

台湾 深度

四问台湾公投：选党不选事？什么议题“适合”公投？

公投和民主制度不只为找到“最好的解决办法”，而是让人民有知情、讨论和参与决策的权利，也有制衡公权力的机会，重要的是过程。



2021年12月12日，秋斗团体与国民党同时举办游行，呼吁民众一起“反莱猪、护藻礁”。摄：陈焯輝/端传媒



李易安 

端传媒记者 李易安 特约撰稿人 周彦妤 发自台北 | 2021-12-16

12月18日，台湾即将迎来史上第四次全国性公投。

台湾的公投制度起步较晚，虽然1996年便首次举办总统直选，但《公民投票法》却直到2004年才订立；然而由于《公民投票法》起初规定的提案、连署、通过门槛过高，2004年和2008年举行的两次公投，都没有议案能够通过“同意票数占总选举人数一半”的门槛，因而被讥为“鸟笼公投”。

直到2017年，台湾立法院修法，大幅降低公投案的各项门槛，而议案的赞成票，只要达到选举人总数的四分之一、且同意票超过不同意票，即可过关。

在这个背景之下，2018年与县市长选举一起举行的公投，终于首次有公投获得通过，然而包括“反空污”、“反燃煤发电”、“反进口日本核灾地区食品”、“核电”、“同性婚姻”、“性平教育”等议题，公投结果都违背民进党政府当时所推行的政策，因而被视为民进党的一次挫败。

台湾《公投法》自2004年订立至今， 经过哪些变化，又有哪些公投案？

2004 《公民投票法》正式实施

通过门槛：投票人须达选举人总数1/2，同意票达1/2（俗称「双二分之一」门槛）

#01案	购置反飞弹装备	未过门槛
#02案	两岸对等谈判	未过门槛

2008 #03案 追讨国民党财产 未过门槛

#04案	追究国家领导人及其部属贪腐责任	未过门槛
#05案	台湾入联合国	未过门槛
#06案	务实返联公投	未过门槛

2017 《公民投票法》修法，大幅降低限制

通过门槛：有效同意票超过不同意票，且达全国投票权人1/4以上

2018 #07案	降低火力发电量	赞成
#08案	反燃煤发电	赞成
#09案	反日本核灾地区食品进口	赞成
#10案	民法婚姻限定一男一女	赞成
#11案	国中小不实施同志教育	赞成
#12案	民法以外的形式保障同性共同生活	否决
#13案	2020东京奥运台湾正名	否决
#14案	以民法保障同性婚姻	否决

#15案 国中小性别平等教育明定入法

否决

#16案 废止《电业法》非核家园条文

赞成

2021 #17案 核四商转

#18案 反莱猪进口

#19案 公投绑大选

#20案 珍爱藻礁

资料来源：端传媒整理



端传媒
Initium Media

台湾公投，在投什么？

此次台湾公投，一共有四案，其中两案和能源、环境议题相关，分别是“核四启封商转发电”、“[天然气接收站迁离桃园藻礁海岸](#)”；一案与食品安全、国际贸易相关，即“[禁止进口含有莱克多巴胺（简称莱剂）的猪肉产制品](#)”；另一案则与公投的程序有关，主张公投应尽可能与其他全国性选举在同日举行，亦即所谓的“公投绑大选”。

公投有哪些类型？

放眼世界各地，公投制度五花八门；学界在对公投制度进行分类时，主要有三种方式。

首先，有些公投之所以举行，是因为法律规定某些法案必须经由全民公投通过，才能生效，这种公投被称为“强制性公投”（mandatory referendum），经常与修宪、主权或领土变更，以及决定是否加入欧盟、联合国有关，目的是为了增加政府决策的合法性；如果不是法律强制执行的公投，一般则称为“选择性公投”（optional referendum）。

第二种分类方式，则视由谁发起公投而定，大致可分为政府发起、人民发起两种——前者可能属于强制性公投，也可能是选择性公投；至于人民发起的公投，则都是选择性公投，可以是创制（订立新法律）、也可以是复决（废除现行法律或政府新定的法律）。

