

第二章 文獻探討與理論基礎

我國公民投票法的制定與實施，既然可能受到兩岸關係的某種制約，本論文首先即擬針對研究兩岸關係之相關文獻進行回顧與探討。兩岸間對於「一個中國」的認知原本就有差異，唯中國國民黨執政的絕大多數時期，兩岸政府對於台灣與中國的終局關係，其實有其一定程度的交集。但李登輝總統執政的後期與民主進步黨執政起（二〇〇〇年）迄今，兩岸政府間的關係，較諸中華民國解除戒嚴後至一九九〇年代中期以前，明顯日益冰封與冷峻。其主要原因固然與中共對兩岸關係主觀期待的失落有關，然而民主進步黨對於台灣與中國終局關係的認知與中共思維的歧異，當然也是重要的變數，這涉及到雙方面對於台灣地位確定與否，有一定程度的認知差距。因此，本研究也將針對有關台灣地位爭議之相關論述進行探究。由於公民投票制度乃是國民主權的彰顯與直接民權的落實，是以，國民主權與直接民權的相關論述之探討及公民投票之理論基礎的研究，也都是本論文將在本章後半部分所擬加以著墨的。

第一節 兩岸關係之相關文獻探討

兩岸關係的理論研究甚多，如：

明居正教授以「國際體系理論」的架構分析指出，台灣面臨「一霸多強」的國際格局，只有對大陸進行和平演變才是可行的策略（明居正，2002：365~388）。

包宗和教授應用「博奕理論」（Game Theory），申論台海兩岸的競賽正逐漸從「僵持遊戲」到「囚徒困境」，在此情況下，美國若對中共採取「合作戰略」，對兩岸間的互動便可產生較大的正面影響（包宗和，1990：42~72）。

石之瑜教授從心理及文化層面切入，建立「主體與認同」、「思維與態度」、「精神與人格」、「認知與情感」、「知覺與行爲」等相互影響的分析架構，企圖找到大陸與台灣決策當局深層的心理因素，以分析或預測雙方的行爲動機與結果（石之瑜，2002：265~336）。

邵宗海教授則從邦聯到聯邦到單一國家的「階段性統一過程或目標」，研議

兩岸可能之未來（邵宗海，1999a）等等¹。

上述這些研究，無論作為學術上的模擬推論，或是提供政府實際執行政策的參考，都有其特定的理論假設以為論證的基礎。儘管絕大多數對兩岸未來發展的推理或建構，其理論假設目前多缺乏被兩岸政府引為實證的基礎而未曾進行驗證，但對於研究者所藉助的參考模式之論述，或兩岸過去與現在實質經驗的描繪，都有一定程度的參考價值。只是牽動兩岸關係的因素非常多元，兩岸關係亦瞬息萬變，如果僅專注於當前的問題或危機，而缺乏歷史的縱深感與宏觀的大視野，恐怕將會失之毫釐、謬以千里。因此本研究將在諸多的論述中，謹慎的選取相關論述，如分裂國家模式與整合理論作為討論對象，深入分析其對兩岸關係的可能影響或參考價值。

第一項 分裂國家模式

由於在二十世紀的第二次世界大戰後，國際間出現了德國、韓國、越南與中國四個明顯的「分裂國家」（divided nations or divided countries）。而這四個國家的分裂，無論是基於戰後國際安排或本國內戰，分裂的成因、現狀或影響都仍有其共通之處，可以作為研究時的對比或援引²。特別是分裂雙方對各自主權的堅持，此種堅持甚至擴及至本身實際上無法有效控制的分裂對方之有效管轄區域（趙國材，1988：28）。因此，在討論分裂國家的相關理論時，除了應注意雙方在主權問題與法理問題的爭論外，更應注意的是相較於主權問題的抽象宣示（張五岳，2002：81）。

丘宏達教授在一九七三年即編著《中國與台灣問題的文件與解析》，就國際法角度提出「多體制國家」的概念，嘗試解決分裂雙方對主權與管轄權行使的爭議（Chiu, 1973）。一九八一年他進一步與道溫（Robert Downen）教授共同編著《多體制國家與德、韓、中國際地位》一書，分別比較並探討兩德、兩韓與兩岸

¹ 其他有關兩岸關係的論著包括張麟徵教授（1990：62~77）的「務實外交—政策與理論之解析」與（1995：1~18）「從國際法中主權原則與實踐情況看兩岸關係之進展」；鄭竹園教授（1992a：60~67）的「大中華共同市場的構想與實踐」；周陽山教授（2001：21~22）的「『四重聯盟』與兩岸統合」；江炳倫教授（2000：1~5）的「自治，邦聯，一國兩制—論解決族群與國家之間衝突及分裂國家問題的方案」，以及本節將述及之有關分裂國家模式、整合理論等等論著與論述。

² 張五岳教授即指出德、韓、越、中四個分裂國家具有下述幾項共通點：一、分裂前有共同語言、歷史、文化與長期統一經驗；二、分裂都未經雙方人民所同意；三、雙方政府都宣示追求國家的再統一；四、雙方因意識形態不同，而採行不同的政治、經濟與社會體制；五、分裂雙方的互動，均涉及國際強權的權力平衡；六、目前傳統的國際法，無法規範分裂雙方所衍生的各項重大問題（張五岳，1992：2~3）。關於上述第三點，儘管1968年之後，東德曾明白宣示放棄統一政策，但德國卻是繼越南之後第二個統一的國家，而其和平統一的模式，更迥異於以戰爭結束分裂局面的越南，故而更值得研究者注意。而中華民國在民主進步黨於2000年取得執政地位後，雖沒有廢除中國國民黨執政時期所制定的「國家統一綱領」，但其所追求的國家目標顯然已非中國的「國家統一」。這一點在援引其他分裂國家模式作分析時，須特別注意者。

的法律地位 (Chiu and Downen, 1981)。一九七六年魏鏞教授也發表了〈多體制國家的分裂與統一：基本觀念、相關因素與演變途徑的比較分析〉(Wei, 1976)，收錄於瓊斯頓 (Ray E. Johnston) 所編著的《政治的分裂、分割與統一》一書中，與前述丘宏達教授的論述一樣，都備受學術界的矚目與關注。

魏鏞教授「多體制國家」的理論要點，在於主張分裂雙方應正視國家分裂的現實，在國際法和國際組織上謀求出路，使分裂地區能在一個主權歸屬未定前，各自代表其有效管轄地區，參與國際活動和決策。分裂地區對外各有其「國格」，對內則維持「一國」的立場，彼此間可以和平競爭，也可以敵對鬥爭，直到最後統一為止。這種觀點在當時，對各自都堅持代表整個中國的海峽雙邊政府來說，當然都是不能接受的。

一九七四年韓德遜 (Gregory Henderson)、李伯 (Richard Ned Lebow) 與史多辛吉 (John G. Stoessinger) 三人，在其共同編著的《分裂世界中的分裂國家》一書中，明確地界定了分裂國家的概念與模式。彼等同時分析指出，分裂雙方從初期高度敵意、互不承認，並動則武力相向、企圖顛覆對方；到中期相互默認或正式接受共存，降低意識形態對抗，以抑制軍事衝突。進而開始人員交流，以達到積極謀求和平共存的和解階段。此時，雙方經貿交流可能合作密切，政府間也能加強彼此聯繫與共同合作援外；終而藉由鬆散的政治整合 (如邦聯模式)，達到象徵性統一的階段 (Henderson、Lebow and Stoessinger, 1974: 438~442)。

事實上，擬借用兩德或兩韓模式，作為兩岸研究之框架者，不能忽略兩岸與兩德或兩韓間，有土地、人口、國防武力及國際外交承認等多面向的重大異質性。吳玉山教授名之為大小政治實體模式，他直指台灣對中國大陸的未來發展只有抗衡或扈從兩種選擇，而經濟因素、美國因素與台灣內部政治因素，將對如何選擇產生影響 (吳玉山 2002: 153~210)。台灣處於美、中兩大間，是否除抗衡或扈從外，已無第三種選擇？亦即抗衡或扈從兩極之間，是否真的已無不獨不統、維持現狀的迴旋空間？證諸美國對海峽兩岸「不獨不武、和平解決」的政策³，台灣似乎無須過於悲觀。但大小政治實體模式，較諸韓德遜等人的推論，更符合台海兩岸的現狀，卻是不爭的事實。

韓德遜等三人的論述，在兩德或兩韓的經驗上，或有其一定程度的可驗證性

³ 美國赴台參加我國第十一任總統、副總統就職大典的代表團團長，美國眾議院國際關係委員會亞太小組主席、共和黨籍眾議員李奇 (James A. Leach)，在回答記者詢問「赴台之行要向陳水扁總統表達些什麼訊息」時表示，在華盛頓每個人都知道，目前是個需要十分審慎的時刻，大家普遍感覺到目前時刻十分敏感。顯然，有許多人對遠景有不同看法。但是，只要台灣不宣布獨立，台灣可能可以保有最大程度的自決。美國在主權議題上承認一個中國；但在變動的狀態上，我們堅定的主張，中國不可藉武力改變現狀。〈李奇：台灣不宣布獨立 可保最大程度自決〉，台北：中國時報，2004年5月16日報導，版4。李奇的說法，不過重申「台灣不獨、中國不武」及「台灣問題須和平解決」的美國立場而已。

