去做這個事情，OK，那這個是在修改法規的這個部分喔，那麼有關成案的那個門檻喔，呃....二條的各個案子喔，我是覺得...呃....很多東西是在逐漸政治化逐漸演變過程當中喔讓他慢慢完備起來，那在這個過程裡面，是不是完全採取同意的一個門檻的規定。比方說：全部合格選民的二分之一出來投票，二分之一案的通過，不同案子也許可以有不同規定。那這個在世界其他國家也有例子，不是沒有例子的。

B01：嗯。

B04：有一些根本是無關緊要的案子，那這些.....我講無關緊要是指是說跟那個那個整個那個大的政治什麼關係比較淡的東西，你說像...對不起啊像博奕這個東西，也許....

B05：嗯。

B04：B05我知道你的立場，但是如果今天博奕在....不是在離島，按照離島條例如果是在任何一個地方舉行的話。

B01：就衝...衝衝看。

B04：也許門檻不要那麼緊嘛，當然你會反對啊。

B05：不會不會，我覺得那個責任應該是公民自己去承擔的。

B04：對啊。

B05：去討論的，就是說在公投會去做這個決定嘛。

B04：對。所以也許可以，你們可以看看不同的案子喔，給他一個建議，到時候政策.....政策性的建議。喔~如果是大的案子，也許比方說牽涉到兩岸之間的，那這個非常敏感的可以需要半數的人出來投票，半數的人同意。

B04：喔~那你涉及到主權那個那個領土等等這個都是，他們都到修憲案裡面去了，修憲案有修憲案的門檻，那一般的這個案子，我覺得是不見得要管這麼緊，包括那個那個那個經濟投資案，ㄟ~租稅也許稍微敏感一點，租稅案如果要開放的話也許就是一半一半。那麼有一些重大投資案呢也許就不需要那個成案的門檻跟通過的門檻喔那麼高，這個是可以分門別類喔，你你們去參考一下別的國家的狀況究竟如何，OK這個是一個。那麼另外一個東西是對審議程序結果不符合，你到....現在為止，我不覺得那個程序上有什麼太那個，因為你現在唯一一個東西就是說他行政

程序是這樣規定的，你經過訴願委員會，因為他是參與行政處分嘛，這部分現在是確定，就是大法官六十五號解釋，基本上是確定，確定之後你經過這個訴願，訴願不....呃～你不服，當然打行政官司，打行政官司最後不服，到大法官釋憲。

主持人：嗯。

B04：大概一般的程序都是這樣，這個過程當中還有什麼別的特別救濟辦法嗎？我不曉得有什麼特別救濟辦法。噯～很難想像的出來什麼特別救濟辦法。因為你是特別側重這兩樣，所以我大概初步給你一些那個建議。

主持人：好，謝謝。B04老師，B02老師。

B02：那個～成案門檻這一塊喔，我的意思是說是高低，其實我比較不這樣看，我的意思是說，你如果設一個門檻，最後你可以確立說能成這個案子的人都是政黨，政黨力量就，那非政黨大概就不行。

主持人：現在大概都是這樣。

B04：現在大概是這樣。

B02：我的意思是你要設高，可是最後你高的目標，只達成一個目標就是只有政黨才會變得比較有，這個就....那現在就，你公投法的政治性就更強了，因為就.....(笑)，所以這是其中一個問題，所以我那時候也覺得成案門檻是不要這麼高，你說會不會過，能不能達，有啊，有好幾個之前的經驗都已經達到這個門檻了。可是我的意思是說，那你這樣可能就把一些社會團體或非政黨性的議題都排除掉了。那我的意思是說公投法如果要儘量非政.....非政治性，可是你又訂了一個門檻只允許政黨進來玩的話。

B04：就政治性。

B02：對啊，哈哈。

B01：我想我可以直接插進來這個問題喔，就是說其實剛剛B02談的重點就是說，不應該成為政黨的工具有，那～而且其實公投法按照規定的話他後面還有雙門檻，換句話說，你公投法的限制你要讓公投法的地位變得很莊重的話，不是再把成案門檻這個階段拉太高，而是在那個可決否決那邊的設定那個門檻，那個其實可以討論。我們其實我們現在其實不只是雙...是雙門檻，是雙雙門檻，成案有雙門檻然後結果還有雙門檻，那現在談的連成案雙門檻太高就是說你成案第一個門檻是連署要千分之五的那個總統那個選舉人數，然後，連署要百分之五，那其實百分之五通常是八十萬。

主持人：嗯。

B01：對啊，如果照這樣的話，那這兩個是太高了。其實某種程度你不能說，你前面卡兩次，後面還卡人家兩次，那我覺得這個跟公投法精神完全違背就是說你本來就是要讓民眾有一些那種或是民間團體他有一些立法上的救濟的方式，那基本你在前面卡的太兇的時候，他連第一次.....應該說這樣講，他連上那個那個那個那個那個選舉台面的機會都沒有，他沒有辦法上台，他就被網子攔住了，喔～他如果以上台的話，他至少可



以拉提一下他為什麼要出來提這個案子，然後他可以去campaign他的IDEA，那個才是跟公投法精神比較接近的方式。所以我會建議說其實，如果說那個，第二個雙門檻，那個成案的第二門檻，就是百分之五的那個總統選舉人數，那邊其實我覺得那個有點多餘啦，有點多餘啦，甚至那一塊可以不用，就是說大概成案的時候千分之五那邊過了之後，其實那邊就留下來，然後到之後去做那個campaign的過程，那一塊其實比較簡單，所以那麼複雜。

B02：我我...我只是講說如果要讓公投法非政治性，就是說你不要讓最後你的規定只有政黨變成PLAYER，那那你一定就會變成非常政治性嘛，那第二個就是說，就是公投會會遇到一個爭議就是說，外界會認為它也是成案門檻之一。

B05：對。

B02：喔～因為你按經驗法則，成案比例非常低嘛，就通過公投會喔，那我...我自己參加，我那時候預期大概是這樣，那我對一個制度的發展是非常，就是說如果他變成一個法律，中華民國法律，然後也變成一個中央政府組織的一部份，其實我都會鼓勵他越來越制度化，為什麼？因為他就會有隱藏的歷史出來，那大家就會去檢視說那這個機構在這個過程當中做了哪些事，那至於本身的正當性跟合法性就會被檢驗。我是這樣來看一個民主制度的形成。所以我是認為建議說最好給他一個機構，主委應該可以配車了喔。

（大家一陣笑。）

B02：這都會寫進去。

（大家繼續笑）

B04：第二任找我，我馬上除權。

B02：有配車你就可以考慮。

（大家繼續笑）

B02：我的意思是說，為什麼喔？因為每個機構的存在都有他的功能啦，從來不會有一個機構功能專門是去，你是審議委員會可是你不是專門去否.....你不是公投否定委員會，所以我自己從....我的角度來看，我是很希望他.....不過當然從中選會角度來，這個實在是一個很大嘛，因為他變成門檻之一，他會變成政治角力。剛才B03院長氣的半死。其實.....黃昆輝也不是笨蛋，他後面也是有公法學，不是學者喔，是公法學權威在操...操刀。

B04：操刀啦。

B02：對。所以我的意思就是說，那為什麼公投會會變成一個這個法跟政治的角力的場所，我的意思就是說，就是這樣，那其他國家有啊，就交給大法官決定啊。

B05：嗯。

B02：喔。這個，到大法官可能我覺得政治性的.....這個legalism的強搞不好更強，

喔。

B05：嗯。

B04：對。

B02：搞不好會協助.....所以我的意思是說，大法官會議的解釋又會形塑了這個公投法到底是什麼內容，因為剛剛在講到底是創制複決。這個公法的權威絕對可以把美國的歷史來，連費率都可以.....一二三四五公眾來投。

B05：因為現在.....

B02：喔，這可能連創制複決，所以我意思是說：我的角度是我希望公...公投會的範圍跟權力越來越清楚，不要變成這個成案門檻，可是他現在的社會形象是成案門檻，這是為什麼中選會急著要把他，會覺得說要不要切出去，把他交給法律。那其實這也是一個解決的方法。那我要談.....我在談一下那個有效成立...呃...公...投票有效成立門檻，其實我們現在有三種門檻，剛才B04老師講過，修憲跟罷免總統是一個門檻，公投法的是一個門檻，地方公投...呃....離島這個....

B04：離島條例

B02：對，又是一個門檻。其實我們光是一個成案其實...當然我們可以說這是不同法的規範，可是其實我們有三個門檻在這裡，那我的意思是說，真的你可以把某些議題門檻弄高，可是不需要這個全國性公投，各式議題門檻都這麼高。為什麼？就是因為門檻那麼高，所以才會公投審議會又變成一個焦點。喔~前面講說，啊~反正也不會成案，為什麼，因為之前的經驗就知道，因為政黨是玩家，所以政黨立場反動員就可能會讓案子在投票的時候就沒辦法投票成案，所以最後就變成一個政治過程，那公投會這時候就變成這個戰場，因為成本最低嘛，喔。所以這是為什麼公投審議會在最...尤其第二屆啦，就是變成一個焦點，那第一屆大概...高老師有講過，當時會覺得說有三...有兩種救濟管道，行政院訴願委員會另外就是行政法院，那當時在行政訴願委員會就解決了，所以這又另外一個麻煩就是說，如果政黨因為是PLAYER，如果政黨又控制行政院的話，公投會也不會變成焦點啊，（笑）因為公投會決定最後會被overwrite，喔。那現在情況就變成說，所以我的意思是說公投會這個政治性有這麼多爭議，或有很多委員在裡面...像前面講的，第二屆委員覺得很不愉快，我覺得這裡面都是整個公投法裡面你拘限玩家越少，他就可以政治性可以越強。當他政治性給越強以後，這個公投會就一定會被扭曲，我我的意思就是說就是像楊老師講的，這是整個法規範的問題。可是當時在訂這個法的時候，如果是一直我們...就是說當時就預預預視到這個，那我覺得這是要好好去談就是說，這個公投法不是公民投票法，是政黨公民投票。政黨絕對有能力，你如果讓.....

B04：.....

B02：台聯過那個ECFA，他絕對可以連署八十萬，他絕對不會說做不到的。

B04：對。

B02：為什麼，因為這裡面就是政黨....

主持人：他會說他需要民進黨。

B02：對。

B05：對。

B02：那民進黨可能就會覺得說不錯啊，然後就.....那政黨絕對有這個能力，那可是我的意思說：那你這個公投法的規範裡面，能應用這個公投法就只剩兩個黨，民進黨跟國民黨，前面講的入聯返聯，當時也是....那我覺得這樣的法，嘖~其實可能要想清楚，因為你只要這個問題不解決的話，他到後面絕對都是政黨的。啊可是我會覺得，我的意思是說，我前面會提兩個地方博奕公投，為什麼，完全沒有這個問題，沒有政黨很清楚的involve，甚至.....而這個搞不好也是正面的事情，因為有很多議題其實政府都不願意做.....

B04：反而是很多NGO...involve在很多事情

B02：對。政治人物不願意去做，然後政府不願意做決策，那人民來做，對不對，搞不好這種速度反而很快。那原因很簡單，因為門檻低，可以參與的人，各式各樣都可以參與。這就不是變成政黨了。所以我覺得法那一塊，就是說我們可能要認清楚法當時法就是變成一個政黨的公投法，你只要那個前提沒有解決掉，後面絕對都是....政治性的。

B04：呵呵。

B05：嗯嗯。

B04：當時通過就是高度政治性。

(大家一陣大笑)

B05：對，我非常同意就是說，我剛講的那個喔就是說，這一屆他變成legalism，可是我覺得那個legalism，我背後的.....我那個解讀就是說其實那個legalism他的本身喔，其實他不是neutral的，大家都會想像政治是很有有限的，非常的那個partisan喔，那是很有立場的，legalism似乎就看起來是neutral，可是實際上我們去看喔，就是說我們在那個委員會裡面，大家在審議的時候會提出不同的法條意見，那可是你看就是說：呃~這個最高行政法院，他也提出他的法律意見，那個法律意見，跟我們委員的法律意見是完全不同的。對於就是說複決案是不是一定要負面表述這件事情，所以我覺得legalism我一直.....我一再強調就是說，legalism你不能够跳出你那個法律框架來去看，假設你的法的框架是有問題的時候，沒有一個neutral的，你也會各取其是的去解讀那個法條的意義喔，那當然最後那個委員會裡面大家還是會有一些委員會覺得說：你的法條解釋跟我的法條解釋不同，但是我們嘴巴上去在這個不同的法條解釋裡面喔去就是說~我我還是會覺得說.....所以當我們看到就是說對於法條就是說複決案是不是一定要採取負面表述的方式在談的時候喔，我那時候就會說，那我們在一般民眾的認知裡面，其實你可以在聽證會裡面，比方說你就要求就是這個黃昆輝表態就是說：呃~你如果在辯論的時候你

是採反方立場或正方立場，很清楚的要求他表態，那在這些議題上面其實就有一些的一些暫時性的一些解套辦法。那～但是呢最終的就是說我們對於那個法條的解釋成為最主要的那個成案與否那個關鍵的時候，我覺得他.....呃.....會會陷入就是我們今天看到這個結果嘛，就是說.....如果我一開始就講就是說：假設你的法體制是呃是讓案子本身就非常不同...不容易成立的時候，那我們又很認真的去進行審查，按照那個法的那個逐字逐句去解釋的時候，那你就會造成一個公投法實行的一個困境喔，那剛剛大家談到很多就是說，我們現在的那個公投其實大部分的提案都是真正有動員能力的真正能夠成案的大概都是政黨公投法喔，那這個我覺得確實如此，比方說像美牛公投案那個，我知道你們以後也會找那個....呃...那個消基會的來談嘛。

B05：那我自己因為在民間婦女團體，我知道那個時候光那個美牛案那時候，第一階段過了之後他們就開始煩惱第二階段，那找了很多的NGO，然後我們....我因為我在那個婦女團體，我們NGO也接到就是說，喔這個消基會那邊就是說：能不能每個團體認養多少個去幫忙找那個....

