



深度

评论

纪和均：“腾鸟换笼”的台湾公投法修正

民进党把明明可以透过事先演练的选务所排除的缺失，一股脑地卸责给公投制度，透过恶意的修正，使其不再能够有效运行，实质瘫痪公投制度，侵害台湾人民手中原有的民主。

2019-06-22



2018年11月24日，市民在台北的票站投票。摄：陈焯辉/端传媒

六月以来，华人两岸四地、甚至全世界的焦点都放在香港政府试图透过修改1992年以来的“逃犯条例”，进而造成百万港人上街抗议，希望保持香港特区自治生活方式。台湾的民进党政府，上至总统蔡英文、下至专职两岸事务的大陆委员会，以及民进党中央，也纷纷批评中国大陆当局与香港特区政府不尊重港人自治与人权保障。

就在府院党与其外围组织高举落实民主与保护人权的大旗时，6月17日，台湾的立法院在民进党团的多数优势下，只用了三个小时，便通过立法委员蒋繁安领衔的民进党党团版本的“公民投票法”的修正条文（以下简称蒋版公投法修正案）。

两年半内两修公投法

新公投法修正通过后，舆论哗然，在野国民党与亲民党，以及数个民间团体，均对于此次民进党利用人数优势匆促修法，提出严厉批判，特别是距离前一次2016年12月12日才修正公投法，不过两年半的时间。

新公投法修正通过后，舆论哗然，在野国民党与亲民党，以及数个民间团体，均对于此次民进党利用人数优势匆促修法，提出严厉批判。

前一次民进党主导修法的最重要理由，是破除“鸟笼公投”，让公投能够真正地落实，让人民的创制、复决权真正属于人民。当时修正重点共有二项：第一，废除公投审议委员会，回归中央选举委员会形式审查公投案是否符合公投法的规定。第二，公投程序中有关门槛的降低，有三点修正，第一是提案人数由原来的千分之五改为万分之一，也就是由9万3,915人改为1万1,878人；第二是连署人数由本来的5%降为1.5%，由原来的93万人降为28万人；第三是通过的人数由原来的939万变为469万，也就是维持公民人数的四分之一，公投案就可以通过，这才能让公投真正落实。

两年半后，民进党又提出修法的需要，主要针对去年11/24日九合一大选时，刚开始公投案由户政机关查对提案人与连署人名册时，大量出现提案人连署人已死亡的情况，“死人连署”产生是否有伪造文书的刑事争议。其次，同时合并举行10项公投案的投票，中央选举委员会与各地方直辖市、县(市)选举委员会事前的准备计划不充裕，再加上临时应变能力的

缺乏，导致法定投票时间结束后，依然有许多民众排队等待投票，形成“一面看开票，一面等投票”的乱象；另外，修法是为了增加年轻选民的投票率，避免公民意见无法完整显现，出现落差。

有进有退 退大于进

《公投法》新旧规定比较



旧条文		新条文
无	提案主文与理由	应简明、清楚、客观中立，理由书之阐明及其立场应与主文一致
无	提案、连署系统	主管机关应建置电子系统
30天	户政机关查对日期延长	60天
28天	公投公告期延长	90天
无	公投公告事项增加	正反意见支持代表于全国性无线电视频道发表意见或进行辩论之办理期间与应遵行之事项
主管机关应于公民投票案公告成立后一个月起至六个月内举行公民投票，该期间内有全国性选举时，应与该选举同日举行	公投大选日期拖勾	公民投票日定于八月第四个星期六，自中华民国110年起，每二年举行一次

分析此次六项新修正的规定，可以分成三类：提案与连署程序；行政机关查对与公告程序；公投日期固定。

首先，提案与连署程序方面，原先蒋版公投法修正案的规定是，于原公投法第9条第3项、第12条第3项分别明订未来的公投案提案人与连署人，均必须提供身份证正反面影本，以供查对身份；户政机关查对身份，本有其他的方式，“死人连署”问题，并非不能应对，直接要求提供身份证正反面影本，不但造成提案人与连署人的麻烦，而且恐有个人资料与隐私泄露的隐忧。终于在社会大众的压力下，改成明订中央选举委员会应尽快建置电子连署系统，加速连署速度，提高查对身份的正确性。

