

反正再等两年就好？迟到的公民权，不被信任的台湾青年世代

“不断把孩子幼体化，那他们就永远不会长大。”



2022年10月25日，台北，“18岁公民权”路口街讲。摄：唐佐欣/端传媒



王怡蓁 [+](#)

端传媒记者 王怡蓁 发自台北 | 2022-11-23

2015年，张育萌还在就读高中三年级，那天中午，摆放在教室里的电视萤幕上不像往常播著NBA赛事，同学将频道转到公视，收看立法院修宪委员会讨论18岁公民权案。那年，18岁公民权已具社会高度共识，朝野也未有太多反对意见，不过，国民党当时另想将“不在籍投票”一并纳入修宪，历经13小时的协商后，最终18岁公民权与其他修宪案一起胎死腹中。

原先张育萌漫不经心地看著电视，心想“会过吧”，不料最终却以破局收场。

之后，有些学生跑到立院外头，贴上“历史罪人”布条表达不满。原先谈不上特别关注公民权的张育萌，却因为该案未通过转而积极投入，进而成为倡议18岁公民权的主要参与者，2018年，他还创立了由学生组成的倡议组织“台湾青年民主协会”（下称青民协），为学生权益发声。

时间来到距离选举倒数一周，一群没有投票权的年轻学生聚集在立法院外头。

“今年3月，我搭了八小时的客运来到立法院前，当时我是全台湾最南端的高中生，现在我已就读大学，再度来到这里。一周后，我希望我们可以笑著说，通过了，我们有公民权了，”这名来自屏东的18岁的女大生认为，如果投票需要清晰、理性而成熟的人，那就不应该管是不是年龄是否达标，甚至反问台湾社会，是不是发给全台湾人一张考卷，重新测验大家是否够资格投票？

张育萌忆起今年3月25日早晨，在青民协号召下，来自全台的青年学子聚集在立院大门，听到立委全数通过修宪案的那刻，现场学生哭著拥抱彼此，说“台湾要迎来第一次修宪复决了”。八个月过后，他们又回到立院前，现场也有多名议员参选人、现任议员。最小的是一名年仅15岁的国三生，现场约200名的学生中，大多都未满20岁，不具本次的投票资格，他们在现场诉说心声，呼吁台湾社会能支持他们，让他们拥有公民权。

七年后，18岁公民权成为台湾史上第一次交付公民复决的修宪案，也是首次立法院不分党派全数通过送出立法院的修宪案。2022年这年，再度叩关的公民权是否有机会通过修宪门槛，台湾的民意转变了吗？





青年民主协会秘书长张育萌(右三)。摄：唐佐欣/端传媒

战后婴儿潮世代治理千禧世代的时代

不断把孩子幼体化，那他们就永远不会长大。

进到青民协办公室，这里过去曾是北一女中的教师宿舍，不大的空间中又另外隔成数个小房间，一眼望去全是大学、高中年纪的青年，他们或制作文宣或盯著眼前的电脑专注工作，室内堆满与18岁公民权相关的文宣品。25岁的青民协理事长张育萌笑著说自己是这群人中“最老”的一个。

18岁公民权，对张育萌及年龄相仿的青年来说并不陌生，在高中历史与公民课中都曾上过相关课程，在宪法单元中也学习过台湾过去七次修宪史，并由国民大会通过，直到2005年修宪，将宪法修正改由立法院提出、并交由公民复决。2014年318运动风潮袭来，他记得老师对他们说，台湾或许会有第八次修宪，张育萌渐渐受到这场规模浩大的公民运动启蒙，开始关注响应各类社会议题。

