

## 第拾肆章 台灣的將來由台灣人民以公民 投票來決定

台灣是不是中國的一部分？本書第參章〈台灣國家法律地位的不同觀點〉對於台灣國際法律地位多種的論述有非常完整的探討，其中一個極端的觀點，認為台灣是中國的一部分。對此，作者從歷史、國際法，與聯大 2758 號決議，檢驗中國所宣稱台灣是中國不可分割的一部分，並提出批判與反駁。事實也證明，中華人民共和國自 1949 年建國至今七十四年以來，從來沒有對台灣行使有效的控制，沒有統治或管轄過台灣。顯然，台灣不是中國的一部分。但是中國為了併吞台灣，竭盡所能扭曲歷史、在法理上強詞奪理、或者罔顧事實、曲解聯大的決議、無視 1952 年生效的《舊金山對日和約》是二次大戰後攸關台灣主權變動最有權威效力的國際條約，日本根據該約放棄台灣與澎湖的主權，而中華人民共和國並不是日本放棄的受益國。

確確實實，台灣是一個與中國互不隸屬的主權國家，面對來自中國的安全威脅，台灣要做好備戰的準備，公民投票可以用來作為凝聚台灣人民對國家未來前途共識的機制。中國一旦以武力攻台，台灣人民要堅決抵抗不屈服，可以在國際監督下舉行公民投票作為回應，喚起世界民主陣營國家的外交承認與支持，共同對中國破壞台海和平作出強而有力的反制。

依據 1933 年 12 月 26 日簽署的《蒙特維多國家權利義務公約》，要成為一個國家必須具備四項構成要件——即人民、領土、政府、及與他國交往的權能。台灣完全符合此四項要件，當然是

一個國家，也是一個主權獨立的國家，不受中國或其他任何國家的管轄統治，這是鐵一般的事實。依據國際法，一個國家不分大小、強弱、貧富，不論承認國或邦交國多寡，在法律上都具有平等的國際人格，享有主權及獨立性。

台灣主權獨立是既成的事實，這就是當前的現狀，在法理上雖然不必再經由公民投票來追求，但是任何改變「台灣是一個主權獨立國家」現狀的安排或決定，例如：台灣要與中國簽訂「和平協議」或採行「一國兩制的台灣方案」，都必須經過全體台灣人民的同意，也就是藉由「公民投票」來具體表達。顯然，公民投票是展現台灣全民意志最和平、最民主的方式，沒有任何強權、政府、黨派、團體或個人能夠剝奪或限制此一人民的基本權利。

在此要再三強調，面對鴨霸的中國假借「統一」之名，透過各種手段企圖侵略或併吞台灣時，我們不但要藉由有形的國防力量或無形的心防意志，展現捍衛台灣的勇氣，更要透過公民投票將台灣要保持獨立自主的意志，反對侵略、被中國併吞統治的決心，向國際社會明確公開表示。台灣人民守護自己國家以及追求民主自由的堅定信念，絕對不容許任何人予以剝奪或壓制。

### 第一節 公民投票是民主國家主權在民的落實

公民投票指的是由人民對「事」，而非對「人」，以投票的方式表達是否接受的意見，是直接民主的一種方式。公民投票包括創制、複決，由公民對特定的公共事務予以投票決定，是民主國家落實「主權在民」的一種直接民主方式。所謂「主權在民」的落實，可以簡要分為「民主」與「自決」兩大部分。「民主」係指人民是國家的主人，國家的公共事務交由人民做最後的決定，這是人民的基本權利，也是合法性的重要基礎；「自決」則指人民有權決定涉及自己權益的事務，不論是獨立的個人決定自己的