第三种分类方式，则依公投是否具有约束性而定——换言之，就是政府是否必须根据公投结果进行立法或修法。

公投制度五花八门，可以如何分类？

是否需经公投，
法律才能有效力

是：强制性公投 mandatory referendum

经常与修宪、主权或领土变更，以及决定是否加入欧盟、联合国有关，目的是增加政府决策的合法性

否：选择性公投 optional referendum

核四商转

反莱猪

公投绑大选

珍爱藻礁

由谁发起公投

政府发起 强制性 / 选择性公投皆有可能

人民发起 皆为选择性公投：创制 / 复决

核四商转

反莱猪

公投绑大选

珍爱藻礁

公投是否具有约束性

政府**必须**根据结果立法 / 修法

政府**不一定需要**根据结果立法 / 修法

本次台湾所提出的 **核四商转** **反莱猪** **公投绑大选** **珍爱藻礁** 四项公投案，在分类上皆属**选择性、人民发起的公投**，然台湾公投制度虽具有一定程度「约束性」，但《公投法》并没有明定政府「未达成公投要求」的罚则或纠正方法。

资料来源：端传媒整理



端传媒
Initium Media

但不论是哪种公投，最重要的核心概念都是一致的：直接由全体人民，针对特定议题进行表态，是“直接民主”（direct democracy）的其中一种实行方式，对立于更常见的“代议式民主”。

至于台湾现行的公投制度，可以由政府发起、亦可以由人民发起；此外，台湾也同时存在“强制性公投”和“选择性公投”——前者是修宪案必经的程序，后者则是像这次由民间发起的公投案。

然而台湾的公投是否具有约束性呢？从《公民投票法》的条文来看，各级政府确实必须在三个月之内，根据公投结果研拟相关法律、送付各级立法机关审议，权责机关也应针对公投结果做出“必要处置”。

然而实务上，如果政府未能达到公投结果要求（比如2018年公投的“平均每年至少降低1%火力发电厂发电

量”)，《公民投票法》并没有明定“未达成公投要求”的罚则或纠正方法。此外，公投结果（或民众想像中的公投结果）与实际执行之间，也往往存在弹性和落差，有时也会让选民认为政府“没有遵循公投结果”。

其中最显著的例子，便是 2018 年的“同志教育”、“同婚”和“以核养率”等议题：虽然台湾政府确实依据公投结果废除了特定法条，或在字眼上做了更动，但在这些议题上的整体政策方向，并没有太大的变化。

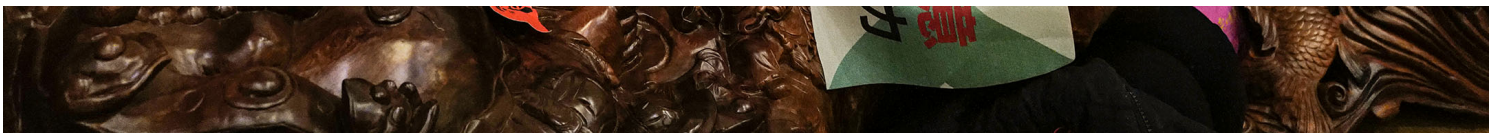
各国的公投制度，和民主政治的运作机制一样，同样镶嵌在其国内的政治环境之中，也会跟著环境变化而调整。

曾对公投制度进行深入研究、目前任教于台湾东华大学的施正锋指出，美国虽然地方性公投颇为常见，但也罕有全国性公投，主要是担心小州权益被大州侵害，和联邦制有关；至于德国、日本，则因为二战后宪法基本上是由美国给的，因此制度和美国相近。

相较之下，经常被当作“公投制度典范”的瑞士，在进行全国性公投时，采行的则是双重门槛，亦即总同意票数、以及同意的州都必须过半；至于地方层级的公投，则更常出现在德语区，而法语区则因为受法国的议会政治、代议民主影响较深，举行的公投数比较少。