户政机关查对与公告程序的周延性的强化，乃是此次修法最值得赞赏的部分。

其次，户政机关查对与公告程序的周延性的强化，乃是此次修法最值得赞赏的部分。一方面，延长查对期与公告期，分别从28天与30天，增至60天与90天。新年60天的查对期，预期能减少期限过紧下，慌忙查对错误判定的可能性；以及90天的公告期，使公投案的正反方与全体公民，能有更多的时间去了解正反意见，做出较理性的选择。

另一方面，公告事项中，明定中央选举委员会事先公告“正反意见支持代表于全国性无线电视频道发表意见或进行辩论之办理期间与应遵行之事项”。使得正反意见代表可以预期于广电媒体发表意见或辩论时，要采取何种策略，既不会违反中央选举委员会的规定，又可以尽量舆论平台争取多数民众的“眼球”，进而获得其支持，使公投案成案或失败。

按照蒋版公投法修正理由，未来举行公投必须与大选年错开，形成“一年选人，一年选事”的循环。

最后，也是最让国人不满意的修正，就是于新公投法第23条明订，未来公民投票日定于八月第四个周六，自2021年（中华民国110年）起，每二年举行一次。而且，按照蒋版公投法

修正理由，未来举行公投必须与大选年错开，形成“一年选人，一年选事”的循环。

自此，从2003年以来，民进党长期强烈主张的“公投绑大选”的作法，被民进党自己给终结了。且不说，二年举行一次公投的措施，是不是真能减轻多项公投案一起成案后的选务压力，公投制度的存在，系为了使社会上具严重分歧的议题，能交给全体公民自己决定议题的最终处理方向。这是一种国民主权的行使，强化民主正当性，但是自2003年公投制度实施以来，单一公投议题单独举办选务，将花新台币7亿多元；与大选共同举办，则只要1亿多元，再加上可以促使公民更重视公投案的内容；因此，实务均是以公投挂勾大选来举办。

突然修法要求分开举行，修法理由虽说：“为保障国民行使公民投票直接民权之权利，应固定公投日期，以利人民参与及主管机关规画办理；另考量我国选举系二年一次，为使公民投票得有理性讨论之时间，爰规定公民投票每二年举行一次以错开选举年。”但是，从固定公投日期与人民参与及主管机关规划办理，甚至于公民投票有理性讨论之时间云云，实在不存在合理的联想关系。

延长公告期间与强化正反意见代表发表意见与辩论，便可促使整体公民更关心公投案的内容与成败效果。部分社会重大争议事件，具有意外性或临时性，两年一次的公投日，恐缓不济急，凭白浪费等待的时间；更何况，明订在溽暑八月的第四个周六，更让人丈二金刚摸不著脑袋。台湾近年来盛夏气温，常常高达36~37度，气温过高对于中老年人体力消耗过剧，订在八月投票，无异于透过天气条件去阻碍公民投票。

台湾近年来盛夏气温，气温过高对于中老年人体力消耗过剧，订在八月投票，无异于透过天气条件去阻碍公民投票。

此外，每年七、八月为台湾各级学校的暑假期间，许多父母会趁此时期，带孩子国内外旅行，再加上近年来国人多兴起自助旅行的风气，尤其是大学生之间特别盛行。公投年龄降至18岁，正好是大学第一年。可以想像的到，许多人不会为参与公投投票，而放弃旅行的机会，如此，不但达不到提高年轻人投票率，甚至会无形中抑制其投票欲。

若是要提高投票率，真正的办法，应该是正式实施“不在籍投票制度”，亦即选举人可以事先申请在非在户籍地投票，方便选举人行使政治参与权。

“动物农庄”与“腾鸟换笼”

1945年，英国作家乔治·欧威尔（George Orwell）首次出版小说《动物农庄》，内容描述农庄里的动物们，厌恶农场主人长期的欺压，动物们共同努力之下，终于赶走了农场主人；成立动物们自治的农庄，农庄中最重要的信条就是“所有动物一律平等”。接下来，公猪拿破仑透过一连串的合纵连横，获得动物们的同意，取得领导权。拿破仑的统治，不但没有实现所有动物一律平等的理想，反而是利用欺骗、暴力，在动物们中形塑了两个阶级：猪群统治者与非猪群被奴役者。原来的信念最终变成：所有动物一律平等，但一些动物比其他动物更加平等。