行為，或者是全體人民決定地方性、區域性或全國性的事務，都算是自決的範疇。

公民投票最核心的法源依據就是「主權在民」原則。在台灣目前的《憲法》第 2 條，「主權屬於國民全體」明確宣示該項原則。此外，《憲法》第 17 條、第 27 條與第 123 條也都有所揭示。就功能性而言，公民投票可以彌補代議政治的不足、防止議員的怠慢失職、提昇人民的政治參與以及民主推廣教育，又可以獲致最大民主正當性，有助促成透明且合乎民意的政策、監督立法效能與突破政治僵局等。假使國會議員未善盡其職，不順應民意制定有利於國家發展或人民權益的法律時，人民可以透過「公民創制」的方式，主動提案，再由人民投票通過；另外，如果國會議員通過損及國家或人民整體利益的法案時，人民也可以用「公民複決」的方式，加以否定、推翻。

公民投票適用的範圍真廣泛，包括國際法層次、憲法層次、以及法律、公共政策的層次。在許多國家政治發展的過程中，公民投票也常被運用來解決爭議性的問題，包括：領土歸屬與變更、國家憲政改革、墮胎、禁酒或開放賭博設賭場等社會道德的議題，或其他涉及選制改革、財政資源分配、環境保護及交通建設等重要公共事務的案例，比比皆是。

第二次世界大戰之後，全世界進行公民投票的案例有明顯增加的趨勢，特別是 1970 年代之後，公民投票的舉行有如雨後春筍般蓬勃發展。1974 年葡萄牙結束長期的獨裁統治，第三波民主化的浪潮開始向全世界蔓延，影響許多國家由威權統治走向民主體制，當時公民投票提供這些第三波民主化國家人民推動政治改革的正當性基礎，1989 年東歐劃時代的變革，使全球公民投票的發展達到最高峰。無論是南斯拉夫（Socialist Federal Republic of Yugoslavia）的分裂（1991 年 6 月）、蘇聯（Union of

Soviet Socialist Republics) 的解體 (1991 年 12 月)，以及後續的捷克斯洛伐克 (Czechoslovakia) 的和平分離，均可見採用公民投票以追求國家主權的獨立、進行制憲、修憲或選舉制度改革的情形。此外，公民投票不只在歐洲如雨後春筍般蓬勃發展，在非洲大陸也發生效用，知名的案例有 1992 年南非戴克拉克 (F.W. de Klerk) 總統主導下，透過公民投票推動憲政改革，並終結種族隔離 (Apartheid) 政策。同一時期，北美洲的加拿大魁北克 (Quebec) 人民，繼 1980 年獨立公投失敗之後，再度舉行獨立公投，雖然未能如願，但也引起國際社會的高度重視。此外，北愛爾蘭 (Northern Ireland) 與愛爾蘭共和國 (Ireland) 一度因為北愛問題而紛擾不安，雙方人民最後也於 1998 年透過公民投票表達對於《北愛和平協定》(Northern Ireland Peace Agreement) 的支持。1999 年，東帝汶 (Timor-Leste) 人民則在聯合國主導監督下，透過公民投票決定脫離印尼而獨立。

在歐洲整合的過程中，公民投票也扮演重要的角色。1972 年法國公投通過歐洲經濟共同體 (European Economic Community) 的擴大，納入英國、丹麥、愛爾蘭與挪威四國，促使公投民主跨越國界的限制。延續二十世紀末九〇年代全球公投民主的潮流，進入二十一世紀公民投票仍然是許多國家與人民用來決定重要事務的方式，其中廣受注目的案例是 2016 年 6 月英國舉行「脫歐公投」、2017 年 10 月西班牙加泰隆尼亞 (Catalunya) 自治區政府舉行「獨立公投」。台灣人民也沒有自免於外，2003 年立法院通過《公民投票法》並於 2004 年正式實施，2017 年首次進行修法，降低公投的門檻限制，2019 年再度進行《公民投票法》的修法。台灣到目前為止已有施行五次二十案全國性的公民投票與六個地方性以及一個憲法修正案公民投票的經驗。