與適用性。但對台海兩岸而言，自一九八六年中華民國政府解除戒嚴、開放返鄉探親政策以來，兩岸民間經貿、文化、觀光等不涉主權爭議的交流，日益頻繁，似乎已進入了韓德遜等三人所論述的中期階段。但分裂雙方初期「高度敵意、互不承認」的狀態卻持續存在，更見不到中期「相互默認或正式接受共存，降低意識形態對抗，以抑制軍事衝突」之「積極謀求和平共存的和解階段」之可能性。雖然有學者提出，分裂國家模式無論在國際法上或理論的適用上，並無可議之處。若僅「以實力對比及中共能否接受，作為質疑模式適用性」的基礎，則可能「淪於政治現實的片面考量」，而忽略了「模式的理論探討」（張五岳，2002：87~88）。但理論的建構或探討，如不能在現實政治的層面上加以應用，終不免有空中樓閣之憾。中共對於「一個中國原則」之堅持，當然是奠基於其政治、經濟、軍事等綜合國力的展現與中華民國綜合國力的不對稱上。分裂國家模式的探討既然離不開主權問題，政治現實就不能輕易忽視或刻意漠視。

兩岸分隔若以馬關條約（1895年）簽訂後起算已逾百餘年，如就國共內戰（1949年）後的情勢進一步分析，海峽兩岸可謂長期的處於隔閡與對立中。雙方不但毫無互信基礎，並習慣於用顯微鏡猜疑對方的立意，用放大鏡誇大彼此的歧異。兩岸如不能本著「求同存異」或「同意歧見（Agree to Disagree）」的精神，尋求「雙贏」的策略，則猜忌將引發更深的對立，誤解將造成分離的加速，兩岸關係的惡化與兩岸人民的不幸將很難避免。為此，處於分裂的兩岸，應將雙方一時無法妥協的歧見，在協議中加以保留。對於對方無法接受的條件無須堅持協議，只須以單方聲明表達其立場即可，嗣日後雙方建立起足夠的互信基礎時再處理而不遲。雙方若能以此種「同意歧見」的處理方式，將不同意見暫時保留或擱置，避免對可能有的共識陷入「因噎廢食」或「玉石俱焚」的「零和遊戲（Zero-Sum-Game）」之遺憾，則此種創造性模糊的策略，既能維持雙方共識，又不失各自立場，並足以對內交代。這應是解決兩岸爭端的較佳策略（張五岳，2002：113）。分裂國家模式的分析，論者無疑對兩岸間的善意互動與和平解決爭端，提出了很多值得兩岸政府思考的模式或架構，但此一理想模式或架構，顯然應建立在大國真正的善意之基礎上，而非對造之小國的一廂情願。

第二項 整合理論探討

西方學界開始研究區域整合，根據海斯（Erns B. Haas）的說法，乃是受到兩個毫無關連性的趨勢所影響：一是美國系統性社會科學研究的興起；一是歐洲各國為建立一個統一的歐洲大陸所作的努力（Haas, 1970：607）。此後歐洲經濟體（European Economic Community, EEC）就成了一個「研究整合理論（intergration theory）⁴的實驗活體」（Frankel, 1973：48），而此種整合理論的個案研究更迅速擴及亞洲、非洲與拉丁美洲地區的區域整合研究上。

⁴ 有些學者也將「整合」（intergration）翻譯成「統合」，如張亞中的「兩岸統合論」是。

儘管整合理論已被許多學者普遍的應用，但學者們對於整合理論卻有諸多不同的定義。杜意奇（Karl W. Deutsch）在探討政治整合時就認為，政治整合是研究一群生活在相同地理疆域內的人們，獲得一種社區意識（sense of community）狀態，以及各種政府機構的功能與運作，能夠強大到或是擴散到足以確保相同地理疆域內的人們，在經過「長時期」的努力之後，達到「和平改變」各國人們對於彼此可以互相信賴與期待的一種過程（process）（Deutsch, 1957：5）。

海斯初期認為「整合」是說服數個不同國家內的所有參與活動者，將他們原先對於自己國家的忠誠、期待及政治活動，移轉到另外一個可以管轄並統治她們自己國家之上的新權力中心的一種過程（Haas, 1958：16）。其後，海斯進一步指出，整合理論試圖去研究各主權國家，如何以及為什麼要放棄行使她們的主權，而同意與其鄰國結合，以求獲得解決彼此之間矛盾衝突的新方法（Haas, 1970：610）。奈伊（Joseph S. Nye）則認為，「整合」乃是導向形成一個政治社區的過程，在此一政治社區內，各國人民承諾履行相對的義務，以及某些共同利益的概念（Nye, 1965：54）。

林柏格（Leon N. Lindberg）在它所著的「歐洲社區（European Community）」一書中，對「整合」的定義所做的描述，頗有綜合前述各家之說的意涵。他指出：「整合」的定義有兩項特徵：第一、研究不同國家，如何放棄獨立行使制定外交、內政政策的願望及能力，轉而尋求共同將上述各項政策決策權移轉給一個新的權力中心，進而行使共同決策的過程。第二、研究各國的政治行為者，如何在被說服之後，自願將各自的政治期待及政治活動，移轉向新權力中心的一個過程（Lindberg, 1963：6）。

「整合」究竟是只是一種過程，還是最終狀態（final condition）的追求與呈現？前述的研究顯然並沒有提供明確的答案，但學者們多數同意，在各國之間強調「合作」的重要性，他們多數認為透過「和平」的方式，可以使新的政治系統更具有凝聚力（Hayward, 1970：920）。另外整合論者相信，那些樂於參與整合的國家與人民之所以表現出整合的行為，乃是因為他們對整合有著共同好處或壞處的期待（Dougherty and Pfaltzgraff, Jr., 1981：424）。

如上所述，人們對於「整合」有著共同好處的期待而參與整合，是容易理解的。但如果期待出現「整合」可能產生的壞處，又為何願意參與整合？事實上，「整合」如果只是一種過程，整合的優缺點自然可從整合的過程中突顯。因此，「整合」是否有利於參與整合者？或「整合」是否適合成為最終狀態？如不真正參與整合、未經實證，又如何能說服意見相左的對方？

整合論的發展大致可分為聯邦主義 (federalism)、功能主義 (functionalism) 及新功能主義 (neofunctionalism) 三種派別。這三種派別各有其避免衝突或解決紛爭的研究途徑，茲分述如下：

一、聯邦主義 聯邦主義者認為，整合的目標應在於建立一個超乎各分子國 (或政治體) 以上的聯邦國家。易言之，各分子國 (或政治體) 應透過正式的憲政程序，建構成一個完整的政治共同體。這種政治共同體的聯邦國家政府，既擁有足夠的政治權力、強制力，以及滿足分子國集體防衛、內部安全和經濟需要的能力；也容許各分子國之間的區域差異，以維持其個別的認同，並在適當的政策領域內行使自治 (Pentland, 1975: 12)。

政治體之間的整合，其實有許多困難的因素，如：種族、宗教、語言及風俗習慣等各種型態的差異。一般談整合，總是從最不敏感或衝擊較少的地方著手，再逐步推向敏感或複雜的面向。但聯邦主義者卻主張直接向政治面切入，他們認為政治整合可以促進經濟整合，但經濟整合卻未必能促進政治整合。因此，必須先建構一個超越各分子國 (或政治體) 的中央機構 (Harrison, 1974: 44~45)。這是一種由上而下、先統後合的整合模式，一時之間無法整合的部分，則讓其保有自主權，嗣後再徐圖磨合。

在兩岸的政策主張上，中共堅持台灣當局必須接受其「一個中國原則」，並以「一國兩制」作為「和平統一」的基礎。某種程度可將之歸類為「聯邦主義」的討論範疇。但經整合為聯邦國之前的各分子國 (或政治體)，都擁有其主權上的自主性，在彼此平等、相互尊重的原則下，為追求共同的願景，始有長遠或穩定的可能⁵。主張聯邦制的學者，其實都不能也不應忽略，中華人民共和國始終都不承認中華民國為一主權獨立國家的事實。中共的認知與態度，如仍僵固而不變通，類似「聯邦主義」的整合模式，自然就缺乏可行性。

二、功能主義 和聯邦主義者相反，功能主義者認為整合應該是一種由下而上的途徑。從社會各方具有的共同利益出發，透過積極合作，建立共同的認知後，整合才具有實質價值。許多跨國界的事務，如國際經貿或環境保護等議題，必須藉助國際組織協調處理，如任由單一或少數的國家，恐怕無法有效解決這類問題。因此，功能主義者從歐洲整合的經驗得出，整合應從較無爭議的經貿議題開始進行合作，透過不斷合作的過程，增加彼此的信任與依賴。功能主義的倡議者梅特尼 (David Mitrany) 就指出，「互賴」的需求會自動擴張，國家與國家之間

⁵ 政治學者萊克 (William H. Riker) 就分析指出，形成聯邦制的原因中，許多是分子國為防衛共同的敵人，亦即基於安全的理由，促使他們結合。但當外敵因素不存在時，聯邦隨即面臨解體的危機 (Riker, 1975: 117)。換言之，缺乏整合的共同願景，雖或一時勉強整合，終究潛藏著再分裂的因子或危機。

在某一領域的合作，將會導致其他領域的合作（Mitrany, 1966：97）。而這種單一領域或組織的合作越多，將越能確保和平的產生。

梅特尼對上述組織的擴散，可能形成的正面影響，做了進一步的闡釋。他認為：以前述方式所組織起來的每一種活動，都將成為和平生命的一個階層——不是禁止一個聯盟的和平，而是以充分混合的共同努力與成就，來豐富這個世界上的和平階層（Mitrany, 1966：60）。這種「擴散」（Spill-over）的概念，正是功能主義者相信，整合將可得到成功的基礎。他們甚至認為，人民對國家的忠誠度將會改變。當人民感受到在功能性機構可以得到自我國家所不能得到的保障時，他們便會將原來對國家的忠誠，轉移到對功能性組織的效忠（Dougherty and Pfaltzgraff, Jr., 1981：419）。而整合也就能漸次進展到更複雜的層面而終止於成。