至于台湾，2004、2008年的公投——施正锋形容，与其说是“公投绑大选”，不如说是“大选绑公投”，2004年的“强化国防”、“两岸对等谈判”，基本上都是陈水扁利用两岸议题，来刺激自己在总统大选中的支持率；2008年的四个公投案，也基本上都有用议题来刺激各政党、候选人支持率的现象。





2021年12月10日宜兰，总统蔡英文呼吁支持者站出来于公投投下不同意票，支持者在台下休息。摄：陈焯焯/端传媒

台湾公投沦为政党对决，选党不选事？

回看此次台湾公投，四个议案陆续成案之后，民进党起初不只没提对案，也采取冷处理的态度；身兼民进党主席的总统蔡英文，当时更解释公投“不是作战，而是与人民沟通的机会”。

然而10月23日陈柏惟遭罢免之后，民进党才发现情势不对，紧急转守为攻：蔡英文大动作在民进党内执会前高呼，“全力阻止公投变恶斗”，并指国民党把公投操作成党同伐异的工具，下令全党总动员，展开社会沟通。

与此同时，民进党也开始在全台各地举行公投说明会，由蔡英文、副总统赖清德、行政院长苏贞昌等人亲自领军宣讲，原先预计发起的百场公投说明会，更加码到2100场；蓝营则有党籍民代夜宿凯道造势，并展开1218场宣讲，随后又宣布以“蚂蚁雄兵”计划，再加码500场宣讲。

整体而言，民进党诉求“国民党别再乱下去”，而国民党则要选民“对民进党投不信任票”，场面气氛俨然选举造势。

在这个气氛中，台湾朝野四党都公布了各自的“公投投票指南”，要求支持者依据指南投票：民进党为“四个不同意”，国民党则喊“四个都同意”；民众党从“两好两坏”，转为“两好两开放”，最后又定调为“护藻礁、护食安、护台湾”，对珍爱藻礁与反莱猪进口公投，主张投同意；时代力量则为“三好一坏”，反对核四重启，其他三案都支持。

这种由政党开出的“投票指南”，也加深了舆论的一种看法：公投似乎成了一场政党支持度的大型民调，难以摆脱政党动员、介入的色彩，而选民也可能只是“看党投票”、而没有深入瞭解公投议题，因而丧失了直接民主的“本意”。

这种状况，也能在蔡英文在12月11日发布的[公投广告](#)中略窥一二：该广告全长达2分46秒，但与公投议题直接相关的论述或呼吁，却只占50秒；其余的部分，则主要用“这里是我们热爱的国家”、“这里有我们热爱的生活方式”、“守护民主自由”等和公投议题无关的国族和民主论述，以及“这些年来并肩同行的共同记忆”的情感召唤，来呼吁选民投下四个不同意票。

政治大學選舉研究中心主任黃世銘接受端傳媒專訪時指出，公投制度的設計本意，公投其要成爲「民意

政治大学选举研究中心主任蔡佳泓接受端传媒采访时指出，从公投制度的设计来看，公投若变成案，便必须在规定的时间内，跨过连署份数门槛，因此格外需要动员，政党涉入、“帮忙连署”的空间，本来就会随之变大。

不过，蔡佳泓并不认为政党动员只会带来负面影响，毕竟在野党在国会是少数，公投至少是其救济手段；虽然有人诟病，出发点若不是本于善意制衡，确实有可能会“为对立而对立”，但就像过去台湾民主的历程，他相信历经几次公投，民众也会慢慢学习，了解个中内涵，继而重拾公投的真义。

