

兩岸關係對我國公民投票法影響之研究

第一章 緒論

西元二〇〇四年三月二十日，中華民國在台灣內部兩極對立的情況下，完成了華人世界有史以來第一次的兩項全國性公民投票（公民投票或簡稱公投）。本來公民投票就是「人民當家作主，自己來決定公共事務」，藉以「彌補代議政治的不足」與「化解政黨爭執與社會歧見」的一種直接民權的作用，這種制度「已經是全世界普遍採行的制度」¹。也可以說，公民投票本身不過是一種操作性的工具，它不涉及意識形態。它從民主的價值出發，強調「主權在民」的理念，視人民為政府權力的泉源，使政府所施行的政策或法令更具合法性（Butler and Ranney, 1994:11-14），也更能彰顯尊重國民集體意志的民主普世價值。然而，此次公民投票卻因與我國第十一屆總統大選同時舉行，雖然支持者認為可以藉由選舉提高公投的投票率，使公投的結果更具民意基礎，另外也可節省經費的支出，讓公投的成本降至最低（陳隆志，1999：25）。但持反對意見者卻強烈的質疑，總統大選綁公投，將造成以「準公開」投票的方式影響人民的投票，「公投的人權價值已然遭到扭曲，淪為競選的策略運用」²。

其次，就這次兩項和平公投的題目「強化國防」與「對等談判」來說，係由陳水扁總統依據我國公民投票法第十七條「當國家遭受外力威脅，致國家主權有改變之虞，總統得經行政院院會之決議，就攸關國家安全事項，交付公民投票」之規定所提出的。泛藍陣營³與部分學界人士就直指陳水扁總統此舉明顯違法，他們認為總統依公民投票法第十七條所提出的防衛（禦）性公投，必須符合「國家有遭受外力威脅」與「國家主權有改變」的急迫性之要件，而目前顯然沒有這種情況（李國雄，2004），因此呼籲支持者拒領公投選票，以彰顯舉辦此次公投的「荒謬性」⁴。

如果我們進一步就「強化國防」與「對等談判」這兩項公投題目的內涵觀察：無論是針對中共飛彈威脅，進而希望國民同意政府增購反飛彈裝置，以強化我國自我防衛能力的「強化國防」議題；或為了徵詢人民對兩岸進行協商談判的看法，並匯集國人共識，推動兩岸和平穩定之互動架構的「對等談判」主張，都與中華

¹ 根據行政院為此次公民投票所印發的〈民主寫歷史，公投護台灣〉文宣資料指出，目前全世界有156個國家舉辦過全國性或地方性公民投票。到2003年11月底，全世界已舉辦過1523次全國性公民投票。

² 〈也從「深化民主」的角度談三二〇公投〉，台北：中國時報社論，2004年2月19日，版2。

³ 泛藍陣營或泛綠陣營的指涉，係依社會約定俗成的說法。可參考本章第二節名詞界定的解釋。

⁴ 泛藍國親聯盟的正副總統候選人連戰先生與宋楚瑜先生，皆明白表示對於違法的公投，大選時將不領公投票。中央選舉委員會依法舉辦的公投辯論會之部分反方代表如趙少康等人，除宣稱此次參與辯論，係突顯荒謬對荒謬外，更印發拒領公投貼紙，號召支持者加入拒領公投票的行列。

人民共和國的對台政策脫離不了關係。或者可以更精確的說，兩項公投的本旨其實都環繞著兩岸關係的主軸在運作。

眾所皆知，兩岸關係的平穩與否，牽動著西太平洋的安定或動盪，兩岸關係的主角除了台灣海峽雙邊的兩造--中華人民共和國與中華民國之外，美國的台海兩岸政策與態度更動見觀瞻。其實，早在二〇〇三年年底我國朝野政黨為是否制定公民投票法發生爭議，到立法院各黨團討論公民投票法實質內容的攻防與定制的過程中，不但國內泛藍或泛綠陣營都有其兩岸因素的思考，中共國務院總理溫家寶在接受美國華盛頓郵報訪問時，更呼籲美國阻止台灣通過可能為台灣舉行獨立公民投票鋪路的公投法律，他並聲稱中共願意為統一問題「付出任何代價」⁵。

顯然，中共對我國制定公民投票法的疑慮，是建立在公投為台獨前奏曲的假設上。如果這項假設，能獲得世界各國特別是美國的認同，那麼台灣當局將會成為台海和平現狀的麻煩製造者或危機製造者。不但違背了陳水扁總統在二〇〇二年五月二十日就職演說中「四不一沒有」的承諾⁶，也將直接衝擊到美國的國家利益。美國現階段的台海兩岸政策，原則上仍秉持著「美中三公報」與「台灣關係法」的架構，在兩岸未能透過和平的方式，尋得雙方都能接受的終局解決模式前，希望雙方能以「台灣不獨、中國不武」的方式展開對話，以促進彼此的互信基礎。因此，任何一方單獨企圖改變現狀的做法，都將會撩撥到兩岸最敏感的神經，造成台海情勢的緊張，就美方的利益而言，美國顯然不會樂見此種發展。故而當陳水扁總統在民主進步黨（或簡稱民進黨）建黨十七週年黨慶上，宣布將推動公投立法，以便二〇〇六年公投制憲、二〇〇八年實施台灣新憲法時，美方的嚴重關切，致使總統府秘書長邱義仁與行政院大陸委員會（以下或簡稱陸委會）主任委員蔡英文相繼赴美說明，並希望能獲得美方的理解（潘錫堂，2004）。

誠然，我國憲法第二條承認國民主權原理；第十七條保障人民有行使選舉、罷免、創制與複決之權；第一百二十三條明揭縣民可以對縣自治事項行使創制、複決之權；第一百三十六條授權立法機關訂定行使創制、複決兩權的法律。可以說，公民投票法的訂定有其一定的法源基礎。進一步言，公民投票制度的施行也將有深化民主的效果。但因民進黨公投台獨黨綱的明列⁷，致使公投法的擬制非特引發美國與中共的高度關注，也導致國內對國家認同有若干差距的各政黨間，對公投法的制訂有不同的解讀。各陣營在提出公民投票法草案或立法院在審議公民投票法的同時，都不能不思考公民投票法完成立法後可能對兩岸關係的影響。當然，美國與中共的態度，更是國內各陣營在公民投票法立法時不能不謹慎面對的政治現實。

⁵ <溫家寶：反獨不惜代價>，見台北：中央日報，2003年11月24日，版3報導。

⁶ 關於「四不一沒有」的內容，參見本論文第六章第二節之說明

⁷ 關於民主進步黨的公投台獨黨綱，本論文將於「第六章 民主進步黨的中國政策」中詳述。

第一節 研究動機與研究目的

我國公民投票法制定的時間恰值中國國務院總理溫家寶訪美(二〇〇三年十二月九日)前夕⁸。立法院通過公投法三讀後，陳水扁總統旋即宣布將於隔年總統大選同日舉辦防衛性公投，此項宣布立刻引起美國與中共的高度關注。事實上陳總統與泛綠陣營在此之前就曾多次提出舉辦公民投票的主張，包括後 SARS (Severe Acute Respiratory Syndrome「嚴重急性呼吸道症候群」)時期，以公投加入世界衛生組織(WHO)的訴求；世台會年會致詞、民進黨黨慶演說、乃至於陳總統獲得民進黨全國代表大會通過提名參選第十一任總統後的談話中，都有以公投制定新憲法的主張。

由於台獨公投乃是民進黨的黨綱，也是該黨長期的主張，因此，一旦提出公民投票的建議，總難免令人作該黨即將朝邁向獨立建國的方向推進的聯想。針對這一點，陳水扁總統在二〇〇三年十月份，接受美國華盛頓郵報訪問時就澄清說，他不會更改國號，也不會推動統獨公投。但也堅決的指出，他不會屈服於美國壓力而修正他最近推動的措施，包括舉辦公投、重修憲法以及在中華民國護照上加註台灣等等。他進一步說：「台灣不是哪個國家的一省，也不是另一個國家的一州」、「任何民主改革都是我們的內部事務，我不認為有民主國家可以反對我們的民主理想」。最後他宣稱台灣要「走我們自己的路，我們自己的台灣路」。⁹

陳總統上述諸多言論自然會在國內互信基礎薄弱的政黨及政黨支持者間造成爭議。中國國民黨(或簡稱國民黨)國家發展研究院院長關中就指出，主張台獨的人士認為，以民主之名將台獨「制度化」來爭取美國支持，將逼使中共接受「既成事實」，是不切實際的想法。台灣必須了解美國對台灣安全「極為關切」(gravely concerned)，但並未給台灣一張「空白支票」(a blank check)。在每一次台海危機或重大誤解過程中，美國均試圖向中共保證美國無意鼓勵台獨，就會使台北焦慮；但美國只要對台北有所肯定和表示關切之時，也會使北京憤怒。所以，美國不得不小心翼翼與謹言慎行。他接著強調，台灣應該了解在當前的國際環境中，台灣可能沒有辦法得到自己所希望的，但是卻可以得到所需要的--一個有利的成長環境，也就是不獨不統的現狀。如果有人認為台灣被犧牲了，他們所要做的事，可能就是真的要犧牲台灣--使中共不願再維持現狀(關中，2003)。基於上述的理解，國內主要反對陣營，如中國國民黨、親民黨與新黨的政治精英或支持者多認為，台灣的政治人物不應破壞台海目前穩定的現狀。而以兩岸關係作為公投的選項，對台灣而言，根本就是毫無益處的挑釁行為。