功能主義者主張「互賴會使組織功能自動擴散」與「人民將對國家效忠轉移」的論述，在實證上恐怕尚不能普遍適用。首先，就參與功能性組織，將因互賴而逐步擴散到政治領域的推論而言，如果以十九世紀及二十世紀都有若干國際組織，而仍發生重大的國際紛爭或爆發兩次世界大戰觀察，上述推論顯然頗具爭議。因為，戰爭的原因很多。功能性組織的合作，固然可以強化成員國的共同利益。但過程中也可能出現利益衝突，造成緊張情勢、甚或發生戰爭的情形（林碧炤，1987：116）。這其中有一很重要的因素，亦即國家擁有主權的概念仍深植人心，故政治議題終究具有其優先性，而非關政治性的跨國性組織，始終不能排除政治考量。如台灣擬加入世界衛生組織或成為其觀察員的申請，就受制於國家主權的政治性因素考量之影響。功能性的結合有時可能會更使相關國家的議題政治化，某些福利措施恐怕只有在以權力考量為基礎的政治決定下，才更得加以實施。而且，在這些功能性問題上，功能性的整合組織體系，並不一定比在國家體系內更能有效解決相關問題（Taylor, 1990：135）。

其次，就「國際機構有能力取代國家成為忠誠移轉對象」（Taylor, 1990：133）的論述而言，目前似乎也尚未得到實證的支持。功能主義者的推論，固然有其合理的假設脈絡，但以整合最具象徵意義的歐洲共同體而言，到二〇〇四年五月，已有二十五個國家的加盟，是否可以就此推論「歐盟的功能性合作，已經成功的讓各加盟國人民，移轉了他們對原有祖國的效忠」？恐怕還言之過早。而臺海兩岸目前的分裂狀態，仍以中共對主權的堅持，與我國對國家安全的維護，最具衝突性。雙方在互動的過程中，可以很清楚的看出，功能性的互動，並不能獲得中共對台灣主體性的理解或包容，反倒因雙方對主體性的堅持，而更增強雙邊政府間的互不信任感，連帶的人民之間的敵意更是有增無減。因此，期待以功能主義的思考模式來處理兩岸關係，只怕會失之於樂觀。

三、新功能主義 新功能主義與功能主義的重要區別，在於新功能主義者固

然認同經濟與科技變遷的因素，會為各國帶來共通的問題或壓力。但政治力的互動，亦即政治力在整合過程中所扮演的角色，才是整合成功與否的重要因子。以海斯為代表的新功能主義，就是重視政治因素在整合過程中扮演的角色，其中精英份子間的價值觀是否相近？是整合的要件之一；參與整合預期的利益與參與的代價是整合的另一背景條件，這當然包括參與整合國家民眾的認知與觀感（Haas and Schmitter, 1966：266~268；Nye，1971：83~86）。

張亞中教授依據新功能主義者的論點，為兩岸未來的統合提出五項詮釋（張亞中，2000：256~265）：

第一、統合的目標是為創造未來政治的統合，而達成其目標重要的途徑，就是超國家機制的建立。新功能主義者把目標訂在建立一個超國家的管轄權威，這種具有「政治性質」的超國家機構，有別於功能主義者的「功能性」組合，它是以漸進的方式，追求將來政治的整合。

第二、需要精英的推動，統合過程中才會發生「擴溢」（即「擴散」）的效果。就統合過程而言，「擴溢」是新功能主義者的核心觀念。但因精英份子介入而產生的「擴溢」現象，並不是一個自動發生的過程，它可能透過精英份子的學習，了解到功能合作的益處，而自覺的產生統合的任務感。但「擴溢」的結果並非必然正面，有時共事的經驗，也可能使參與統合的份子或精英產生負面的看法，而發生「溢回」（Spill-back）的現象。因此，精英份子的角色甚為重要，如果他們願意從正面的方向去鼓勵統合，「擴溢」就會朝擴張的方向發展。

第三、在統合過程中，行為者的行為與立場會逐漸政治化。新功能主義者相信，初期技術性或事務性的合作，或許因參與整合者，彼此的自我節制，而不致引起爭論。但兩岸任何技術功能性的合作都會牽涉到政治，如果要完全排除政治考量，恐怕是不切實際的。如何先挑選較不具爭議的議題，以提升共同利益、增強互信基礎，再使原有的功能逐漸政治化，應該才是較可行的步驟。

第四、對議題「刻意的聯繫」，不但可以輔助、也可以加強彼此間的「功能聯繫」。「刻意的聯繫」（Deliberate Linkage）是指將不同類型的問題以「包裹」方式處理。奈伊認為這種「刻意的聯繫」具有政治或意識形態上的考量或政治上的方便（Nye, 1971：68），它可藉由政治人物、國際官僚或利益團體的努力，而達成更廣泛的「功能聯繫」，但也要慎防反效果。兩岸統合的初期階段，仍應避免過多的「刻意的聯繫」，以避免不必要的誤會，致扼苗助長或欲速不達。

第五、政府的主動角色，是統合能夠推動的最重要關鍵。柯恩（Robert Keohane）與霍夫曼（Stanley Hoffmann）指出，成功的擴溢前提是參與整合的各

政府已經協商出一個政府間的計畫性協議（programmatic agreement）（Keohane and Hoffmann, 1990：287）。以兩岸未來的統合而言，純粹依靠政府精英或民間機構的「逐漸政治化」，仍是不夠的。應該在兩岸的政府間有共識，共同以協商的方式，來推動涵蓋各層面深化與廣化的策略。

張亞中教授以新功能主義的理念，進一步提出了促使兩岸統合的思考。他建議兩岸間應盡速建立超國家的組織，並在「主權共儲與共享」⁶的前提下，確認「整個中國」都是「兩岸財」（兩岸共有的財產），並將「兩岸財」分成「獨享（rivalry）、可排他（excludability）」、「非獨享、可排他」、「獨享、不可排他」、「非獨享、不可排他」四種組合（如表 2-1）。

表 2-1、「兩岸財」的四種組合

	具可獨享性	非可獨享性
具可排他性	私有財： 核心問題：定義財產權。 例子：中華民國對台澎金馬的管轄權；中華人民共和國對大陸的管轄權。	協調財： 核心問題：建立標準。 例子：兩岸共同打擊犯罪，維護社會安全。兩岸通訊體系。
不可排他性	共同財資源： 核心問題：過度開發利用。 例子：兩岸在台灣海峽與南海海域內的資源。	純公共財： 核心問題：供應不足。 例子：控制醫療之知識；廣播、電視之傳送。

資料來源：（張亞中，2000：273）

他指出「非獨享與不可排他」的部分稱「純公共財」（pure public goods）。這是跨越道德界限的人道財貨，如醫療、環保等事務，兩岸應該儘速地開啓合作與統合。「非獨享與可排他」的部分稱「協調財」（coordination goods）。例如：打擊犯罪屬於社會安全下之內政事務，本可排除對方的介入或合作。但如經由協

⁶ 張亞中教授認為，加入一個條約或與他國共同統合，國家主權看似會縮小，但國家因簽署國際條約而加入國際組織，或參與統合將國家主權適度轉移給國際機構，假使該機構能夠取代國家的角色，或較之國家能提供人民更多的保護與福祉，人民便沒有必要一定將國家作為主權唯一付託之對象。歐盟的人民已經逐漸從經濟、農業、貨幣整合中，獲得了利益，這表示了歐盟內公民的主權，經由利益的增加，而事實上擴大了。兩岸如能共組超國家組織，雙方將主權的行使託付該組織，原本不屬於自己的主權，或是自己與他人主權重疊的部分，經由統合過程，主權的主體仍是個人，但是主權的權力卻變大了。這就是在主權共儲（共同儲放在彼此認同的超國家組織）的情況下，雙方可以共享更大更多的主權，所產生的利益。（張亞中，2000：271~272）。

調，共同釐定互動的標準，進而建立打擊犯罪機制，兩岸將共蒙其利。這類的議題是兩岸間可以開始統合的範疇。「可獨享但不可排他」的部分稱「共同財資源」(common property resource)。例如：海洋生物資源，如在公海為一「非獨享亦不可排他」的公共財貨，但若進入國家領海時，就國家而言，則既可獨享亦可排他。但如為兩岸重疊經濟海域內的資源，可視之為彼此的共同財資源，雙方應以合作或統合的方式，來維護「整體中國人」的主權，並共同開發之。至於「可獨享亦可排他」的部分為兩岸各自的「私有財」(private goods)。這部分是統合過程中雙方所最堅持者，可留在最後階段再作解決(張亞中，2000：273~276)。

上述四種組合及其發展優先順序的論述，足供兩岸真欲進行整合時的參考。但如果我們將上述四種組合的整合論述，和前述五項詮釋的內容一併觀察，將不難發現：由於中共的「一國兩制」在其「一個中國原則」的概念下，蘊含著兩岸間的主從關係，除非我國向中共宣示臣屬，否則超國家機制將無由建立。因此，即便是跨越道德界限的人道財貨--「純公共財」，因一方認為可能有象徵性的政治意涵，也將難以整合。

其次，就整合過程中所須借重的精英份子來說，在民主體制下的台灣，精英份子必先體察民意，以了解整體社會的主流脈動，才能做出正確的抉擇。從兩岸整合的實質面進一步觀察，無論那一層面的整合，政治體間的民眾都必須先有共屬一體的感覺，大陸人民在單一的意識形態之灌輸下，固然多有台灣是中國的一部分之共識。「但台灣民眾對大陸的情感卻日漸疏離，對大陸政府的評價更日趨負面，根本不利於兩岸的整合」(高朗，2002：67)。人民之間的認知如此，政治精英間的認知又何嘗不如此？特別是對兩岸政治制度差異的疑慮，民主與獨裁、資本主義與社會主義是否相容的省思，都是讓台灣人民與政治精英，在判斷整合之利弊得失時，趨向保守的原因。因此，現階段兩岸是否真有依照某一整合理論的版本，進行初步整合的實質空間？正如高朗教授所指出的，新功能主義最大的貢獻，在於突顯政治力在整合過程中所扮演的角色，但實際上並無法預測整合的結果(高朗，2002：51)，所以上述問題的答案恐怕並不樂觀。