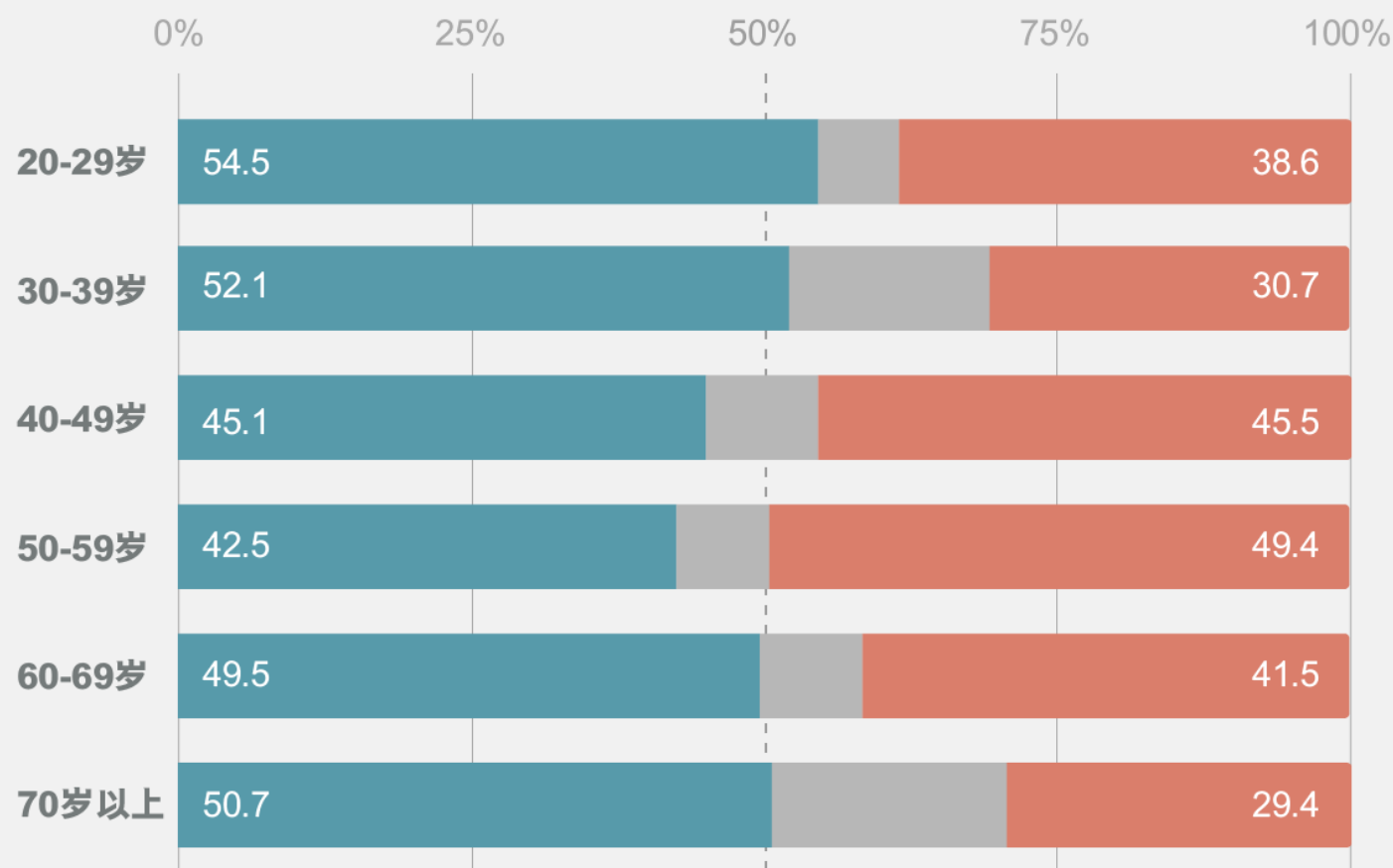
升上大学，张育萌就读台大社会系，大一那年，他仍未满法定投票年龄，因著困惑也好，或是前一次修宪失败的经验也罢，18岁公民权议题入了他的眼，常驻他的心，在持续追踪，他发现台湾是全世界修宪门槛最高的国家之一。“修宪的高门槛本身是否违宪？”“宪法条文本身是不是也违宪？”这些难以厘清的问题，在他心中慢慢滋长，并随著对世代正义的关怀，这两个看似不交集的问题，如今在张育萌身上交会。

张育萌说，因为选举年龄限制，他开始翻查就任历届内阁阁员平均年龄，结果“比想像的还高”。他说，只有2005年内阁平均年龄49.9岁，其余年份都超过50岁，2016年行政院长林全任内的内阁甚至达到62岁，而今年立委平均年龄则为54岁；其他国家也有公职人员年龄偏高的现象，“法国总统马克宏（39岁）、芬兰总理马林（36岁）当选才成了新闻。”

针对18岁公民权案，40-60岁支持度未过半

「请问您支不支持『18岁公民权』的修宪，将选举投票权年龄从20岁下降至18岁？」

■ 支持 ■ 无明确意见 ■ 不支持



注：此民调为壮阔台湾联盟委托山水民意研究公司于8月11日至13日执行、于今年8月23日公布，针对全台20岁以上成年民众进行电话访谈，共完成1519份有效样本，在95%的信赖水准下，抽样误差为正负2.51个百分点，数据经人口资料加权计算。