⁸ 中國國務院總理溫家寶係於2003年12月9日抵達華盛頓與布希(George W. Bush)總統會談，而我國立法院則於稍早(2003年11月27日)完成公民投票法三讀。

⁹ 見〈陳水扁總統：公投不屈服美國壓力〉，台北：中國時報，2003年10月8日，版1報導。

美國總統布希 (George W. Bush) (以下或稱「小布希」, 俾與其父「老布希」George H. W. Bush 有所區隔) 與中國總理溫家寶, 在二〇〇三年十二月十日舉行會談前約六個小時, 陳水扁總統於台北市大安森林公園舉辦的「美麗島之夜--人權紀念晚會」的致詞中仍堅定的表示, 三二〇舉行公投是台灣兩千三百萬人民應享有的「政治人權」, 「無論如何嚇阻都沒有效, 如何阻擋都不會影響」, 三二〇總統大選不只選總統, 還是兩千三百萬人民實行公民投票的基本人權¹⁰。但布希總統在與溫家寶總理會談後的記者會中, 答覆記者「是否認為台灣當局在三二〇十日舉辦的公投, 將會有改變現狀之情勢」的提問時, 答說: 「美國的政策是基於三公報 台灣關係法的一個中國政策。不論是中國或是台灣, 我們反對(oppose) 任何片面改變現狀的決定, 而台灣領導人最近的言論及行動, 顯示他可能已經決定要片面改變現狀, 這也是美國所反對的」¹¹。布希總統的談話, 顯然在鄭重地敬告台灣當局, 公民投票的推動, 如果逾越了美方所設定之「不得單方面改變台海現狀」的底限, 美方的態度是反對的, 它的後果, 當然要由台灣決策當局以智慧來思考與判斷。

另一方面溫家寶總理在「布溫會談」時宣稱, 中國仍然以「和平統一、一國兩制」作為解決台灣問題的基本方針。他進一步指出, 將尊重台灣人民的民主訴求。但對於台灣當局假借民主, 搞所謂「防衛性公投」, 企圖把台灣從中國分割出去, 這種分裂活動絕對不能容忍。他強調只有堅定不移地反對「台獨」, 才能維護台海地區的和平與穩定, 並且「只要有一線希望, 中國就不會放棄和平的努力」。但布希總統明確的回應溫家寶說: 「我告訴你, 你知道, 如果你們逼迫我們, 如果你們想要對台使用武力或威逼, 我們一定會在那裡」(Look, you know, if you try to use force or coercion against Taiwan, we are going to be there.)¹²。

布希對台海兩岸政府的警語, 嚴格的說, 並未跳脫以美國利益為基礎的兩岸架構或布希政府就任初期的美國立場。2001 年美國國務院亞太助理國務卿凱利 (James Kelly) 就申言, 台灣與中國之間的關係依然緊張, 美國政府將向中國明確地表明美國的利益所在, 包括美國將致力於中國與台灣分歧的和平解決, 致力於對台灣關係法的承諾¹³。國務卿鮑爾 (Colin Powell) 與中共外交部部長唐家璇會談時, 也曾清楚的宣示了美國的立場。他指出: 「美方理解兩岸問題的重要性與敏感性, 美國政府將繼續遵守一個中國政策及三個聯合公報」¹⁴。但布希的談話, 明顯的有改變以往「戰略性模糊」為「戰略性清晰」的意味, 因為台海兩岸

¹⁰ <中美高峰會登場 溫家寶堅持三公報>, 台北: 蘋果日報, 2003 年 12 月 10 日, 版 3 報導。

¹¹ 參見 <布希: 台灣領導人可能要改變現狀>, 台北: 聯合報, 2003 年 12 月 10 日, 版 1 報導。

¹² <溫家寶與布希會談反對台灣舉行防禦性公投>, 台北: 大陸情勢雙週報, 1427 期, 中國國民黨中央政策委員會編印, 1993 年 12 月 24 日, 頁 17~18。

¹³ 2001 年 6 月 12 日美國國務院亞太助理國務卿凱利在眾院國關委員會亞太小組委員會證詞。
<http://usinfo.state.gov>.

¹⁴ 2001 年 9 月 21 日鮑爾與唐家璇會談時的宣示。
<http://usinfo.state.gov>.

的言行，迫使美國必須更明確地說出，美方認為北京和台北應如何致力於台海兩岸的穩定。這也可以視為布希政府「預防性外交」手段與策略的運用。

當然，如果我們能跳脫台灣本位的思考，而從美國的全球戰略觀察，美國在九一一事件後，針對反國際恐怖活動與對伊拉克戰爭問題，正限於困境；再者，為阻止北韓的核子武器發展，避免造成東北亞的區域緊張，美國在在需要中國的協助。二〇〇三年十二月廿五日，日本前首相森喜朗在台北會晤陳水扁總統，談到台灣將舉辦以要求中共撤除飛彈的公民投票時，就直指美國的立場相當困難，希望台灣也能站在美國的立場著想，不要讓友好的國家處境困難¹⁵。

依日本前首相森喜朗的說法，值得省思與演繹的是：

第一、美國要以國際警察的身分，同時處理伊拉克與反恐事項、北韓限武議題以及台海爭議問題，恐怕力有未逮。

第二、現階段美國處理複雜的國際事務，需要中國的協助或發揮影響力。台灣應避免去破壞美中合作的可能環境，造成美方的困窘。

第三、對台灣而言，處在美、中兩大之間，必須分清楚「抗衡(balancing)」或「扈從(bandwagoning)」的對象與策略(Walt, 1987)。「抗衡是小國藉著增強本身的實力，或是透過聯盟運用外力來抗拒大國要求小國屈服的壓力；而扈從則是小國單方面地限制本身的行為，以避免和大國的核心利益相衝突，從而保持和大國之間的和緩關係」(吳玉山，1997：18~19)。

中華民國身為一個主權獨立的國家，抗衡或扈從大國或許都不是最佳或較佳自我防衛的作法，但現階段台灣需要美國的奧援，以抗衡中國的各式打壓與威脅，卻是不爭的現實。公投法的制定或公投題目的設定，不應自陷危機，導致親痛仇快；更不能不考慮對區域安全及對相關國家可能造成的影響。

布溫會談後，中國國務院台灣事務辦公室(或簡稱國台辦)發言人李維一於

¹⁵ 日本公共電視台NHK從台北發回報導，述及2003年12月25日晚森喜朗前首相與陳水扁總統的晤談內容。參見〈森喜朗見扁 勸公投要慎重〉，台北：聯合報，2003年12月27日，版13報導。關於森喜朗赴台與陳總統晤談一事，北京當局曾表達不滿之意。但日本政府發言人、內閣官房長官福田康夫表則示那是個人立場，與日本政府沒有關連。首相小泉純一郎也認為那是「個人問題」，唯小泉同時也證實森喜朗前首相要到台灣的事，事前有跟他連絡過。日本政府的說詞，顯然是兩手策略的外交辭令。一方面明示森喜朗的言論不代表日本政府立場，避免中國大陸的「誤解」與反彈；另一方面又向台灣暗示小泉首相與森喜朗其實是溝通過的。準此，日本政府當時對於台灣擬辦理針對中國的反飛彈公投，其關切之情已溢於言表，因為台海的緊張，同時也會影響到東北亞的穩定。在這種國際壓力下，綠藍雙方對公投一事的操作或反操作，當然不能不思考兩岸關係下的國外因素。

十二月十七日表示，陳水扁當局執意舉辦直接針對「祖國」大陸的所謂「防衛性公投」，這是對一個中國原則、兩岸關係穩定、台海局勢和平的嚴重挑釁。陳水扁為謀求競選連任的一己之私，不惜拿台灣同胞的切身利益作賭注，是很不道德的。他同時也重申，中國堅持「和平統一、一國兩制」的基本方針，只要還有一線希望，就不會放棄和平統一的努力。但是，陳水扁糾合各種台獨分裂勢力，大肆進行台獨分裂活動，企圖把台灣從中國分割出去。面對猖狂的台獨分裂活動，中國將會作好粉碎台獨分裂圖謀的必要準備¹⁶。