至於能夠主動推動整合，而居於最重要的關鍵角色之政府，其面對整合的態度又是如何？中國政府顯然比較在意「祖國的統一」，而不在意台灣的民意，或只願選擇性的認知與理解它們所想要的「意見」。另一方面「很明顯的，台灣官方目前只想緩和兩岸整合的進程，以確保自身的安全與自主性，故維持現狀成為台灣上下一致的願望，絕大多數人的內心其實既不想『統一』也不想『整合』，只想保有自主性，希望藉由時間的推移，慢慢解決兩岸間幾十年解決不了的問題」(高朗，2002：71)。上述高朗教授「從整合理論探索兩岸整合的條件與困境」的研究結論，或可提供現階段思考各種兩岸整合模式的構想者理解，為何目前各種構思，最終大都僅能流於理論層次的探討而已。

第二節 台灣地位爭議之相關論述

兩岸問題的根源，自始即源自於兩岸的分裂與分治。一九四九年以後，中華人民共和國政府與中華民國政府，雖分別對大陸地區與台澎金馬地區有效的行使其治權，但也都宣稱是中國唯一的代表，亦即雙方政府都認為「世界上只有一個中國」，所差別者不過是雙方對中國主權擁有的競爭而已⁷。在此一認知之下，「台灣為中國的一部份」，雙方並無歧見。一九七二年美國總統尼克森 (Richard Nixon, 1913~1994) 訪問中國大陸，與中共總理周恩來在上海所簽署的《美中聯合公報》(The joint U.S.-China communique) 中，即明白指出：「美國認識到(acknowledges)⁸，在台灣海峽兩邊的所有中國人都認為只有一個中國，而台灣是中國的一部份。美國政府對這一立場不提出異議」。

一九七九年美國與中國的《建交公報》(Joint communique on the establishment of diplomatic relations between the United States of America and the People's Republic of China) 中美國再度重申，美國認識到(acknowledges) 中國之「只有一個中國，台灣是中國的一部份」的立場。儘管中共公佈與美國建交公報的中文版中將「acknowledges」翻譯成了「承認」，但在同一份文件中，「美國承認中華人民共和國政府是中國的唯一合法政府」中的「承認」二字，英文版的文件中明載的卻是「recognizes」。「acknowledges」和「recognizes」的語意有所歧異，顯然美國對「台灣是中國的一部份」的中國方面說法，保留著若干彈性的空間。而在國際社會中，部分不願承認北京對台灣擁有主權的國家，紛紛迴避「承認」的字眼，如加拿大政府以「注意到」(take note of)、日本政府以「充分理解與尊重」(fully understand and respect) 等模糊的字彙，載入雙方建交的官方公報之中 (Shen, 1982: 77~78)，致使台灣的國際地位獲得更寬闊的想像空間。

台灣是否為中國的一部份？除了因兩岸的分立，造成「中國」的定義須再作確認才能準確地答覆外⁹，也因為部分重要國際社會成員的模糊策略，再加上主張台灣獨立的若干人士，為尋求獨立的理論基礎，而創設出台灣地位未定的論述，期盼以台灣人民自決的方式，來解決或確認台灣主權的歸屬 (彭明敏、黃昭

⁷ 一九九一年五月一日，中華民國政府宣布終止動員戡亂時期、廢除臨時條款。同時「為因應國家統一前之需要」，以追加條文而不動憲法本文的修憲模式 (以示對中華民國法統的延續)，對部分憲法條文作了必要的增修。至此，中華民國政府已務實的面對了兩岸政府同時存在，並各自在管轄地區行使治權的事實，但此一改變並不影響其對「中國主權唯一」的認知。

⁸ 「acknowledge」一字也有譯成「認知」者 (陳荔彤, 2002: 35)

⁹ 對於承認中華人民共和國政府是中國政府者而言，台灣屬於中華人民共和國所代表的「中國」之一部分，台灣當局不過為一個政治實體；然而，就承認中華民國政府是中國政府者來說，與前述主張恰好相反，它們認為台灣屬於中華民國，而北京當局僅是一個政治實體 (黃異, 2001: 599)。當然，也有人認為台灣屬於中華民國，而中華人民共和國政府和中華民國政府，是「一個中國」之下的兩個並存之政治實體。

堂，1995：230~232)；更有以台灣本來就是一個主權獨立的國家，她的國名目前叫做中華民國，而希望能進一步「正名」者(陳隆志，1999c：64)。

前述諸多不同政治立場者，對於台灣地位或主權歸屬的多元主張，恰成今日台灣內部人民對國家認同混亂、緊張；社會認知混淆、對立的重要原因。本節擬先敘述台灣歷史的變遷，從而釐清台灣地位或主權歸屬的核心問題；進而針對台灣地位未定論的台灣獨立主張或台灣主權獨立之訴求，探討其合理性；最後分析兩岸對於「一個中國」與「台灣是中國的一部份」，在認知上的共同性與異質性，以便能確切的了解台灣問題糾結纏繞的真正面貌。

第一項 台灣歷史的變遷

台灣與中國的歷史脈絡源遠而流長，目前居住在台灣的人民，除系出「南島語族」的原住民族後裔¹⁰，其人口佔極少部分外¹¹，絕大多數人的祖先來自於中國大陸。因此，台灣承襲了諸多中國的民族文化與風俗習慣。唯台灣因地屬海島，位居中國東南外海的邊陲，自古以來海運發達、商業活動頻仍，因而呈現出典型的移民社會之風貌。再加上近四百年來歷經西班牙、荷蘭、明鄭、滿清、日本及國民政府的統治，所鑄鑄的現代化文化，與中國之大陸性文化，仍有其一定的差異¹²。

在中國古代的典籍中，即有諸多疑似與台灣相關的記載：如《三國誌孫權傳》中記載，西元二三〇年吳主孫權派將軍衛溫、諸葛直率甲士探訪「夷洲」；三國時代吳人沈瑩於西元二六四年作《臨海水土志》，記載了「夷州」的地理與民情風土；《隋書》指出隋煬帝曾於西元六〇七年派遣朱寬等、西元六一〇年派遣陳稜等探訪「流求」，《隋書》〈東夷列傳〉中也有「流求國」的紀錄；西元一二二五年南宋福建路市舶提舉趙汝适著《諸番誌》，書中亦有〈琉球〉篇(吳密察，

¹⁰ 台灣的原住民族，依據民族學的分類，屬於蒙古人種的一支，即所謂「海洋蒙古人」，屬於「原馬來人系統」(Proto-Malayan System)的南方人種(董芳苑，1991：85；凌純聲，1958：1；衛惠林，1958：32)；語言為「南島語族」(Austronesian Family)的「印度尼西安」(Indonesian)支系(丁邦新，1980：10；馬淵東一，1986：47)；文化上屬於東南亞文化圈中「印度尼西安文化群」(Indonesian Culture Group)，其文化特質不同於中國、印度與回教文化，大約有三十餘種文化特徵(董芳苑，1991：86~87；衛惠林，1958：32~33)。

¹¹ 根據行政院原住民族委員會，於2004年4月30日公佈的統計資料顯示，台澎金馬原住民族共計448093人，約佔該地區人口總數之百分之二弱。

參看「行政院原住民族委員會」網頁(<http://www.apc.gov.tw/vpload/govinfo/aps/9304/aprp5103.htm>)。

¹² 舉例而言，台灣在威權體制時代，人民的政治參與容或有所拘限，但也有不參與的自由，因此給社會留下通往世俗的巨大空間，各種「次級文化」或「亞文化」都可以在禁忌之外發展，這使台灣在「解嚴」之前，就已產生文化的多元與世俗傾向。而大陸卻由於對文化資源和人的心靈過度摧殘與禁錮，精神貧乏與文化單一，「次級文化」無從滋生。文革之後，大陸社會對毛澤東解咒和恢復人性，但總缺乏文化精神的內驅力(蘇曉康，1993：131~132)，因此多元價值的尊重與包容，不易在此種文化土壤下根植。

2000：9~10)。無論「夷洲」、「夷州」、「流求」、「流求國」或「琉球」的記載，都有人懷疑或認為指的就是台灣。一九九三年中華人民共和國國務院發表的〈台灣問題與中國統一〉白皮書¹³中就宣稱，「台灣古稱夷洲、流求。大量的史書和文獻記載了中國人民早期開發台灣的情景。距今一千七百多年以前，三國時吳人沈瑩的《臨海水土志》等對此就有所著述，他們是世界上記述台灣最早的文字」。

至於中國歷代政府對台設官統治，有學者認為早在十二世紀時，宋朝政府便曾派兵駐守澎湖，並將澎湖劃入福建省泉州府晉江縣管轄（丘宏達，1995：527）。十三世紀元朝至元年間，亦曾在澎湖設置「巡檢司」，隸屬於福建省泉州府同安縣¹⁴。西元一三七二年（明朝洪武五年），明太祖朱元璋派部將湯信國進行海島攻略，其後湯信國以澎湖島民叛服無常，建議將澎湖所有住民移居中國大陸，並廢止「巡檢司」¹⁵。值得注意的是，以上設官統治的記載，多限於澎湖，似乎尚未及於台灣本島。唯總體來看，中國對台灣的發現與記錄為時甚早，再就澎湖與台灣的地緣關係而言，明朝之前雖無直接在台建置統治的記載，但中國先民對台灣之涉足與開發，應是信而可徵的。