主持人：嗯。

B05：連署的名單喔。那實際上，那個那個你可以想見就是說，如果那個不是，那時候不是立法院他通過了那個美牛的那個法案的話，消基安..消基會那時候也會非常的就是說真的要讓這個法案，這個已經是全國這麼關切的一個重要的議題的一個法案喔。那呃～而且也已經累積了足夠的那個民間的那個共識，而且他技術性其實並不是那麼高的一個議題喔，但是他要成案他要變成一個可以公投的一個選項的時候，其實他有這麼高的一個門檻難度的時候，我會覺得說我們還是要回來去看會覺得我們目前的那個對於公民投票其實我們是採取一個積極限制的這樣的一個態度，法條上有太多積極限制，包括講那個程序上喔，然後還有就是說我剛跟B01老師有在講就是說那個第二條裡面有太多排除事項喔。那這個排除事項裡面包括就是說，投資租稅人事薪俸，喔這些是必須被排除在外的，那像這次的那個ECFA案其實我們內.....就是說第一次這個.....呃.....審議委員會駁回的原因是因為說：喔～這個.....其實很多的理由跟主張是那個B03老師剛剛所講的就是說那個複決宜採負面表述的這個這樣的一個主張，可是到這一次最高法院他已經認定就是說，複決不需要採用負面表列的方式，因為其實我們也可以想見嘛，就是說你讓民眾去表示意見的時候，你問他說你是不是反對政府的這個....喔.....ECFA案，其實對民眾來講他同意反對，這件事情反而更複雜，那你就用一個開放問題說你是贊成還是反對，然後你只要要求就是說提案的人員你要responsible你要這個具名在這個聽證過程裡面也許就很清楚的說～喔～我會在那個呃～到時候要辯論的時候我會採反方立場，就好啦，那民眾就知道他是在這個PROCEEDED CAMES(聽不懂這個單字)是哪一個立場嘛，那不過這個東西我想我就不進入那個detail的那個討論，因為這

個好像我們又重新開了一次審議委員會的那個過程。

(眾人笑)

B05：但是我要講的就是說其實喔，後來這個案子在一次被最高行政法院駁回之後等於說公投會要重審，可是公投會重審最後又一次的那個這次最後開的這次那個決議其實變成裁決的是用這個排除事項，就是說因為他涉及到租稅投資的...的這個問題喔。

主持人：嗯。

B05：可是大概所有的政府的案子其實都會涉及到投資租稅，你想美牛沒有關係嗎？美牛現在政府是把他掛在跟這個...還有這個，當然這又是另外一個一次的美牛了啦，但是這次的這個美牛跟上次公投的那個議題不太一樣，但是這個有關～喔～這個這次的這個案子，他其實政府把他牽涉在跟美國的這個TIFA的談判上面嘛，其實他牽涉到投資啊，喔，那你所有的公共政策，比方說核四公投這個難道不牽涉到政府預算嗎？所以一旦把這個排除事項這樣洋洋灑灑列出來之後，這些事項就不得列為，所有的公共政策坦白說他都涉及到政府預算的一個分配，那麼你用這麼廣義的排除事項，還有這麼高門檻密度的這一種，這一種對於公投提案的門檻，我想最後這個公投他是沒有辦法，在臺灣真的是沒有辦法成為一個民眾在這種公民實踐當中自己去學習去操練去反省。就是說我那時候也覺得就是說公投會不管你贊成或反對這個案子，其實你最後就是民.....還會有一個下一個階段的那個討論、辯論的過程，也許最重要的是那個過程而不見得是那個結果喔，但是由於民眾沒有真正好好的去進行一次這種對於這種公民投票，因為這個我們的過去真的太多這種partisan的提案在裡面。但是因為這個體制也讓這個只有partisan案子才能夠成案。所以你就必須被迫在這種partisan案子裡面去練習，那我會覺得說如果你要....我們要真的要去....就是說要去解決這個問題包括我們剛剛講的那個成案門檻的這個問題，如何去降低，然後從過去的經驗裡面去看就是說公民團體或是民間要在提案上面碰到的困難是什麼，然後另外一個是說法規上面排除事項太過概括的方式其實就是完全限縮了那個提案的那個事項的可能成立的範圍，那這大概是我覺得在這裡面的一個，這裡面看到的幾個問題，其他的部分也許待會有討論到有想到再談。

主持人：我自己可能有一個有一個問題喔，因為特別是提到說這個.....對於這個法的實....法的學習，因為民眾其實希望有機會能夠去學習怎麼去參與這個公投案，但是，呃～有一些國家的經驗其實是當然是希望從地方開始而並不見得是希望一下把層級拉到全國性的公投。

B05：嗯嗯。

主持人：那當初這個，我想這個當初公投法本身在制訂的時候就是很政治性的，那當然後續的操作自然就會很政治性。

B05：嗯

主持人：那～呃～所以，嗯～我只是一個想法說：我們是不是應該回過頭來看說如果我們希望公民投票法當成是一個立法救濟的approach，那也要民眾能希望民眾能夠多去學習，那我們現階段把全國性公投弄得非常難，而然後讓民眾去學習去地方性的公投。

B05：嗯。

主持人：是不是好一點approach。

B05：嗯嗯嗯。

主持人：我只是一點感想而已。B01老師。

B01：那個離島的那個公投喔，他其實也不是一般公投法的適用對象。

主持人：嗯。

B01：他是離島建設條例。

主持人：嗯，對對。

B01：他跟公投其實一點關係都沒有。

主持人：對。

B01：那～雖然他是公投形式，但是我覺得他只是離島建設條例裡面的.....

B04：就他插一個，其他的地方公投都失敗了。

（B05與B04聊起來，聽不清楚。）

B01：對。唯一一次正式公投的就是針對公民去做地方式的就是上次高雄市.....

B04：高雄市。

B01：教育的那個公投.....

B04：教師教育小班制的。

B01：嗯嗯嗯。

B04：噯～對。

B05：.....

B01：所以澎湖跟馬祖的公投其實不是公投法所談的公投。

主持人：是啊。

B01：我覺得應該稍微再理解一下。那回到剛你剛剛說就從法規的規定等等的精神實踐來講就是說，其實現在這一套公投法的規定跟他精神制度是完全不同的方向，呃～公投法的精神基本上其實是要讓民眾有更多參與性救濟立法的不足或什麼情況的時候，那顯然這套公投法在兩千零三年制訂的時候，他是政黨協商的成果。喔～反正就是兩個政黨互相這樣鬥然後互相讓步的情況，所以～呃～讓民眾參與或是讓民眾進行立法救濟的精神在這公投法裡面，顯現出來一段就是他的兩次的雙重門檻就是成案的門檻跟通過的門檻，兩個都是雙門檻，成案門檻基本上他第一個是說你的那個第一次提案的那個連署人要百分之五的這個總統選舉人數，然後咧，這個如果過了之後開始再去做一個連署，連署是百分之五。那其實這兩個.....百分之五其實還勉強可以湊得到，差不多八萬到十萬人之間，那～可是第二個成案門檻就是要百分之五，就是要八十萬人以上。那這個其實當初消基會最大的一個困難所在。那～如果說這個門檻這麼

高的話，其實我說他違反到原來立法...那個那個公民投票的立法精神，就是說其實因為他沒辦法成這個第二個第...沒辦法負荷到第二個的那個成案門檻的百分之五的限制的時候，他就沒辦法法案整個出來，那可能讓這個IDEA，就是他們當初所推的這個IDEA沒有辦法在民眾裡面去被討論，被關注，所以這個精神上比較違反的地方就是說，所以回到我的想法就是說，如果要去討論到一些法律修正的話，那我覺得成案門檻這邊其實可以考量就是說～呃～即便是適度降低我都覺得說那一個成案門檻的百分之五的界定拿掉，那或許他的成本是在於說，可能～呃～讓這個案子很容易就成案了，喔～那會浪費...成案成果他會浪費很多國家資源喔，但是我覺得那個是要看你怎麼界定，看你怎麼界定。那～只要是說他有到百分之五，百分之零點五，就是第一次門檻千分之五的那個門檻過了之後，其實他...就表示說他是一個重要的議題，喔～那他的朋達比高(聽不懂這個詞)一個程度我覺得從百分之五裡面把他切成零，或是百分之二點五，我覺得那都可以考慮，如果真的行政機關擔心說那個成本太高的話。但是你修到百分之二點五，我覺得是可以考慮的方式。但是，百分之五絕對是太高了，百分之五來講太高。那～這變成完全是讓政黨他們有機會去做一個情況。這是一個～嘿～

B04：我... 給...沒有... (想插話～)

B01：這...是一個就是說在成案門檻的那個地方喔，那那個審議程序喔，我是覺得很好的一面就是說，我剛聽到中審...那個那個公投會是孤立機關的意思是說，其實沒有人管，但是咧不只是沒有人管，還常常被打，喔，常常被打就是說，你的案子在公投會裡面討論完之後，其實那個提案人他如果對結果不服的話他就往上走，往上走的時候基本上來講，對公投會來講其實都沒辦法去表達意見，喔，包括行政院長包括大法官會議的基本上都沒有辦法表達意見。那～那～所以面對就是說，那對一個提案人來講，如果他在這一回合他是被否定的，他當然當然就把戰場設定下一個回合，因為重新來一趟，就是之前被打敗的理由，不見得在下一次就會出現，因為人不一樣，然後遊戲規則不一樣，所以那個就變成說對提案人來講的話，其實他沒有一個一致的標準就是說，如果我要提案的話應該要怎麼提比較好。喔～因為他隨時用不同方式都有可能在獲勝的情況之後，那你其實是去毀壞整個制度的一個尊嚴。就是說你既然這麼多的一個關卡，或者是這麼多的機構在處理這個事情的時候，那這些機構本身的價值觀跟標準又不一樣，所以你讓提案人就有很多機會去出這個，所以～呃～我會覺得說，審議程序這一塊喔其實，如果說呃～提案人對公投會的意見有不滿的時候，其實即便在審議程序行政救濟的時候，那邊其實公投會的人還是要進去的，喔～而且把意見講得很清楚。那其實這一部份理論上來講就是公投會理論上來講他至少跟中選會或是跟行政院這邊的意見應該是稍微一致一點會比較好，否則的話其實公投會就沒有存在的必要。因為任何一個案子提出來之後，我在公投會被

打掉，我可以跳過去～喔。那這個其實在第一屆的時候也會看到這個情形就是說，你在公投會...公投會這邊被否決了，那走行政院行政訴訟那一塊，ㄟ～過了。所以基本上就會變成說，呃～會有一個遊戲規則比較不清楚的地方，所以這個是目前其實比困難的是說，呃～我當然不是講說上面一層的那個那個那個救濟那對下一層的那種，但是我覺得上面那一層救濟程序的過程當中，其實下面那一層的意見應該被充分表達說為什麼那時候是被否決的。那這樣的話對如果說在這次裡面他公投會意見...公投會意見被上面否決之後，被上級機關否決之後，至少公投會比較知道說：喔～原來這個整個精神是怎麼走的，這法是這麼.....那下一次公投會在遇到新的案子的時候就比較好處理，否則的話這邊一直 repeat，就是說這邊過，然後那邊又復活，或是這邊復活那邊又怎麼樣情況，那其實都會對公投會有那個那個整個個性其實很大的一個傷害的，喔，這個是有關審議程序的一個情況。那這一個，啊另外一個就是說，呃～還是回到剛剛所提的就是說，這邊真的很多其他的記者喔還有一些辦法的東西，真的是跟公投的精神，呃～公投法真母法的精神沒有達到，但是他的一些細則還有實行辦法都會影響到那個整個程序的一個進行，喔～所以這邊如果說沒有弄清楚的話其實這些問題都還在都還在，包括包括剛剛其實剛剛那個B03老師談到的就是說，你只能用單面表述，正負面表述然後B05老師這邊談到說其實不見得一定要正面或是負面，你也可以就是說在意見書裡面去追問說那個提案人的確定立場，可是問.....這個問題是說，我們如果去看那個公投案的公投案的票，他只有呈現主文的字樣，他沒有呈現那個意見書。

主持人：嗯。

B01：所以，你看到這個同意還是不同意的時候，那基本上來講民眾真的會搞不清楚說那到底原來的人的想法，那個提案人的想法是怎麼樣，因為你沒有辦法呈現那個公民會的意見或什麼的時候，那其實來這邊的時候，整個程序上來講，都有太多的彈性，反而不見得是一個好的法律的設定的方式，喔～我覺得儘量清楚會比較好。either WAY我覺得哪一種方式我都可以接受，但是搞清楚會比較好一點，這是我的想法。

B04：我就加一個就是說：如果就說，B01的那個方向喔，我大體上大概都是同意的，但如果要這麼做的話喔，就是回過頭來就是我還是比較傾向贊成B02剛剛.....

B01：你說成案門檻還是.....

B04：不是，剛剛你所講要從事所有種種的改革之類的東西，那～這裡面加上我的想法，這個說，你有些案子讓他成案的門檻事實上是很低的，那有些案子成案門檻會比較高，比方說剛剛B05所講的，一般說將來TIFA啊等等之類的東西，也許他牽涉到那個預算的問題.....

B01：租稅。

B04：租稅問題、關稅問題，比較大的問題，那也許需要成案的門檻比較高一點，



那有些東西成案的門檻可以低一點，因為讓他讓他讓他儘量成案，那也可以累積公民投票的經驗，然後如果從這個角度來看的話，當然就是要加強您所講的就是公民投票審議委員會協助者的角色，那如果是這樣的話，當然我是會相當贊成讓他成為實質的一個.....應該這麼講實質的一個獨立機關，而不是像現在屬於一個.....他他事實上也不是機關，他也不是內部單位，也不是外部機關，他只是.....（笑了一下）一個呃～呃～理論上講邏輯上講獨立行使職權的一個委員會，而且特別注意那一句話，他是說：對外行文以行政院之名義，這個話講的是非常奇怪的，嘿～那一個對外行文以行政院之名義，喔～我們有一個東西是以什麼為名義的，比方說里長對外行文以民政局的名義，那那那里長就不屬於你民政局也不屬於你市政府，當然這是地方自治組織，你這種狀況使得今天公民投票審議委員會切身不明，跟各機關之間的關係，變得極端的複雜，ㄟ～那也也妨礙了.....某種程度來講妨礙了人民行使公民投票權。ㄟ～這妨礙是很....這是很辯證的邏輯上的思考，某種程度講，有些人認為說公民投票審議委員會的存在阻礙了人民行使公民投票權，某種程度來講，你從辯證角度來看，假定我們有很多的工作要去做，很多的工作要去design要去research，你需要有一個單位來做這個事情。因為大家在牙牙學步，你.....我們現在累積的資料根本不夠，中選會根本根本不管這個事，你這要中選會....我當然講中選會連我們當時開完會之後連開那個記者會都三推四拉的。ㄟ～就隨便給你講說...當然我問他程序是什麼什麼....根本沒有什麼IDEA。

B02：（笑一聲）

B04：所以後來就，我們就那個蓋席過去嘛～

主持人：考績不是你打的喔？呵呵。

B04：根本無關嘛，所以他們不在乎，他隨便你開，那個記者會說，你某種程度來講，我們不想開，ㄟ～他也他也沒意見，即使是前面幾個案子是很重要，細則是要求要的，全部累積在全部群聚在新聞局那個地方，他不得已才開，開的過程當中他就...他人就躲到旁邊去了，他不坐在上面ㄟ。

B02：呵呵。

B04：我說不行，你要坐在上面，那因為我在那個過程當中我的角色是中性的，後來我跟XXX講你不來的話，我是不幫國民黨解釋的，他說你是國民黨籍的所以你要幫國民黨解釋，我說我是主任委員，我在記者發表會的時候我是主任委員，我根本不是國民黨的這個公投審議委員，所以你國民黨的問題你要自己說明，是這麼來的。ㄟ～那民進黨這邊有XXX去做說明，而政黨的這個對公投案的立場各自去說明，不要由主任，主任委員只能客觀把過程告訴大家而已。所以應該要把他變成實質的.....

主持人：我現在這樣聽到的結論我的感覺上是，希望把成案門檻降低，然後或許是以要把公投會反而不是廢除而是把他institutionalized，變成一個更可能協助者的角色。

B05：.....