觀察前述溫家寶的談話，他先說不能容忍防衛性公投，再說不會放棄和平統一；而李維一則先說不會放棄和平統一，再說將會作好必要的準備。顯然中共的立場，有更趨強硬的態勢。特別是李維一直接點出，舉辦「防衛性公投」就是直接針對「祖國」大陸的嚴重挑釁。中共對台灣制定公投法的作法就已給了「為台獨鋪路」的定調，公投的題目顯然更是中共觀察的重點。現在中共將台灣擬提出反對中共飛彈瞄準台灣或要求撤除飛彈的公投題目，定性為對中國的嚴重挑釁，顯見中共對台灣所提「防衛性公投」題目的在意程度。

民主國家與專制國家的重要差別之一，就是民主國家以法治作基礎，法律或公共政策的決定交由多數人共議共決，一來多數人共同決策，遠比少數人閉門造車，較不容易犯錯；再者，民主國家政府的決策較為透明並且較具可預測性。中國大陸目前其國家政府的決策，仍取決於較少數的政治精英，其屬人治的專制統治型態，殆無疑義。政策之決定較諸民主國家既較不透明也較不具可預測性。台灣必須清楚的認知中共政權的此一本質，避免與其正面交鋒。同時，台灣面對此一強鄰，無論各方面的戰略或戰術都應更加靈活以圖應變。因此，如何在現實的架構與基礎上，一方面與中共和平相處，爭取有利於台灣的時間；另一方面更應廣結善緣，爭取國際社會更多的支持，始為急切的要務。陳水扁總統提出防衛性公投之初，國內外質疑盈庭，及至「強化國防」與「對等談判」等兩項公投題目正式提出後，始稍見舒緩¹⁷。可見台灣在設計公投題目時，仍須考量國外因素，特別是美國與中共的態度為然。

第一項 研究動機

在上述探討及分析的脈絡中，可以歸納出本論文的研究動機有以下數點：

第一、本論文企圖了解美國的兩岸政策，及其對我國公民投票法制定與實施

¹⁶ 同註 12，頁 19。

¹⁷ 美國國務卿鮑爾在華盛頓接受香港鳳凰衛視的訪問時，針對陳總統所提的兩項公投題目所作的初步反應，是謹慎的表示：「看得出來陳水扁總統在政策上好像變得有些彈性(flexibility)」。參見〈鮑爾：扁展現彈性 美會研究公投題目〉，台北：聯合報，2004年1月17日，版 2。

的影響。任何一個國家的政策都是動態發展而非一成不變的，現實主義者(realist)將國際政治視為權力政治(power politics)，從國家間的力量來分析國際政治，依據國家利益與權力平衡(balance of power)來制定外交政策(Wight, 1978)。而理想主義者(idealist)則多從意識形態來看待國家關係，以力量實現和平，將維護價值觀當作外交政策的最高指導原則(Nardin and Mapel, 1992)。美國外交政策的制定，照季辛吉(Henry Kissinger)的說法「就是在現實主義與理想主義間尋求平衡的過程」(Kissinger, 1994a: 118)。

美國與中共在一九七二年二月二十八日簽署的『上海公報』、一九七九年一月一日的『建交公報』、一九八二年八月十七日的『八一七公報』，以及台美斷交後因『中美協防條約』的廢止，美國總統卡特(Jimmy Carter)於一九七九年四月十日，簽署了國會以國內法形式所制定的『台灣關係法』(Taiwan Relation Act 簡稱 TRA)，該法不但回溯至當年一月一日生效，更成為了美國兩岸政策的重要支柱。但三十多年來(自一九七二年美中簽署『上海公報』起算)，在美中台三角關係中，似乎有一個不變的規則，那就是「每次三角間有衝突，台灣總是唯一的受害者」(張亞中、孫國祥，1999: 346)。而台灣在這一回合公民投票的攻防中，是否仍難避免小國在現實主義政治下的宿命？也是本研究關心的重點。

第二、本論文企圖了解中共的對台政策，及其對我國公民投票法制定與實施的影響。兩岸問題的根源在於雙方對於「一個中國」認知的歧異。我政府對「一個中國」所代表的義涵，在一九九三年決定積極推動加入聯合國後便有所轉變(張亞中、李英明，2002: 220)。鑑於國際間多承認「中華人民共和國是中國唯一的合法政府」，而我政府「一個中國」即「中華民國」的主張，相對的在國際認同度上為較低。因此將「一個中國」作了去政治化的解釋，而認為「一個中國是指歷史上、地理上、文化上、血緣上的中國」，但並不放棄「一個中國是未來統一的中國」之希望。換言之，我政府繼一九九一年中華民國憲法增修後，以務實的態度面對「中華民國事實主權目前並不及於中國大陸」的現實，轉而強調「兩岸分裂分治」的概念，從而多作「中華民國是主權獨立的國家」之論述。

然而，也就在一九九三年八月三十一日，中共針對我國尋求加入聯合國的作法發布了『台灣問題與中國的統一』之白皮書。內容強調¹⁸：「世界上只有一個中國，台灣是中國不可分割的一部分，中央政府在北京。這是舉世公認的事實，也是和平解決台灣問題的前提。」同時也宣稱：「中國政府堅決反對任何旨在分裂中國主權和領土完整的言行，反對『兩個中國』、『一中一台』或『一國兩府』，反對一切可能導致『台灣獨立』的企圖和行徑。」更強硬的表示：「台灣作為中國不可分割的一部分的地位是確定的、不能改變的，不存在什麼『自決』的問題。」正是基於中共昧於中華民國主權獨立，且有效統治其目前所轄領域的事實，更因

¹⁸ 《大陸工作參考資料》，行政院大陸委員會，1994年版，頁229-248。

民主進步黨長期宣稱藉公民投票建立台灣共和國的主張¹⁹，在陳水扁總統所代表的民進黨政府，所提出的任何公民投票的法案，都會被賦予擬推動台灣獨立的標籤。而中共將藉由任何可能的手段，來防堵台灣施行公民投票制度的急切心理，也就不難理解了。

第三、本論文企圖了解國內各政黨所提的公民投票法草案是否某種程度受到兩岸關係的影響，而這種影響無論是來自對美國或中國態度之投射或自制，都是值得觀察留意的。事實上，我國公民投票法制化的開端，當推民進黨新潮流系的新國會研究室於一九九一年三月公布的九十六條公民投票法草案。一九九三年民進黨立法委員蔡同榮、林濁水、黃爾璇相繼向立法院提出了各自的公投法版本；同一時期，國民黨立法委員高育仁和新黨郁慕明委員也都有提出相對的公民投票法草案。然而，當時的執政黨國民黨中央政策會召開會議，決定以該黨立法委員趙永清所公佈的『台灣地區實施創制複決權條例草案』為藍本，改定名為『創制複決法草案』作為行政院（執政黨）抗衡民進黨立法委員所提之公民投票法的對案。前述公民投票法與創制複決法的提出分別有其思考點，除了郁慕明委員的版本，將公投議題設限在國家認同、體制改革、領土合併等重大事項，而排除公共政策或其他地方事務的適用，有其特殊考量外²⁰，但大體上說，創制複決法草案較諸公民投票法草案，有避免引發統獨爭議及兩岸緊張的思考。唯就兩草案的關係與實質內容觀察，黃爾璇指出：「公民投票法是可包含創制複決法，反之則不然，因為公民投票法包括重大政策爭議問題的解決，但創制複決法則未能規範」²¹，可為參考。

正因為公民投票法有可能引發統獨爭議及兩岸的緊張，民進黨立法委員又對公民投票法較多青睞，學界對創制複決法的制定也有異議。蘇永欽教授就認為「創

¹⁹ 民主進步黨於

1986年9月28日建黨；

1987年10月13日，第一屆四十一次中常會通過「台灣前途應由台灣全體住民決定」之主張；

1987年11月9日，第二屆全國黨員代表大會通過「人民有主張台灣獨立的自由」之聲明；

1988年4月17日，第二屆全代會第一次臨時大會通過「四一七決議文」，宣稱在「四個如果」的前提下，「民進黨主張台灣應該獨立」；

1989年4月24日，第三屆第十九次中常會修正通過該黨現階段中國大陸政策，主張「在台灣具有獨立的國際主權前提下，研究各種兩岸關係的可行性」；

1990年10月7日，第四屆第二次全國黨員代表大會通過「一七決議文」，宣布進一步確認：「我國事實主權不及於中國大陸及外蒙古，我國未來內政、外交政策應建立在事實領土範圍之上」；

1991年10月13日，第五屆第一次全國黨員代表大會通過：「基於國民主權原理，建立主權獨立自主的台灣共和國及制訂新憲法的主張，應交由台灣全體住民以公民投票方式選擇決定」。

上述內容可參閱 <http://www.dpp.org.tw/> 或本論文第六章之說明。

²⁰ 上述蔡同榮等五位立法委員的『公民投票法草案』，及趙永清、國民黨行政院版的『創制複決法草案』，參閱《公民投票(創制複決)制度比較研究》，行政院研究發展考核委員會編印，1997年1月，頁107-158。

