

## 王鼎械：政二代班师回朝、青年参政挫败，18岁公民权未竟之路怎么走？

正是因为目前青年没有投票或参选的权利，导致他们感到政治离自己太过遥远，因而缺乏关心公共议题的内在动机。



2022年11月26日，台北万华区的票站内进行点票。摄：陈焯辉/端传媒

王鼎械 | 2022-11-29



（王鼎械，法律白话文运动网站主编，东吴、静宜与国防大学法律学系兼任讲师）

众所瞩目的台湾地方选举与修宪公投案，在26日晚间划下句点。尽管选前之夜，蓝绿皆大力动员，但受选情冷清影响，各阵营始终无法激起交锋，最终直辖市长投票率仅有59.86%、县市长64.2%。在六都方面，国民党当选四席，民进党当选两席；县市长部分，国民党当选九席，民进党当选三席，台湾民众党当选一席，无党籍及未经政党推荐当选则有两席；民进党主席蔡英文也因选举结果不佳，当晚宣布辞去党魁一职、下台负责。

此外，18岁公民权修宪公投案，因其诉求相对单纯而无爆点，整体投票率为59%，获564万多张同意票，距离通过门槛962万票（即选举权人半数）有段差距，亦宣告破局。不管结果是否尽如人意，每一次的选举投票都是大型的民主实验，在每次风风火火的操作后，我们也需检视，过去有什么值得检讨、未来又有什么新的挑战？

因此，本文将从“青年参政兴衰”、“修宪公投意义与出路”、“公投绑大选好坏”等角度，分析这场台湾首次拥有修宪公投的地方选战，探讨民主发展的多种可能性，继续守护台湾在各种逆境中的独立。



2014年3月24日凌晨，台湾“323攻占行政院行动”，警察在行政院外准备清场。摄：Ashley Pon/Getty Images

# 太阳花运动青年参政消逝，保证金高墙依旧

选举应以能力与论述作为决胜，用金钱作为门槛，阻挡民主政治的新陈代谢，其后果，将是台湾社会不得不面对的代价。

2014年，由青年发起的318运动，反对国民党所提出的两岸服贸协议，并占领立法院议场达24天。这场规模浩大、影响深远的社会运动，刺激公民主动关注公共事务，青年参政更蔚为风潮。

如《端传媒》与《报导者》报导指出的，台湾青年世代的参政风气，在2014年318运动后迎来高峰，不同政党、团体也发起基层选举计划，如民进党的“民主小草”、台湾团结联盟和福尔摩鲨会社的“斗阵选里长”等活动，皆在鼓励年轻人竞选地方公职；同时，2018年39岁以下的候选人人数，相较于318运动发生前更是增加超过百人。然而，2022年的这场选举，却也呈现出青年参政的浪潮已经慢慢变调，政局开始转向“政二代”班师回朝的景况。

根据《2022六都议员暗公报》整理，其针对六都共740位市议员候选人进行“身家调查”发现，具有政治家族背景的候选人，总共有196位，等于超过四分之一的候选人都有政治家族背景；其中，非现任的候选人（包括首次参选的新人）有77人具有政治家族背景，而现任的候选人则有119位。亦即，这样的政治世袭，在讲求“服务与连结”的地方选举中，即有难以撼动的力量。

具体来说，许多素人经常在党内初选时，因欠缺家族奥援而被淘汰，没有机会被政党提名；若要以小党或无党身份参选，又得面对政治家族或大党，挟众多资源碾压的困境。因为胜选的关键，显然与金钱等资源息息相关；基于多年在地的耕耘，政治家族或大党自然拥有更多的政治献金与广告宣传，这对于小党或无党的新鲜人来说，宛如赤手空拳对上飞机大炮。

而这一切困境，可能因“选举保证金制度”更加动弹不得。

即便从这届选举开始，中选会决议调降直辖市长候选人保证金金额，从200万降至150万元；其他职位如县市议员、直辖市议员／县市长候选人，仍维持12万与20万不等的保证金门槛。然而，选举是场烧钱的大型嘉年华会，参选保证金对于大党候选人或是政治家族来说，可能只是九牛一毛，但对于小党或无党参选人而言，便得把全数身家压在这场选举上。当身家财产都拿去抵充选举保证金，还有多少经费可以宣传自己？这样武器不对等的竞争，还会是场公平的选举吗？