西元一六二二年（明朝天啓二年），荷蘭佔領了澎湖島並構築要塞。但明朝並不容許他國佔領澎湖，兩國遂發生戰端，荷蘭因戰事不利而於一六二四年撤退到台灣本島，並在現台南安平建築熱蘭遮城（Zeelandia），置台灣政廳，派台灣太守（Governor and Director of the State of Tayouan and Formosa）駐守統治。一六二六年西班牙佔領台灣北部，在現基隆築聖沙瓦多（San Salvador）城，一六二九年再於現淡水築聖多明哥（San Domingo）城，更在聖沙瓦多城設置台灣長官官署，隸於馬尼拉總督管轄（彭明敏、黃昭堂，1995：5~6）。但不論是荷蘭或西班牙，在台灣都不過是區域性、小範圍的經營規模，並無擴及全島的統治。

荷蘭與西班牙因在台利益的衝突，兩國艦隊不斷發生海戰。一六四二年（明朝崇禎十五年），荷蘭成功的將西班牙勢力逐出台灣，並取代了西班牙在台灣北部的區域支配權，但仍然不屬於全島性的統治。一六六一年（清朝順治十八年），以「反清復明」為號召、受「南明」永曆帝冊封為「延平郡王」的明朝遺臣鄭成功，率領部眾進攻台灣，謀為復國再起的根據地。一六六二年荷蘭在台守軍向鄭成功投降，結束了荷蘭在台三十八年的經營。彭明敏教授與黃昭堂教授指出，鄭成功的勝利，在台灣史上有其劃時代的意義。由於鄭成功對澎湖島和台灣島的統治，使得兩地首次被置於同一支配者之下，第一次成為政治的統一體（彭明敏、黃昭堂，1995：7）。

¹³ 中華人民共和國台灣事務辦公室，〈台灣問題與中國統一〉白皮書，（北京：1993年8月）。
<http://www.china.org.cn/WhitePapers/ReunificationOfChina/ReunificationOfChinaC.html>

¹⁴ 參見清人柯劭忞撰《新元史》全二五七卷，清乾隆年間刊印，第二五三卷，列傳第一五〇卷，外國五，琉求項。此處所稱之「琉求」，就是指台灣島。

¹⁵ 參見林豪撰《澎湖廳志》全十三卷，清光緒十九（1893）年序，第二卷規治·建置沿革。

西元一六八三年（清朝康熙二十二年），清兵進入台灣，降服了鄭成功的第三代繼承人鄭克塽，將台灣與澎湖納入版圖。前述彭明敏教授與黃昭堂教授認為，台灣與澎湖第一次成為政治的統一體，「在台灣史上有其劃時代的意義」。而如果從政治的延續性觀察，清朝政府「將台灣與澎湖納入版圖」之舉也可以說是「在中國史上有其劃時代的意義」。丘宏達教授似乎也持類似看法，他認為荷蘭於一六六二年二月一日正式簽署降書，將台灣交給鄭成功後，「台灣自此正式劃入中國版圖」（丘宏達，1995：528）。值得注意的是，澎湖島也自此而後成為台灣的一部分，和台灣成為命運的共同體。

清朝政府對於台灣的統治，歷時二百一十二年。期間曾將台灣編入福建省設台灣府，一八八五年（清朝光緒十一年）九月五日，更將台灣從福建分離出來單獨設立行省，改「福建巡撫」為「福建台灣巡撫」¹⁶，首任巡撫為劉銘傳。一八九四年清朝政府與日本爆發「甲午戰爭」，清朝戰敗，與日本簽訂「馬關條約」，將台灣與澎湖割讓給日本，作為和談條件的一部分。一八九五年（清朝光緒二十一年）五月八日，兩國交換「馬關條約」的批准書，台灣從此成為日本的殖民地。當日軍來台接收之前，台灣士紳因不願接受日本的統治，曾於同年五月二十五日宣布獨立，成立台灣民主國，並推舉當時的巡撫唐景崧為總統。但六月二日，日本在台統治機關——台灣總督府成立，利用優勢的軍力進行佔領。唐景崧及其領導幹部無力抵抗，或逃亡或潰敗，台灣民主國如曇花一現，一八九五年十月十九日，全台底定。至此，日本統治台灣，直到一九四五年（中華民國三十四年）八月十五日第二次世界大戰結束，日本宣布無條件投降，台灣歸還中華民國，日本在台統治足足超過五十年。

一九一二年一月一日，以孫中山為代表的同盟會革命黨人士，推翻了大清帝國，締建了中華民國。中華民國政府繼承了清朝政府統治權所支配的範圍（領土）與對象（人民），除有效行使其國家主權外，並履行所有清政府對國際社會的承諾與條約。但此時日本國勢正強，對外擴張的帝國主義思維無日不已。一九三一年九月十八日，在中國東北地區發動九一八事變，成立「滿州國」，為擴張勢力到中國華北地區預作準備。一九三七年七月七日盧溝橋事變發生，中國與日本終於正式以武力進行攤牌。一九四一年十二月八日，日本偷襲珍珠港，美日太平洋戰爭展開。次日（十二月九日），中華民國在事實對日戰爭四年多後，正式對日本作法律形式上的宣戰，中華民國也成為美國、英國、蘇聯等同盟國的一員。

¹⁶ 清廷將台灣設省後，本擬將原「福建巡撫」改為「台灣巡撫」，並任命劉銘傳為首任巡撫。但劉銘傳認為台灣財政收入匱乏，往昔各項支出都仰賴福建。台灣如果建省，行政官署或開山撫番等等各項建設的支出非常龐大。福建如果因省份不同而停止對台支助，台灣設省的效果將大打折扣，因此建議台灣暫緩設省。清廷認定台灣建省有其必要性，除要求福建省及各海關，連續五年、每年接濟八十萬兩，共同協助台灣外，並將「台灣巡撫」改為「福建台灣巡撫」，藉以消除劉銘傳「台灣可能被福建孤立」的疑慮（吳密察，2000：86）。

一九四三年十一月二十二日至二十六日，同盟國四強（美國、英國、蘇聯、中華民國）中的美國、英國與中華民國等三國元首（英國為首相），在埃及的開羅（Cairo）舉行了為期五天的高峰會議¹⁷。會議的共識於同年十二月一日正式對外發表，是為開羅宣言（梁敬鐸，1978：146~147）：

羅斯福（Franklin D.Roosevelt, 1882~1945）總統蔣委員長介石邱吉爾（Winston Churchill, 1874~1969）首相，偕同各該國軍事與外交顧問，已在北非舉行會議完畢，特發表宣言如下：

三國軍事方面人員，關於今後對日作戰計劃，已獲一致意見。三大盟國決以不鬆弛之壓力，從海陸空各方面加諸殘暴之敵人，此項壓力，已經在增長之中。我三大盟國此次進行戰爭之目的，在制止及懲罰日本之侵略，三國絕不為自己圖利，亦無拓展疆土之意思。三國之宗旨，在剝奪日本自一九一四年第一次世界大戰開始後，在太平洋上所奪得或佔領之一切島嶼，及使日本在中國所竊取之領土，如東北四省台灣澎湖列島等歸還中華民國。其他日本以武力或貪慾所攫取之土地，亦務將日本驅逐出境。我三大盟國稔知朝鮮人民所受之奴隸待遇，決定在相當時期使朝鮮自由獨立。基於以上各項目的，三大盟國將繼續堅忍進行其重大而長期之戰鬥，以獲得日本無條件之投降。

開羅宣言明確的宣布，第二次世界大戰後，日本應將台灣與澎湖列島歸還中華民國。這一項同盟國間的「一致意見」，在一九四五年七月二十六日，由美國總統杜魯門（Harry S. Truman, 1884~1972）、中華民國國民政府主席蔣介石（1866~1975）及大英帝國首相邱吉爾共同具名，所發表的波茨坦宣言中再度獲得確認¹⁸，宣言中第八條重申「開羅宣言之條件，必將實施」（丘宏達，1996：929）。日本於同年八月十四日，向聯合國表示願意接受波茨坦宣言，無條件投降後，九月二日在東京灣內的美國密蘇里號軍艦上，日方代表簽署了投降文書，也約定將「誠實的履行波茨坦宣言的條款」。聯合國最高統帥麥克阿瑟（Douglas MacArthur, 1880~1964）將軍，隨即發布聯合國第一號命令：「在中國（東北地區除外）、台灣與越南北緯十六度以北地區之日本全部陸海空軍應向中國戰區最高統帥蔣介石將軍投降」。蔣介石主席派何應欽將軍代表中國戰區之受降，何應欽再命陳儀（日本士官學校畢業）為台灣地區受降主管（李筱峰、林呈蓉，2003：229）。

¹⁷ 第二次世界大戰期間，同盟國由美國總統與英國首相發動的高峰會議即有十四次（梁敬鐸，1978：3~4），但涉及或影響台灣地位的會議除開羅會議外，尚有一九四五年七月十七日至八月二日的波茨坦（Potsdam）會議。

¹⁸ 原本在波茨坦宣言上屬名的只有美、中、英三國領袖，但一九四五年八月八日，蘇聯宣布對日作戰，同日也發表參加該宣言的聲明，戰時的同盟國四強同時見證了「戰後日本應將台灣與澎湖列島歸還中華民國」的是項主張。

一九四五年十月二十五日陳儀以台灣行政長官身分，代表中華民國在台北投降，並頒布「行政長官第一號命令」，內容申言：「遵照中國戰區最高統帥兼中華民國國民政府主席蔣（介石）及何（應欽）總司令命令…，指定本官及本官所指定之部隊及行政人員，接受台灣、澎湖列島地區日本陸海空軍及其補助部隊之投降，並接收台灣、澎湖列島之領土、人民統治權、軍政設施及資產」。同時透過廣播電台聲明：「台灣及澎湖列島已正式重入中國版圖，所有一切土地、人民、政事皆已置於中華民國國民政府主權之下」（侯暢，1966：87）。