²¹ 《「創制複決法」草案條文評估》，中國國民黨中央政策會，1984年3月，頁64。

制複決法草案似無提出之必要」，因為「就全國性事務可否、應否開放創制複決，憲法第十七條、二十五條、二十七條等條文，似已在文義上排除立法空間」²²。因此，創制複決法草案與公民投票法草案，在立法院逾十餘寒暑而無定論。二

三年末，因第十一屆總統大選時程逼近，民進黨再度提出公投訴求，民意的變動讓泛藍陣營退無可退，藍綠雙方陣營遂相繼提出公民投票法草案，由立法院就民主進步黨與行政院版、中國國民黨與親民黨（簡稱國親）版、台灣團結聯盟（簡稱台聯）版及蔡同榮委員版併案審查。各種版本及最後的定案，其可能涉及的兩岸關係與統獨爭議，都值得吾人細察並再三省思。

第四、本論文擬從我國實際實施公民投票制度的過程，探究兩岸關係中的國外因素與國內因素，對公投可能產生何種制約？我國在公民投票法制定前，第一次的公民投票經驗是在一九九一年五月二日，由高雄後勁地區反五輕自力救濟委員會，所舉辦的「是否贊成中油設五輕」公投案，其後全台各地不斷傳出有地方（區）性公民投票的事例。根據葉俊榮教授的研究（葉俊榮，1999：125-147）指出，截至一九九八年六月十三日，由台中縣政府針對台中港區清水、梧棲、沙鹿及龍井四鄉鎮居民擬舉辦的「是否贊成拜耳公司興建 TDI 製造廠」公投案為止，台灣地區共計有十次地方（區）性公民投票的案例²³。這些公投的案例，雖說都屬區域性或地方性事務，但有些卻有較大的外溢與擴張的影響。如拜耳案被當時的政府視為推動亞太營運中心的旗艦，但因公投案的提出，迫使拜耳公司宣布放棄設廠計畫；又如核四案至今仍為朝野之間的重大爭議。所以，雖說為地方性公投，但有時卻有全國性的政治外溢效應。而自從二三年起，政府一連串擬舉辦公投的宣布（包括核四公投、加入 WHO 公投、國會改革公投等等）後，台灣島內地方性公投的聲浪就此起彼落²⁴，儼然捲起一股沛然莫之能禦的風潮。

²² 引自同註 19，頁 164

²³ 另八次為 1994.5.12 貢寮核四公投案；1994.11.27 北縣核四公投案；1995.3.23 北市核四公投案；1995.3.29 汐止道路公投案；1995.6.18 大寮開發公投案；1995.8.12 永康公園公投案，1997.8.3 貢寮社區公投案；1997.8.12 三峽老街公投案，以上資料參見（葉俊榮，1999：128-129）。

²⁴ 2003 年舉辦的地方性公投就包括：

2003.9.14 坪林交流道公投，〈記取坪林教訓 研擬妥適公投法源〉，台北：工商時報，工商社論，2003 年 9 月 15 日（<http://forums.chinatimes.com/Referendum/government/htm/92091503.htm>）；2003.10.4 集集焚化爐興建公投，參見〈拒絕焚化爐 集集公投一面倒〉，台北：自由時報，2003 年 10 月 5 日（<http://www.libertytimes.com.tw/2003/new/oct/5/today-p2.htm>）；2003.11.9 西湖交流道公投，參見〈西湖公投爭取設交流道 98%鄉民贊成〉，台北：自由時報，2003 年 10 月 5 日（<http://www.libertytimes.com.tw/2003/new/nov/10/today-p2.htm>）。其他擬議中的尚有：烏來風僅區收費站是否裁撤；高雄內門鄉自來水聯通管路回饋金及農會信用部被農銀強行接收舉辦公投，以上參見〈「公投」效應延燒北中南〉，台北：中國時報，2003 年 9 月 20 日（<http://forums.chinatimes.com/report/Referendum/marginal/htm/92092006.htm>）；台南縣大內鄉爭取垃圾轉運站和殯葬園區計畫；白河水庫水源保護區是否解編及收費問題，以上參見〈坪林效應 大內、白河擬辦公投〉，台北：中國時報，2003 年 9 月 23 日（<http://forums.chinatimes.com/report/Referendum/marginal/htm/92092301.htm>）；墾丁國家公園更名為「恆春國家公園」及墾丁國家公園變更為「墾丁國家風景區」二公投案，以上參見〈拒絕焚化爐 集集公投一面倒〉，台北：自由時報，2003 年 10 月 5 日（<http://www.libertytimes.com.tw/2003/new/oct/5/today-p2.htm>）等等。

儘管前述多屬地方性公投，且為公民投票法未立法前，不具拘束力的諮詢性公投。但部份議題確也引發國內藍、綠陣營的爭議，二〇〇三年九月十七日的行政院會議上，國民黨籍的台北市市長馬英九與新黨籍的行政院環保署署長郝龍斌，都因坪林公投而與民進黨所屬行政院團隊成員，言語上多所交鋒²⁵，郝龍斌更因而辭卸環保署署長一職²⁶。對此，北京涉台官員在台灣擬藉公投加入 WHO 時所發表的言論足具參考價值。北京涉台官員指出²⁷，台灣內部事務大陸並不想管，只是擔心民進黨利用公投來貫徹其「漸進式台獨」的戰略。一旦台灣可以搞諮詢性公投，甚至直接公投立法，現在可用來解決公共政策議題，未來何嘗不能用來決定台灣前途或台灣地位的問題。大陸對當前民進黨搞的任何形式之公投，當然都要反對到底，以免讓民進黨有突破口。中共對台灣尚未制定公投法前，所舉辦的地方性公民投票的態度已然若此，對於公投法的制定，以及台灣第一次所舉辦的全國性公投就是針對中共而來的議題，又豈能不覺如芒刺在背與坐臥難安而欲加約制？

第二項 研究目的

二〇〇一年十月十八日，美國華盛頓郵報報導認為，「台灣仍是最可能引發涉及中共的衝突點」²⁸。兩岸關係的緊張，不但會波及東亞區域的緊張，同時也將影響美國與中共的穩定關係。台灣顯然不能想藉由美、中關係的緊張或衝突，謀得絲毫利益。相反的，台灣應努力在做得到的範圍內，力圖謀求美中台三邊關係的穩定與和諧，以取得經濟持續繁榮、政治民主發展的時間。影響兩岸關係的因素很多也很複雜，但主權的論爭，必然是兩岸間最重大的歧見，也是兩岸關係可能惡化的最大衝突點。公民投票當然是一個民主國家國民主權的行使與直接民權的展現，民主國家依國民多數意志為國家集體意志而作為或不作為，並藉以整合內部國民、政黨或政府機關間的異見，而公民投票顯然就是一種最大規模與最普遍的民意調查方式。但台灣實施公民投票制度，不但內部會造成統獨爭議、政黨鬥爭與族群緊張，也會牽動外部與中共的主權競爭、及美國和國際社會的疑慮。如何降低緊張、化解疑慮乃至於消弭紛爭，台灣的各政黨與政治人物都不能無視於或自外於此一責任。為析論當前兩岸關係對我國公民投票法制定與實施之影響，本研究期待完成以下幾個目的：

²⁵ 參見〈公投如文革？馬英九遭圍剿〉，台北：中時晚報，2003年9月17日（<http://forums.chinatimes.com/report/Referendum/culturel/htm/92091701.htm>）。

²⁶ 參見〈游揆登門慰留 郝龍斌辭意仍堅〉，台北：自由時報，2003年10月4日（<http://www.libertytimes.com.tw/2003/new/oct/3/today-fo3.htm>）。

²⁷ 參見〈中共防堵台灣公投 三層次三對策〉，台北：中國時報，2003年6月28日（<http://forums.chinatimes.com/report/Referendum/UNIFY/htm/92062806.htm>）。

²⁸ 參見〈Nations Across Asia Keep Watch on China〉，<http://www.washingtonpost.com/wp-dyn/articles/A18367-2001Oct18.html>。

第一、釐清海峽兩岸對台灣地位或中華民國主權行使的爭議點，同時也希望理解美國或國際社會對此一議題的主要態度。

第二、瞭解公民投票的基本理論，同時探討以兩岸關係為思考基礎的國內外因素，是否影響或如何影響我國公民投票制度的定制。

第三、比較國內各政黨所提之公民投票法版本，並對照最後的確定版本與若干民主國家公民投票法的成例，藉以探究我國公民投票法是否受到兩岸關係的某種制約。

第四、藉由我國實施公民投票的案例，檢討公投議題的設定對兩岸關係的影響，同時也藉由國內外基於兩岸關係的因素，對公投議題的態度與反應及其最終影響公投結果的後續效應。

第五、針對我國實施公民投票過程與結果所產生的若干問題，檢視其成因，並提出對策或建議，作為日後公民投票法修正，及施行公民投票制度時的參考。

第六、試圖以落實公民投票制度所形成的堅實之民主基礎，藉燈塔效應以作為中國民主化的催化劑，提出開創兩岸和平雙贏新局的展望。

第二節 名詞界定與研究假設

使用名詞的混淆，可能會使研究者與閱讀者對研究內容及研究立論造成很難避免的誤解或誤判，進而影響研究的價值。為避免前述可能產生的非必要困擾，本節將先對本研究論文所運用到的部分名詞，在義涵上予以釐清，以消滅爭議。其次將對本研究論文提出若干假設，俾為研究方向的指引及研究結果的判讀。