B02：這可能兩條路啦，要嘛就廢除全部給大法官，要嘛你就是....要嘛你就是.....  
你不要像現在這樣子。

B04：對。

B02：呵呵。（笑）

主持人：.....我覺得.....

B04：要要不簡單的方式喔，我也一個想講，簡單的方式就是歸中選會去管啊，  
不要囉唆。中選會有委員會嘛，你們自己的案子～

B01：我比較傾向給中選會去處理。

主持人：中選會管也是institutionalized這個審查機制嘛。

B01：對對。

主持人：也就是說，成案我讓你很容易成案，但是在這個審查的時候我包括不管，  
像原本公投會本來就有實質審查啊，或者是不管他是程序審查實質審查，  
他有一個比較Professional的審查機制，那我讓你很好成案，但是我  
要透過Professional的審查機制，或者是我讓你很難成案，但你一旦成  
案，我根本就不要再審你了。其實概念上本來應該是這樣。

B01：我之所以會贊成中選會把這個.....這個功能拿過去的一個想法就是說。

主持人：中選會自己把他.....

B01：因為其實不管公投會再怎麼做，到最後還是要公公...中選會去執行。那，  
公投委員在討論很多事情在想很多事情的過程當中，其實都還沒有中選  
會的幕僚或是說中選會的選罷委員他們的思考來的完整，所以某種程度  
來講其實不需要公投會再去做這些動作，而且從功能跟效率來講的話，  
中選會其實他如果是，他如果自己認為自己是獨立單位的話，他應該去  
做這個事情。

B04：就是說其實有中中中選會裡面有一個部門專門是處理公民投票的。

主持人：對對。這也是把他institutionalized。

B04：對，把他institutionalized。

B05：把他內部化嘛。

B04：對。

B05：我自己也是覺得說，公投會他的一個....呃~現在比較大的問題，而且公投  
會他出現的那個階段是在已經八萬人的門檻過了以後。

主持人：嗯。

B05：提案的門檻過了以後。你再來去做審，那永遠會造成一個....無法解決的爭  
議就是專家政治跟民主政治.....

主持人：對對。

B05：就是直接民主之間的扞格，如果你要有一個公投會的話，我覺得他就算有  
他也不應該是在一個提案已經出現了，然後我們再去討論說：喔~我們  
要怎樣指導，怎麼協助他去改革的事。

主持人：對。

B05：那你會牽涉到說這八萬人你要跟每.....這八萬人的誰，他授權了誰來跟你去修改這個文字的問題，那當他已經八萬人提案出現之後，現在就變成只有可否決，沒有所謂的指導跟協助的問題存在，這就是一個很大的困境，所以我覺得他~呃~我個人當然是比較傾向就是說一個可能就是說這個~呃~這個協助跟指導他如果要存在的話，他應該是一個機關內部化，他應該在第一個階段就存在，而不是在提案成立之後才存在。OK，那這樣的話才能夠處理這些爭議，然後還有機關他的一個責任跟屬性比較明確，現在兩個機關基本上是政府把他不願承擔的責任用一個好像專家的方式來去~呃~合理化，然後專家來去承擔這個政治責任。那我覺得這個這背後，可是這專家坦白說就是這三年就是開這六次會，然後前後經驗的傳承還有很多的那些對於這個經驗的這些~喔~經過比較充分的一些討論跟溝通其實只有到案子到的時候你才在每個案子裡面去學習跟討論，那永遠都來不及，那我覺得這是一個~嘿~現在碰到大的問題。

B02：對啊，其實剛剛.....B05講的是一個邏輯的問題，如果你要讓大家去連署，那這連署的東西應該是你中選會認可所以才能去連署，你不能說你連署完以後，我再來看你~

主持人：對，所以一個比較比較合理的是，我現在如果想要提什麼公投，然後我先去跟中選會講說.....

B05：對。

主持人：我要提什麼公投了，這時候中選會的這個機構就來協助.....

B04：啟動。

B05：對。

主持人：你要啟動這個公投，那你的文字應該怎麼樣。

B05：文字應該要怎麼做。

主持人：然後我拿了跟你中選會講好的這個文字，我再拿去連署。

B05：對。

主持人：這個時候就會不會...就會避免說....

B02：就是不會有那個，所謂你有八萬人或幾萬人同意。

主持人：對對對。

B05：比如你說現在你是在所謂的professionalism.....

B04：你講這個是對，對啦對啦！

主持人：對對對。

B05：其實跟那個所謂直接民主互相矛盾嘛.....

B02：那如果是這樣的話，公投會就沒有....

B02：（邊笑邊講）沒有存在的必要。

主持人：那公投會就可能institutionalized在中選會裡面，當成這個機構了。

B05：就內部化的機關嘛。

B05：就是要變成。

B02：那你就需要做他連署後之後的審查了。你可能就第一階段他要去連署這個....比如說那個表格應該是中選會.....核可的。

B05：對。

B02：那上面就有這個提案人的名稱跟內容是什麼。

B05：對對。

B02：這表示說那他拿出連署後，表示中選會已經認可這個案子了。

B01：這這這個想法的問題在於說：會不會讓人家落一個口實就是說，你變成事前審查制。

B05：這...但是我們事後審查其實他是耗費更多的.....

B01：對，現在就是說兩個都會有一些風險如果這樣做的話，我們現在談的過程都是事前先看過他怎麼...或是什麼...甚至內容.....

B02：其實目前情況也有點事前，因為你不讓他.....

主持人：對。

B01：基本上中間....

B05：對啊，然後變成成本之後還是再做事情說....

主持人：現在是事中。

（大家一陣笑）

B01：如果如果要建立這個事前的這個這個協助的話，就要很清楚說，他協助哪些事項，而且是注重形式的。至於說實質的內涵的話，我的意思是說包括內容的認定，其實應該是公投委員或者是如果是中選會的話就是中選會委員，他們去處理那個問題，我的意思說，至少在進入那個中審... 公投委員或是說中選會委員面前之前的動作應該是說，至少他的那個民眾看到那個主文，不會搞不清楚，至少做到這個地步。

B04：還有一個就是說你如果他區分成各種不同的案子的話，就是租稅案裡面哪些案子可以拿出來公投的，投資案哪些是可以拿出來公投的，那事實上事前的這個討論是很重要的。

B01：對，就是說.....

B04：因為你如果不同的CASE是適用不同的門檻的話，那事前這個討論就變成....

B01：那如果那如果做到這個地步的話，已經到公投事項的認定的時候，公投委員基本上就不需要再出現嘛。

B04：嗯。

B01：那做的差不多了。

B04：對。

B01：對不對，如果這樣的話其實公投會也可以不用存在，直接在中選會處理這個問題，接手到.....

B04：呵呵呵。

B05：可是我下面還有一個.....

B04：我也.....

B05：看不完.....不好意思。

主持人：其實我們也....也到此....

B04：好像是超過了半個小時....

主持人：對對對。

B04：抱歉抱歉。

主持人：謝謝，今天很謝謝各位來交換意見。

B05：今天很....（後面聽不清）

王老師：有一個問題是說~

B05：嗯。

王老師：呃~今天在修憲的時候他必須經過公投，這個修憲的公投，他事實上並沒有一個人是主張贊成或反對，就是說立法院他到底是贊成還是反對的，難道你要說立法院提出這個公投他本身我是支持這個公投案的，所以要讓他過，然後我的意思是說，你在這邊是沒有一個...那個明白表示我是贊成還是反對意見這樣的一個公投，也就是說放到另外一個那個地方的時候說，我提案人...他必須要有一個明確的贊成或反對的意見。

主持人：這樣是不是consistent。

王老師：對啊，他這樣是有問題的啊，難道我不能有一個那個那個認為說這是一個重大議題，然後提出來交給大家公投，那可是我可能我在裡面的組成團體是有贊成的也有反對的。

主持人：所以說B04老師的概念就是把議題做一些區分啦。

B05：對不起我遲到了，呵呵。

B02：蔡佳泓還在嗎？蔡佳泓還在嗎？

主持人：佳泓你左轉看他還在不在？

B01：那個我覺得那個真的是弄得是...不過你剛剛講的問題其實不是特別大啦，就是說....

王老師：那個不是很大啦，只是說...

B01：因為其實你看這個喔~

王老師：嘿~

B01：因為瞭解這個問題..可能..

## 公民投票座談會討論記錄表

計畫名稱	公民投票案提案審核機制與門檻之研究—以瑞士、美國、義大利、日本、法國法制與運作情形為比較研究
日期	2012 年 8 月 10 日
時間	14 時 30 分 至 16 時 30 分
地點	政大選研
團體別	公投法相關學者
主持人	王思為
參與者 (姓名與代號)	C01 C02 C03 俞振華
記錄人	
記錄格式	<input checked="" type="checkbox"/> 逐字稿 <input type="checkbox"/> 摘要

主持人：謝謝各位。我們今天……呢……我……我……我先自我介紹我是王思為，那我們因為是接了一個中選會的一個……一個委託研究案，那主要是在談公民投票裡面的一些……那個……機制，然後還有實際的一些運作的這個狀況然後針對各國的情形尤其是日本、瑞士、美國、法國、義大利……那還有……呢……最後當然是要回歸到台灣，我們目前現行公民投票的……呢……這一個法制裡面的這一些問題來做一些討論，所以今天就……想請……那個各位專家……恩……針對我們所列的提綱這些部份然後請教於各位專家的意見，那……其實……恩……我們列的這些提綱是參考用的，就是……不見得一一……每一項都要談到啦！那可能大家可以針對……恩……覺得比較需要……目前需要改進或發揮的部份我們再來談這個部份，那我們基本上那個……表訂時間是從二點半到四點半，不過……我們可以那個有彈性的來做一些時間上的調整，那我們俞老師……俞振華老師是我們這個計畫的主持人，好，那因為他早上報告過他上禮拜也主持過所以比較辛苦一點，所以今天就由……下午這邊就由小弟我來代班，好，那……恩……這樣子，是不是我們先請……呢……如果說，這樣子來談這件事情……呢……我們是不是女士優先好了，好不好……呵呵呵(笑)，還是我們要看份量……以份量決定。

C03：我們看那個……長輩……長輩。

C02：都可以呀！都可以。

C01：女士優先啦！

俞老師：要不然……呃……C01先生可以……也可以……因為……那個C01先生本來是第一場，第一場那個嘛！他比較有第一線經驗，也可以先從C01先生開始先提供一些第一線的經驗，包括在連署上面的一些的經驗。

C01：是。

俞老師：可以跟我們一起分享一下嗎？

主持人：好，那我們是先請……

C01：好，那我只好……本來我們來的意思也是……恩……貢獻我們在公投上面喔！所經歷的這些情況跟各位報告，那希望對於我們公民投票的機制……恩……能夠有一個正向的助益啦！那這個是大概是在九十八年間衛生署在十一月間……就……恩……有跟美國簽定一個牛肉輸台議定書，這樣的一個東西，那這樣開放美國三十月齡以下帶骨的牛肉、絞肉、牛內臟、牛脊髓這樣的一個……一個政策，那我們消基會當然就認為說……恩……美國基本上狂牛症的東西……他沒有好好去防範，那牠本身有沒有相關的履歷的制度，他不像日本……日本已經發生狂牛症了，他是疫區那東西也不能進到我們這邊，但是日本他的狂牛症本身每一頭牛都有牠相關的生產履歷，那……最後當然也有宰殺的時候檢驗，牠到底有沒有狂牛症這相關的……相關的資料，那我們就認為這個有風險喔！那時候我們也按照國內消費者反應的這樣的一個情況，我們去發動，呃……美國牛肉的公投喔！美國牛肉的公投，那老實講我們是第一次上花轎啦！我們只是認為說我們要保護消費者的權益，那在那個時空的背景之下我們能做什麼？對不對，那我們檢視了很多的方式認為說我們只是……恩……表達我們的意見，或者是抗議他本身的……都只有一次性的效果，那我……我們認為這東西是很特別的吼！那……因為狂牛症本身很特別，假如你把牠燒了以後沒有處理好，牠在我們的環境裡面產生循環的效果，比如說這個植物吸收到牠那個唾液的蛋白質，你在吃到這個植物，或者是牛、羊吃到那個草，牠又進到那個身體裡面去，它變成說入……沒有辦法消滅吼！所以是一個造成環境重大影響的一個……一個東西我們當然很介意喔！所以後來我們就……我們消基會的執行董事會，我們執行董事會有六個執行董事喔！那大家就檢討這個東西，那大家就……後來的反覆的討論以後這是最好的方式，因為這個方式本身……恩……好像消費的議題從來沒有做過，這個方式它本身它有一定的……一定的長度吼！它不會馬上就結束，那……可以讓消費者本身的這樣的一個……一個熱度，沒有衰減掉，那我們評估其實我也老實跟各位報告我們當時的評估裡面我們認為我們第一階段我們當時的那時候的法院規定分兩階段，第一個階段提案的階段、第二個階段連署的階段，我們認為提案的階段應該是沒有問題，但是我們……我們那時候就一起認為我們連署的時候一定會……會過不了，那當時我們直覺的感覺其實很簡單就認為說台灣的社會很特殊的特性，他……他的熱度一般來講要超過三個月……很難啦……

很難，對不對，除非有特別的那種行政動員的力量否則的話會冷掉，那又加上我們公投法很特別，所以我們當時其實我們的結論其實我們很清楚所以我們要講的就是說，我們要利用我們提案的階段本身把這樣的資訊帶出去讓消費者了解，為什麼我們反對美國牛肉到台灣來，為什麼我們那麼.....為什麼那麼怕狂牛症，喔！一方面是消費教育、一方面也讓消費者知道說你有力量的，你要用你的力量本身來怎麼樣.....來達成一定的目的，所以大概我的印象裡面我們大概.....呃.....第一階段裡面喔！我記得我們大概十天的時間裡面我們就已經有超過二十萬份，那時候依照我們當時公民投票法他是上一屆總統、副總統選舉的百分之.....千分之五嘛！大概千分之五我們算起來大概好像不到九萬，不用九萬張，但我們已經.....已經超過了，那時候超過的時候我們就覺得說這符合我們本來的預期，那當然.....我們也感覺到輿情的反應事實上是一直很強烈的，那因為有這樣的一個東西剛好那時候好像有一個選舉，我記得好像十二月.....不知道是十二月四號還是五號有一個選舉，那我們已經整二十萬已經有了，那我們就開始整理，其實我們老.....老之前就已經整理好了，我們只是不願意丟出去妨礙到那些選舉的活動，我們認為會有防礙消基會本身基本上是對這方面是滿敏感的，會認為說沒有必要我們只是做一個消費的議題.....或是有一些.....其實有一些民進黨的人有時候跟我們抗議說你們為什麼要.....要.....等到選舉完才送，那我們.....我們老實講我們也沒辦法，台灣的環境很特殊喔！我們消費的東西如果每次跟政治結在一起，有時候會造成我們在整個議題上面的重心的偏移，它會焦點會模糊掉，讓我們本來要得到的.....這樣的一個目的沒有辦法得到，所以我們那時候很為難，那時候整理好就等.....選舉完再送.....那送了以後那.....他.....大概.....就審查嘛！它的流程就是要送到各.....各.....各.....各戶政事務所，去核對這些相關的資料，回來的時候它好像有一個.....好像有一個.....那個叫什麼？那.....公投會喔！他找我們去，他核.....核對沒有問題他找我們去，那時候就是要最後決定說你這個.....你這個提案本身符不合法令的規定喔！那當然我們公投會我們當時也表達，依照三十四條的規定你公投會只能審哪個部份.....喔！是不是它.....是不是同一事件，他是不是什麼.....是不是全國性的，對不對，他記得兩個，他那個.....

