

我國公民投票法之沿革

梁豐綺（台灣地方議員聯盟智庫兼職研究員、台灣大學政治研究所）

「重啟核四」、「公投綁大選」、「反萊豬進口」、「珍愛藻礁」四項公投案，於12月18日進行投票。對此，各政黨亦開始表明各自立場，如火如荼號召支持者投票，如蔡英文總統主張「四個不同意，台灣更有力」，國民黨主席朱立倫則喊出「四個都同意」。這次的公民投票是2004年《公民投票法》（下稱《公投法》）頒佈後的第四次全國性公投，也是2019年6月《公投法》修訂後首度未與全國性選舉同時舉行的全國性公投。值此之際，除了關注當前的公投動態，回顧《公投法》的最初頒佈、乃至歷來《公投法》的修正歷程，亦有其價值。鑑於此，本文將試圖為《公投法》的沿革加以簡介。

2003年，民進黨主張透過公投來解決核四問題，並首度提出以蔡同榮主張為基礎的民進黨團版；此後，行政院也提出一版本，使得公投法草案共有行政院、國親聯盟、及民進黨團（蔡同榮版）三個版本。但隨後行政院放棄原有的版本，接受民進黨政策會執行長林濁水起草的行政院修正版；蔡同榮也撤回自己的版本，支持行政院修正版。11月27日，國親聯盟仍以席次優勢，三讀通過了《公民投票法》，但許多條文屬於行政院修正版。例如，在適用範圍上，以國親聯盟版本為主，公投能複決法律、重大政策、及憲法修正案，亦能創制立法原則、及重大政策，但不得創制憲法（第2條、第15條）；在特別條款上，則納入行政院修正版的「防禦性公投」條文：當國家遭受外力威脅，致國家主權有改變之虞，總統得經行政院院會之決議，就攸關國家安全事項，交付公民投票（2003年版第17條；2019年版第16條）。¹此外，該法亦明定，公民投票案投票結果，投票人數達全國投票權人總數二分之一以上，且有效投票數超過二分之一同意者，即為通過（該版第30條；2019年版第29條），這也是被外界稱為鳥籠公投的「雙二一」門檻。初版的《公民投票法》於2003年12月31日正式頒佈生效。

2006年5月30日公布的版本，不再以「褫奪公權尚未復權」限制公民投票權，公民投票權限制只有未滿20歲、以及「受禁治產宣告尚未撤銷」（第7條）；

¹ 2004總統大選前夕，陳水扁前總統認為中共片面否定我國主權，企圖迫使我國接受所謂的「一個中國」與「一國兩制」，並持續對台灣增加飛彈部署，揚言不放棄武力犯台，且在國際社會嚴重擠壓台灣的生存空間，因此認為符合《公民投票法》所規定「國家遭受外力威脅，致國家主權有改變之虞」之要件。陳水扁於是依據相關規定，將攸關台灣國防能力及對等談判的兩項國家安全議題交付公民投票，2004年2月4日行政院第2876次會議決議通過後，由中央選舉委員會訂於2004年3月20日舉行投票，是為我國首次的公民投票。

針對對有投票權之人，（預備）行求期約或交付賄賂或其他不正利益，而約其不行使投票權或為一定之行使者，規定於犯罪後六個月內自首者、或在偵查中自白者，因有助查獲提案人為正犯或共犯者（原只有共犯），減輕或免除其刑（該版第 42 條；2019 年版第 36 條）。2009 年 5 月 27 日公布的版本，將公投權限制「受禁治產宣告尚未撤銷」改為「監護宣告尚未撤銷」（第 7 條）。2009 年 6 月 17 日公布的版本，對於公民投票審議委員會的組成，不再以由各政黨依立法院各黨團席次比例推荐，並規定具有同一黨籍的委員會委員，不得超過委員會的總額二分之一，且單一性別不得少於三分之一（該版第 35 條）。

2017 年 12 月 12 日，立法院通過修正《公投法》部分條文，大幅下修公投提案、成案、通過門檻：將「提案門檻」從提案時最近一次總統、副總統選舉選舉人總數的千分之五，調至萬分之一（第 10 條第 1 項）；「連署門檻」從 5% 降到 1.5%（第 12 條第 1 項）；「通過門檻」則取消原有的總投票率門檻二分之一，只要投票結果有效同意票數多於不同意票，且有效同意票達投票權人總額四分之一（原為二分之一）以上，即為通過（第 29 條）。此外，是次修法亦將公投年齡由 20 歲下修為 18 歲（第 7 條）；開放全國性公投可採不在籍投票，但實施方式另以法律定之（第 25 條）²；新增可用以徵求連署之電子連署系統認證碼（第 10 條第 9 項）³；廢除具否決權、認定權的公投審議委員會，改由中央選舉委員會擔任主管機關，對人民提出之全國性公投提案只進行形式審核（第 3 條第 1 項）；將憲法修正案之複決、及領土變更案之複決合稱為「依憲法之複決案」，並限制只能由立法院提出（第 30 條第 4 項）；開放行政院可經由立法院同意後，提出重大政策之創制或複決案（第 14 條）。該版《公投法》於 2018 年 1 月 3 日生效。