二次戰後，中國共產黨在蘇聯的扶植之下日益坐大。一九四九年十月一日，中共佔領中國大陸，宣布成立中華人民共和國。中華民國政府則轉進台灣，治權及於台灣、澎湖、金門與馬祖。雙方隔海而治，相互競爭、鬥爭，以迄於今。

第二項 台灣地位的主張

台灣與中國分離五十年（1895~1945）後，因二次大戰的結束終告統一。唯僅只四年（1945~1949），又因中國內戰而再度分立分治。中華民國政府來台後，無論是政府領導階層，或一九四九年前後隨政府來台的大陸人民（以下通稱新住民），與台灣社會或民間，彼此都需要一定時間的學習與磨合。新住民們經過五十餘年（1949~2005）來與台灣社會的相互作用，特別是在民主轉型過程中，已逐漸在「台灣規模」的社會土壤裡生根奠基（若林正文，1994：258~259）。與此同時，台灣人民在文化、認同、歷史觀及世界觀也歷經了一次再「中國化」的社會過程（林碧炤，1991：34~35）。可以說，融合了中國文化與在地各族群文化，再經過現代化與世界化的淬練後的台灣文化，已擁有了多元文化的新價值內涵。這種內涵有機會成為中國大陸的燈塔，成為兩岸相互學習、交互作用的典範，進而逐漸引領海峽兩岸日趨統合。

然而，揆諸兩岸分道揚鑣、各自發展後的政治現實，雙方潛存的問題本質至少包括（黃城，2001：6）：第一、雙方對國家發展的意識形態之殊異；第二、雙方權力的持續對抗；第三、兩岸間政經社會制度的不同發展。故而導致了海峽兩岸從一九四九年開始，便在國際間進行「一個中國」代表權的激烈鬥爭；兩岸間更有國家生存權的生死搏鬥。也在此同一時期，逐漸有另一些人開始思考「兩個中國」或「一中一台」的可能性。就其出發點，有些固以中華民國的生存發展或華人世界民主典範的存續為思考¹⁹，持此一主張者，對中華民國的終極看法，可能因不同的時空發展有其不同的主張，吾人暫且不論；但有些則是為使台灣能脫離中國而獨立，尋求其必要的理論基礎。這又可分為主張「台灣地位未定」與主

¹⁹ 雷震主張目前在台灣植基的中華民國，應更名為「中華台灣民主國」，可視為此類型的代表。持此一觀點者，基本上將「兩個中國」或「一中一台」視為對抗中國併吞的手段而非以分裂中國為目的。

張「台灣主權獨立」的兩種論述，不論何者，其最終目的，可能殊途同歸。以下我們將探討這兩種主張。

一、**台灣地位未定論** 持「台灣地位未定」的主張者，大抵從以下幾個角度來論述：

第一、**歷史不能確認台灣自古屬於中國** 論者認為引中國古籍文獻，並不足以支持台灣為中國之「固有領土」。「領土」是國家統治權所行使的範圍，國家在其領土以內，一方面能積極的行使本國統治權；他方面也可以消極的排除外國統治權的行使（管歐，1997：36）。因此，在現代國際法上，一個國家對其領土必然擁有最高的支配權。中國古籍文獻中所記載的地名，如「夷洲」、「夷州」、「流求」、「流求國」或「琉球」等，是否就是今日之「台灣」，已有疑義而猶待考據。如進一步觀察，卻有更多的文獻可以反證，包括明朝以前的歷代帝國不但未將台灣視為領土的一部分，清朝乾隆年間福建巡撫陳大受就曾說，台灣到了明朝時「不過為日本、荷蘭互市之地」，更顯見其未受中國統治權的支配與管轄²⁰（李筱峰，2001：136~142）。而明朝末年，荷蘭、西班牙卻陸續在台灣部分地區實質管轄，如本節第一項「台灣歷史的變遷」中所述，故部份人士據此認為歷史並不能確認台灣自古屬於中國，台灣也不是中國的「固有領土」。

第二、**種族因素不能成為領土主權歸屬的法理基礎** 論者以為中國人（漢人）大批移民進入台灣的信史，應在十七世紀清朝政府統治時代，此時台灣早有原住民族在此定居，並且有其政治單位的存在²¹。清政府雖於一六八三年控制全台，並不斷有漢民族的大量移入，致使今日台灣約百分之九十八為華裔住民。姑不論馬關條約曾有割讓台灣的主權讓渡事實，僅就人種而論，「縱使幾乎所有生長在台灣的人民都是中國人種，但是台灣自日據時代迄今，已經脫離中國大陸統治一百年，並已發展出獨特的主體性，如果中國大陸辯稱，中國有合併台灣的資格，係基於台灣人是中國人的話，那麼類似的論點，是否也可適用於華人人口比例佔

²⁰ 《三國志》〈吳書〉：「（黃龍）二年春月正，遣將軍衛溫、諸葛直將甲士萬人浮海求夷洲...，得夷洲數千人還」。並無直接證據證明「夷洲」即「台灣」，即便「夷洲」就是「台灣」，也只能證明三國時之吳國，曾來台擄人而回，卻無由證明曾設官治理。《隋書》〈東夷列傳〉記載隋煬帝曾派人到「琉求國」，「擄其男女數千人，載軍實而還，自爾遂絕」。琉求國固然是指台灣，且擄人之後，便與台灣斷絕了（自爾遂絕），不是反證台灣不屬於中國？《明史》〈外國列傳〉：「雞籠山在澎湖東北，故名北港，又名東番，去泉州甚邇」。雞籠山固指台灣，明史卻將其與日本、琉球、呂宋等，同列於「外國列傳」中，顯然不認為是明朝領土（李筱峰，2001：137~139）。李氏以上述記載，論證台灣非中國固有領土。彭明敏與黃昭堂氏也引述，林豪《澎湖廳志》與戴天昭《台灣國際政治史研究》的記載或論述指出，明朝將澎湖棄置長達二世紀之久，在那其間，澎湖成為日本和明朝海盜的巢窟，顯見明朝對澎湖的統治並不積極（彭明敏、黃昭堂，1995：5）。

²¹ 一六二四年傳教士萊特（D. Wright）曾敘述台灣島內分成了十一個政治單位，分別是 1.Soulang 一帶，2.Bay of Kabelang，3.屬於 The King of Middag 的 dominion，4.Pinapa，5.Sapat，6.Takabolder，7.Cardeman，8.以 Deredou 為首府的十二個村聯合，9.Tokudekal，10.Pukkal，11.Perucuzi and Pergnu（Campbell，1906：6~7）。

百分之七十五的新加坡？或德國兼併奧地利、俄羅斯合併烏克蘭、白俄羅斯的基礎？（陳荔彤，2002：10）」準此，論者以為種族因素不能成為台灣領土主權歸屬於中國的法理基礎。不過值得注意的是，陳荔彤教授的論述，在其本身的結論中，也並不排除「中國統治的先例與種族因素，對於台灣、澎湖屬於中國領土主權的主張，提供了薄弱的依據」（陳荔彤，2002：10）。

第三、割讓台灣的馬關條約始終有效 論者以為，依據（維也納條約法公約）第五十一條（對一國代表之強迫）：一國同意承受條約拘束之表示，係以行為或脅迫對其代表所施之強迫而取得者，應無法律效果。第五十二條（以脅迫或使用武力對一國施行強迫）：條約係違反聯合國憲章所含國際法原則，以武力或使用武力締結者無效（丘宏達，1996：76）。馬關條約媾和談判期間，清朝全權談判代表李鴻章雖曾受日本暴徒狙擊，但當時的清朝政府並未將此一事件看成是對李鴻章的脅迫，且清廷在得知事實之後，仍批准條約（彭明敏、黃昭堂，1995：102），顯然不能引用（維也納條約法公約）第五十一條（對一國代表之強迫）及第五十二條（以脅迫或使用武力對一國施行強迫）之規定。再說，從一八九五年之後中國政府之行為，亦可得知中國政府本身亦確信馬關條約之效力，並服膺馬關條約對台灣、澎湖之處置²²（Chen and Resiman, 1972：599），馬關條約割讓台灣之舉應屬有效。

或謂一九四一年十二月九日，中華民國政府對日正式宣戰後，馬關條約及其附隨協定亦已一併廢止。但國際法學者奧本漢（Laurence Oppenheim）指出，為了建立一種永久情勢狀態而締結的政治性或其他條約，是不能在戰爭爆發時被一方宣告無效的（Oppenheim, 1952：304）。因此，一九五八年十一月，英國外交事務次長（the British Under-Secretary of State for Foreign Affairs）馬奎斯（The Marquess of Lansdowne）便宣稱：依據國際法，一個國家是不能僅以片面的廢止行為而重新取得其已經由條約而讓與的領土主權。因此，中國不能、也沒有在一九四一年的片面廢約後，便取得那些領土的權利²³。是以，割讓台灣的馬關條約始終有效。主張此一論述者，並非認為台灣領土主權仍隸屬日本，其主要目的，是想藉由馬關條約之有效性，建構台灣已不屬於中國的論證基礎，進而藉由下列二項主張，提出台灣地位未定之論斷。

第四、開羅宣言與波茨坦宣言，並未讓中國擁有再取得台灣領土主權的合法性 儘管開羅宣言明揭，同盟國將在戰後「務使日本在中國所竊取之領土，如東北四省、台灣澎湖列島等歸還中華民國」之誓詞；波茨坦宣言也重申「開羅宣言