C02：第二條啦！就是第二條的這些事項，就是他的那個公投的屬性是什麼？

C01：喔.....喔.....到底是創制或者是複決。

C02：對，還有那個預算租稅那些你是不是.....

C01：對。

C02：有違反了一些限制。

C01：對對對對，所以我們在那個.....裡面喔！很多有幾個委員在挑戰.....挑戰我們說你到底行使的是創制還是行使的是複決，一直在提這個那我今天其實也把我們的主文帶過來給各位看，我們主文是否決.....要求否決衛生



署在九十八年十一月開放美國三十月齡以下帶骨牛肉、絞肉、牛內臟、牛脊髓之政策重啟，美國牛肉輸台議定書談判，他問我說到底是創制還是複決，我說我們的重點喔！就是你衛生署已經訂下了這個政策本身你要怎麼樣.....

C02：你要修正

C01：你要修正嘛！那重心是你重新去談判讓這個美國牛肉有轉圜的餘地呀！我們的目的是這樣，那我們自認為說你前面說他是複決OK，後面你說他創制也OK，我認為我們本身的主文基本上都符合這些相關的條件，後來他們審查以後准了，其實准了以後.....我的了解啦！好像我們那個.....那個.....那個XXX教授喔！在裡面有提到.....有跟他們提這個台灣又沒有做過，這個純.....消基會做的純消費議題你為什麼不給他試試看？就這樣過了，我相信啦！假使沒有這樣可能我們也會被.....被否掉，不過當時輿論的壓力確實是很大，所以那些公投.....公投會的委員事實上他承受很大的壓力，那這個過了以後立法院就開始.....開始在那邊改，改那些法規所以後來才有食品衛生管理法去什麼.....什麼牛內臟牛什麼.....那些東西，危險的物質不能進來，那改了以後當然.....其實各位也可以想.....其實改了以後其實整個民眾就誤以為已經完成任務了，所以你第二階段你再怎麼去弄然後輿論的.....媒體本身又有一些媒體.....媒體喔！.....呃.....認為說這.....這是政治的這種意涵在裡面，然後一直去.....去染.....染黑我們啦.....是這樣.....那當然他整個.....就.....就受到很大的影響，正如我們所講.....經過三個月以後.....恩.....可能要費很大的力量他這個東西才會.....才會.....再.....再起來，那我們認為基本上是很低，所以我從這個事實上去講為什麼要這樣跟.....跟.....各位報告，就是要讓各位了解我們經歷的歷程，我們再去講說在這過程裡面我們認為說.....ㄟ.....ㄟ那這個東西看起來是不是有一點.....有一點特別啊！因為第二階段他要求要變成大概八十萬嘛！就是.....就是十倍，八十幾萬.....那變成說你沒有辦法達那個門檻，那鐵定就被.....被否掉，那當時其實在.....ㄟ.....那時候的五月啦！九十九年的五月，我們其實已經知道有一個人得了狂牛症，現在在醫院可能快.....快.....快完蛋了，那我們.....我們因為醫生不願意講我們根本也不知道在哪個醫院，也根本不知道是哪一個人那他經歷了什麼事我們不知道，後來我們就寫個信給衛生署說有沒有這樣的東西，衛生署說堂而皇之就回個信給你說沒有.....沒有這樣子的事情，所以到了那一年的年底就我們時間已經到了以後，那一年年底的資料裡面就呈現.....ㄟ.....有一個人死掉，確實是得狂牛症，那個人是留學英國的是一個年輕人三十幾歲已經確診是狂牛症，喔！.....這.....這.....這個大概過程，那從這樣的過程裡面去我第一個要提的是主文的問題，他整個結構上面其實很麻煩我現在弄了一個主文，我是學法律的我們每天在打官司.....打官司裡面我們最擅長的就是主文啦！假使我主文都寫不完那我完蛋啦！對不對，那我們寫主文不是說寫

了主文以後就不可能有任何彈性，我們這個案子送到法院去法官看了你這主文是不是有些地方是不是要調整一下，那當然能……能調整我們當然就儘量調整，那照到最後法院調查審理法院判那主文就很漂亮很清楚的東西出來，我要講的那個主文就是這個東西，哪有一個東西一個直接民權本身的行使你把老百姓都當成是學者、專家公投方面的專家那他寫的主文好像他自求多福一樣，他費了好大的力氣去……去連署的八、九萬份的……這個……這個……這個提案人名單，結果送去你那邊你說主文有什麼問題，改了以後就不行，那……這是哪門子的公投，對不對，你公投照理來講你應該怎麼樣？你應該是要協助老百姓去行使直接民權，為什麼要行使直接民權因為你的間接民權本身沒有怎麼樣？沒有發揮他應該有的效果嘛！所以你……你……由你老百姓自己來行使直接民權來創制還複決，那既然是老百姓直……直接來行使民主政治本身的基本原理，你就要輔助什麼？老百姓去完成這樣的事項呀！所以第一個你的主文本身就要怎樣？你要幫他怎麼樣，你老實講你應該要先幫他 review，我認為他就跟法院一樣法院在最後裁判之前它開很多庭，那……review 這個主文，對不對，如果有錯他告訴你說你這樣有沒有什麼問題要不要改，吼……一樣的意思嘛！所以我認為公投的開始的主文本身應該是要怎樣，你要啟動之前這主文本身公……公投會……就是……那個……那個相關的機制應該幫你怎樣？幫你看，我覺得要達到的目的是什麼？你幫我審查說這樣O不OK，是OK了我就照這主文去……去怎麼樣？去……去提案……是連署，這樣才對呀！對不對，哪有費了那麼多力量擺了那麼多桌子那搜集到這麼多份結果送去那，結果說哪裡不對哪裡不對……哇！又不行要重來，這變得……有點……有點怪呀！結果後來我好像看到那個台聯，是不是？他們好像連署好幾次對他們的主文好像很多意見，我覺得……這個……這個東西老實講是浪費……ㄟ……大家的這個時間啦！他沒有把民主應該發揮出來的……好好的發揮起來，所以那個主文本身在我認為在開始之前你就有義務幫他審查，他可以來申請你幫他審查，協助他去寫這樣的一個主文，主文寫了以後這投了就不會因為主文有什麼……什麼爭議有什麼問題了嘛！那有說我到公民審議委員會這到底是創制複決還是怎麼樣？那……那……重要嗎？一定要分清楚我這是創制還是複決嗎？對不對？只要我直接的民權去行使我創制不能……創制不能行使複決不能一起行使嗎？像我這個我認為說我是先行使我的複決你這個是不行的，然後創制一個東西要你去跟美國重新談判，所以我認為兩個兼有，對不對，那或許他有不同的看法怎麼樣，但是不管怎麼樣這是性質上面的認定呀！重點是協助什麼？協助老百姓行使他的直接民權，所以……我們……我們的那個機制就變得有一點怪，……好……所以這個部份我認為喔！以我們走過來喔！我們律師寫的這個東西人家在那個公民審議委員會挑戰我們了，我們就覺得說……嘖……那這樣不是很怪嗎？那如果你說我不行，那這樣改再行那我要

重新再弄一次，很怪！喔！我不知道國外的機制怎麼弄的，我只是覺得說他有責任去協助我們去.....去把這些東西弄清楚，那如果你要認為他是創制複決那沒關係那審查的時候可以寫清楚，創制或複決，那有了以後不能夠再怎麼樣？再否決人家啦！你再否決人家你就.....又沒道理呀！對不對？除非什麼.....情勢變.....比如說像我這個連署到一半的時候，衛生署說那我否決了，對不對，那我當然前面就不要了，喔！我要求你重啟談判那.....前面.....後面是不是就可以，對不對，法律上面我們在法官其實我們也是這樣的觀念，對不對，所以第一個我認為主文的部份他要協助去走，第二個部份是程序這種分兩階段的公投會成功才怪喔！就像我講的台灣本身.....呃.....山高水短喔！很多.....很多東西一下過了，我們.....我們當時也是評估到這樣，就說三個月你撐不了太久啦！你沒有辦法除非你動員所有的力量，不可能的嘛！對不對，你現在看我們林益世的案子這樣弄.....弄弄弄.....你可以報多久你告訴我，你再報下去媒體會覺得說這個爛掉了還報，他就要把它抽掉，抽掉以後就冷掉了啦！你怎麼去弄哩！你哪有哪一個選舉本身的預備期那麼長.....喔.....沒有人這樣做的啦！再怎麼長他有一定的限度，何況這種東西是制式裡面的機制，所以我認為那個長.....那個流程本身應該要改，你審查完以後其實就一階段就解決了啦！對不對，審查可以你就一階段你看多少的定足數，啊！審查OK我認為就開始進行下面投票的程序不要再提案階段再分連署階段，就把它合併起來.....你.....你.....比如說現在他要求百分之十.....百分之十會不會太高，如果你覺得太高那你速度應該要降低一點，我認為以我.....我.....們的經驗來講百分之十是太高了，ㄟ.....百分之一是不是？

C03：百分之五。

C02：百分之五。

C01：百分之五是太高了，百分之五是太高它這部份應該適度去調整，重點是後面的投票不見得.....你.....你百分之五過了以後你就能夠投票，對不對，當然行政機關的想法是說，啊！你太少的話那投票就可能投不過，沒有用，那這個是另外一個.....另外一個考量的問題，所以我認為這個時間應該要整合起來不要分兩階段，一階段然後就決定到底要不要進行相關的投票，就是你那公投本身吼！有沒有符合規定然後能夠進行大家來做最後的決定，這大概是我們經過我們看過的相關的流程，跟各位做一個簡單的報告，如果等下我有其它的意見我再來講。

主持人：恩.....好，先.....我想在請下一位報告之前我想先.....呃.....就我剛有想到的一個問題想先請教一下C01律師喔！就是.....呃.....我印象中就是在連署的過程當中好像有遇到一些那個.....人為的阻礙

C01：恩.....

主持人：什麼.....監視啦！還是什麼總總的這樣子，那.....我其實就是從這邊我們可以看的出來說由一個團體或者是說由人民主動啊！主動要去行使公

民權力的這樣的一個.....呃.....公投這樣的一個權力，事實上自己去連署是有滿大的問題，不管門檻或者是說在連署的那個技術上，所以.....呃.....如果說你覺得啦！像用電子連署的方式你覺得不可行？

C01：其實我覺得現在.....

主持人：因為你們那時候.....

C01：那.....那.....我們那個公司股東會喔！現在就已經開始了一些電子投票喔！其實某個角度上面去看或許是一個時代的趨勢，假使電子可以這樣做還有電子連署可以做，我認為這個東西本身是強化它的效率啦！基本上我認為某個角度裡面應該.....去考慮啦！吼！就是說它不是單軌只有你實體的連署，你.....你可以有其它的不同的機制，但它有可能有不同的要求.....不同的.....一些規範在，但我認為只要是直接民權本身的行使其實不應該只有一個一個模式，變成我要...每一個都要實體去弄.....ㄟ.....那個很辛苦ㄟ，那時候我們你那個都送來的時候到時候你怎麼分他要求你怎麼樣，如果想要這個我們就真的有點.....這個.....他要求你要分區把它整理好送給他，我說那你們領薪水是在幹嘛！所以其實我後來送到那邊去那些人.....都不太敢.....敢那個.....都不太敢.....不太敢惹我們，因為我們講話很直啊！這個開玩笑啊！你是直接民權的行使耶！那你叫我什麼東西跟你整理好，那請問你這.....這單位做什麼？中選會在搞什麼東西你照理來講你應該要有一些東西協助人家去做嘛！對不對，不然就民間要投入很多的資源，你這東西看起來就有一點不合理，對不對，你政府本身沒有協助老百姓在行使直接的民權這在民主政治裡面是很重要的一塊耶！你不要以為什麼東西你都間接民權在做.....做.....那好像直接民權是假的，直接民權才是真正的民意呀！那其它那些東西是假的啊！間接民權是我.....我委託你去做了以後你做了是不是我的意思那.....那有時候會有很大的落差，對不對，所以這個部份在某個技術上面它是一個問題，他要求你自己各區啊！所以我們要找好多義工然後要很有效率的這個哪裡來的，比如說先分縣市別，縣市別再來分區，然後大家搜集怎麼樣去弄，然後還要審查他那張到底有沒有問題.....喔.....那個老實講是.....相當勞累的，我.....我認為它應該要有更好的機制，或者是有更好的方法可以讓它更有效率，另外剛剛我們.....那個.....那個主持人提到的，我們在過程裡面吼！主婦聯盟他設在.....主婦聯盟他有合作社嘛！合作社各地都有配.....配送的點，配送的點就有那些貼的那些標語然後有一個通知把它送到那邊去，叫他去就去.....叫他去就去，那這種東西當然就會造成一些困擾.....一些困擾.....所以主婦聯盟後來他們也開.....記者會，他說.....我們受到這樣東西你們.....我們是伙伴，對不對，這東西喔！不是政治性的問題而是我們對於這樣的制度他們行政權這樣的介入適不適合，站在我們消基會是一個民間倡議團體我認為我們有必要去表達意見，所以他們提.....我們也跟著提，那.....不是只有他我們也是啊！我們掛個美牛的那個東西在.....在那個.....動物園那邊搜集這些相

關的資料，被警察制止被警察用實力妨礙弄的我們工作人員都.....都.....都嚇哭了，對不對，那變成說.....ㄟ.....我的第二階段喔！你已經提案連民政都審查通過喔！然後公投會也開OK了！然後我要開始連署我去請人家來連署我竟然沒有法律上面的地位，這不是很奇怪嗎？你是不是在某個角度裡面應該讓我有什麼東西去告訴人家說我有這樣的權利，然後我享有什麼樣的範圍本身的實用的權，對不對，比如說我這種情況之下去聚集一些民眾會不會構成.....呃.....集會遊行法上面的問題，我有沒有這個權力這東西整個應該都連帶考慮嘛！但是我們在那個事件裡面事實上是沒有，所以我們的.....我們的人就在.....在抱怨說我們做這個公民投票好像是非法的，所以我們明明就已經審查通過了，對不對，這個是有案可考的東西為什麼我沒有受到法律的保障，對不對，還警察對我們.....這樣的ㄟ.....那個.....那個.....污辱啊！所以從這兩個方向事實上是看得出來，我們相關的體制相關的規定事實上有問題的你要把它弄清楚，我如果同意你你開始連署的時候你享有哪一些權利，這樣才不會產生困擾然後你.....你.....你的相關的警察機關，甚至要給它什麼要協助，比如說我要設點在那邊連署，那如果每一個人都不同意我連署那我還行使什麼直接民權，對不對，我就要有權利去怎麼樣？去申請在這個地方設一個點，搜集這些相關的東西你是政府單位你能不能否決，如果我要設這個東西你沒有什麼正當的理由給我否決，那.....我.....我民權是假的嗎？對不對，但是我們沒有這個東西，就是那邊准了准了.....就是你們兩個人的事，其它人好像通通無關一樣，那我們做的事其它人認為.....ㄟ.....好像有什麼意見他們又.....又來介入，所以這個東西看來是.....ㄟ.....機制上面不夠完整啦！對於我們的直接民權本身的行使顯然有不足的一個地方，所以我大概.....大概就先提這些。