2019 年 6 月 17 日，立法院再度通過修正《公投法》部分條文，新增公民投票日，使公投與大選脫鉤，規定自民國 110 年起，每兩年舉行一次公投，並將公投投票日定於八月第四個星期六的放假日（第 23 條）；針對提案的主文，新增「應簡明、清楚、客觀中立；理由書之闡明及其立場應與主文一致」之要求（第 9 條第 3 項）；針對連署人名冊的提出，新增電磁紀錄的方式（第 12 條）；延長戶政機關查對連署人名冊的時限，由 30 日延長至 60 日（第 13 條第 1 項）；提案人名冊及連署人名冊之補提，新增「以一次為限」之規定（第 10 條第 7 項、第 13 條第 3 項）；主管機關公告的期間由公民投票日 28 日前提早至 90 日前，並新增「正反意見支持代表於全國性無線電視頻道發表意見或進行辯論之辦理期間與應遵行之事項」之公告（第 17 條）。該版於 2019 年 6 月 21 日生效。

² 針對公投不在籍投票的實施方式之法案，迄今尚未通過，故此次公投仍須返回戶籍地投票。

³ 目前電子系統尚未建立，仍只能透過紙本進行連署。

總的來說，我國《公民投票法》自 2003 年頒佈以來，迄今已歷經了五次修訂，也因此有過六個版本。值得一提者，公民投票制度作為「主權在民」的直接體現，以彌補代議政治的不足而言，固然有其價值；然民主政治的可貴之處，應不僅在於「主權在民」，而更在於對社會上的每一份子，包括主流和非主流，都能予以包容與尊重。由此看來，只有非黑即白的選項、只有「少數服從多數」的結果之公投，對民主社會來說，便可說是帶有無法理性討論、演變為多數暴力的風險。面對這些風險，單就目前為止的歷次法制改革，顯然是不足以應對的；甚至應該說，這些改革本都不意在處理這些風險。這是未來改革的可能思考路徑。

（智庫成員發表之言論不代表本會任何立場，目的只是希望引導大家交流討論，也竭誠歡迎回饋：Star89037@gmail.com）

2004

案次	主題	同意		不同意		無效票	投票人數	投票權人數	投票率	投票結果
		得票	%	得票	%					
1	強化國防 ^[註 1]	6,511,216	91.80	581,413	8.20	359,711	7,452,340	16,497,746	45.17	否決
2	對等談判 ^[註 2]	6,319,663	92.05	545,911	7.95	578,574	7,444,148		45.12	否決

來源：中央選舉委員會 (第1-2案[☞] (頁面存檔備份[☞], 存於網際網路檔案館))

2008

案次	主題	同意		不同意		無效票	投票人數	投票權人數	投票率	投票結果
		得票	%	得票	%					
3	討黨產 ^[註 3]	3,891,170	91.46	363,494	8.54	296,217	4,550,881	17,277,720	26.34	否決
4	反貪腐 ^[註 4]	2,304,136	58.17	1,656,890	41.83	544,901	4,505,927		26.08	否決
5	台灣入聯合國 ^[註 5]	5,529,230	94.01	352,359	5.99	320,088	6,201,677	17,313,854	35.82	否決
6	務實返聯公投 ^[註 6]	4,962,309	87.27	724,060	12.73	500,749	6,187,118		35.74	否決

來源：中央選舉委員會 (第3-4案[☞]、第5-6案[☞])

2018

案次	主題	同意		不同意		無效票	投票人數	投票權人數	投票率	投票結果
		得票	%	得票	%					
7	反空污 ^[註 7]	7,955,753	79.04	2,109,157	20.96	715,140	10,780,050	19,757,067	54.56	通過
8	反燃煤發電 ^[註 8]	7,599,267	76.41	2,346,316	23.59	823,945	10,769,528		54.51	通過
9	反日本核食 ^[註 9]	7,791,856	77.74	2,231,425	22.26	756,041	10,779,322		54.56	通過
10	民法婚姻限定一男一女 ^[註 10]	7,658,008	72.48	2,907,429	27.52	459,508	11,024,945		55.80	通過
11	國中小禁止實施同志教育 ^[註 11]	7,083,379	67.44	3,419,624	32.56	507,101	11,010,104		55.73	通過
12	非民法保障同性共同生活 ^[註 12]	6,401,748	61.12	4,072,471	38.88	540,757	11,014,976		55.75	通過
13	2020東京奧運台灣正名 ^[註 13]	4,763,086	45.20	5,774,556	54.80	505,153	11,042,795		55.89	否決
14	以民法保障同性婚姻 ^[註 14]	3,382,286	32.74	6,949,697	67.26	608,484	10,940,467		55.37	否決
15	國中小性別平等教育明定入法 ^[註 15]	3,507,665	34.01	6,805,171	65.99	619,001	10,931,837		55.33	否決
16	廢止電業法非核家園條文 ^[註 16]	5,895,560	59.49	4,014,215	40.51	922,960	10,832,735		54.83	通過

來源：中央選舉委員會 (全國公投案概況[☞])

2021

案次	主題	同意		不同意		無效票	投票人數	投票權人數	投票率	投票結果
		得票	%	得票	%					
17	核四商轉 ^[註 17] (中選會公告 [☞])							12月14日公佈		
18	反萊豬 ^[註 18] (中選會公告 [☞])									
19	公投綁大選 ^[註 19] (中選會公告 [☞])									
20	珍愛藻礁 ^[註 20] (中選會公告 [☞])									

(圖片資料來源擷取自維基百科)