资料来源：壮阔台湾联盟



端传媒
Initium Media

青年参政的困难，不只是公民权的问题，整体选举制度，像是各层级民意代表的参选年龄限制或是缴纳高额保证金，都是青年参政的门槛。他将这些现象归纳为“战后婴儿潮世代治理千禧世代”。

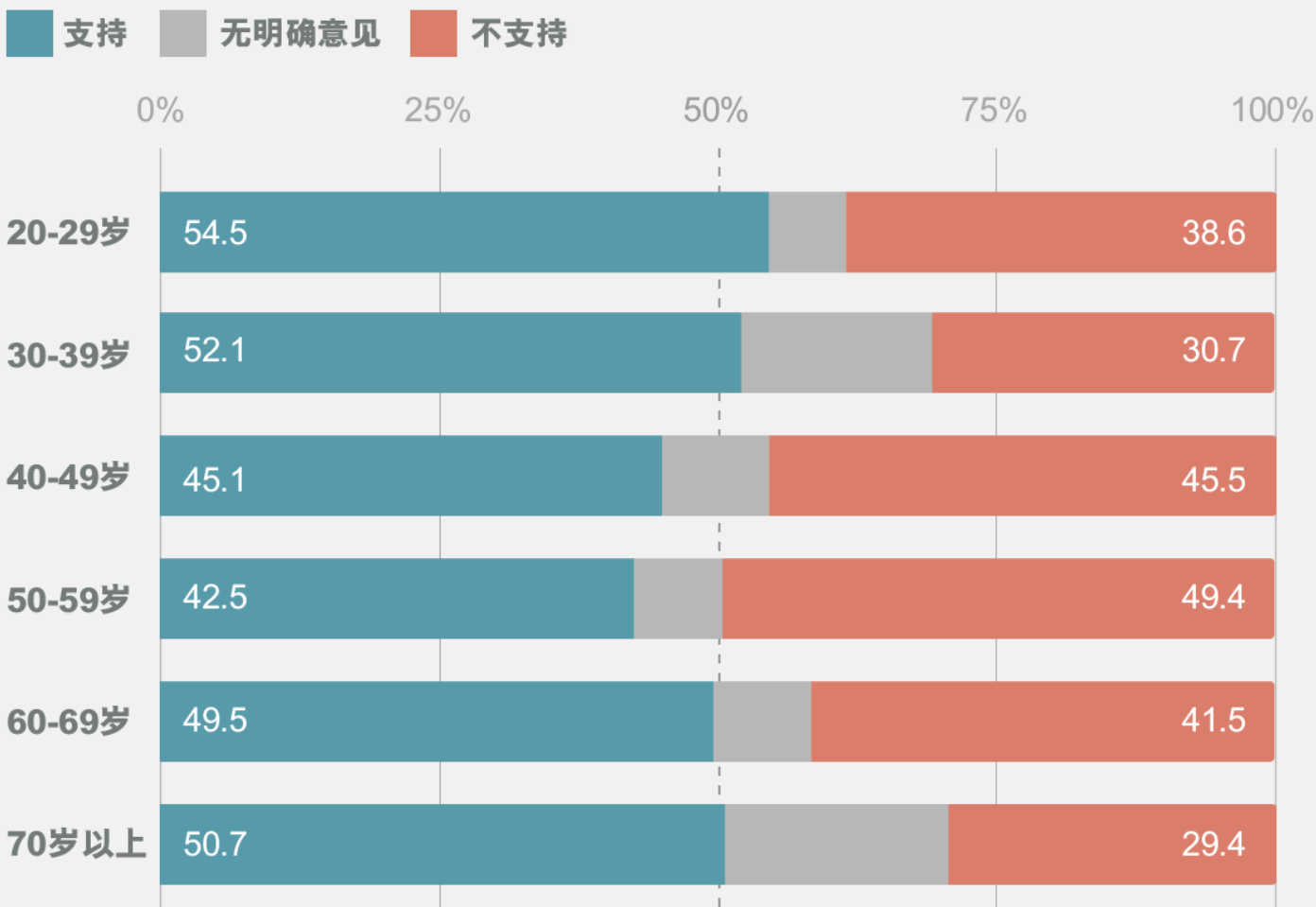
另一个“老牌”倡议团体台湾少年权益与福利促进联盟（下称台少盟），倡议18岁公民权议题已18年，台少盟副秘书长林于圣说，2005年刚开始推广时，大约有八成的民众持反对意见，反对意见又多数来自家长，“他们觉得小孩不懂，乖乖待在校园里就好。”这样的反对理由至今还是存在，不过从整体趋势观察，反对声量不断下降，从八成降到五成，据台少盟最新民调指出，持反对意见的民众约落在四成左右。