主持人：好，謝謝那個C01律師，那再來就請C02老師。

C02：那個大家好。

C01：是。

C02：呃.....就是很感謝剛剛C01律師的那個報告喔！因為光光短短幾分鐘我就覺得學到很多，而且其實我覺得聽了真的很感慨.....那.....呃.....我覺得是這樣子基本上直接民主這個東西剛剛C01律師多次提起，那我會認為說.....呃.....我們的公權力機關他第一認為直接民主他真的有正當性嗎？其實我們的公權力機關充斥著這種思想喔！他覺得其實直接民主還不用講到憲法喔！這個.....我們兩年前我跟X老師都有參加一個澄社舉辦的一個公投研討會，那時候我花很多的心力在談直接民主的憲法的基礎是什麼？那在那個找尋文獻的過程裡面也發現其實很多人，他會去懷疑說號稱是直接民主但是難道他真的可以跟立法權就是我們的國會並存嗎？這難道有正當性嗎？所以.....所以我們的整個.....這個.....呃.....這個行政部門喔！對於直接民主在憲法上的基礎是有根本懷疑，那從實務面看來我覺得他們會把直接民主當成是trouble maker他覺得你是在找

麻煩，找麻煩才要強調直接民主，因為直接民主的意思就是他對間接民主的結果不滿意所以他想要推翻然後想要創造一些有的沒有的東西，那這個東西其實是會為執政者帶來很大的不便，所以我是覺得有這兩個思考之後就會使得我們的行政部門在看待公投的時候就剛剛這個C01律師提到那個.....呃.....充斥著血淚的例子，其實我覺得從那個例子一直到台聯的公投提案都可以不斷的看到說他們其實就是一直用咬文嚼字來達到他的政治目的，所以他就算一直質疑你的文字他還是不敢不讓你過，可是台聯那個情況是說，他就是拼命給你咬文嚼字到底而且我覺得那已經不是吹毛求疵那個其實是扭曲.....扭曲那個法律規定的意旨然後利用那個扭曲去.....去遂行他的政治目的，所以我會覺得今天我們來談的是說公投法它有沒有改善的空間有沒有修正的空間，但是其實即使光是我們現行的這部公投法來說我覺得還不用談到修法的層次光是從執行面來看行政部門就常常違反依法行政的原理啦！因為我們看第一條嘛！人家第一條就講很清楚就C01律師不斷強調的嘛！為了確保要協助這個國民直接民權的行使所以特地制定本法嘛！那意思是說其實這個法律的規定是要落實我們憲法上對於創制複決權的保障，就是為了保障這個權利所以讓立法者授權立法者制定公民投票法來讓這個權力可以落實，這個才是公民投票法他制定時候的一個基本的意旨，但是其實這一個法律規定下來以後我們的行政機關從我們過去的幾次經驗可以看到，當然首當其衝的一定是公投會啦！乃至於其它一些認為直接民主是在找麻煩的這些機關，其實都不斷的防礙直接民主的行使，從剛剛這些的實務經驗可以看得很清楚，那我是覺得說如果今天要拉高一個層次說.....呃.....今天不只是一個行政機關沒有徹底依法行政的問題，不斷扭曲法律意旨的問題還可以進一步.....呃.....牽扯到說我們的公平.....公民投票法它的制定就有一些不完美的地方，如果我們今天要進一步去看說他的法律政策可以怎麼樣調整，讓他可以更.....有辦法去實現直接民主的話啦！那.....呃.....我是覺得說這個東西就是要回歸到究竟在憲法上我們要這麼看待公投這件事情，那我們的公投法要怎麼樣進一步根據憲法的精神，可以.....呃.....讓.....也就是我在文章裡面提到過的就是說要怎麼樣讓直接民主有制衡間接民主的空間，因為他一定要有制衡的空間他才有存在的意義嘛！他如果只是在那邊談話性節目講講call in講講那其實就不需要這個什麼創制複決也不需要動用那麼多人力了，所以其實從憲法的角度來看我們的憲法是一部要求民主是直接間接並行的這樣的一套憲政架構，他不是一個很純粹的議會民主他不是像德國那樣，德國特別是有過去那個納粹的經驗所以他非常害怕創制公投.....呃.....創制複決這種全國性的直接民主的實行，因為他害怕這個東西反而會推翻議會，他有過去那個恐懼的那個傳統，但是我們不是我們的憲法是從過去到現在從過去包含連那個很扭曲的那一套就是說把這個.....這個創制複決當成是政權然後要交給國民大會來.....來.....代表人民行使，從過去

那麼一套扭曲的一個架構乃至於到後來我們把國民大會這個迷思解除了，然後真正的認為創制複決是一個人民基本權利不管從過去到現在，其實整個憲法的走法都是要讓直接跟間接民主可以並存，他不是要一個儘可能讓議會獨大然後讓議會做為一個孤立其它的單位，可以完全這個行使議會很特殊的那種民意匯集的那種功能這樣的一個機構，他不是這樣的一個設計他的設計是說任何一個人都有可能犯錯任何一個人都有可能獨大，那議會呢！一旦獨大起來他是很危險的所以我們要搭配一個直接民主在後面當作人民最後一道武器，所以如果從這個意旨來看的話什麼樣的公投法可能造成違憲，第一個就是說公投法如果它規定的結果是讓直接民主的空間完全喪失，就是ㄟ.....公投法的這個.....這個規定反而是讓間接民主可以更加獨大，直接民主被壓縮到幾乎沒有空間甚至完全沒有空間那這個時候就有違憲的可能，另一個非常密切相關的就是說如果今天公投法的.....的制度設計規定下來的結果會使得直接民主，就如剛.....剛.....剛講的吼！完全喪失制衡間接民主的機會，這樣子的公投法也有違憲的可能，那總之就是說我們的公投法今天你要看他怎麼樣朝著能夠協助直接民權落實這個角度去設計就要看說他是不是違反剛剛那幾個最基本的憲法上的界線，那要不牴觸這個界線我覺得就是要看我們今天這個公投法是不是有些地方.....呃.....是值得去修改讓它比較不會有這個牴觸剛剛所講的那些界線的疑慮嘛！好，所以我是覺得我.....就我個人的話比較初步的看來一個觀點看來真的要來談公投法的修正的時後，現行公投法我是覺得他有.....呃.....應該可以說基本.....基本上來講兩個我覺得比較主要的.....的.....問題啦！這個問題是從法律規定的層次一直到落實的層次，都是息息相關的，第一個就是剛剛這個C01律師有提到的從經驗當中得到的那個門檻的問題，那個所謂門檻問題.....呃.....主要是講這個文.....人數門檻.....吼！.....就是你其實人數的門檻再加上那個兩個階段的設計，就是又要提案然後又要連署，提案一關連署一關中間要經過層層的把關，那再加上搭配上那個很高的門檻的人數的要件，呃.....其實.....呃我會覺得說如果以台灣現在的整個政治環境來講加上這個剛剛C01律師提到的這個台灣人民的習慣來講，這個高門檻恐怕就已經有讓直接民主很不.....很不容易順利通過乃至於它不太容易有辦法去這個.....這個取得一個跟間接民主可以相抗衡的生存空間，這樣的疑慮喔！這是一個關於人數上一個門檻的一個限制那這個應該也是很多的據我所知法學者都非常反對並且嘲諷烏籠公投的原因，所以就.....就這個人數的門檻之高然後層層的把關然後這種又要求這個程序又要求這個程序，然後再加上剛剛講的說很多事情你都要孤軍奮戰喔！好像一副這是你家自己的事，然後呢！公權力的這個.....這個態度就是覺得說你就是來找麻煩的所以我要儘可能讓你愈麻煩愈好，這樣讓你為了避免麻煩你就不要再直接民權了，那這是第一個，第二個是說，其實我個人是非常非常質疑所謂讓中選會跟公投會進行這種雙重的把關的

機制啦！那個公投會他要怎麼樣去咬文嚼字吹毛求疵吼！或者是扭曲那是一回事，但是光是從公投法整個制度設計來看我實在是非常不能理解為什麼在所謂的對於這個議題吼.....主文、理由這些東西把關上面要這麼的層層關卡先視.....應該.....我的.....應該我的了解沒有錯的話主要是十四條嘛！十四條他的基本結構在我的理解底下吼！他比較像是說總之呢！你就是提案完成了之後你就是要先送去了中選.....呃.....中選會，那中選會要進.....進行第一步的第一道的這個呃.....呃.....這個.....呃認定，也就是這邊所規定的說這個主管機關如果審查有某些情事的話要予以駁回，那這個是第一道中選會已經要去做一些這個.....這個了解.....研判，到底有沒有不合規定之處，一旦中選會認定沒有問題還沒完嘛！往下就要送公投會，這.....這個很奇怪呀！這個有什麼道理要這樣做，那第二道的時候這個公投會又要再審一次而且如果根據台聯那一次提公投的提案那個經驗來看的話大家要記得公投會的駁回理由，都是利用十四條第一項的第四款嘛！他認為ECFA公投提案內容相互矛盾或銜有錯誤至不能了解其提案爭議，他都是用這一款去駁回的，可是奇怪為什麼公投會會有認定第十四條第一項第四款的權限，那豈不是認為說表示中選會認定只是初審，公投會還可以根據第十四條第一項進行複審嘛！這非常奇怪其實我一開始是持非常質疑的立場我覺得中選會跟公投會的權.....權.....權力分工應該是說中選會就負責管第十四條，公投會只負責管第二條跟第三十三條，就.....第二條就是剛剛講的那個創制啊！複決啦！或有沒有牽涉租.....租稅預算啊！等等等等那些東西，第三十三條就那個所謂同一事件的認定嘛！我以為是這樣子的，但是我今天再看一次我發現裡面有點蹊蹺喔！因為十四條第一項的第三款卻又提到三十三條，那表示那好像第三十三條中選會也有認定的餘地嘛！而不是像三十三條大家可以看一下，第三十三條裡面它親自規定說第二項.....第三項這個認定是由公投會來做所以到底回到第十四條第一項是誰的權限第二項又是誰的權限，不是第二項就第一項是誰的權限，那公投會有沒有複審第一項的權限這個規定是即使就最表面技術層次來看都是很差的法律條文的設計，那這個才真的叫做使讀者不能了解其提案之爭議，這.....這真的是很奇怪，那姑且不論這個技術的層面的這個.....呃.....這個瑕疵，那光是就為什麼我們今天在這個提案上面要求的這麼多又要中選會把關，中選會把關以後還怕中選會放水或者是怕中選會了解不夠，公投會還要再進來一次然後再用更嚴格的態度加以不斷的質疑，好這剛剛.....這個聽了CO1律師的那個經驗，我覺得聽了真的很有意思就是說那真的是很悲哀的笑話嘛！就是那真的是一個笑話從這個憲法連結到這個為了幫助這個人民實現創制複決所以去.....制定了一個公投法，這個角度來說那這整個行政機關的作為是完全的背離公投法要實現的目的，那.....呃.....所以我是覺得說今天整個公投在台灣實務上.....吼！引發這麼多.....我主要是指全國性公投啦！那地方的我們曾經看過



幾次成功過幾次，那全國性公投的這個狀況真的是.....我覺得他是有兩個層面的大問題，第一個就是說行政機關不依法行政，其實他.....我覺得那個就是很標準的不依法行政還整天把法律掛在嘴邊，那個就是非常惡劣的一種態度是一個非常對於直接民權不友善的態度，那第二個層次就是我們的法律規定本身在某些地方我個.....個人是特別質疑剛剛講的雙重把關，跟雙重程序設計那個連署的門檻這兩個部份恐怕都有抵觸憲法的問題，因為他事實上都是會容易造成直接民主沒有辦法發揮制衡間接民主的功能，你如果讓公權力在這個整個過程當中還可以不斷去質疑說你人民怎麼可以這樣怎麼可以那樣，覺得你在找麻煩那你要怎麼讓這個東西變成一個可以制衡民主，他就是反對你他才要提對案嘛！那.....結果你在他現在提對案的過程還設下重重的門檻，我覺得這個是.....呃.....從光從邏輯上面來講從常識上來講都是不太合理啦！所以這個大致上是我初步先是一點點看法，謝謝！

主持人：恩.....呃.....我們謝謝那個C02教授的這個第一輪的發言，那麼我們再來請.....恩.....C03教授，那同時也是公投會第一任的委員。

C03：但是我一個案都還沒有審就辭掉了.....哈哈哈哈哈(笑)

C01：喔！

C03：所以我沒有阻擋過公投案，不止我一個人辭職啊！我們一起辭的啦！恩.....