值得注意的是，国民党、民进党在此次公投部分议题上的立场，都和之前的立场存在差异、甚至逆转，也让两党都备受不少批评。

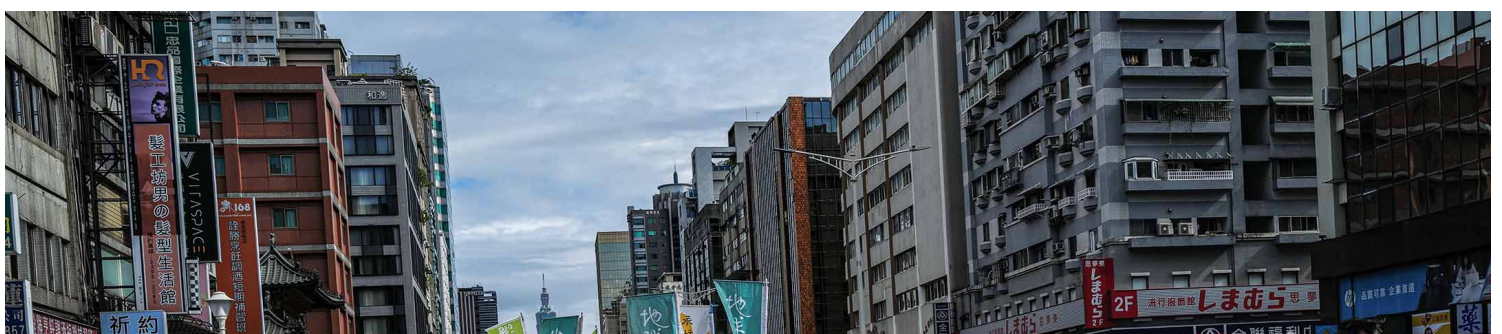
不过施正锋提醒，与其说这是“换位置就换了脑袋”，不如说这再次反映了台湾特殊的政治语境：核心的政治课题仍是“统独之争”，而蓝绿阵营用来区隔彼此的（或者表面上用来区隔彼此的），也不是西方政治语境中常见的“左右路线”（以及对自由贸易的看法）、更不是对环境议题的态度，因此会在这类议题上立场前后不一，本就不是太奇怪的事情。

研究欧洲政治哲学30余年的瑞士学者Chenaval，曾在和Ferrin合作的研究中指出，选民确实可能会藉公投的机会表达自己的立场，而不见得会针对公投议题来投票，但不能否认的是，公投依然提供了机会，能动员社会关心公共议题，有助于民众学习公共讨论。施正锋则指出，公投本来就不一定只能有决策的功能；在欧洲，公投确实也会带有“期中选举”的性质，能让选民发声、表达对执政党的整体意向。

以2011年意大利的核能公投为例，当时公投的背景脉络，当然和同年因为311地震而发生的福岛核灾有关，但就当时意大利国内的政治环境而言，一般也被看作是对总理的不信任投票。

再说，当公投议题是像核能、莱剂这类高度牵涉专业知识，甚至学界都未必有定论的议题时，一般人确实不容易看懂，除了可能导致投票意愿不高之外，也更容易让选民直接“看党投票”。

循此，另一个或许更重要的问题则是：这类牵涉科学专业、一般人不易理解的议题，由全民公投来决定，究竟是否适当呢？





2021年12月5日台北，全国废核行动平台、绿色和平于4日、5日共同举办“核四大爆走，公投一起（17）不同意”行动摄：陈焯焯/端传媒

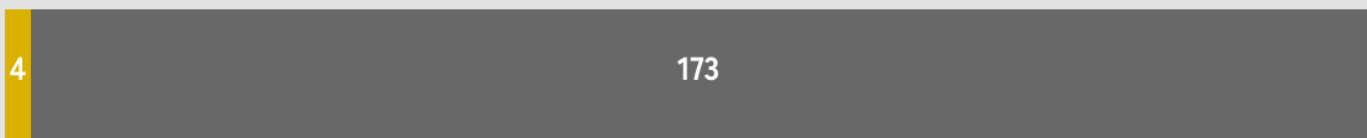
牵涉高度专业的议题，适合用公投来解决吗？

以公投制度最兴盛的欧洲、以及核能议题为例，从2001年至今的二十年间，不含瑞士在内的欧洲各国，一共举办过148案公民投票，其中只有立陶宛、意大利、保加利亚等3个国家，举行过四次和核能发电有关的公投；至于知名的公投大国瑞士，在过去二十年间则曾对177案进行过公投，甚至比其他欧洲国家总和还多，其中只有2案和核能发电有关。