第一項 名詞界定

第一、中國、中共、中華人民共和國、中國大陸與北京當局

本研究常使用「中國」、「中共」、「中華人民共和國」、「中國大陸」與「北京當局」等不同的稱謂。

就「中國」一詞而言，海峽兩岸雙方政府「都一直」或「曾長期」²⁹宣稱自己代表中國。一九七一年中華人民共和國被「恢復」在聯合國的「合法權力」³⁰前，在台灣的中華民國政府一直都行使著聯合國中的「中國」代表權，之後才由中華人民共和國政府取代迄今。中國國務院台灣事務辦公室於二〇〇一年二月二十一日公佈的「一個中國的原則與台灣問題」白皮書中明載：「中華人民共和國中央人民政府成立當天即向各國政府宣布：『本政府為代表中華人民共和國全國人民的唯一合法政府』主張和堅持世界上只有一個中國...」。

一九五八年中共砲擊金門時，中共黨的最高領導人毛澤東就向「台灣當局」公開宣稱：「世界上只有一個中國，沒有兩個中國」(陳志雄，2003：4)。雖然，在一九七二年的美、中『聯合公報』中，美方聲明：美國認識到，在台灣海峽兩邊的所有中國人都認為只有一個中國，台灣是中國的一部分(The U.S. side declared: The United States acknowledges that all Chinese on either side of the Taiwan Strait maintain there is but one China and Taiwan is a part of China.) (張亞中、孫國祥，1999：357)。但到了一九七九年美、中『建交公報』中，美國已經進一步宣稱：美利堅合眾國承認中華人民共和國是中國的唯一合法政府(The United States of America recognizes the government of the People's Republic of China as the sole legal government of China) (張亞中、孫國強，1999：359)。自此以降，「中國」一詞，已為世界上多數國家賦予即「中華人民共和國」的印象。

「中共」為中國共產黨簡稱，一九二一年成立於上海。殷海光教授研究中共的特性時指出：詭變性、獨占性、堅執性、國際性及崇尚暴力是中國共產黨的特性(殷海光，1990：45~63)。一九四九年中共取得政權後，即採取以黨領政、以黨領軍及黨的利益高於一切的方式，企圖取得長久執政的合法性。

「中華人民共和國」如前所述，由中共於一九四九年十月一日正式建國。由於統治權僅及於中國大陸，和在台灣的中華民國政府，長期進行「一個中國」代表權之競爭。為分辨「兩個中國政府」，國際間或學術上亦有以「中國大陸」北京當局的稱呼代表中華人民共和國者。

本研究為行文方便起見將「中國」、「中共」、「中華人民共和國」與「中國大陸」大致混同使用，即便稱「美、中關係」等類似字眼時，亦將之視為中共的代稱，純為行文方便而已，並不涉及意識形態或政治認同的問題。

²⁹ 至少在 2000 年民進黨政府主政前，台灣的中華民國政府「曾長期」如此堅持。

³⁰ 聯合國第 2758 號決議文：「大會基於聯合國憲章的原則，認為恢復中華人民共和國的合法權利(the restoration of the lawful rights of the People's Republic of China)對維護聯合國組織及依據憲章所必須之行為均屬必須」。參閱(張亞中，1998：45)。

第二、中華民國、台灣、中華民國在台灣、中華民國是台灣與台北當局

中華民國成立於西元一九一二年，曾有效統治過中國大陸與台灣，中華民國政府（國民政府、中央政府）成立迄今已九十四年，管轄區域容或有所變更，但政權從未中斷過。前文提及毛澤東曾公開宣稱：「世界上只有一個中國，沒有兩個中國」，但揆諸史實，長期在製造「兩個中國」的政權，正是中共政權。而中共不斷對外主張「台灣是中國的一部分」，如果這個「中國」指的是中華民國則並無疑義，蓋中共從無一日統治過台灣。準此，台灣絕非中華人民共和國的一部分。本研究將「中華民國」、「台灣」、「中華民國在台灣」、「中華民國是台灣」、「台北當局」做同義之指涉，而多以「台灣」為稱謂或簡稱為「台」，旨在與中華人民共和國的「中國」有所區隔而已。

第三、泛藍、藍軍、泛藍陣營與泛綠、綠軍、泛綠陣營

本研究依台灣社會通行的概念，將中國國民黨（簡稱國民黨）、親民黨、新黨及其理念支持者通稱為泛藍、藍軍或泛藍陣營，三者意義相通。而將民主進步黨（簡稱民進黨）、台灣團結聯盟（簡稱台聯）及其理念支持者通稱為泛綠、綠軍或泛綠陣營，三者視行文之方便交互使用，意義類似。本研究基本上認為藍、綠之間有許多共同點，也有一些相異處。最明顯的共同點是無論藍、綠他（她）們都追求自由民主與熱愛台灣斯土斯民；最大的相異處則是藍、綠兩陣營對台海兩岸的終局，有不同的期待與追求。泛藍陣營期待的是一個包含海峽兩岸，都能享受自由民主均富之未來的中國；泛綠陣營則追求屬於以台灣為主體性的一個新而獨立的海洋國家，台灣與中國的關係是相互尊重與和平共存。由於彼此期待與追求的不同，對兩岸關係的認知與解讀及對兩岸相關政策的規劃與制定，自然就難免有其分歧。

第四、兩岸政策、大陸政策、中國政策與台灣政策

「兩岸政策」在本研究中，通常是就美國或國際社會對台海兩岸的政策而言。以美國或國際社會的立場，來看中國與台灣間的問題，而釐定其對應的政策，稱之為該國對台海兩岸的政策，又簡稱「兩岸政策」。「大陸政策」此一名詞，原是我國政府擬訂對中國大陸之政策的通稱。蓋國民黨政府主政時期，對「一個中國」有其一定的情感與認知，而以中國的代表自居，其對中國大陸的政策，自不能稱做「中國政策」。

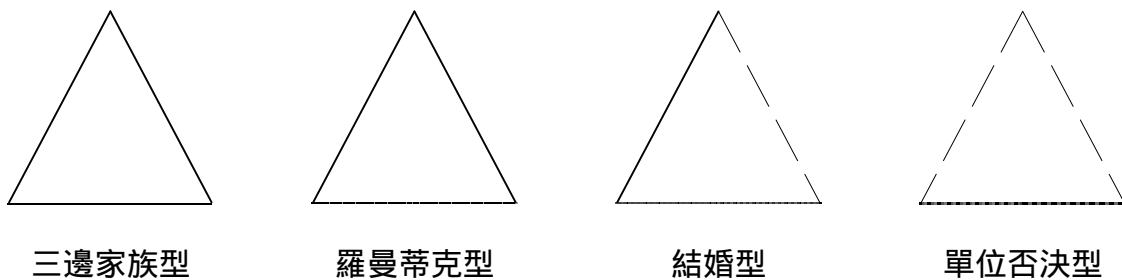
民進黨創黨初期，對中國大陸的政策亦稱「大陸政策」，其後因對國家認同與追求目標的明確化，轉而承認中華人民共和國為中國的代表，故將「大陸政策」

改稱「中國政策」³¹。因此，本研究論及「大陸政策」時，多指國民黨或泛藍陣營對中國大陸的政策。唯「中國政策」除指民進黨對中國大陸的政策外，亦可稱其他國家對中國的政策。「台灣政策」則是中共或其他國家對台灣（中華民國）的政策，有時也稱「對台政策」。

第二項 研究假設

一般而言，研究假設的目的（楊國樞等，1978：47），除了和研究問題一樣，能指出研究方向與說明事實間的關係外，同時也能引導研究者蒐集相關資料，並建議其使用有效的分析與組織方法，處理所蒐集的資料。也可以說，假設是一種假定的前提、情況或通則，並藉已知或可知的事實加以驗證，也藉此佈展研究的方向和比對研究結果的價值性。本研究擬論述當前兩岸關係對我國公民投票法制定與實施之影響，特提出以下假設，作為論證事實與檢驗推論或結論的基礎。

第一、本研究認為兩岸關係是以美、中、台三角關係為基礎。三角關係的平衡，主要是以美國的意向與舉措而定。而美國的意向與舉措，則以美國的國家利益為主要考量。沒有美國的首肯或默許，兩岸的雙方很難單獨的改變三角關係。特別是台灣，在國家安全方面對美國幾乎是完全的依賴。對兩岸關係影響甚深的公民投票案，如未經與美方充分溝通，並尋求其支持（或不反對）並不容易成功。而海峽兩岸任何一方貿然的舉措，都將引發三角平衡關係的變化。此一假設的理論基礎為狄特摩的戰略三角理論（Dittmer, 1987：34）（如圖 1-1）：