那麼.....其實剛剛那個C01律師還有C02老師都提過都講的非常清楚，那我想這邊做一些補充性的部份就是說因為我們一直用公民投票的概念嘛喔！其實我想.....大家也都知道，公民投票這樣的概念是相當複雜的是包含三種層次的東西，第一個就是超憲法的國際法層次就是統獨啊！對不對，很多這種加入歐盟的東西，要不要加入歐盟啊！那個都是超憲法層次那這個在日.....日文叫人民投票，那麼第二個是全國性的事.....事情，就是我們現在全國性公投就是叫做國民投票，那再來就是地方性的公投，縣市鄉.....那個鄉鎮市層級的叫住民投票是分三個層次，那我們的公投法是把這三個全部軋在一起，所以說他在思考上就很混亂那他為了防統獨公投所以就搞了一大堆門檻，可是又不能又想把人民投票放進去所以第十七條總統又有那個權限，那甚至立法院也可以第十六條立法院可以弄，那.....再來就住民投票的部份就有另外規定地方性公投就是二十六條到二十九條，但是裡面他對於設置地方的這個條例是用因啦！其實那個如果要修要改成虛，每個地方都要制訂而且地方都可以公投，那.....其實你要全國性公投能夠慢慢讓大家習慣一定要先讓地方公投多辦幾次，那好他現在甚至很多縣市連這個設置條例都沒有提所以即使老百姓要做根本沒辦法做，因為連地方的公投會地方的這個都沒有設，那因為是比較國民黨的一些縣市長他就.....就.....不去弄這個，那因為你是寫因啊！所以他就一直拖啊！所以地方的公投應該要確立啊！直接民權這個是門檻比較低，那這是第一個在概念上就人民投票、國民投票跟住民投票應該在立法上面要做.....做區隔，那麼那我們是把國

會、總統跟人民三種發動的機制都列在裡面，但是對於國會跟人民.....  
恩.....總統呢是十六條十七條都一條還可以排除那些連署的障礙，但是  
人民的話就非常的辛苦所以你三種發動機制裡面等於是專門在阻擋人  
民，那這個是我想大家都很清楚剛剛兩位老師都提到了，那麼除了這個  
成案的障礙之外，成案之外還有有效成立的門檻這兩個就已經有這種門  
檻之外還有非連署障礙.....非連署的障礙，就跟連署無關就比方說公投  
會或你們連署的時候你們那種行政的干擾，這些都是非連署的障礙那這  
些要如何排除我覺得應該要思考一下，那我是覺得連署當然是需要  
的那.....門檻上面呢！如果總統候選人是二十萬人連署就可以提名選總  
統，那麼應該公投應該也要比照這個就是以不管百分之幾就是二十萬  
人，假如有二十萬人連署就可以成案.....這是第一個，第二個公.....審.....  
那.....第一屆公投會委員啊！但是我認為應該要廢除公投會啦！因為你  
主要審查的其實就是第二條的那些東西嘛！是不是租稅啊什麼.....投資  
薪水人事這些東西你當然不能去提這種案啊！那這種案中選會直接  
把.....這個.....這個審查是這一個，那另外就是比方說三年內有沒有類似  
的案三年半嘛！那他這個三十三條主要就是事先預定要去防核四嘛！  
所以他重大建設就要八年不可以再提，所以就是你.....如果沒過就.....  
就搞八年，那現在.....所以這些他都是有預設當時是有預設要防止什麼  
防止什麼才去訂的，所以當然就像C02老師講的根本沒有直接民權的概  
念，他是為了防.....因為不得不訂這樣的法然後為了防止這些狀況發  
生，那再來就是說如果照這個門檻.....那個成案的門檻，不是成案的門  
檻就是說通過的門檻的話那麼就是一定要跟全國性選舉一起不然就不  
可能達到這個投票的人數啊！可是現在的我們的選舉改革全國性的選  
舉大概會變成兩年一次，就不像過去每一年都有可是他六個月內就要處  
理啊！所以你變成公投案在其它時間提的話，根本六個月內就要辦啊！  
可是六個月內辦的話又沒有大選舉你要達到那麼多的人出來投票幾乎  
是非常困難的，那這個跟我們選制的調整就是改成兩年一次大選舉，這  
種狀況呢！要如何的搭配因為不管怎麼成案.....通.....通過還是要一個  
門檻，那特別是因為我們把三種的人民投票、國民投票這些全部放在一  
起，所以應該是要有不同的門檻，比方說現在的門檻其實我不認為特別  
高因為如果是統獨投票的話當然需要這樣的門檻，不然的話只要多數決  
就太危險了，對不對，那可是如果是住民投票那用這個門檻就高到不行  
或是一般的民生事物或什麼，那所以那應該是針對三種不同的投票，公  
投來訂不同的門檻而不能一視同仁的做同樣的，甚至每次門檻是要做調  
整.....那這個.....這個也是比方說住民投票基本上多數決應該就要通過  
了，不用說多少人投票因為不投的人.....因為範圍很小嘛！所以不投的  
人就表示你知道你不想投嘛！可是全國性就會有各種的問題那這個公  
民投票的話再來一點應該適用在不在籍投票，這樣才有可能讓公投案通  
過，不要講那個連署用電子連署投票也應該因為竟然是全國性那我在澎

湖我在金門我在哪裡投是一樣的，所以如果是沒辦法用電子投票，怕有人做弊的話或怎樣，那至少不在籍投票適用是不是要在公民投票的案子上，對，我大概就補充這幾點比較具體的可能修法可以參考的東西。

主持人：恩……好，我們謝謝那個C03老師的分享，如果你說的那個針對日本的部份要補充其實也可以在這邊也可以給……順便也可以給我們一些建議啦！

C03：那……日本方面，你有什麼好補充的，因為第一個人民投票是超憲法的所以你說要流血化獨立或幹嘛根本不需要公投法，因為那連憲法都超過了那怎麼會去使用一個國內法，那如果是國民投票那日本基本上是有那個兩種國民投票在憲法條文上面，第一種就是每十年一次的大法官就是最高法院法官的選舉，那政府會列出這些最高法院法官然後人民是投否決票說我不要這個人我不要那個人，如果沒有那麼多人反對就通過了，這個是用國民投票啦！所以已經實施過很多次但是有點像選舉所以沒有制定國民投票法的必要，那可是第二個就是憲……修憲，憲法的修改要人民複決，那複決就要國民投票因為過去都沒有修憲的可能，其實到現在也沒有修啦！那……這樣的話需要一個國民投票法來複決那個修憲案所以他制定國民投票法主要是為了那個，基本上程序的規定……

C02：恩……對不起你剛剛講的那個兩種情況，兩種國民投票的情況都是法定……

C03：都是憲法。

C02：歷經程序。

C03：對對對對，都是憲法規定。

C02：喔！所以就變成是說其實他們的這個，國民投票的部份範圍是非常的侷限但是是一定要的。

C03：對。

C02：就是絕對會經過。

C03：對對，那範圍……

C02：事情已經發生……

C03：因為日本是內閣制啊！所以你如果對這個國會有意見或怎樣你就他們馬上隨時都可以改選啦！所以因為我們是任期確定才需要這些東西，內閣制的話他基本上就是可以改選這些人都不要老百姓不滿到什麼程度政黨就會去處理……那第三種住民投票其實基本上是……呃……縣級的只有發生在琉球，其它縣都沒有做過然後再來就是地方的那個市品村就是地方鄉鎮市，那鄉鎮市他是有一套規定他是用地方的條例，所以他這一部份他是投了滿多的，那我們現在的部份其實……呃……地方性住民投票其實都還沒有通過……沒有成立過，之前那個博奕那個都是特……別的，那其實那個應該都是地方性可是如果用那個標準一定沒辦法連投都沒辦法投，所以這個是很麻煩的問題。

主持人：好，謝謝，那……呃……我們再來一輪喔！因為我們剛剛……呃……大概討論到在這個連署的部份尤其是前面這一個要成案的這個部份我們講的

比較多，那如果說再來要針對像在審議程序還有審議程序不管是他的過程或者是針對審議程序結果的這個……呃……出來的這個判決我們覺得說他的救濟程序是不是應該要有哪一些……呃……比較適當的……那個管道，不是像現在其實你要層層打不管是訴願啦！再來再打訴訟……總總這樣子的一個時間……恩……不管是說時間成本上或在整個像剛剛那個C01律師提到這個一下子就冷掉的這個東西還有就是說……呃……我們在……呃……整個……這一個配合上尤其是剛剛也提到……那個C03老師提到配合上大選的這個這個時間差啊！就是說我們在……怎麼樣可以讓公投事實上是可以變成一個可以被實踐的一件事情的話，那我們有哪些地方可能我們在這邊可以有一些比較具體的建議啦！因為我們現在真正遇到的就是公投不能投票法，這個公投法事實上太多……太多的實質上限制，雖然我們有這樣子的一個公投法可是真正要去投，他……他就變成一定要是政治性的啦！沒有政治性的不可能投出來，因為不可能動員去那麼多的連署出來，那當然就是還有另外一個是說他們……呃……呃……我想請教的就教於各位的是說公投法裡面它說你一定要正面……呃……就是你的這個……意見，一定要有贊成……你的……你的……那個……理由啊！一定要這樣子寫，那這個到底是……是……呃……我們如果說要提一個具體建議的話我們要把它怎麼樣寫會比較……會比較……呃……會比較……呃……會比較好啦！因為他現在跟你講說你的……那個……你如果說你是贊成提的主文，贊成你的理由書就不能提反對或者是怎麼樣還有另外一個我的那個……不懂的地方是說那如果說今天是一個針對……那個創制複決，而且這個是一個重大事件的話那為什麼……呃……兩個……呃……兩個意見不同的團體他不能說那我們把這件事情交付公投，為什麼一定要我就是贊成……呃……贊成那個正方，站在正方那一邊或者站在反方那一邊，我只是認為這件事情你很重要不要讓那個……間接民權綁住了這一個……呃……這件事情的進程，讓……直接民權來絕對……來決定嘛！譬如說那個……修憲案，修憲案如果說你今天一定要經過公民投票的話，修憲案難道立法院他一定要站在就是行政部門他一定是站在贊成的那一邊嗎？或者是說你有可能今天立法院通過一個修憲案可是立法院他編的國會多數他贊成這個修憲案可是可能執政黨他如果說是一個少數政黨，少數執政的話他可能不贊成呀！這樣子到底是誰贊成反對啦！我的意思是說如果把這個東西放在一起思考的話會不會有一些……那個……那個……可以擦出火花的地方。

C03：那麼……第二輪就倒回來。

主持人：好好。

C03：第一個我就剛剛想說應該廢除公審……公投會或者是如果照這個不要有公投會的話就中選會委員就直接兼就好了，不需要再另外去設一些人，然後第二個就是他的審查的內容侷限到第二條規定的部份跟幾年內有沒有辦過，這幾個部份就好了，他沒有對主文什麼……什麼完全沒有審查

的權力啦！因為只要達到一定的人數的連署，比方說我提案提一個二十萬人那不就表示有這麼多的人覺得這個重要嗎？那.....基本上重點是直接民權這個意識的明確表示，而不是在那邊正面反面什麼那都不重要，好那甚至你如果是一個修憲案過了你不可能去叫老百姓再就修憲案的那些字句來去做公投嘛！一定是同意不同意兩點而已呀！那一個條文的修改甚至憲法的大幅修改是一次要公投好多條文嘛！所以最後就不可能每個條文去審查所以一定是通過不通過，就這麼簡單啊！所以如果把公投會的權力甚至他的成員用中選會委員直接做同樣的事情，那所以當然就這個裡面剛剛C02老師講的重覆兩次這個.....就可以結合一次就好，然後他的權限又縮到那麼小所以聽起來也不太有其它的障礙啦！非連署障礙就降到最低了，那如果還對這個由中選會委員組成的公投會的審議有不符的話那就直接到法院去就不用再經過訴願或什麼的程序，這個可能就是在救濟上可以這個處理的方式，這樣會比較迅速而且你重新訴願什麼那還是在同樣的機關啊！對不對，既然他要擋你就再一次啊！那至於說那修憲案他有一定的比例啊！所以這時候不管執政的.....只要國會通過以後.....就是類似第十六條這種就直接公投，所以也就不會再有這樣經過政府機關的那個.....那個程序，所以.....所以要簡化這個問題最大，一個是連署人數比方說二十萬人大概C01律師也覺得這個是合理嘛！二十萬應該做得到，那第二個就是由中選會委員直接當公投會委員把兩個審查的東西合在一起，然後把審查內容限制到非常低的範圍那樣爭議就少掉了，那.....所以.....其.....其實現在如果改成這樣的話最後的問題是通過的門檻的問題，因為我們現在兩年才一次大選的話，那以後六個月以內一定要辦那這時後就很容易造成這個通過到底要用什麼樣的門檻，那可能會可以根據這個當然這個是要跟立法有關就根據案子的重要性，如果只是一般法律案可能就是多數投票就可以了，或者是.....是四成投票之類的，這個是可以再經過討論的，不過最重要就是說公投會這種非連署障礙要如何排除，然後成案門檻能夠降低。

主持人：好，謝謝C03老師，那我們再來是.....請C02老師。

C02：那個.....呃.....兩大問題吼！第一個其實也是想請教各位的問題，因為剛剛聽.....呃.....C03老師的說法.....呃.....之所以會覺得公投通常都是要跟大選在一起辦，是因為人數的考量嘛！這是一個現實考量而不是一個規範面說一定要這麼做，可是我反而是覺得說.....呃.....跟大選一起辦其實常常真的會滿扭曲公投的那個意象，就是他常常會被政治化，不當的意識形態化但是如同很多的譬如說跟民生消費有關的這種議題，他的公投的舉辦真的是超越.....真的是超越藍綠，這不是一個口號這是真的超越藍綠，所以這種情況底下因為我們都知道說.....呃.....跟大選掛在一起的公投過去幾次的經驗就是說就是有人要阻擾公投嘛！然後不斷的跟你說這個票不用領這個票跟這次選舉無關，那很多人也就不明就理或者甚至也不問.....不問原因的就支持這種.....這.....這種做法，那所以使得阻擾

公投的這種現實行為好像變成了跟大選在一起的公投，這個.....必然會發生的情況，所以如果從這個角度看來，因為.....因.....為這個是台灣特殊的莫名其妙的現象，那這個情況.....呃.....是不是有可以透過任何的方式來加以.....加以修正，然後在一定程度上把公投的理念從我們這個很扭曲的政治環境裡面抽離，我是覺得這個是一個可以思考的問題，那從這一個角度來看的話真的是門檻設計恐怕.....呃.....搭上很多周邊，包括剛剛C03老師建議的不在籍投票，可能也是一個辦法就是可能他的門檻真的是.....還實在是不能設得太高，我是覺得說其實那個所謂門檻的問題就好像剛剛這個C03老師講的我也同意啦！就是說不同性質的公投可能它應該要有不同的門檻，那以統獨公投.....統獨公投為例這種國安的這種.....這種公投為例，也許真的要.....要有一定的人做背書才叫做匯集重要的主流的民意嘛！但是我是覺得其實這個議題有關如果說這個議題真的是讓大家深感重要，其實我相信自然就會匯集足夠的人力，所以其實應該是說反而是那個議題能不能夠引起社會關注，能不能讓大家對於公投的功能能夠有一個正確的認知，這個反而是我們在現.....現在炒.....現在炒很多公投的問題的時候，比較沒有忽略到的一個根本條件問題，好，那這個是關於.....呃.....這個.....這個.....大選公投的這個掛勾，那另外一個這個.....這個.....(笑).....不好意思剛剛這個王老師提到的那個.....那個所謂的表述喔！我是真的很累了啦！因為這個事情實在是這個.....我.....我以為今天帶這一本是很多餘，但這.....這.....這很不好意思啦！這是拙著啦！就是.....就是兩年前那個澄社舉辦的公投研討會，我就是花了很多時間真的在跟他們在做法律論戰，這個因為不瞞各位說我跟這一屆.....是不是.....應該是這一屆，這一屆還沒完嘛！還是.....他們.....