过去二十年来，欧洲举办的公投属于哪些议题？

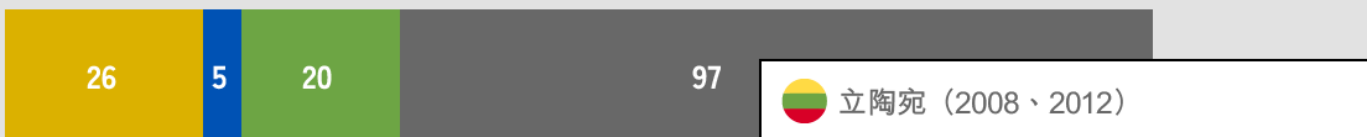
■ 欧盟整合 / 加入区域性组织
 ■ 主权 / 领土变更
 ■ 修宪
 ■ 一般政策

瑞士



2案与核电有关

瑞士以外的欧洲国家



4案与核电有关：

立陶宛（2008、2012）

意大利（2011） 保加利亚（2013）

近五年，欧洲达表决门槛的公投议案

通过 政府满意

			通过	政府遵守
 爱尔兰	2016	允许立法规范终止妊娠	Y	Y
	2018	从宪法中删除亵渎神明的罪行	Y	Y
	2019	取消离婚诉讼前的分居期要求，并承认外国离婚	Y	Y
 意大利	2016	废除在领海内开采化石能源的特许权法律	N	Y
	2020	批准宪法关于减少议员人数的修正案	Y	Y
 摩尔多瓦	2019	减少议员人数	Y	N
		应公开罢免议员	Y	N
 荷兰	2016	同意欧盟和乌克兰结盟协定	N	Y
	2018	情报和安全服务法案	N	Y
 罗马尼亚	2016	同意禁止大赦和赦免贪污罪	Y	Y
	2019	同意政府禁止批准犯罪、惩罚和司法组织领域的紧急法令	Y	Y
 西班牙	2017	希望加泰罗尼亚以共和国的形式独立	Y	N
 英国	2016	同意离开欧盟	Y	Y

资料来源：Datenbank und Suchmaschine für direkte Demokratie、Election Guide、International IDEA_DIRECT DEMOCRACY DATABASE、维基百科



端传媒
Initium Media

很有意思的是，欧洲这几次和核能有关的公投里，其实都和更大的国际脉络、或区域整合有关，而不是“纯粹的科学议题”。

以立陶宛2008年的核电公投为例，该案缘起，其实是立陶宛于2004年加入欧盟时，曾答应欧盟开出的一项条件：将境内的伊格纳利纳核电站（Ignalina Nuclear Power Plant）除役，主因则是该电厂的设计，和发生核灾的车诺比（港译“切尔诺贝尔”，中国大陆译“切尔诺贝利”）电厂相似。

在这个背景之下，立陶宛政府发起了公投，询问民众是否同意“在安全前提下延长伊格纳利纳核电站的运作时间，直到新核电站完工”；虽然该次公投结果，有九成左右选票支持延长电厂运作，但投票率不足五成，未能达到通过公投的门槛。

立陶宛最终在2009年将伊格纳利纳核电站除役，但此举却导致立陶宛必须仰赖俄罗斯提供电力，于是立陶宛政府再次萌生了新建核电站的念头，并于2012年再次发起新建核电站的咨询性公投，最终有64%的选票反对，而新的核电站计划最后也没有过关。

至于保加利亚于2013年举行的重启核电公投，也同样是因为加入欧盟时，接受了关闭核电反应炉的条件所引发的；最后虽然赞成票多过反对票，但同样因为投票率未达门槛，而没有政策上的约束性。