²² 中華民國二十五年五月五日，國民政府所制頒之中華民國憲法草案（簡稱五五憲草）第四條，關於我國領土範圍之規定採列舉式，並未將台灣列入（林紀東，1987a：40）可為參考。

²³ 參見 Great Britain Parliamentary Debates, House of Lords, Official Record, Vol.212（13 November, 1958）（London: Her Majesty's Stationary Office, 1959），col.497。

之條件，必將實施」。但根據奧本漢對「宣言」所可能形成的國家間之權利與義務的論述中指出（Oppenheim, 1955：873）：

僅僅是一個政策或原則的普通聲明，在嚴格的解釋上，是不能視為有負擔義務的意願。就另一方面而言，以會議文件的形式，而由各國元首或政府所簽署的政治性宣言，和已經達成的具體協定，應該可以視為在相關國家間具備法律上的拘束力。

如上所述，論者以為開羅宣言僅對與會三國（美國、英國與中華民國）具有法律拘束力，但卻未為其他國家所認可。正式的說，它只是由美、英兩國向中國所作的承諾。就法的性質而言，它只是一個對未來的普通之「意圖聲明」(statement of intent) 而已²⁴，並無實質的法律效果以影響台灣主權的移轉。所以，法學家勞德派特（E. Lauterpacht）就堅持認為，開羅宣言本質上並不是以法律性文件的形式來表達的（Lauterpacht, 1959：186~187）。另外，日本雖然宣布接受波茨坦宣言的規定，但因沒有明確設定台灣主權轉讓的期限，也沒有任何明確的條款，提及有關此項主權轉讓的任何事項，職是之故，就波茨坦宣言和日本投降的相關國際文件觀察，「台灣、澎湖回歸中國當難稱已具法律效力」（陳荔彤，2002：15）。因此，開羅宣言與波茨坦宣言，既無拘束力與正當的法律效果，之後的舊金山和約也就無從遵行了。

第五、舊金山和約與中日和約確定了「台灣地位未定」之基調。一九五一年以美英為首的聯合國，和日本簽署了對日的媾和條約，即「舊金山和平條約」(San Francisco Peace Treaty)，又簡稱舊金山和約。當時由於中華人民共和國與中華民國已於一九四九年後分立於台灣海峽兩岸，兩岸政府都宣稱代表中國，同盟國間又各有其支持的對象，台灣與澎湖主權的歸屬，一時之間難以達成一致的共識，因此僅在舊金山和約之第二條第二項中載明「日本放棄其對台灣及澎湖群島的一切權利、權原與請求權」，而並未確認台灣與澎湖主權的歸屬。應注意的是，宣稱唯一代表中國的兩岸政府也都沒有參加舊金山和約的議定與簽署。

一九五二年四月二十八日，中華民國與日本簽訂中日和平條約（簡稱中日和約，本和約於同年八月五日生效），其中第二條規定：「茲承認依照一九五一年九月八日，在美國舊金山簽訂之對日和約第二條，日本業已放棄對於台灣、澎湖

²⁴ 彭明敏教授與黃昭堂教授就認為，「開羅宣言」(Cairo Declaration) 與「波茨坦宣言」(Potsdam Declaration)，準確的來說，應稱其為「開羅聲明」(Cairo Statement) 與「波茨坦公告」(Potsdam Proclamation)。蓋因「宣言」(Declaration) 通常對發表之國家或政府有一定程度的拘束力，其他如「聲明」(Statement) 或「公告」(Proclamation) 的拘束力，則少被論及。其論述可參考（彭明敏、黃昭堂，1995：126~136）。彭、黃二氏的辯正，如就日本投降後，依聯合國第一號命令的指示，台灣、澎湖地區向中國戰區最高統帥蔣介石將軍投降，中日兩國也確實依此規範，舉行受降儀式並交換相關文件觀察，稱「開羅宣言」與「波茨坦宣言」，恐怕更契合二氏之論證。

群島，以及南沙群島及西沙群島之一切權利、權原與請求權」²⁵，仍然沒有台灣與澎湖係「割讓」或「歸還」中華民國抑中國之國際法上的字眼。即便是一九七二年九月二十九日，中共與日本建立外交關係的聯合公報上，日本也只表達「充分理解和尊重」中共所重申「台灣是中華人民共和國領土不可分割的一部分」，及堅持「遵循波茨坦宣言第八條」（開羅宣言之條件，必將實施）的立場²⁶。爾後，國際社會部分人士或主張台灣獨立之若干人士，更據此推衍與論述台灣地位之未定論²⁷。

上述五點是持台灣地位未定論者常見的主張。就第一點與第二點而言，否定歷史與種族的因素，其主要目的在阻卻國際法上的先佔原則。然而中華民國政府並不對台灣主張先佔原則，在中華民國憲法增修條文中，不但承認台灣原住民族存在的事實（增修條文第十條第十一項），更明文規定應對原住民族作多種保障或扶助（增修條文第十條第十二項）。敘述歷史與種族的意義，在於描述現狀與事實源流，這和美國白人今日在美洲大陸與印地安人和平共處共榮，殊無二致。

其次，馬關條約在國際法上的效力無庸置疑。但一九四五年日本戰敗投降後，依開羅宣言與波茨坦宣言及聯合國指示向中華民國投降，並將台灣與澎湖歸還中華民國更是不爭的事實。一九五〇年一月五日美國總統杜魯門，發表對台灣政策的聲明中就指出：「在與這些宣言一致的情況下，福爾摩莎(Formosa)向蔣介石最高統帥投降，而在這過去的四年間，美國與其他同盟國已經接受了中國在台灣島主權運作的事實」（陳荔彤，2002：17）。對照杜魯門總統的說法，他所指的中國當然是指以蔣介石為代表的中華民國。

或謂一九五〇年六月二十七日，杜魯門總統在韓戰後的兩天，另行發表聲明指出：「福爾摩莎未來地位的決定，必須等到太平洋安全問題恢復後，與日本和平解決，或者由聯合國考慮而解決」（陳荔彤，2002：17），因而認為台灣地位未定。其實，這只是美國為防止台灣落入中華人民共和國手中的變通策略。蓋台灣屬於中華民國，中共則謀台甚切，企圖消滅中華民國而坐擁台灣。鑒於民主自由的制度乃是普世價值，民主自由的台灣（中華民國）才是符合中華民國全民、美國乃至於民主世界國家的期待與利益。杜魯門總統或法國龐畢度總統的說法（見

²⁵ 本文所述及舊金山和約與中日和約中之相關內容，轉引自（彭明敏、黃昭堂，1995：154、170）。

²⁶ 中共與日本建交聯合公報內容係參考〈中華人民共和國政府和日本國政府聯合聲明〉，收錄於《中華人民共和國條約集》第十九集，（北京：人民出版社），1977年11月出版，頁6~8。

²⁷ 在認為台灣地位未定的國際人士方面，如一九五五年英國外長依登(Anthony Eden)發表聲明指出：「英國皇家政府觀點，台灣與澎湖的法律上領土主權未確定(uncertain)或未決(undetermined)」(Cohen and Teng, 1990：108)；一九六四年法國總統龐畢杜(George Pompidon)也指出：「福爾摩莎由日本割讓出來，但並未歸屬於任何國家……(她的法律地位)必須由這些日子的其中一天來決定，將福爾摩莎人民的意願列入考量」(New York Times, April 24, 1964)。在台獨的主張人士方面，如前述彭明敏教授與黃昭堂教授《台灣在國際法上的地位》的論述（彭明敏、黃昭堂，1995）；陳隆志教授《當代國際法引論》中的觀點（陳隆志，1999b：60~61）等都是顯例。

下註 27)，基本上不應視為懷疑台灣領土主權的歸屬，而是為避免台灣被赤化，為確保民主自由的台灣（中華民國）而預作綢繆而已。

二、台灣主權獨立論 台灣主權獨立論者，實際上係從台灣主權未定論演變而來。當一九七一年聯合國以二七五八號決議文，決定了中國代表權歸屬於中華人民共和國之後，中華民國的國際活動空間即日趨受限，加上兩岸軍力的懸殊，台灣面對中國的威脅，所能選擇的應對方式更是相當有限。國際社會大部分國家已承認中華人民共和國政府是中國唯一合法的政府，雖然多數國家仍對中共宣稱「台灣是中國的一部分」之主張採模糊策略（如「認知」、「注意到」、「理解與尊重」中國此一主張的用語），但對於「中華民國」作為一個國際法上的主權國家，擁有相當的「事實主權」，卻刻意漠視或不予接受（施正峰，1999：58）。一九九八年六月卅日，美國總統柯林頓（Bill Clinton）訪問中國大陸，在上海圖書館與中國學者座談時，親口說出了未曾形諸文字的「三不政策」，即：「不支持台灣獨立，不支持兩個中國、一中一台，不認為台灣應該加入以國家為會員資格的國際組織」²⁸。此一說法，同樣彰顯了台灣（或中華民國）國際地位的窘境。

儘管中華民國在台灣具備領土、人民、政府及獨立與他國交往的能力，符合國際法上構成國家的基本要件，但國家地位不僅是一件事實，也是一項法定的權利主張。這項權利主張是否存在，則決定於相關事實和該主張是否受到爭議（蕭琇安，2000：364）。質言之，一個政治實體之國家地位主張，是否受到國際成員（特別是聯合國會員國）廣泛的接受或認同，是此一政治實體能否成為國際社會中之國家成員的重要關鍵。而在上述的前提下，目前台灣（或中華民國）顯然尚不具有國家之國際法地位（蕭琇安，2000：369）。主張台灣獨立的人士，據此認為應避免與中華人民共和國競逐中國代表權，承認「一個中國就是中華人民共和國，而台灣並不屬於中國」是必要的務實作法。單純台灣主權未定的思考，並不足以免除台灣被中國所併吞的危機。因此，認為唯有宣稱台灣主權獨立，才能普遍獲得國際社會的認同，成為擁有主權的國家，才能維護台灣的獨立自主（許慶雄，2001：85）。