### 一、透過公投尋求國家獨立自主—以東帝汶與南蘇丹為例

1966 年締結的《公民與政治權利國際公約》與《經濟、社會與文化權利國際公約》都在第 1 條宣示「所有人民都有自決權，根據這個自決權，人民自由決定自己的政治地位，並自由謀求經濟、社會與文化的發展。」聯合國落實人民自決原則有不同的方式，公民投票是一個主要方式，但不是人民自決的必要條件。1990 年代後，聯合國推動的公民投票，針對內部發生嚴重衝突的會員國或地區進行維持和平的調解。具體的事例為 1999 年聯合國介入處理東帝汶與印尼的衝突，最後透過公投，東帝汶脫離印尼獨立。2011 年聯合國協調停止蘇丹內戰，幫助南蘇丹舉行公投脫離蘇丹獨立。在聯合國監督下所推動的公民投票，雖然有通過的、也有被否決的，但是每一個案例背後，因為有全體人民的參與，具備相當的民主正當性，這是直接民主的真諦，也是人民自決原則的具體實踐。

東帝汶是葡萄牙過去在東南亞的一個殖民地，1975 年脫離葡萄牙獨立，但不幸隨即遭到印尼的侵略。自 1976 年起到 1999 年止，東帝汶雖然被印尼當作內部的一個省分統治，但是聯合國依然承認它為葡萄牙的一個非自治領土。東帝汶人民遭受印尼蘇哈托（Haji Mohammad Suharto）總統殘酷的壓迫。1998 年，在亞洲金融風暴時，蘇哈托被迫辭去總統職位之後，印尼政府與聯合國及葡萄牙談判在東帝汶舉行公民投票的條件。1999 年 5 月，印尼與葡萄牙針對東帝汶何去何從的問題進行協商，最後決定於 1999 年 8 月 30 日舉行公民投票。該公投提供投票人兩個選項：「東帝汶構成印尼的特別自治區」，或者「宣布獨立」。這兩個選項表達於下列的兩個命題：

你接受所提議東帝汶特別自治區屬於單一國家印尼共和國？

你拒絕所提議的東帝汶特別自治區，贊成東帝汶脫離印尼？

東帝汶總數大約有四十五萬一千名適格的投票人，98%以上的選民參加公投，其中 78.5%投票贊成獨立。反對公投的準軍事集團，則在印尼軍隊的支持下以暴力相待。流血事件引起國際的譴責。1999年9月15日，聯合國安全理事會通過第1264號決議，由澳大利亞所領導的東帝汶維和部隊迅速將印尼士兵逐出東帝汶以恢復秩序。聯合國除了協助東帝汶組成過渡政府，也監督東帝汶的行政運作，期間由1999年10月到2002年5月20日東帝汶宣布獨立為止。2002年9月27日，東帝汶終於成為聯合國第一百九十一個會員國。

另一個由聯合國協助舉行公投而獨立的案例是南蘇丹（South Sudan）。該國依據蘇丹政府與「蘇丹人民解放軍」（SPLA）於2005年所達成的協議條款，經由2011年成功的公投而誕生，同年7月14日加入聯合國成為第一百九十三個會員國。蘇丹人民解放軍原本以蘇丹南部地區為根據地，自1983年以來就與北方的蘇丹政府對抗交戰。經過二十二年的內戰，2005年雙方簽訂《奈瓦沙協議》（Naivasha Agreement）結束內戰的衝突，同時又決定於2011年1月9日至15日舉行南蘇丹地區的獨立公投。其中有兩個要點值得提出來討論，第一、公投的選票說明公投程序要配合投票人需求的重要性。選票凸顯兩個簡明的選項——分離（Separation）或整合（Unity）——英文與阿拉伯語併用。文字之下，也有視覺的圖案方便不識字的人——張開的手表示分離，緊握的雙手表示整合。第二，組成國際監選團監督整個公投的過程。除了以前美國總統卡特為中心的代表團，其團員分別是