从欧洲的经验来看，这类高度牵涉“科学专业”的公投议题，除了投票率不高之外，也不见得只有科学性议程，像立陶宛和保加利亚的核电公投，就和加入欧盟的议题绑在了一起，甚至牵动了立陶宛与俄罗斯的双边关系；而台湾此次的“莱猪公投”，也被民进党政府包装成为“能否融入国际社会”的经贸议题。

施正锋也提醒，不管是不是“科学议题”，公投解决的本来就是“未必有定论”、高度争议性的议题，这不是“科学议题”才有的现象，“如果已经有定论了、没有争议性，那何必公投呢？”施正锋如此说道。

施正锋认为，如果再退一步，纯粹的“科学议题”是否真的存在，本身也是值得怀疑的一件事，比如“科学家最后在决定莱剂有害剂量的标准时，那个标准如何界定，其实也都是政治的过程。”

换言之，不论是莱猪或核电议题，科学家也许可以评估有害的“标准”、或是灾害发生的机率，但关键还是在于决定“标准定在哪里”、“要不要冒风险”，而这个决策过程，也本就是政治性的。“以莱猪为例，学界知道莱剂过量确实是有害的，但我们还无法确定，某个剂量在长期累积之后究竟会有什么问题，所以欧盟才会采取 *precautious*（预防性）的态度，先禁止——要不要做这个 *precautious* 的动作，本来就是个政治决定，而不是科学。”

有些舆论也引用英国脱欧的例子，认为想对民进党表达不满的民众，可能只是想用公投来“教训政府”，却不知道公投出来的结果可能对自己不利。但施正锋认为，这点归根究底还是“课责性”（*accountability*）的问题：公投的结果由全民共同承担，而不再能够怪罪给代议士或执政党，未必不是一件好事。

台湾政治大学社会系教授黄厚铭也曾投书端传媒，如果以议题的专业性为由反对诉诸公投、走向当年国民党政府的老路，主张核电问题应由专家与政府官员决定，其实也是“过时的科技官僚统治（*technocracy*）思想”；黄厚铭亦认为，“民主投票本就是价值取舍的问题”，因此一般民众与专家学者都应平等地一人一票，政策公投更是如此。





2021年11月8日新北市，苏贞昌在有关公投的演讲中呼吁支持者投4个不同意票。摄：陈焯輝/端传媒

不过施正锋也承认，公投的结果经常是“只有0和1”、“非黑即白”，不像代议式政治，在国会里还有协商、折冲、妥协的空间，但他认为说到底，这个问题牵涉的，还是公投制度、以及民主政治的目的究竟是什么？

施正锋认为，公投和民主制度之所以存在，本来就不只是为了找到“最好的解决办法”，而是让人民有知情、讨论和参与决策的权利，也有制衡公权力的机会，重要的是那个过程——很多时候，“最好的解决办法”本来就未必是存在的，而所谓“最好”的价值判断，本质上就是个政治过程。

“但很可惜的是，从制度来看，我们的公投制度，不愿意拉长提案人和民众沟通的时间；但以澳大利亚为例，国家却会出钱，让各政党去办研讨会、说明会……台湾政府对公投的态度是戒慎恐惧，很怕公投“捞过头”，简单说就是不愿意真正把权力放给我们。”

东海大学政治系教授沈有忠则认为，公投制度始终利大于弊，虽有政党介入，但至少让台湾人不会在选完总统、立委、县市长之后，就没有直接参与公共事务的机会。此外，朝野四党各有主张，代表小党不跟大党脚步，“这也都是好事，让台湾社会更丰富、多元。”

若再放眼瑞士，其公投历史久远、运作频繁，几乎是人民生活一部分，政党动员操作相对就不会那么容易；台湾的公投若能运作久点，民众或许也就会更理性看待，也能在实作中修正公投制度。

实习记者吴冠伶，记者王怡蓁对本文亦有贡献。