这些质疑的声音另部分也来自对制度的不理解。今年3月25日，在109位立委出席下，全数同意将18岁公民权修宪案送出立法院进行公民复决。然而，多数民众印象仍停留在案子已送出立法院，然后就没了。林于圣说，民众以为跟公投法一样，修法完成就公布上路，“但这不是修法，而是修宪，还要交由公民复决。”

根据《中华民国宪法增修条文》第12条规定，宪法修正案须经四分之一立法委员提案，四分之三出席，出席者四分之三同意，并于公告半年后进行公民复决，有效同意票超过选举人总额半数，才通过。以18岁公民权修宪案为例，至少需要962万张同意票才能过关，而一般公投案（如过去台湾的四大公投与十大公投），则采简单多数决，同意票多于不同意票，且同意票需达全投票权人总数四分之一。

针对18岁公民权案，40-60岁支持度未过半

「请问您支不支持『18岁公民权』的修宪，将选举投票权年龄从20岁下降至18岁？」



注：此民调为壮阔台湾联盟委托山水民意研究公司于8月11日至13日执行、于今年8月23日公布，针对全台20岁以上成年民众进行电话访谈，共完成1519份有效样本，在95%的信赖水准下，抽样误差为正负2.51个百分点，数据经人口资料加权计算。

资料来源：壮阔台湾联盟



端传媒
Initium Media

这与关注台湾国家安全政策研拟的民间团体“壮阔台湾联盟”所做民调相符，在选举到数一个月时，民调显示，除了偏民进党的阵营外，其他党派的支持者有近半数不知道此公民复决案，会投下同意票的比例离962万门槛还差81万票。此外，不支持比例最高的落在40至60岁区间，约有半数不同意，与台少盟的访问结果差不多。

林于圣说，这些反对者多为家长，孩子正处于未成年的年纪，他们会说，“孩子还没长大、还在领零用钱，怎么投票？”由于难以说服，他们的策略是提供更多与完整资讯给反对者，希望他们在对议题更为充分理解后，可以改变投票倾向。

这些完整资讯包含哪些？林于圣说，首先，台湾新修正的民法明年元旦将上路，此次修正将民法与刑法的法定成年年龄拉齐到18岁，18岁便要负完全行为能力，但唯独缺乏公民权（选举、被选举、罢免、创制、复决权），明显权责不相符。

其次，全世界超过200个国家，仅剩12个国家（约5%）投票年龄超过18岁，台湾甚至是民主国家中唯一18岁还不能投票的国家。

最后，他经常抛问题给这些反对的家长思考，如果认为孩子的成熟度不足，那几岁才算成熟？中国古代16岁即成年，也可以结婚、工作，难道就不成熟吗？

林于圣说，他希望这些家长能把“保护”孩子的想法转为“支持”孩子，家长认为孩子会做错决定、投错人，“难道大人不会做错事吗？”他说，如果给孩子机会，让他们愈早体验错误、愈早成长，就能有更多练习的经验，“不断把孩子幼体化，那他们就永远不会长大。”

这些反对意见，也在张育萌与青民协在街头宣讲时与他们正面交锋。这些多为40至60岁的家长说，“我不反对你们，我也有小孩，但是他就是不够成熟……”这些家长的反对，某种程度上反映了他们的焦虑与挫折，张育萌说，长辈们成长于努力就有回报的年代，但他们的孩子成长的年代更为复杂辛苦，努力不一定会有收获，所以想要花更大力气去保护孩子，却又不了解他们的处境。

他告诉成员，若遇到持反对意见的民众，更该去开展对话、才有机会理解彼此，“这次的修宪复决不是终点，而是世代对话的起点。”