圖例說明：——（實線）友善對待 - - - - -（虛線）敵對關係

資料來源：Dittmer, 1987：34

圖 1-1、狄特摩的戰略三角類型

³¹ 民主進步黨中央黨部下設中國事務部，可為明證。中國國民黨中央黨部下原轄有大陸工作會，現改名大陸事務部，亦可見該黨的原則與堅持。

狄特摩將博奕理論 (Game Theory) 的概念引進戰略三角當中，並依三角關係中，相互間的友善關係或敵對狀況之不同而分為四種類型。

1. 三邊家族型 (M'enage a trois) 表示三方互相間都維持友好的關係。

2. 羅曼蒂克型 (Romantic) 顯示三方中的一方，同時與另外兩方保持友好的關係，但後兩方的關係則是敵對的。

3. 結婚型 (Marriage) 恰與羅曼蒂克型相反，一方與另兩方同時交惡，但另兩方則維持友好關係。

4. 單位否決型 (Unit-veto) 呈現的是三方彼此間都是交惡的狀態。我們可藉此理論檢視華盛頓、北京與台北的三邊關係。

一九五一年至一九六一年期間，為結婚型三角時期，美台關係緊密但也都同時與北京交惡。一九六一年至一九六八年期間，理論上朝向羅曼蒂克型三角過渡之結婚型三角時期，台美間仍維持友善關係，唯美國另一面也企圖與中共改善關係³²，但因中國大陸爆發文化大革命運動，因此美方的構思，僅止於理論層次。一九六九年至一九七八年，為行動上朝羅曼蒂克型三角過渡之結婚型三角時期，美中三公報中的《聯合公報》與《建交公報》，是此一時期的顯例。一九七九年至一九八六年，是朝向三邊家族型三角過渡的羅曼蒂克型三角時期³³，美中建交，美國制定台灣關係法，美、台之間雖停止了正式外交關係，但卻不影響實質交流與美方對台的安全承諾。而海峽兩岸交流的大門，也即將在雙方的「善意」下漸次開展。

上述各種戰略三角型態的轉換，無疑的，美國居間扮演了重要推手的角色。羅致政教授也指出 (羅致政，1995：46-48)，美國只要繼續維持或提升與兩岸的友好關係，美、中、台三角結構的平衡就會發生作用，進而導致兩岸衝突關係的改善。因此，本研究的第一個假設，即在凸顯美國在兩岸關係中的關鍵地位。

第二、中共對「中國」的認知與態度是兩岸敵對的根源，此一認知與行為態度如果不能改變，三邊家族型的三角關係不能真正成型。台灣自一九八七年正式開放民眾赴大陸探親後，兩岸民間的交流密切而頻繁，這是能促成雙方互信與諒解的重要基礎。無如中共堅持的「一個中國原則」，其中堅持「中華人民共和國

³²—一九六一年甘迺迪 (John F. Kennedy, 1917~1963) 總統上任，開始接受中共存在的事實，美國嘗試以「兩個中國」試探中共，美國對中共之排斥已明顯的逐漸放鬆中。一九六三年，詹森 (Lyndon B. Johnson, 1908~1973) 總統也曾表達與中共合作的意願 (關中，1992：39-44)。

³³ 前述四個時期的分類參考包宗和教授的分類 (包宗和，2002：247-351)。其實包教授的分類，還及於 1987 年-1994 年的三邊家族型三角關係時期，與 1995 年以後的多型態轉變期。

中央人民政府是中國唯一合法的政府」，不肯面對中華民國存在的事實。認知影響行為態度，不實的認知，反映出非理性的行為與態度。即或行為與態度有所調整，但認知不變，所調整的行為與態度也無法恆常。中華民國作為一個主權國家，自不免有其主權國家的作為。即便與主權無關的作為，只要中共主觀的認定，該作為牴觸了中共的基本價值或主張，必然立刻採取行動，輕則文攻、重則武嚇。影響台灣人民對中國的反感至鉅。因此，「無論中共當局好話說盡，只要仍堅持『一個中國』原則，或『一國兩制』方針，視中華民國及其中央政府為無物，過去、現在、未來，永遠無法改善或突破兩岸關係發展」(蕭行易，2002)。準此，兩岸的問題，既出在對主權的爭議，爭議不解，本研究認為中共與台灣在兩岸關係上的衝突，即便有強力的中介調和，敵我矛盾仍將此起彼落、難有寧日。

第三、民主自由的價值與共產集權的本質是具有衝突性的。台灣實施民主體制已有成效，不可能接受顯然為民主倒退與逆流的專制體制。中共至今仍不放棄「四個堅持」，其中「堅持共產黨領導」一項，即與台灣現階段政黨政治的型態毫不相容。中共美其名為「在共產黨領導下的多黨合作與政治協商制度」，完全扭曲了政黨政治應有的功能(蕭行易，1995b：122)。民主政治以多元政黨主導議會政治，有時尚須借重直接民權的作用，定亂止紛。公民投票制度的施行，顯然會危及中共一黨專政的正當性，即使公投的內容不涉及主權的爭議，中共仍將寢食不安，難以消受。因此，本研究認為中共會採取各種手段，防止台灣實施公投。事實上，就是不希望台灣藉公投進行「漸進式台獨」的作為；更不希望台灣進一步的民主化，對中共的統治權產生革命性影響力。

第四、本研究認為國內各政黨因意識形態的差異過大，短時間內意見難以整合、內化。是以，對公民投票制度的規範與實踐，將產生難以避免的爭議。

綜合以上的論述，本研究假設兩岸關係對我國公民投票法制定與實施有一定程度的影響力，美國與中共的態度及其實際作為都至為關鍵，而國內各政黨的認知與態度及其對國外因素的因應策略，也都將是影響我國公民投票法制定與實施的重要國內因素。

第三節 研究方法與研究架構

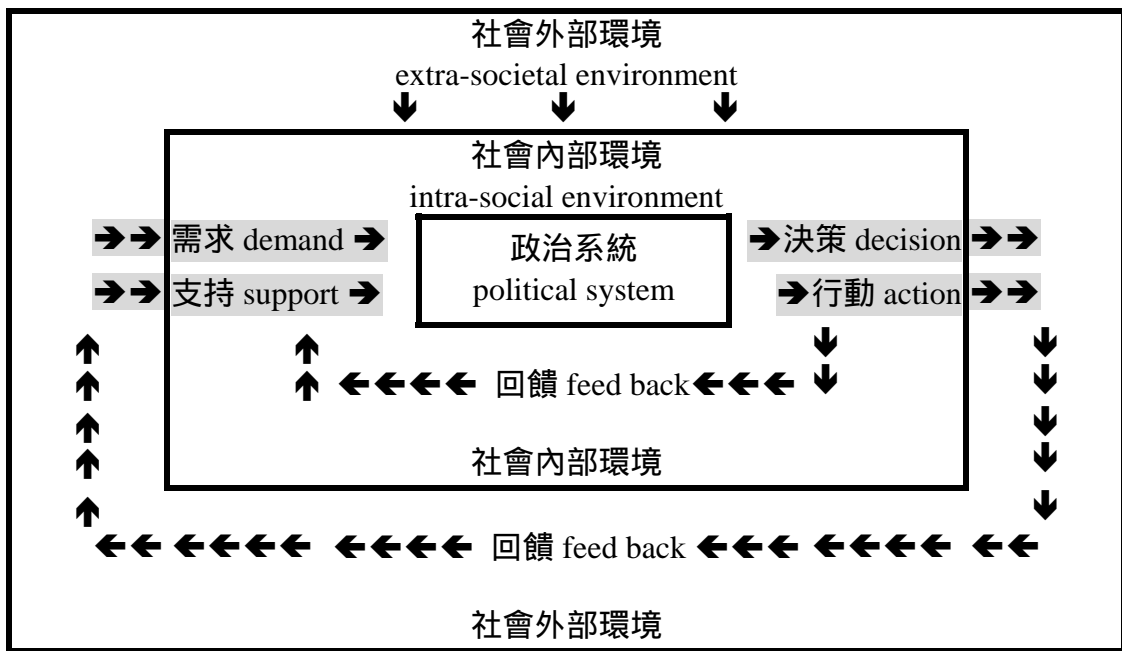
第一項 研究途徑

本研究以伊斯頓(David Easton)的系統理論(system theory)為研究基礎。依照該理論(王浦劬譯, 1992 : 24), 政治系統所處的環境本身, 可分為社會內部(intro-societal)與社會外部(extra-societal)兩個部分, 經濟、文化、社會結構或人的個性、行為、態度與觀念, 都屬於社會內部系統。而處於社會本身以外的系統, 如國際社會的功能部分, 則被視為社會外部系統。本研究也就是將影響我國公民投票法制定與實施的國內因素, 視為外在環境(environment)中的社會內部系統, 國外因素則為社會外部系統, 無論國內因素或國外因素都是政治決策系統中屬於需求(demand)或支持(support)的投入(input)項目。這些投入項目經由政治系統(political system)內化後, 產出具體的決策(decision)與行動(action)等項目, 如公民投票法與公投議題。這些產出項目, 可能對外環境中的各個社會內、外部系統產生衝擊, 再引發這些系統回饋(feedback)新的投入項目, 而再影響政治系統新的決策。