前聯合國秘書長安南（Kofi Annan）、前坦尚尼亞總理瓦里奧巴（Joseph Warioba）以及聯合國秘書長召集組成蘇丹公投小組協助監票；此外，還包括非洲聯盟（Africa Union）、歐洲聯盟（European Union）、阿拉伯國家聯盟（League of Arab States）以及其他區域與國際性組織的代表為觀票員。經過一段時間的公開宣導與教育，最後有三百八十五萬以上的選民參加投票，其中贊成獨立的有 98.83%。2011 年 7 月 9 日南蘇丹正式成立。不幸的是，近年來，南蘇丹遭受政府軍隊與叛亂集體暴力衝突的破壞，婦女與女童成為內戰的主要受害者。這個例子，正如東帝汶，凸顯公民投票落幕之後，國際社會仍須要繼續警戒及維持和平與穩定。

## 二、以公投凝聚參與國際組織的共識—以瑞士加入聯合國為例

瑞士對外政策顯著的特徵是中立政策。瑞士作為一個永久中立國，始終維持中立與不介入的立場。自從 1815 年「維也納會議」保障其永久中立的地位以來，瑞士從來沒有加入需要承擔軍事、政治或直接經濟制裁行動的聯盟，不過它仍與世界上大多數的國家保持著外交關係。二次大戰之後，瑞士的日內瓦成為聯合國許多重要的附屬組織與專門機構的所在地。儘管如此，瑞士在戰後始終沒有加入聯合國，而是申請擔任聯合國的觀察員。基本上，瑞士有悠久的公投傳統，公投不但保證瑞士公民有最多自我決定的權利，而且帶來政治體制運作的穩定，使得公投一直是瑞士人最引以為傲的制度。

冷戰時期，由於美國與蘇聯兩強緊張對峙的關係，瑞士擔心背離中立政策，雖然不是聯合國正式會員國，但是仍以聯合國觀察員的身分，積極承擔國際義務，發揮柔性國力，對國際社會作

出貢獻。瑞士在 1986 年曾經就是否加入聯合國進行全國性公投，75%的選民拒絕了這個公投案，主要的原因是當時仍處在東西對立的冷戰時期，瑞士人民堅持自 1815 年以來為國際所承認的「永久中立」地位，避免被捲入冷戰的糾紛衝突。

冷戰結束之後，歐洲的安全與戰略觀出現變化，國與國之間的共同利益與相互依賴的廣化與深化，尤其美國九一一恐怖攻擊事件發生之後，瑞士感到其「永久中立」已漸漸難於適應後冷戰時代的新發展，為了更有效保護瑞士在國際社會的利益，在聯合國擁有發言權與投票權比沒有來得更好，而加入聯合國仍可以不違背傳統的中立原則。

2002 年 3 月 3 日瑞士再度針對是否加入聯合國進行全國性的公民投票，以人口為準，贊成與反對的票數比例約為 55 與 45；以州（canton）為單位，則有十二州贊成，十一州反對。瑞士現有人口為七百三十萬，分為二十三個高度自治的州。按照瑞士憲法，全國公投案的通過，須參加公投選民過半數的贊成以及二十三個州過半數（即十二州以上）的贊成。最後，瑞士加入聯合國的公投在些微的差距下驚險過關，同年 9 月 10 日瑞士正式成為聯合國第一百九十個會員國。瑞士透過公投凝聚加入聯合國的共識，意義非常重大，不但破除兩個世紀以來在國際政治外交中立的傳統，而且擺脫幾十年來國家的孤立主義作為，顯示瑞士人在後冷戰時期積極參與國際事務，深化國際合作及促進國際和平的意願及決心。

### 三、以公民投票促進和平—以北愛爾蘭與愛爾蘭共和國為例

愛爾蘭與英格蘭兩個民族之間，多個世紀以來受到文化、宗教與政治等因素影響，始終存在著分歧與衝突。1801 年英格蘭併吞愛爾蘭進行殖民統治，各種衝突仍不間斷。1921 年英國同意愛爾蘭進行「分治」一分為二，一個是北部的六個郡繼續留在