乡民又揪住保证金的漏洞，规定在《公职人员选举罢免法》中，立法修正后，防止超千在五百万以内的人”。亦即，就是想利用保证金的门槛，防止“轻率”的候选人登场参选。但反过来看，难道缴交保证金的候选人，就一定端重自持而不轻率吗？用保证金作为评判一个人是否能参与选举的标准，是否合理？

历史上，许多国家都会将参政权限定在某些拥有一定财产的族群，而这往往导致少数男性公民，才配拥有左右政局的权利。到了21世纪，台湾仍就参选公职设有保证金门槛，此意味著我们还停留在“用财富看人高低”的观念，也让小党素人失去一展长才的竞争机会。

选举应以能力与论述作为决胜，用金钱作为门槛，阻挡民主政治的新陈代谢，其后果，将是台湾社会不得不面对的代价。



2022年10月26日，台北，青民协在街头宣传十八岁公民权。摄：唐佐欣/端传媒

## 修宪公投意义：还权青年与大众、消除世代失衡

那些对宪法内容的设定，过往都是由政治人物说了算，但26日这天，头一次由台湾人民作主，为还权于民的宪法时刻。

宪法作为台湾根本大法，和一般法律修改相比，修宪得经过更为复杂的程序，例如：立院提案，并在公告后举办公投投票决定。

本次称为18岁公民权修宪复决公投的结果，仍有约500万名选民投下“不同意票”，反对调降投票或参选的年龄。这显示，就算朝野立委具有高度共识，许多政治人物或民间团体也表态支持，依旧未能完成“变迁宪法”的巨大工程。

综观这次下修公民参政的年龄门槛，并实施公投，背后还有三大意义：**1. 还权青年**

“还权”强调的是落实青年的“权责相符”。事实上，从明（2023）年开始，除了课税、纳健保、当兵与处罚责任外，台湾18岁的青年，也随著民法成年年龄正式下修至18岁，开始要担负完整的民事责任。

随著法律上种种责任逐渐到位，18岁的成年人却无法行使参政权，导致青年被迫担负许多国家义务，却无法决定谁可以为自己发声，进而带著民意形塑青年利益，青年权责不相符的现状将成疑虑、也为困境。

也有人认为，18岁的青年尚未经过一定的社会历练，且正值血气方刚的年纪，判断力也不够成熟，容易成为被煽动的目标，不适合拥有参政权（注）。但实际上，赋予参政权的真正意涵，在于肯认某些族群有“自我管理”的资格，就算那些族群的管理能力不足，重点也应放在如何“提升认知”并“鼓励参与”，而非迳自拿走任何保障他们权利的机会。

因此，正是因为目前青年没有投票或参选的权利，导致他们感到政治离自己太过遥远，因而缺乏关心公共议题的内在动机。但借由修宪，赋予参政机会，让青年得以认知自己对社会的影响力与过往大不相同，进而提升自己与社会的连结。同时，透过各方培力、强化思辨，必然能逐渐成为负责任的公民，这才是民主社会期待的新陈代谢。

**2. 还权于民** 台湾宪法施行至今，已历经七次修宪，最近一次是在2005年。

与以往不同的是，这次修宪不只由国民大会代表或立法委员投票决定，而是邀请台湾人民“一起做主”；而此也是台湾第一次，全民可以一起决定宪法内容的关键日子，自然是意义非凡。

宪法是一部社会契约，内容记载人们彼此交织的价值观，并让众人同意交出权力、组成政府，由后者代替人民施政，因而在制宪或修宪之际，不同利益团体便会在沟通协调中，依据宪法规定写下各式愿景；另一方面，当社会规范的某些做法，跟锁定在宪法的价值有所出入，如不让同志伴侣共同收养第三方的孩子，人民就有权以宪法所保障的平等权、主张立法者应比照“异性伴侣”公平对待，确保那些价值不被违背