以上是依據伊斯頓政治系統理論的原形架構(Easton, 1965 : 112)所作的論述。但本研究基於以美國與中共為主的國外因素, 對國內因素中的各政黨影響甚鉅。而國外因素與國內因素之間必然也會有某種程度的互動。因此, 試著將伊斯頓的政治系統理論, 作些微的修正。亦即, 將環境中的社會內部系統包含於社會外部系統, 此修正後的架構圖並不改變伊斯頓的基本理論, 但卻更符合本研究的架構與章節之鋪排。本研究即以此一修正後的伊斯頓之政治系統理論模型作為研究途徑(如圖 1-2)。

第二項 研究方法

本研究以文獻分析法、歸納法、演繹法、個案分析法及比較法交互運用。首先透過檔案、文件、學者專家的專著、論述, 及相關博碩士論文的研究等文獻, 做歷史的回顧。誠如堅森(Richard Jensen)所說:「歷史是過去的政治, 政治是現在的歷史(History is past politicals and political is present history.)」(引自 Isack, 1984 : 34)。本研究將針對相關資料, 歸納美國、中共及台灣主要政黨, 對兩岸關係、中國主權及台灣地位的主張與論點, 而後進一步分析, 基於各該主張與論點所引申之兩岸政策及其影響。這是一項透過歷史事實及其因果關係去「重建過去(the reconstruction of the past)」的工作, 旨在透過歷史的經驗或教訓, 期能鑑往知來。



資料來源：作者參照伊斯頓的政治系統模型（Easton, 1965：112）修正而得。

圖 1-2、本研究修正後之伊斯頓的政治系統模型

兩岸主權的論爭與台灣地位的論辯，除了意識形態、民族主義及民主思潮的感情與理性之爭外，還有國際法上法理部分的引論與詰辯，我們也將經由不同的論述，比較分析其歧異點或相容處，作為本論文演繹與申論的依據。而公民投票制度在世界各國的成例甚夥，我們也將依論文研究之需求，作重點式的擷取，特別是具異質性的經驗範例³⁴，以作為本研究比較分析的判準，藉以對照我國的公民投票制度，釐清可能受到兩岸關係制約的規範。

本研究第二章文獻探討與理論基礎中的兩岸關係之相關文獻探討、台灣地位爭議之相關理論、國民主權與直接民權理論、公民投票之理論基礎探討等各節，與其後之美國的兩岸政策及其影響、中華人民共和國對台政策之探討、及國內各政黨如中國國民黨、民主進步黨的大陸政策或中國政策等，都可透過以上的研究方法進行研究。

³⁴ 如美國只有地方性的公民投票制度，並無全國性公民投票制度；英、法的全國性公民投票是採節制式的提案制度，而全世界實施公民投票制度經驗最豐富的瑞士，地方性或全國性公民投票的施行，都非常地頻繁，也都採取的是群眾式的提案制度，日本雖訂有全國性公投制度，但 50 餘年來卻都從未實施過（黃偉峰，1999：27-58）。都可視為本研究所指涉的「具異質性」的經驗範例。

最後本研究還須藉由個案分析法與比較法的交互運用進行研究，無論是各章節引述的個案，如國統綱領、辜汪會談、特殊的國與國關係所引發的兩國論，以及一邊一國的主張等個案所造成的兩岸效應；乃至於我國的公民投票法及兩項公投的議題，都是實質可以研究比較與分析的個案，在此個案的研究與比較分析過程中，自然仍不免需要採取歸納法與演繹法的協同論述。

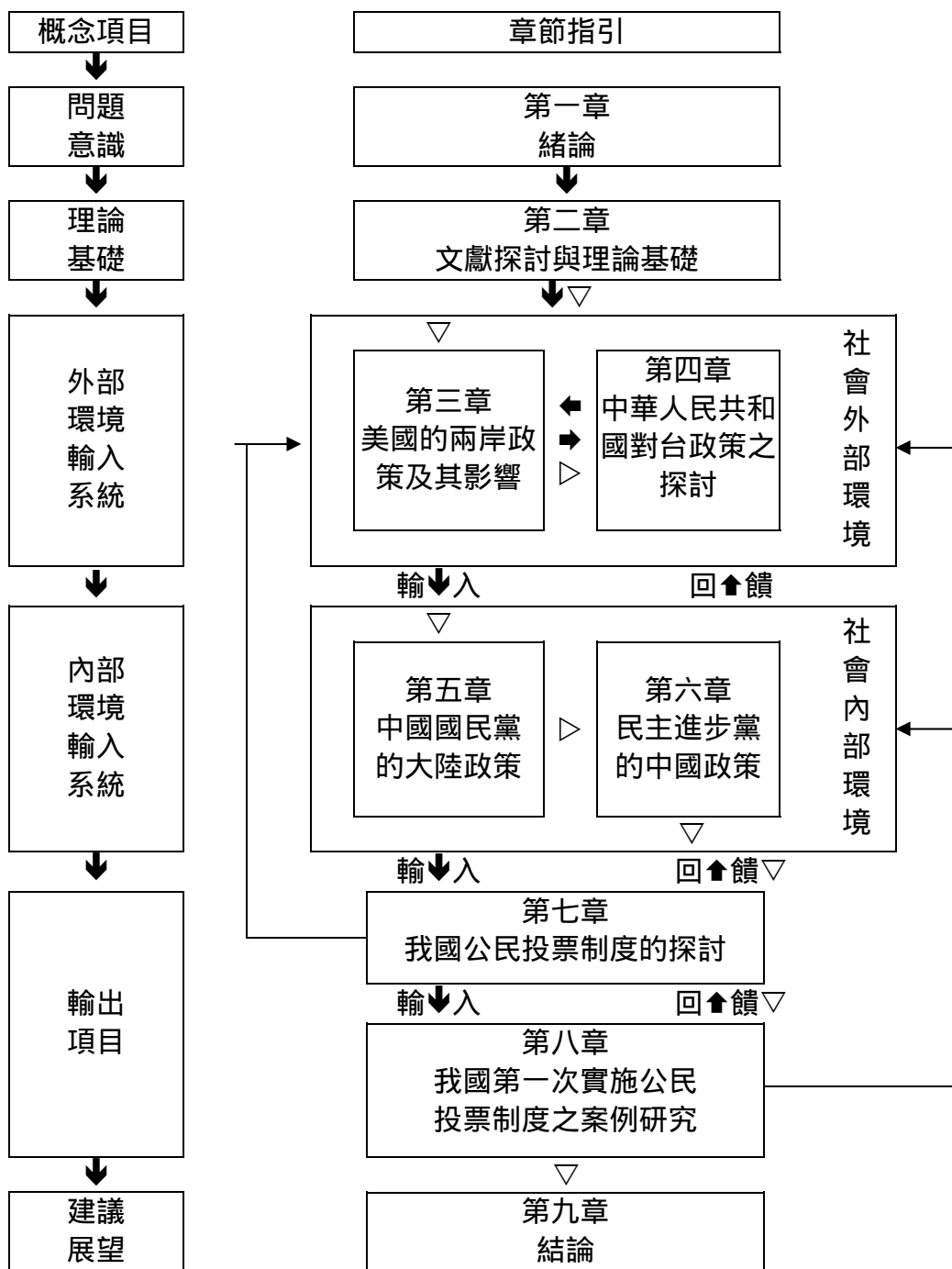
第三項 研究架構

本研究既以伊斯頓的政治系統理論為研究基礎。因此，在架構上首先須確立影響環境的理論基礎。兩岸關係之相關文獻探討，是從美、中、台三方官方資料及學界論述，奠定兩岸關係的基本架構，亦即認清社會外部系統，主要來自於美國與中共的相對政策；也釐定社會內部系統，主要為代表泛藍陣營的中國國民黨與泛綠陣營的主要政黨民主進步黨之相關主張。另外，尚有影響兩岸關係的變項，如國民主權與台灣地位的主要理論，以及最有可能造成兩岸緊張的主權論述及顛覆民主與專制的直接民權制度，亦即公民投票之理論基礎，是這個部分所要探討的。

其次，本研究將針對社會外部環境的主要輸入項：美國的兩岸政策與中共的對台政策詳作探討，並了解其政策的變與不變，以及對我國制定公投法的相關態度或措施。前述社會外部環境的輸入項，顯然會影響社會內部環境的輸入內容。作為社會內部環境主要影響力量之一的中國國民黨，有其一貫的大陸政策；另一個社會內部環境的主要影響力量民主進步黨也有其長期抱持的立場。但無論何者，面對強大的社會外部環境的輸入項時，它必然要適度的反映或調整其主觀的意志或理想的理論。社會外部環境的輸入項，與社會內部環境，最後對政治系統的輸入內容為何，是這一階段我們所關切的。