英國，另一個則是南部二十六個郡則成立「愛爾蘭自由邦」(Irish Free State)。

在北愛爾蘭境內，占人口三分之一的愛爾蘭人信奉天主教，另外三分之二的英格蘭與蘇格蘭後裔信奉新教。代表北愛天主教族群的主要政黨是新芬黨 (Sinn Fein Party) 與社會民主工黨 (SDLP)。新芬黨主張脫離英國而獨立，他們強調英國的占領是北愛問題遲遲無法解決的關鍵所在，因此極力主張採取一切手段趕走英國殖民者，以結束愛爾蘭南北分裂的現狀。代表天主教勢力的另一個政黨是社會民主工黨，他們主張通過和平的手段為愛爾蘭天主教徒爭取權益並實踐愛爾蘭的統一。另外，北愛聯合黨 (UUP) 與民主統一黨 (DUP) 則是由北愛新教族群組成的政黨。自 1921 年愛爾蘭分治以來直到 1972 年止，聯合黨幾乎壟斷北愛爾蘭所有的政治資源，由於他們不尊重天主教族群的利益，也不允許分享政治權力，導致天主教選民並不承認新教政府的合法性。

由於蘇聯的解體與冷戰的結束，世界局勢的發展趨於緩和，維持和平不僅成為時代潮流，也為 1969 年以來陷入暴力惡性循環的北愛爾蘭帶來解決的曙光。1997 年英國首相布萊爾 (Tony Blair) 採取有別於過去英國政府處理北愛爾蘭問題的強硬立場，與新芬黨主席亞當斯 (Gerry Adams) 坐上談判桌進行面對面的歷史性會談；1998 年 4 月 10 日北愛爾蘭、英國與愛爾蘭在貝爾法斯特 (Belfast) 簽署結束長達三十年流血衝突的《北愛爾蘭和平協議》(Northern Ireland Peace Agreement)。在此要特別強調，該協議是三方妥協的結果，英國透過權力下放給予北愛爾蘭更多自治的空間，同時也規範北愛爾蘭與愛爾蘭的關係，並將北愛爾蘭未來的歸屬交由北愛人民決定。隨後，5 月 23 日北愛爾蘭與愛爾蘭同時針對上述和平協議的內容進行公民投票確認，71.12% 北愛爾蘭選民與 94.39% 愛爾蘭選民表達對《北愛爾蘭和平協議》

支持的立場。上述的結果對於促進北愛爾蘭天主教徒與新教徒的和解，為北愛爾蘭帶來和平具有重大的助力。

## 第二節 建立健全的公民投票制度

公民投票是一種普世價值、是基本人權，也是主權在民的具體實踐。在一個自由民主進步的現代社會，具備一個完善健全的公民投票制度，除了表達人民的意志，落實具有正當性基礎的民主決策，也有助於促進直接民主回到它應該有的制度性功能——扮演補充性的角色。因此，公民投票可以彌補現行間接民主之不足，聚焦在單純重大公共政策的決定，解決國家主權、憲政體制或社會重大爭議性事務等問題上，而不是作為政治動員的工具，甚至作為傷害議會體制運作的殺手。

### 一、公民投票法

台灣在落實主權在民的殷切期盼下，2003年11月27日立法院終於三讀通過《公民投票法》，並於同年12月31日正式公布施行。此項結合許多學者專家、社運團體與台灣人民共同催生的《公民投票法》，假使有適當的制度設計，加上鼓勵人民的積極參與，人民瞭解公投的意義、重要性與程序，再經過多次的實際運作之後，習慣也就成自然，相信對台灣民主政治的發展會有非常正面的功能。令人深感遺憾的是，台灣大多數人民雖然已習慣表達自己的意見，但是在政治制度上仍偏重於對「人」投票的設計；至於人民透過投票對特定的「事」，例如國家層次的法律、議案、公共政策、憲法議題或地方區域性的公共事務，來表示贊成或反對的制度，卻一再受到有心政客無理的醜化、扭曲，甚至惡意抵制。

無可否認，在《公民投票法》制訂的過程中，國民與親民兩