C01：結束了，第二屆現在第三屆。

C02：OK，對，就第二屆其中某個人啦！反對ECFA公投勝利的某個人那.....其實有不錯的私交喔！所以他有一次就很認真的跟我講說這個東西從最法律技術面的角度來看，就是這樣啊！就是你剛剛講的，公投會覺得他就是依法行政，那.....就因為他那一句話，而且我相信他是.....至少在那一件事情上他是誠心的，他覺得他不是故意要.....要扭曲，他就是看圖說話、說文解字就自然得出那樣的結果，那其實後來仔細思考他講的話以後我是有非常深刻的的不滿跟恐懼喔！覺得說他們好像反而認為說自己很.....很真實的忠於法條原意才得出那樣的結果，所以他們覺得他們做那些否定的行為是問心無愧，但是事實上你如果真正在去解釋法律話就會知道不是這樣子，那我剛剛說很累的原因是這個事情就是扭來扭去，因為他就是先跟你講說你們台聯的立場就是反對既然是反對你竟然提一個公投提案叫做你是否同意ECFA，對不對，這樣子的話，好如果.....今天如果投出來的結果是反對居多，那就會變成公投法第三十二條所講的否決，三十加三十二的否決，那這樣子的否決以後效果是什麼？效果

只有通知提案的領銜人意思就是這件事情結束了，好，就沒有任何效果所以他才會講說這個ECFA公投就算通過，就算投票通過也絲毫不能改變現狀，權責機關也不需要有任何改變任何現狀作為，所以他就覺得他這樣解釋是根據他對公投法三十、三十一、三十二一連串的邏輯推演下來的結論，那很累的地方是什麼？就是這個東西聽起來很複雜嘛！所以我還要跟他去講說三一是什麼，三十是什麼三二又是什麼，然後去跟他講說其實你的理解是錯的，那.....更累的地方是在於說我發現講了半天之後是不太有人care我在講什麼，那他們還是在繼續堅持就是公投會還是不遺餘力的在不斷的在用同樣的理由駁回同樣的東西，即使後來那一位跟我有一點點私交的某公投會委員他還是繼續這樣做啊！那他也.....那他也知道我登了這個東西啊！那.....他也提不出任何反駁意見，但他還是不管啊！所以那個累是在於說講了半天這個是沒有什麼用，那剛剛王老師問說有沒有什麼修法建議，有啊！呵.....(笑) 這我剛剛看了一下喔！這個.....唉！.....這個.....累喔！是也包括出不太好意思浪費大家的時間跟折磨大家的頭腦因為其實三十到三十二條那個情況大致上我們可以說從法學方法論的角度看來，他不是一個說.....呃.....就是真的法條解釋就是會得出公投會那種結果，不是這樣子公投會的那個邏輯是說你看如果今天不同意ECFA過半那就解釋來說他就三十條的第二項嘛！就是投票人數未有有效數超過二分之一同意，因為那個公投票一定是同意或不同意，那你如果反ECFA的人一定是投不同意嘛！好，不同意居多這個才符合台聯提公投的目的，問題是說一旦這樣子的情況下成立那就會構成三十條第二項所講的否決，那否決是什麼？否決就沒有辦法適用第三十一條否決是適用第三十二條，好，因為第三十二條是規定.....才是規定說公投案經否決者怎麼樣，所以它的意思是說所以就不是三十一條權責機關不用有任何處置那你這公投就是無效的，可是這個解釋不對因為.....三十條第二項成就否解.....否決之後他適用第三十二條，並不等於他就要直接適用第三十一條的反面解釋啊！所以你頂多只能說那就只有三十二條你不能進一步推論說否決的公投權責機關就依三十一條的反面解釋第三款權責機關無需為任何處置，這還要再加上那個前題他其實是過度推論，那.....正確的推論是什麼？正確的推論是說其.....其實我們的公投法的第三十條的第二項的那個規定他是出現了一個漏洞，那個漏洞是在於他忘記說針對重大政策的複決部份，那個複決有可能是不同意在表示改變現狀而不是同意要改變現狀，很抱歉折磨大家.....但是我相信那個邏輯是很清楚嘛！好，所以事實上你只要在三十條第二項，不好意思在把我的當初修法建議提出來我照唸一下，我個人認為要解決這個問題其實很簡單三十一、三十二都不用動，你只要把第三十條第二項改一下就好了，三十條第二項他的規定是說，投票人數不足前項規定數額或未有有效票數超過二分之一同意者均為否決嘛！但是你要後面加一個但書，你要講但公投的結果為投票人數未有有效投票票數超過二

分之一之同意者之否決情形，如果是後段那種否決情形並足以顯示多數民意要求改變既定法律重大政策或憲法修正案者視為前項之通過，因為通過跟否決的區別關鍵不是在於你到底勾同意或不同意，是在於你到底想不想改變現有的政策，所以你應該是以是否意欲改變現狀當作區別公投的同意跟否決的關鍵而不是勾選同意或不同意，所以其實你只要經過這個技術……技術性的這個追加，但書的追加應該就可以解決後面三一、三二的那個適用問題，我個人認為最簡單的解決辦法是這樣子，那……這個……很抱歉啊！但是……我實在是……我實在是覺得很荒謬說實在話，我老實說是這樣子那……但是事實上這問題並不是很難解決，那……他們也絕對不像他們說宣稱的完全是這個當成是法律的工匠一般的只針對文字在做著墨，一定有背後的政治意圖。

C03：恩……我補充一下，對不起，尤其剛剛講的表述問題就是人民的明確的意思想是怎麼就好了，他怎麼會去……

C02：對啊！對啊！

C03：所以他一定就是……我冒昧一下，那另外一個就是公投跟大選的問題其實會有這樣的問題因為公投案太少，如果大選的同時有一、二十案包括這個你們提的案都在裡面，那……人民在決定公投案就很難跟政治綁在一起，因為有些是跨越藍綠的議題，各種都會在一起，那公投案如果很多的話就可以解決這個問題，好，那當然另外一個就是通過的門檻的問題因為你修憲你不太可能會跟大選一起因為既然要大選，選完了新國會就會處理那所以基本上一定是在選舉的中間發生，那你又六個月內要處理那這樣就算立法院通過了修憲案那可能在公投就……就會發生問題啦！那這……這個是可能門檻剛C02老師有提到……就有提到說需要做一些很彈性的調整，那另外就是說……我剛說門檻不算高的原因是說其實如果在過去幾次公投裡面沒有政黨刻意叫人家不領票，那就過了嘛！對，他就只要領票就好了他不一定投贊成，只要有一部份領票那……事實上也有一些人是支持藍的可是是投贊成公投也……有大概……像第一次好像有……有一百萬還多少……是這樣的票，那所以我就跟選舉的掛勾問題一個就是公投案不夠多啦！多到一個程度大家就很難跟政治綁在一起，那第二個門檻之所以高甚至很多人說應該降到多低多低其實如果是很重大的國安的這些國際法層次的問題的話這個門檻其實不算高，而且這個門檻並……過去在對過去來講那些案都有可能成立，只要不要有些選民認為就是人家叫他不領票他就真的不領票，這個是一個問題那再來說就是那個公投法還有一點就是在選票方面可能沒有規定那麼詳細，事實上應該是包括不領票的部份都考慮在內就是每個那個選民全部都發給他票變成同意不同意跟或者是類似不投，就是放棄為什麼呢？因為一旦領票跟不領票做區隔的時候然後再加上他的那個戶籍的那個……時間是不同的，一個是三個月一個是四個月造成兩本選舉清冊是不一樣的，所以一定要分兩張桌子然後你要領不領可是經過過去的六次的公投之



後現在我們已經沒有這個不記名投票意義，已經沒有了，因為過去六次誰領了公投票大概你就是綠的，已經完全曝光了(笑) 所以.....應該在技術上是每個選民都要發給票那你可以裡面你可以有一個棄權到時候就等於不投票的意思，但是領票的部份一定都要領不然現在其實已經經過幾次公投誰領誰不領幾乎全部都.....知道了。

C01：我們現在大選的部份有說可以不領票嗎？比如我去.....恩.....我去選舉的時後有市長有市議員，對不對，那我可以領市長那市議員可以不領嗎？他一定全部都給你啊！

C03：對啊！他是這樣子啊！可是我們公投.....

C01：公投會有這種現象.....

C03：因為他.....

C02：他現在反而是叫你不要領啊！

C01：這很奇怪啊！

C02：有些例子.....呵(笑)。

C03：他第一個就是說公投.....

C01：你來就一定要領啊！除非你不來啊！

C03：呵呵.....(笑)對啊！所以如果用這種方式.....

C01：來啊！我沒有說要你來啊！那你來你一定要領啊！你怎麼投那是你的事啊！你不蓋也可以，這通通都你自己的抉擇啊！

C03：對啊！可是票通通領那就無法知道你到底有沒有領啊！

C01：哪有這樣。

C03：但是就是現在為什麼不同意，因為公投法規定投票資格跟選舉規定的時間是不一樣的，而且是故意不一樣的，那這樣就會有兩本名冊

C01：喔。

C03：那所以有來投票又沒領票.....

C01：那這個是.....

C03：那就馬上藍綠就馬上被知道了。

C01：當然就某個角度裡面去來看是因為這種有政治的意涵在裡面的公投的主文才會這樣子，如果他純粹是一個民生議題我不認為有這個問題，去領的也可能是藍的啊！對不對，不是說只有綠的去領或是怎麼樣。

C03：重點是.....有沒有政黨發動去領

C02：對，重點是說萬一現在執政黨不管他是藍是綠他就是認為你直接民主跟我對損，我就是不爽阿。

C02：我就是不想讓你通過，很怕你通過所以你根本不要成案

C03：所以包括你們的.....第二階段連署他就是.....就.....

C02：根本不要.....

C01：我知道，我知道.....我現在是在講說你去了以後又不領這不是很怪嗎？我怎麼去.....去處理這個問題，對不對，這變成說你在整個選舉的過程裡面你有.....類似於亮票的行為，對不對？

C03：對對對

C01：我認為這東西本來就是不當的東西

C03：就是一種表態

C01：你不能這樣做啊！我們其它政治性的選舉裡面有人去不領票的嗎？沒有吧！這個也會被人家認為說你有亮票的意思啊！我如果約定怎麼樣投票的行為那你不記名投票他秘密你看不到啊！問題你不拿票的時候你就等同是什麼？

C03：亮票

C01：是在對外宣示說我亮什麼票啊！這不是一樣的意思嗎？我.....我不知道他們在法律的解釋是上面.....我們學法律我們的角度是認為他秘密投票是你去裡面人家不知道你蓋哪一個你票領哪個，你現在是用不領票來顯示你的什麼？你投票的意思表示啊！那.....那這個東西是有問題的啊！

C02：當然。

C01：在法律上應該要去限制這種行為才對，那當然這是公投才延伸出，我想說奇怪你其它政治性的選舉裡面從來都沒有這樣的行為，為什麼只有這個東西這樣，那你某個角度裡面是不是也應該去修正，好，解決這個問題

主持人：恩.....恩.....對

C01：那，我們基本上面是如果從我們的角度是.....是不太贊成那種公投去綁大選，因為我們認為我們的議題就是很單純的是一個民生的議題那跟政治攪和在一起了以後就變成產生不必要的困擾在裡面，那我們本來要產生公投這樣很具有清楚的這樣.....這樣的一個議題性啊！整個都被模糊了被扭曲了，所以我們在push這個東西的時候好多人都認為說你們是有政治意涵我說見鬼了你說有政治意涵，第一個你看我XXX有沒有參加過任何民進黨相關的政治性活動，有沒有，對不對，這個東西是很清楚的東西，你看我有沒有參加國民黨任何的政治性活動，有沒有，如果沒有我為什麼要被定位說我這個是跟政治有什麼關係，你們這些人才有問題。

C02：沒有因為.....

C03：共產黨不行呢.....公投.....呵呵(笑)

C01：對啊！我了解，我就講說這個東西就.....

C02：而且基本上這個東西

C03：國民黨.....就沒關係

C02：對，他們就懷疑說如果你沒有政治意圖你跑那麼累幹嘛！他不相信社會上就是有.....對社會議題關心的人，哈哈哈哈哈(笑)。

C01：我們已經跑了三十幾年.....消基會已經跑了三十幾年了，我說我都.....我現在已經卸任董事長，我都.....呢.....假使我現在跟消基會本身沒有任何的那種.....那種職務上面的關係，某個角度我們應該去看這個組織台灣整個社會發展的過程裡面他哪一方面有正向的貢獻，他哪一方面產生負向的影響這個東西可以去.....去.....去評估的東西嘛！我.....我認為這個東西.....我們台灣本身就是因為有這樣的問題存在喔！導致我們有一些東

西被扭曲掉了，我們是一個多元化的社會不應該只是被區別政治性，非政治性然後又被混在一起又變成有一個政治性在裡面，我.....我覺得我們老實講我.....我的角度我.....沒.....沒有辦法去接受，當時有很多人給我貼標籤怎麼樣，你是不是以後要選什麼.....選什麼碗糕.....有的沒的(台語)，我們那裡面的人受不了問我，我說你們難道不了解嗎？我為什麼到消基會來就是不願去涉足政治我才跑來這邊從事公益活動，如果我要涉足政治我老早就去搞那些東西我搞起來不比別人差，對不對，我們就認為我們沒有必要台灣這個東西政治性掛上去完全沒有式微，我們很討厭、很厭惡，所以在我們的立場是不希望公投去綁大選所以當時我們通過第一階段的時候我們就曾經對外宣誓說即便我們募集成功我們也不希望跟年底的選舉綁在一起你要幫我們另外去.....去弄一個，那當然民進黨的人就認為說你那這個東西就是你跟國民黨靠攏怎麼樣，我們的人永遠就只有兩邊的想法，不是一個真正多元化的社會應該產生的現象這是很糟糕的，變成說奇怪了我們明明做.....做我的事那你支持我是因為我們的見解這個時候比較傾向於民進黨所以支持我們，那我們根本不要你來支持，對不對，因為你不是真正的消費者你不代表真正消費者的意見，對不對，所以某個角度裡面我們.....我們是認為說多元的社會尊重他多元的想法，不要把政治全部放在裡面所以我基本上我是贊成說把它區開來，對不對，那當然假使我們有一天我們國民的水準真的提升了，大家可以區別這些多元尊重多元不同的想法你把它合併為了降低你的相關方面的成本，我可以接受，但是目前現狀老實講我覺得不行啦！所以你.....你一綁大選下去以後整個公投議題就會零零落落(台語)，那當然我們也了解你不綁大選的時候因為沒有政黨沒有在那邊推事實上你有很多困難存在，但是這個困難本身不是它應該存在的問題而是公投法本身的規定產生的.....什麼.....障礙，這是不合理的，因為你把它分為兩階段產生的障礙你本來去.....去改這個公投法相關的規定才對，不應該.....ㄟ.....好讓公投法規定在這邊變成我們要去修正我們的直接民權我們要.....要.....要去否決這個議題的想法，我覺得這個是有問題的第二個我覺得要提到的是主文的部份剛剛C03老師也講到主文只要明確還是怎樣，其實明確兩個字喔！真的.....怎麼樣才叫明確，我們所有的學.....學法律的我們律師比如說我們提一個銀行不作為訴訟，我們認為是不是申明一定就是因為我們每次去貸款的時候就給我們包山包海，我設定的抵押權一下包這個、包那個保證包什麼，統統包在一起我現在提的東西很清楚你不准給我包，他不准給我包那我主文已經描述出來每一個都知道我在講什麼，為什麼你說我的主文不明確，我們改了六、七個版本給他看沒有一個版本他說明確的啊！我們律師團全部大家都審查.....我們認為已.....已經是足以認為明確，法官你知道我們在講什麼事所以我要告訴各位說，明確兩個字喔！某個角度不是那麼容易喔！既然不是那麼容易為什麼你的相關的主管機關不用協助民眾去把這個東西，你認為可