在所有環境中的需求或支持項目進入政治系統後，政治系統勢必開始運作或整合。此時環境不是靜止的，社會內、外部的需求或支持項目，仍源源不斷得輸入，以圖影響最終的決策與行動。我們既注意政治系統內化的過程，也關心輸出項目的內容。在公民投票法制定公佈後，正式實施的個案，一方面能突顯立法的良窳，另一方面也能觀察環境受輸出項目影響後的回饋內容。這些社會內部環境省察後的回饋，實足以作為檢討與修正的動能，當然，我們也更能從社會外部環境的回饋，察覺兩岸關係與美、中、台三角關係可能的影響或轉變。

最後、本研究能對當前兩岸關係下我國公民投票制度及其施行，提出若干建議，並期待能有助於開啟兩岸和平的大門。圖 1-3 是本研究的概概念與章節架構圖。



圖例說明：實線箭號◀↓▶均表示概念發展方向；虛線箭號▽均表示論文章節方向。

資料來源：作者自繪。

圖 1-3、本研究的概念與章節架構圖

第四節 研究範圍與研究限制

第一項 研究範圍

第一、本研究的國外因素以美國與中共為主要對象

眾所皆知，影響兩岸關係的國外因素眾多，並不僅限於美國與中共³⁵。歐盟、日本、韓國、俄羅斯，乃至於我國與中共在外交上競爭的國家，都可能成為影響兩岸關係的重要變素³⁶。本研究專以美國及中共為研究對象，主要原因是認為美、中、台三角關係，才是兩岸關係最重要的因素。而如有美、中之外的個別重大案例涉及到兩岸關係的發展時，本研究再一併加以討論。

第二、本研究的國內因素以中國國民黨與民主進步黨為主要研究對象

國內泛藍陣營中尚有親民黨與新黨，但因親民黨、新黨與國民黨既系出同門，在大陸政策上亦咸以「一個中國」是「未來統一的中國」為基調³⁷，三黨大陸政策可謂並無殊異。且中國國民黨在台執政五十餘年，其大陸政策有完整的論述，故本研究在泛藍陣營中以中國國民黨為主要研究對象。而泛綠陣營除民主進步黨外，另有台灣團結聯盟。以台聯的政治光譜而言，明顯的為激進台獨³⁸。其在台灣的影響力不能說沒有，但顯然並非當前台灣的主流或多數價值。而民進黨目前為執政黨，創黨迄今逾十七年，其中國政策的論述容或未臻完整，但大抵有其一定的累積。況民進黨內派系林立，與台聯接近之獨派論述所在多有。故本研究在泛綠陣營中以民進黨為研究對象。

³⁵ 將中共列為「國外」因素，純粹是基於研究時，分類與行文的方便。本研究在此處無意處理國家認同問題。

³⁶ 以日本為例 1996 年美國柯林頓總統與日本首相橋本龍太郎，共同召開記者會，答覆記者詢及『美日安保條約』中，美日將共同協防「日本周邊事態」時，柯林頓就直言：「安全保障宣言不僅保護日本，也包括亞太地區的保障。因此，台灣亦應置於此一安全保障的保護之下。」引自 1998 年民進黨中國政策研討會中，所整理的『美日安保宣言備忘錄』。參見 http://taiwan.yam.org.tw/china_policy/p_us-ip.htm。

1999 年，日本小淵惠三首相在國會答覆質詢時，也宣稱「日本周邊事態」是指，包括台灣的遠東地區。台北中央日報，1999 年 1 月 27 日。
<http://www.cdn.com.tw/daily/1999/01/27/text/880127ab.htm>。

柯林頓與小淵不同時間的發言，都遭到中共強烈的抗議。

³⁷ 中國國民黨在其政策綱領中主張，「依循國統綱領，在台灣優先的前提下，逐步邁向民主、自由、均富的統一」。親民黨在其政策綱領的兩岸政策主張，是以「三階段整合論」推動兩岸關係發展，希望第三階段能邁向「政治整合」。新黨則在其黨章第一條開宗明義指出，新黨是以追求統一為宗旨。三黨在兩岸關係的未來主張上，用詞不同、用意則一。

³⁸ 台聯在其黨綱中宣稱：「為面對中華人民共和國長期封殺我國國際活動空間之嚴峻挑戰，並區別於中華人民共和國泛稱『中國』之名稱，台灣團結聯盟全力推動『台灣正名』，主張應以『台灣』之名作國家定位。」

第二項 研究限制

兩岸關係瞬息萬變，任何一方政府的發言、聲明與措施或民間偶發事件，乃至於週遭國家的因素，甚或國際環境的變化，都可能衝擊兩岸關係。例如：

一、二〇〇五年二月二十四日陳水扁總統與親民黨主席宋楚瑜會晤（俗稱扁宋會）達成了包括「以中華民國為最大公約數」在內的「十點共識」，儘管國內藍綠陣營仍有異見，中共學者也質疑這是「阿扁『曲線台獨』的新戲碼」³⁹，但在中國國家主席胡錦濤表示了「台海緊張局勢出現了某些緩和跡象」的評價後，北京人民網隨即發表「台海日暖、春燕飛來」、「潮平兩岸擴、風正一帆懸」的文稿⁴⁰，配合營造兩岸和解的大方向。

二、二〇〇五年二月十九日美國與日本舉行外長和國防部長的「2+2」會晤，發表聯合聲明表示，美日主張「鼓勵中國增加軍事透明度」，並指出美日安保條約的軍事同盟，將把台灣問題列入日美在亞太地區的「共同戰略目標」。對此，中共新華社的短評，強烈的譴責「美日干涉中國內政」⁴¹。

另外，中國於二〇〇五年三月十四日通過「反分裂國家法」，不但台灣官方與泛綠陣營反應激烈，日本與美國皆表達不安的疑慮，美國更據此認為歐盟應暫緩解除對中國的武器禁運⁴²。而二〇〇五年四月八日天主教教宗辭世，陳水扁總統獲元首禮遇，親赴梵蒂岡弔唁，引起中共極度不滿而拒絕派遣代表團赴教廷。上引諸多事件，都足以衝擊兩岸關係。但本研究的重點在於兩岸關係對我國公民投票法制定之影響，並以二〇〇四年三月二十日的公民投票為研究個案。因此，二〇〇四年「三二〇公投」後的兩岸實質變化即不再予以論述。「扁宋會」後的

³⁹ 北京聯合大學台研所徐博東教授即持上述看法。參見北京的人民網報導〈扁宋會，阿扁『曲線台獨』的新戲碼〉，<http://tw.people.com.cn/BIG5/14871/3212889.html>。

⁴⁰ 北京人民網以「謝克」署名，發表〈扁宋會效應繼續發酵，初春的暖意與寒流〉的文章，盛讚胡錦濤的講話「充分體現大陸的善意和誠意」。

<http://tw.people.com.cn/BIG5/14811/14871/3223232.html>。

⁴¹ 〈新華社：美日安保質變超出安排範圍〉，見 HiNet 新聞轉引台中：台灣日報報導。

http://tumes.hinet.net/pecialTopic/940221-japan_vs_mainland/6638170.htm。

⁴² 〈反分裂法，日本輿論表不安〉，大紀元報導。

<http://www.epochtimes.com/b5/5/3/9/n842853.htm>。

〈美國對中國「反分裂法」感到不安〉、〈美副助卿指中國反分裂法是錯誤一步〉，見大紀元報導。<http://www.epochtimes.com/b5/5/3/10/n843272.htm>。

〈譚慎格：中國制訂反分裂法，不符歐盟解武條件〉，見大紀元報導。

<http://www.epochtimes.com/b5/5/3/23/n861820.htm>。

〈歐盟解除對中共武禁，布希：將改變台海均衡〉，見 HiNet 新聞轉引中廣新聞報導。

http://tumes.hinet.net/pecialTopic/940221-japan_vs_mainland/0546740.htm。

記者會中，宋楚瑜先生提出中共反分裂法是因台灣的公投而引發，這部分的討論，本研究因尚乏其他學術論著而不及探討，或可留待日後研究者的補充深究。

在進行本研究時，對於我國制定公民投票法，及施行「強化國防」與「對等談判」兩項公投議題的同時，美國、中國及台灣三面的官方聲明雖多，但檯面下的互動未明，相關外交資料離解密時期亦尚遠，單純以報章雜誌的報導或論述為主要參考資料恐有謬誤的危險性。而第八章「三二 公投」的個案研究，也因本論文撰述時，仍缺乏學術論著而引用較多的報章資料，日後實應再做補強。

其次，本研究在執行研究計畫時，台灣僅有一次同時進行的兩項公投經驗。以如此少數的案例探討，企圖論證公民投票法的實施，是否必然都將會遭受美國與中共的「嚴重關切」，亦即實行公民投票法，是否真受兩岸關係的制約，可能還需要未來的研究者，依據實證經驗繼續探討與論證。