至于什么是好、什么是坏，那些对宪法内容的设定，过往都是由政治人物说了算。但26日这天，头一次由台湾人民作主——即使确诊者及不在籍人士不在这个信任圈里——为还权于民的宪法时刻。

部分学界认为，宪法对参政权所标注的年龄设定，只不过是“天花板”，立法者不妨直接修正涉及“选举年龄”的相关法律，相关问题就能迎刃而解。



2022年11月26日，台北万华区的票站就18岁公民权修宪复决案进行点票。摄：陈焯 /端传媒

### 3. 消除世代失衡

在台湾迈向超高龄社会的过程中，在一人一票的前提下，高龄人口的总票数对政治运作有高度影响力，然而高龄族群在人数上的优势，不免也让民主制度预期的多元面貌，换上单一的高龄雪银图像。2020年[立法院法制局](#)指出：近年台湾人口结构迈向高龄化、少子化，为了避免资源分配、公共政策往具投票权及高龄人口族群倾斜，应调降选举权年龄，以符合世代正义。

讨论世代失衡，绝对不是把长者参政与“弊病”划上等号，但当投票权人彼此间意见相左，却囿于世代票数差距、沟通管道无法正常交流，让人数具优势的族群，或为捍卫自身权益与价值不愿沟通，最终以人数的绝对优势凌驾议题讨论，只会让青年世代备感压迫，放任对立于台面下迅速堆积。

因此，就算这次没有提出修宪案，提早赋予18岁青年参政权，是为避免政策方向过度倾斜某一世代，我们也应持续提高全体公民对公共事务的关心，促进世代对话，这样才能缓和世代失衡的预期局面。

#### 4. 公民权的未竟之路怎么走？

尽管本次修宪公投未能通过，但扩大青年参政的下一步，未来可能有三条路径可尝试：其一，再次启动修宪公投，重新唤起民众的注意。由于修宪公投的特殊性，不受《公民投票法》两年内不能重行提出的限制，因此修宪公投马上就有东山再起的空间。不过，现实上面临大量反对民意，可能也让政治人物欠缺继续情义相挺的诱因，这需要持续累积更多支持者的关注。

其二，直接修改《公职人员选举罢免法》等法律规定。在解释上，部分学界认为，宪法对参政权所标注的年龄设定，只不过是“天花板”——如“最慢”20岁的时候，就要让青年可以行使选举权——立法者不妨直接修正涉及“选举年龄”的相关法律，相关问题就能迎刃而解。

不过，当政治人物好不容易说服选民，要用修宪公投才能提供青年更多参政机会，在公投落幕之际，透过直接修法、降低青年参政的年龄限制，恐怕遭批评“不顾民意反对”。这样的沟通与政治成本难有人愿意承受，需要支持者给政治人物更多的勇气。

其三，在前述政治与民意路线之外，也许可以透过法律战——即宪法诉讼——声请大法官释宪，让大法官宣告“20岁的投票门槛”或“各种参选年龄门槛”过高而违宪。

例如，人民可先尝试打完行政诉讼所有审级，主张不能投票或参选侵害权利，就有机会向大法官主张“诉讼中所讨论的‘投票或参选门槛’违宪”。但是，这条路难处在于，如何说服大法官，现行的“各式年龄门槛”，具体违反了哪个宪法规定？由于许多宪法规定都具有“抽象简洁”的特色，实际去打宪法诉讼的时候，也就容易陷入违宪理由不够充分的困境，遑论大法官们对于本议题的立场与比例，也是动见观瞻。