2022年10月28日，高雄，高雄市長候選人陳其邁貼出自己18歲的相片，呼吁民眾支持18歲公民權。攝：陳焯 /端傳媒

为什么是18岁？16岁可以吗？

根据中选会统计，台湾18到19岁的人口约为41万人，若是修宪复决通过，将增加41万拥有公民权的公民。

林于圣指出，这次要公民权下修18岁案并非凭空出现，而是参考了各国的规定与经验，不仅多数国家将公民权设在18岁，在台湾的法制架构中，也符合民法与刑法的规范。过去虽有民团提出公民权年龄直接下降到16岁，但朝野与学界共识仍先以18岁为目标，倘若未来台湾社会认为可再下修，他们也乐见其成。

此外，台湾此前于2018年修正《公民投票法》，将公投的投票年龄从20岁下修到18岁。此举也让部分民众困惑，18岁青年可否参与此次的修宪复决？实际上，18岁公民权属宪法修正案，修宪案法定投票年龄为20岁，与一般公投案满18岁即可投票不同。也就是说，这次公民权修宪案得交由年满20岁者决定，是否下修公民权的年龄规定。

张育萌表示，如果公民权未纳入18、19岁的人，他们却要承担服兵役、缴税等义务，这些政策又与他们相

关，却未纳入他们的意见，他们也不能投票给代表他们意见的人。

他问，“一个18岁的人参选，我会投给他吗？不一定。”即使有人质疑，一个18岁的屁孩凭什么参选？他反问，“难道屁孩的权益不应该被保障？”他认为，明年民法新制上路，原先在民法旧制20岁下仍受一定保障的18、19岁的青年，在顿失这层保护、却又未获公民权益，一来一往间，被剥夺的感受，比表面的加加减减还要深刻。

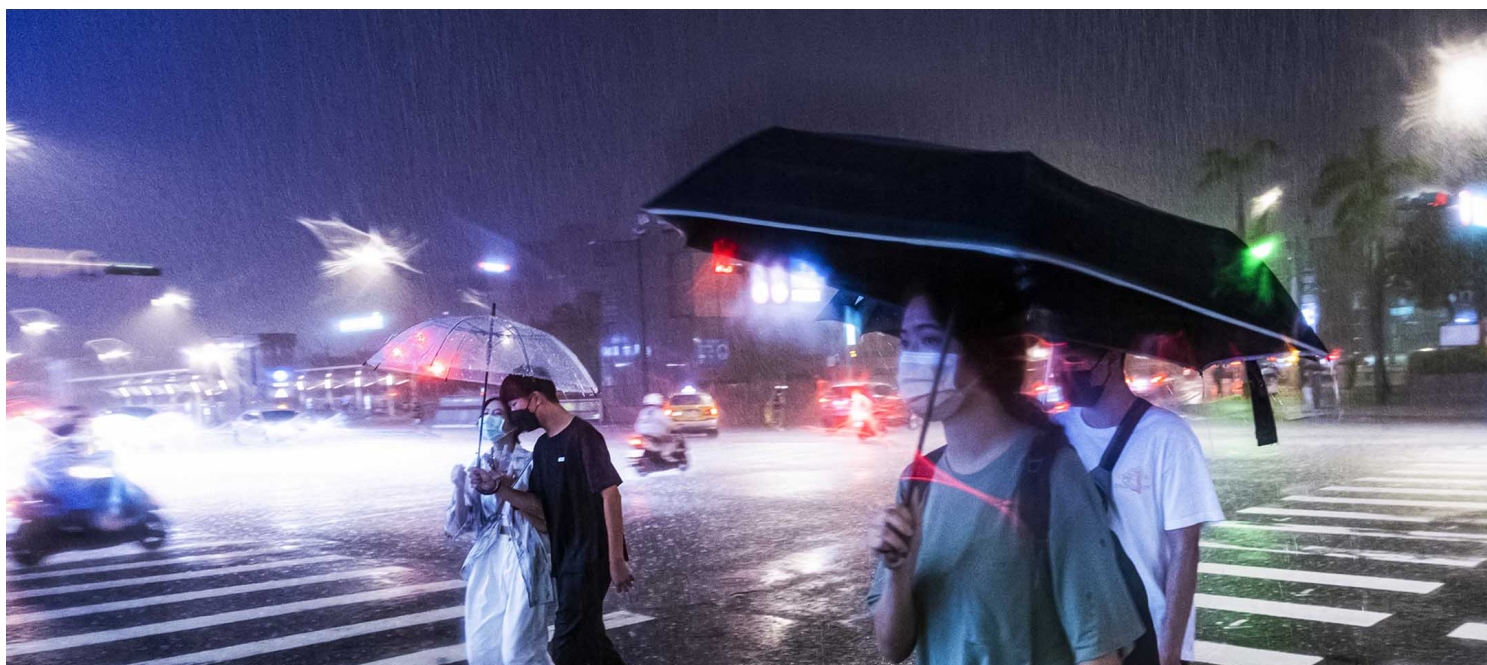
青民协曾处理过一起陈情案，位于台北市的松山高中，在上下学期间，为了维护学生交通安全，市府禁止汽机车在学校旁巷弄右转，但违规右转乱象却不减，学生多次向校方、警局投诉，却遭踢皮球。这样的不作为，直到学生在2021年向协会陈情时，违规乱象依旧未获改善。