以你告訴我譬如說你說你是否同意ECFA那很簡單啊！如果你的意思就是說是不是希望你要改變現狀就是跟他原來ECFA這個東西是不是就不要了，你.....把它弄的清楚一點大家去投嘛！我覺得無妨，台聯某個角度裡面其實我覺得有個角度我認為他可能因為我們不是搞政治的他在取巧，如果你主管機關可以去協助他把這個東西弄的更清楚他否決你這個東西我覺得他完全沒有正當性，今天就是因為法規搞這個東西就變成說他弄一個東西說你是不是相互矛盾然後把你.....把你否決掉，如果說你有這個義務的話哪有什麼相互矛盾，相互矛盾你就要幫我去把它弄清楚意思明確清楚主管機關看過出去，那照那個去蓋，蓋了以後就不會產生剛剛C02老師去提的那個問題出來不會說你本來的意思是.....ㄟ.....你要改變現狀，結果有一些人認為不想改變現狀的多變成有其它不同的聯想出來，那.....那個老實講就是很糟糕的那第三個我認為說.....ㄟ.....我們假使意思很明確我認為否決就只有否決的效果而已沒有產生正面的其它.....其它同意的效果，他單純就是這樣的而已，讓它單純化不要變成說好像就變成說他.....他產生另外一個效果，我.....我認為這個東西不然的話就會產生一個很奇怪的現象就是說你明明就去推這個怎麼產生反向的效果出來，那何必呢！那為什麼反向的效果應該來推這個東西才對啊！對不對，你把它的原來的目的本身扭曲掉了最後一個是救濟的問題他本身有時效性所有的選舉似乎相關的爭訟法律本身的精神是什麼？一定要趕快釐清嘛！比如說我們選舉訴訟當選無效、選舉無效他要求你多久的時間完檢，他有時效性啊！等你四年再完檢人家已經做完了，公投一樣啊！他有時效性所以他不太適合一般行政救濟的程序，你要要求他有一個救濟的程序然後多久的時間要完成，比方說兩個月或甚至一個月你就要完成把這個東西快速了結你如果認為對你就繼續做啊！你認為不對那就看了他也沒話講，救濟程序已經過了，那最後可能要考慮的是說一個東西投了以後他這邊要求一般是三年不能再提，好像其它的重大的大概是八年。

C03：那是公共建設

C01：公共建設是八年，我.....我覺得某個角度裡面，這個有沒有必要啦！老百姓自己會去衡量嘛！對不對，你不要怕他發動有沒有人.....有沒有人連署啊！如果老百姓經過了兩個月本身他有不同的想法出來以後你憑什麼說他不能夠再去提這樣的一個議案，我.....我認為這個東西就.....我就.....就直接民意就這個樣子啊！我現在呈現出來的意見就是這樣，為什麼你限制我三年裡面不能在同一事項公投不能再提案不能再連署，我.....我覺得沒有道理所以最後，我當然是要問C03老師是說其實日本他們到底是有沒有像我們這樣分階段，我們現在是.....呃.....有提案、有連署那我們都認為說有必要嗎？何必要那麼複雜哩！把它合在一起，那當然或許也可以像C03老師說這樣去分啊！就像是哪一些公投的內容本身他是適合用這一種哪一種東西他可能是稍微要有一點不一樣，我覺得

這個是OK但是如果你全部都把它劃進去這一些東西的話他永遠都不太可能過啊！談到公投大家就怎麼樣.....就搖頭，那這個公投法就沒有用啊！對不對，如果一部法律訂了以後他能夠被實現性的這種程度性這麼低這個法律老實講應該要廢掉，不然就是這個法律有問題，對不對，所以我認為這個部份喔！我覺得真的是應該要好好的去檢討，既然你要有一個公民投票你就要讓它本身應該要合理適當不然這個法律毫無意義。

主持人：好，謝謝那個C01律師。

C03：一個是.....那個國民投票是為了修憲所以根本是國會通過以後拿出來投，所以沒有什麼連署什麼兩階段當然沒有這些規定，他都是.....他不是老百姓提出來的，是國會通過。

C01：喔喔.....所以他的方式跟我們.....

C03：所以跟我們十六條一樣。

C01：他們好像本身是像立法院去做.....

C03：那第二個就是公投其實辦一次大概要六億啊！

C01：恩恩。

C03：所以兩個月辦一次那個預算不得了。

C01：但是你也不可能通過啊！

C03：你如果門檻改成二十萬人的話，可能各種各樣的公投都會出來，然後我們又剛剛主張要把公投會權限要降到很低很低，那這樣公投案就會非常多就會像美國一樣可能有幾百案。

C01：我覺得這沒有什麼不好。

C03：可是一六億的話也滿恐怖啊！

C01：老百姓.....

C03：你不管投不投都要花六億。

C01：對啊。

C03：可是只要二十二.....二十萬人就可以讓你花六億啊！

C01：恩恩.....

C03：這個也是一個問題啊！

C01：恩。

主持人：呃.....

C03：而且如果這二十萬人的連署是可以一直重覆的，因為只要有二十萬人堅持我這個案要投，即使不過即使怎樣我都一再同樣的一批人一起弄.....

C01：恩恩

C03：那怎麼辦？這個也是要考慮啊！

C01：恩恩.....

C02：對不起，我最後再補充一下喔！那個針對剛剛C01律師講的台聯的事情我不曉得C01律師講的取巧是怎麼樣，但是呢！以公投會那一次的狀況來說如果真的要按照公投會的邏輯啦！那ECFA那一次公投提案的主文必需怎麼訂他必需要訂你是否反對ECFA那.....OK呀！有這個問題之後同

意不同意，但我投同意的時候是什麼意思因為.....我們的.....這個才真的是要區分一下說不是在做學術工作或那種.....研究法律文字工作的人。

C03：有英文的話那就更累，哈哈(笑)

C02：對啊！你去問一般人去同意是什麼意思？我同意ECFA啊！或我反對它，但是你的題目是取錯你是否反對ECFA，好，你今天投同意的意思就是對我反對嘛！你投不同意是錯，我不反對，那負負得正，正負得負那這東西才真的讓人足以陷入混亂，所以我個人是非常懷疑說公投會能夠有幫助釐清文字明確化的功能，他其實都是在.....都是在遂行他的政治目的(笑)請容我這樣說啦！所以我其實是會覺得說這個東西是為了.....呃.....要避免讓公權力不斷的用各種方式去干擾直接民主，公投會的權限還是讓他儘可能萎縮為宜啦！這個.....(笑)。

C01：剛我好像沒有提到公投會跟中選會，在我的角度我也認為這些東西幹嘛分兩個機構去處理，我們送過去的時候是中選會的人跑出來開會的時候後公投會人跑出來，我搞不清楚你到底你在搞什麼東西，你某個角度裡面你應該讓它權限能夠合在一起嘛！好，另外設那個東西在法律上面看不出它有特殊的意義啊！他可以審，中選會也可以審啊！那怎麼會是問題呢？那他更.....更嫻熟那他也很內行啊！對不對，那這部份我.....我.....也認為說某個角度裡面他應該去怎麼樣，去整合啦！那第二個我剛剛提到C02老師提到的那個.....呃.....當然我們是從媒體上面去看.....奇怪你怎麼會訂一個你是否同意，到時候就會勾選出來大家就會產生解釋上面的一個.....一個混亂的問題，所以我們才.....才會認為說台聯這樣弄是他.....你就把它講清楚，講什麼不是很清楚，對不對。

C02：可是他必需是以問題形式表述，他不能說.....

C01：我知道。

C02：我反對ECFA，他必需問你們大家認為怎麼樣？

C01：我們.....我們也可以啊！要求、否決，要求、否決ECFA不是很清楚嗎？我們也是要求否決啊！他已經訂了一個東西啊！這議定書跟大陸簽的ECFA一樣的意思啊！要求否決.....幾年在什麼.....什麼簽的那個ECFA。

C02：不是這個東西喔！就有點像.....

C01：就是類似一樣的東西啊！

C02：有點牽涉到剛剛X老師提的就是說，我可不可以持反對立場但是我把這個事情交付大家來公決，那這個時候我可能不用在問題上誤導嘛！

C01：恩.....恩恩。

C02：因為有些人會覺得說我這樣講吼！本.....本案反對什麼東西就是用一個主題式的句號式的方式去表述主文，這時候反而可能讓人家覺得說你就是要照著我來，這也可以這樣解讀。

C01：那.....他如果照我們的方式，他如果給他否決，消基會過為什麼我們不過，所以一樣啊！文字差不多啊！就是代換而已嘛！你看我們也是一樣他

已經有一個議定書在這邊，你把它代換而已，我們律師慣用的.....。

主持人：所以那個行政.....最高行政法院判下來是公投會你要重審啊！可是公投會一樣打回去呀！

C01：喔！又打回去。

C02：而且用一樣的理由。

主持人：呵呵呵(笑)同樣的理由打回去而且他還加了一個租稅呀！所以你們這邊沒有被加租稅已經算運氣不錯了

C01：呵呵呵(笑)。

主持人：那當然他有一個要請教那個C01律師就是.....呃.....那個.....算在公益募款的部份啦！就是公益勸募因為.....事實上你光做一個連署書你要花很多錢喔！

C01：恩恩。

主持人：好，你要很多的人力、物力.....那.....呃.....在這部份是不是應該.....就是.....就你的那個實務經驗來說，在公益募款這邊是不是需要有一些特殊，像你剛剛講的你取得那樣要有一個特殊法律地位啊！

C01：對。

主持人：譬如說你們.....

C01：就是你不能.....我已經.....已經提案了你一審查通過了那你不能限制我說.....我.....我.....我這個東西如果要募款要依照.....那.....那.....勸募條例的規定。

主持人：勸募的規定

C01：他本身就應該就是擬制讓他認為說他已經有那個同意了，你就可以去募款為了.....這個.....這個公投的目的去募款，對不對，那向不特定的人為.....他這些東西配套其實都應該在公投法裡面去作相關的規定，對不對，那.....我們現在都沒有，那變成說我這個弄了以後如果要募款，一定要募款因為要花很多錢啊！那你要募款的時候你要不對.....對不特定的人那你又.....又跑到依照勸募的規定還要經過他核准，那等下.....不知道要等到民國幾年，變得說我.....你給我的六個月，比如說你審核通過以後，那我要開始了六個月.....六個月我要去募款我才能動啊！對不對，那我要去募款我要經過你核准那你又拖我一個月那不是變成五個月而已嗎？對不對，那我要實際募到錢以後我才能夠run，他.....他.....事實上就是產生一些問題出來，所以他整個相關整個完整的機制事實上都應該被考慮在這個裡面，對不對，這樣才是一個完整的公投法，我們才能夠去動啊！所以這部份我會建議應該.....應該.....把他放在裡面。

主持人：對，就是因為.....恩.....這個部份就是會涉及到你.....我們在目前連署的這個.....上面的那個耗費的資源，需要的資源太多了，所以一個民間團體事實上很難以一己之力而且自己現有的那個.....呃.....財力的狀況來處理這件事情，那事實上就會.....變成是說真的是只有政黨做為後盾的時候才有可能把它連署出來，所以這是一個.....一個比較大的問題啦！

呃.....我想.....再來就是剩下的自由發言.....發言的時間，是不是我們這邊.....還有互相討論的，還是我們俞老師有沒有要補充，還是您覺得哪邊日本要補充的嗎？

俞老師：日本其實我.....呃.....那個.....呃.....李老師有講大概有現在有那個輪廓才有辦法去找資料啦！最主要一開始是討論清楚到底是哪裡到底有什麼樣的交換，就近住民的投票的限制到底是在哪裡這比較搞不清楚，只要知道喔！現在最主要的地方.....然後地方那些條例，我就是看了很多那些關於什麼住民投票的那些條例但是你不知道他的歸結到底是在哪裡，剛剛那個C03老師提了就比较清楚，然後剛剛C02老師也提了包括直接民權跟間接民權的這個.....這個爭議，其實今天中選會其實也希望我們在前言的部份.....對這個部份有所.....有所探討喔！我想這對我們其實滿有幫助的，那像剛剛那個C01律師.....呃.....從這實務上面提的算是少數從實務.....民間團體提的至少可以經過第一階段所以其實我們就.....就一直很珍惜，很高興今天C01律師有來特別是提說公民團體的我覺得很謝謝各位對我們的.....有很大的幫助，然後.....呃.....最後還有就是對於公投會.....公投會現在的定位的問題我想這是中.....中選會現在非常關心的議題，那三位也都提了.....提了.....而且我希望在最後的期末報告書把各位的意見整理起來。

C03：不過，現在是很好的修法機會因為統獨、核四、ECFA這些大概暫時不會變成話題（笑），所以可以正常的做一些溝通面就對了，講到這個你們同意書裡面明確的問題，最後一行研究單位保證不會單獨公開個人的意見，那你會不會集體提供呢？哈哈哈哈哈(大笑)

C02：哈哈哈哈哈(大笑)

C01：哈哈哈哈哈(大笑)

主持人：哈哈哈哈哈(大笑)

俞老師：那個.....呃.....我們現在那個.....呃.....我跟主持人討論說.....我覺得期末報告的時候提供的逐字稿然後.....因為我們像我們期初我們現在期中報告把第一場的逐字稿放在裡面，但我們把名字拿掉了那名字拿掉你還是很容易知道大概知道是誰.....所以說.....呃.....我今天跟主持人討論說期末報告其實把逐字稿拿掉，那我們只要那一個座.....座談會一個摘要稿其...

C03：對呀！其實摘要。

俞老師：那用這樣的方式.....比較好。

C03：共產黨反對，所以。

C01：所以.....不能。

C03：所以你們那個才不能弄，你那個藍綠沒有辦法推。

C01：沒有啦！！我們.....那個不能弄是因為冷掉了啦！拜託！好不好.....炒冷飯台灣社會不可能炒的起來，對啊！你要去push要去登在.....在後來台聯都登的都是廣告啊！燒不起來啊！對不對，某個角度裡面.....我覺得你



看.....像.....民生議題你看.....像我們這種窮民間團體，哪有錢去製印那麼多的東西去弄啊！你看我們選舉的時候我們每一個候選人一票要補助三十塊，政府某個角度既然要去協助人家行使直接民權在他還沒募集到錢的話某個角度裡面政府是不是應該要去.....有一些補助，對不對？

C02：所以重點就是他從來都不是協助。

C01：對對.....對啊！

C03：對。

C01：我們就認為這個東西你一定要協助不然的話就代表說你根本是怎麼樣是否決我們的直接民權的行使。

主持人：個人的話我是.....那個.....會是希望政府他要站在那個.....協助的角色，他要提供不管是財力上的支援比如說你們自己有公益募款的那個地位。

C01：對.....

主持人：公益勸募的地位，然後甚至他可以那個要播出公益的媒體的時段。

C01：恩恩

主持人：因為他有那個公家本來就有那個時段出來。

C01：對呀！不然你.....你那媒體根本就塞不進去你怎麼弄，你也不可能透過那個廣告啊！對呀！那廣告費用沒有一個民間團體假使不是政治性的議題的話沒有一個團體弄的來，對不對？

主持人：好，那我們今天很謝謝.....

C01：好。

主持人：三位專家的給我們寶貴的意見那如果說我們這邊就剩下的可以.....自由.....我們錄音機可以關掉了啦！

C03：對。

C01：哈哈哈哈哈(笑)。

C03：要打馬賽克喔！

C01：民主社會已經那麼久了沒什麼好擔心的吧！

C02：那.....那很難講喔！

C01：我們的年紀也都經過美麗島事件了。

C03：現在倒退了比美麗島還嚴重。

C02：因為是倒退了所以很難講。

C03：哈哈哈哈哈(大笑)

C01：ㄟ.....您好.....您好.....消基會向來都是有什麼話.....