### 投完了，但疑问仍在：这次公投该绑大选吗？

我们相信公民投票制度不但不会妨碍代议民主的运行，甚至还能適切地扭转代议民主的缺失，而这不正是我们政治民主化过程中所极力追求的更高境



## 人民民主的敌人——而这也正是我们反对民主化过程中所极力追求的文明境界？

有不少意见认为，2021年公投绑大选结果显示“公投不能绑大选”，为什么今年修宪就可以？民进党或中选会是不是双重标准？

从规定来看，《宪法增修条文》指出：修改宪法，在经立法院提出修正案，并公告半年后，应于“三个月内”投票复决。

当本次宪法修正案，在今年3月25日经立法院三读通过，于同月28日公告，并在9月28日公告期满；因此，中选会作为公投的主管机关，则依前述规定取得在同年12月28日之前、甚至在地方选举同日，办理公投完成的选择空间。

此时，另一个问题是，面对2018年的公投案和地方选举重叠，当时反对公投绑大选的人，认为这样会“混淆投票取向、徒增行政困扰”，而想把公投与大选分开。为何这次修宪公投，当时持反对意见的人，为什么这次又主张公投绑大选？

参酌中选会提出的[论述](#)，其理由不外基于“思考期间足够”、“票务尚属单纯”、“避免影响经济的疫情”等考量，选择把修宪公投跟大选绑在一起。

本文认为，正反方的论点，可以从“比例原则”的角度加以确认。首先，思考制度目的是否确实存在且正当；其次，思考制度作为手段，是否真能落实目的。最后，则要注意制度所欲增进的公益，是否优于制度衍生的副作用，避免轻重失衡。







2020年1月10日选前之夜，韩国瑜在高雄举行造势晚会。摄：陈焯 /端传媒

## 1. 绑大选的目的存在吗？

过去提倡“公投绑大选”，是因为旧法的通过门槛高，需要“半数投票权人”出来投票，并订有同意票大于二分之一的规定才能过关，在此高门槛下，便需要透过公投绑大选来冲高人气。

修宪公投的门槛，更须超过“选举权人的半数”，也就是在所有可投票的人当中，要有一半以上的人去投同意票。以2022年的选举而言，今年选举人为1923万9392人，根据法规，总同意票数须超过选举人总额一半，也就是961万9697票的门槛——而这个数字远高于2020年总统大选，在74.9%的投票率下，由蔡英文获得的817万票（第二高则是2008年马英九的765万票）。就目前纪录所及的票数，都离修宪通过的门槛有段距离，因此必须考量绑大选的必要性是否确实存在。

## 2. 绑大选是否利大于弊？

从“冲人气”——即民主正当性——的角度来看，公投绑大选固然能激发出更高的投票率，但从2018年的公投来看，在九合一选举与十项公投合并举办下，让排队人潮无法消化，最终导致投、开票同时进行，更让当时台北市市长国民党籍的候选人丁守中提出选举无效之诉。

此外，当普罗大众为了个人经济生活奔走而无暇关注公投议题之际，更会让有心人士利用民众对执政党的不满，以及绑大选的选务繁杂，趁乱将大众想法引导至特定所欲的公投结果。

如此被不当带风向的公投，真能呈现选民对特定政策的偏好？而这样的投票决定，倘若造成不如预期的结果，是否会让整体社会花费更多资源，且虚耗在反复建立信任的无奈之上？

是以，不管未来是否要将各种公投与大选合并，皆须具体考量效益与代价。如果因失序的公投决定，浪费更多的修复成本，并让未来政局处处引发对立，也就不得不确认有无绑大选之必要。

这样谨慎思维，又反复确认，如同许宗力在《宪法与公民投票——公投的合宪性分析与公投法的建制》提

到：“对公民投票，我们固然不应视之为解决问题的万灵丹，而百般歌颂它，美化它，但另方面也实在无须视之为洪水猛兽，而百般敌视它、丑化它，毋宁经由适当地设计，我们相信公民投票制度不但不会妨碍代议民主的运行，甚至还能適切地扭转代议民主的缺失，而这不正是我们政治民主化过程中所极力追求的更高境界？”

---

注：修宪公投的内容，固然降低了参选的起始年龄，可同时也规定还是要看具体的法律设定，如《公职人员选举罢免法》。因此，就算本次公投过了，现行法定的参选年龄门槛并不会受到影响，18岁的青年也无法直接出来竞选。