有几名学生看不下去，自组纠察队举牌禁止汽机车右转，更对校方的置若罔闻感到愤怒。张育萌说，如果这些学生有投票权，他们向选区民意代表反映，一定很快能获得改善，不需要等到他们陈情、上媒体才获关注。

根据中选会统计，台湾18到19岁的人口约为41万人，若是修宪复决通过，将增加41万拥有公民权的公民。

张育萌说，加入这41万张选票，像是2012年总统大选，马英九得票数约为680万票，蔡英文为600万票，在选情拉锯时，数十万张票也许就有差，更遑论地方选举。

张育萌笃定地说，有了青年选民或被选举人后，青年议题将被重视，青年也可以选择将选票投给能代表他们意见的人，就像是公投法下修到18岁后，没有一个政党敢说青年意见不重要。





2022年9月4日，台北车站，年轻人走过马路。摄：陈焯 /端传媒

公民权晚到的那两年

他们出了校园跟补习班就什么也不是；政治就在生活中，学生要如何脱离生活而生活？

明年元旦开始，民法与刑法将一致以18岁为法定成年年龄，假如18岁公民权复决未通过，公民权将继续以20岁为法定年龄。这样“成年”年龄的不合拍，也散落在台湾各部法律与规范中。

张育萌指，据《公益彩券管理办法》规定，18岁的人可以自行去购买公益彩券、刮刮乐，但不能下注购买运动彩券。登山向导的考试也有同样矛盾的现象，各国家公园规定不一，像是太鲁阁国家公园规定年满18岁就可以担任登山向导，但玉山却规定20岁。“为什么台湾规定18岁负刑事责任、20岁有选举权、23岁才有被选举权？”他问，这些以“年龄”为门槛的理由一向没被说清楚，“那为什么下修18岁不行呢？”

台少盟也受理许多来自学生的陈情，像是在校园中，学生投票表决校内设施的名称、服仪的规范，但有些校方不尊重投票结果，否定学生的意见。

张育萌说，如果公民复决不通过，所透露的讯息是，台湾社会认为学生的意见不重要，世代间的意见落差再度拉大，成人幼体化学生，学生不信任成人。他说，长辈一再要学生好好念书就好，“他们出了校园跟补习班就什么也不是；政治就在生活中，学生要如何脱离生活而生活？”

林于圣说，即使学生很有想法，获得资讯的管道多元，面对问题他们再怎样会找答案，但这一题，他们还找不到解答。

努力了18年，若此次公民复决不通过，林于圣挑明他们将声请大法官“释宪”。根据《宪法诉讼法》规定，立委声请释宪的门槛为四分之一立委提案，且三分之二（十名）大法官出席评议，有八名同意就可以释

宪。而释宪结果将等同宪法效力。

宪法第130条规范“中华民国国民年满20岁者，有依法选举之权”，林于圣认为，基于宪法保障人权的概念，他们解读为一定要给20岁的国民公民权，但没有规范其他年龄就“不能给”。

“做这敢有效？”（台语：这样做真的有效果吗？）张育萌最常听到不论是亲友或民众的质疑，他认为这来自家庭中的失败主义，因为害怕孩子失败、跌倒，而过度保护，不给予他尝试的可能。

张育萌说，有些人认为，18岁跟20岁“才差两年”，牙一咬就过去了，但法律制度的不一致与混乱不会因为“差两年”就不存在。如果我们愿意正视这个议题，不只是跟国际接轨，让18岁青年转大人，而是使台湾社会能朝更成熟的民主国家迈进。

这迟到的两年能否即时到站，台湾的民主将走入什么样的未来，11月26日将由台湾人民揭晓。