无疑地，这是一篇讽刺无论专制统治者如何更替，其压迫人民的方式不会改变，改变的只是专制者的名字与群体；逐渐地，“动物农庄”的寓意扩大到，当一群人，在尚未掌权时，充满了理想与纯真，但是一旦地位上升至统治者后，不但把过去的理想置之脑后，甚至积极打压希望继续贯彻理想的人。

民进党把明明可以透过事先演练的选务所排除的缺失，一股脑地卸责给公投制度，透过恶意的修正，使其不再能够有效运行，实质瘫痪公投制度。

相较于民进党府院党全力声援香港人民反对修正“逃犯条例”，称其是争取民主之义举；民进党却把明明可以透过事先演练的选务所排除的缺失，一股脑地卸责给公投制度，透过恶意的修正，使其不再能够有效运行，实质瘫痪公投制度，侵害台湾人民手中原有的民主。这就有如公猪拿破仑在取得领导权后，不但不落实原有的理想，反而更加变本加厉地压迫。

公民投票作为民进党长期强烈支持的政治主张，被视为最高的民主价值体现，其他的价值均不足于并驾齐驱，但是6月17日的最新的公投法修正，却也是在民进党的强力运作下，成为不再能够有效表现国民主权的“残废公投制度”；识者讥笑为“从鸟笼到老鼠笼”，又如成语

中有“腾笼换鸟”之谓，而此次台湾公投法修正，却犹如“腾鸟换笼”，即将台湾民意这只鸟，移至另一个更坚固的镀金鸟笼中。

(纪和均，巴黎第一大学公法学博士候选人)

纪和均

评论



热门头条

1. 中国「古装剧禁令」风波：为什么一幅微信截图，业界就全都相信了
2. 回应赵皓阳：知识错漏为你补上，品性问题还需你自己努力
3. 连登仔大爆发：“9up”中议政，他们“讲得出做得到”
4. 香港回归22周年，七一升旗礼、大游行、占领立法会全纪录
5. 梁一梦：反《逃犯》修例，港府算漏了的三件事
6. 记者手记：我搭上了罢工当晚的长荣班机
7. 马岳：“反送中”风暴一目中无人，制度失信，残局难挽
8. “突如其来”的新一代：后雨伞大学生如何看社运
9. 专访前大律师公会主席陈景生：香港现在这处境，我最担心十几廿岁的年轻人
10. 读者来函：承认我们的无知，让出一条道路给年轻人吧

编辑推荐

1. 运动中的“救火”牧师：他们挡警察、唱圣诗、支援年轻人
2. 金山上的来客（下）
3. 从争取“劳工董事”到反制“秋后算帐”，长荣罢工之路为何荆棘？
4. 吉汉：暴力抗争先天有道德包袱吗？
5. 金山上的来客（上）
6. 归化球员能“拯救”中国男足吗？
7. 进击的年轻人：七一这天，他们为何冲击立法会？
8. 荣剑：中美不再是中美，中美依然是中美，中美关系下一步

9. 贸易战手记：华府的关税听证会上，我围观了一场中国制造“表彰”会

10. 徐子轩：由盛转衰——G20大阪峰会后，全球政经的新局面

延伸阅读

跟瑞士专家聊聊：公投是不是“多数人暴政”？

奥尔教授认为，所谓“51%对49%”加剧社会分化，只因公投次数太少。

梁启智：操控选举的 N 种方法

正如北韩一样有普选，相信大多数香港人都不愿有天走到那一步，问题是我们现在的距离可能经已不远.....

台湾立法院初审通过公投法修法，“鸟笼公投”门槛、公投年龄皆降低

王宏恩：台湾政党政治与民主，将被公投带往何方？

一旦台湾民众习惯了这样的公投方式，台湾选民跟公投的交互作用将会大大的改变台湾的民主与政党政治生态。这可能是个坏消息，也可能是个好消息。

公投效应、蔡英文与中间选民——导致绿营崩盘的，不是统独，是什么？

绿营虽然在县市长席次失去甚多，但严格来说不算是“崩盘”，只能说是“回到基本盘”，而“中间选民”摆荡走了。