台灣主權獨立的訴求，可以經由「國家分裂」或「人民自決」的途徑來達致。「國家分裂」的途徑是指，並不否定台灣的主權在二次戰後曾隸屬於中國（the State of China）的事實，但中國因內戰而分裂，台灣已由中華民國政府有效統治。特別是一九九〇年之後，台灣歷經多次自主性的修憲、國會議員全面改選及國家元首直接民選，台灣已經成為一個新而獨立的國家，它的國號依目前的憲法稱為

²⁸ “Remarks by the President and the First Lady in Discussion on Shaping China for the 21st Century” June 30, 1998.
http://pdq.state.gov/scripts/cqcg.exe?@pdqtest1.env?CO_SESSTION_KET=ZFWEGRCJRJX。

中華民國²⁹。但國號並不是國際法上國家的構成要素（陳隆志，2001：128），且兩個國家對於各自領土的爭議，並不影響國家資格的確認（廖福特，2000：20）。因此，台灣的國家主張（台灣主權獨立的訴求），並非基於國際法理論的分離主義（secessionism）而是近似於分裂國家（Divided State）的概念（蕭琇安，2000：367）。而人民自決的原則，則可分見於聯合國「公民與政治權利國際盟約」

（International Covenant on Civil and Political Rights）與「經濟社會與文化權利國際盟約」（International Covenant on Economic, Social and Culture Rights）第一條第一項的揭示：「所有人民都有自決權，她們憑這種權利，自由決定她們的政治地位，並自由謀求她們的經濟、社會和文化的發展」（丘宏達，1996：395）。台灣主權獨立主張者認為，「台灣主權未定」的狀態，在經由台灣人民透過有效的自決方式行使自決權後，台灣便能確定成爲一個國家（陳隆志，1999d：7，10~11）。

台灣主權獨立論者的終極目的，就是要造成台灣脫離中國而獨立的事實。一九八七年的美國涉外關係法彙編〔Restatement (Third), the Foreign Relations Law of the United States〕第二百零一條詮釋台灣地位時指出：「如果台灣要主張國家地位的狀態（statehood），在效果上她是意圖由中國分離」³⁰。這種情形不但不是目前台灣島內多數人民的共識，也將強烈的撞擊中共政權，迫使其提早攤牌作和戰的抉擇，更不利於亞太地區的安定及美國和全世界的共同利益。如前所述，得不到國際社會多數成員認同、支持與祝福的激進行爲，可能未達目的，即爲台灣帶來毀滅性的災難。

第三項 兩岸認知的異同

如前所述，中國代表權在聯合國的爭議，於一九七一年聯合國之二七五八號決議文出爐後，暫時告一段落。唯因兩岸政府都宣稱代表中國，雙方在外交競爭上，都採取「漢賊不兩立」式的零和遊戲。一九七一年之前，聯合國承認的中國是在台灣的中華民國；一九七一年之後，則是在大陸的中華人民共和國。不論是中華民國或中華人民共和國，都自認爲是中國的正統，對方則是暫時竊佔國土的叛亂團體。以中華民國而言，就制定了臨時條款，以適應國家動員戡亂時期之需要（董翔飛，1991：663），同時配合戒嚴體制的施行，以示對「一個中國」原則的堅持。中共方面對於「一個中國」的立場更是「嚴謹而毫無彈性」（陳荔彤，2002：202），一九六〇年中共總理周恩來就強硬的宣稱（Snow, 1962：760）：

若所謂的「台灣派系」以任何形式及名義——由蔣介石派系或其他黨派組

²⁹ 見陳水扁競選中華民國第十任總統（2000年）時所發表的「中國政策白皮書」。

³⁰ 原文爲 “If Taiwan should ever claim statehood, it would in effect be purporting to secede from China”，見 *Commentaries on the Restatement (Third) of the Foreign Relations Law of the United States, International Law*, et al. ed. (Washington, D.C.: ABA, Section of International Law & Practice, 1992), Section 201, R46。

成的——出現在聯合國，我們將斷然拒絕進入聯合國並與她們同席，以防止「兩個中國」的情況產生，此原則並適用於我們加入其他國際組織及會議。

由上可知，兩岸政府儘管在政治上有嚴重的矛盾或衝突，但「一個中國」的原則或立場，卻是雙方政府的最大公約數。這種情形一直持續到一九九〇年代初期李登輝總統執政的前期。

中華民國自退出聯合國後，在中共一面杯葛台灣參加國際組織活動，一面拉攏我國外交盟邦的策略下，台灣的國際舞台逐漸喪失³¹，邦交國更急遽減少³²。為彌補正式外交的不足，在非政府的組織方面，我國改採「不迴避、不退讓」的彈性原則（高朗，1994：29），又稱「實質外交」（趙建民，1994：197），但卻無法減緩國際孤立的局面。中共在國際社會對「一個中國」內涵的強勢主導，再加上自一九八七年台灣開放返鄉探親後，兩岸民間交流的大幅擴張，迫使台北當局不得不對以往堅持的「一個中國」原則與內涵重作評估。一九九二年五月，李登輝總統在國統會第七次委員會會議中即表示，中共目前對兩岸事務性談判策略是要加入「一個中國」的前提，我們應該謹慎應對，不要掉進圈套³³。

台灣要突破中國的外交封鎖，各類型具主權象徵意義的外交活動自不能避免，這當然會與傳統一元化的國家主權理論衝突。中共則一律以製造「兩個中國」或「一中一台」視之，而罔顧中華民國存在的事實。台灣對內固然可以自我認知「一個中國」就是中華民國，對外此一宣示則有現實上的困境。中共如不能或故意不理解這一層義涵，繼續向國際社會強力推銷「一個中國」就是中華人民共和國的論調，喪失了兩岸對「一個中國、各自表述」的模糊空間，「一個中國」的兩岸共識，將漸行漸遠。

至若兩岸政府對於「台灣是中國的一部份」論述的觀點，亦端視「中國」的內涵而定。「中國」如是指文化的、歷史的、未來民主自由為兩岸可接受的中國，則海峽雙邊的認知應有交集；唯若「中國」被指涉為目前兩岸的某一特定政權，則「台灣是中國的一部份」的論述，兩岸將產生高度的歧異。台灣在公元二〇〇〇年由主張台獨的民主進步黨取得政權後，兩岸對「一個中國」或「台灣是中國的一部份」的認知，更將南轅北轍。

³¹ 一九七九年中(台灣)美斷交後，因為失去美國的支持，台灣陸續地失去了國際貨幣基金會、世界銀行、國際開發協會...等席次。即便參加民間國際組織活動，都必須變更國號、國旗，始或有可能參與。中共的打壓與國際環境之惡劣可見一斑。

³² 一九七二年時台灣的邦交國尚有四十二國，到一九七九年與美國斷交時，則跌入只剩二十二個邦交國的空前谷底（高朗，1994：57~58）。

³³ 見台北：中國時報，1992年5月20日，版2。

第三節 國民主權與直接民權論述

兩岸關係就現階段來說既不是統一，也不是獨立（楊開煌，1996：330~347），兩岸間有許多糾葛的問題，其實都關乎著對主權的爭議，而主權的歸屬，則必然會影響到政治體制的走向。當全世界邁入民主憲政的潮流時，中共也不得不制頒憲法，宣示國家主權歸屬於人民³⁴，以符合時代的主流價值。但由於中共奉行社會主義制度，社會主義憲法的基本概念在於「人權死滅說」，這與我國或歐美先進民主國家的憲法，以保障基本人權為至上命題的觀念，相去天壤。同時，社會主義憲法反對實施權力分立，憲法中固然有保障公民基本權力的專章³⁵，但由於堅持人民民主專政及國家機構實行民主集中制的原則，故其憲法幾乎成為李文斯坦（K. Loewenstein）所謂的「語戲憲法」（Semantic Constitution）（李鴻禧，1995a：356~358）。

直截地說，中共的「人民主權」概念，與我國憲法第二條明定的「國民主權」理論，字面上雖無太大的差異，但在實踐上卻有重大的分野，這或許也是兩岸互信基礎薄弱、認知落差深遠的原因之一。

本研究擬探討的「公民投票制度」，基本上是「國民主權」理論的落實，更是「直接民權」理念的行使。以下我們將從主權理論開始探討，再進一步擴及國民主權與直接民權的相關議題與論述。

第一項 主權理論探討

德國學者萊布尼茲（Gottfried Wilhelm Leibniz）認為，必須具備以下三個條件，才能稱為主權國家（Knutsen, 1997：90~92）：

- 第一、國家有能力從事戰爭、結盟，以及處理與執行一般行政事務。
- 第二、國家有實際能力，在領土範圍內，有效地規範人民行為。
- 第三、國家有實際的軍事力量，足以抗衡任何外在勢力對其內部的影響。

就上述的論點觀察，主權（sovereignty）的概念與國家是密不可分的。十六世紀法國政治學者布丹（Jean Bodin），在他所著的《國家論》一書中，就將主權定義為：「不受法律約束，凌駕於公民和臣民以上的最高權力。」而主權更具有永恆的、非委派的、不可轉讓的及不可支配的屬性（李少軍、尚建新譯，1992：

³⁴ 中共一九八二年修訂的憲法第二條第一項明揭：「中華人民共和國的一切權力屬於人民」（許世楷，1995：318）。

³⁵ 中華人民共和國憲法第二章第三十三條至第五十六條，為「公民的基本權利和義務」（許世楷，1995：327~332）。

422~423)。布丹關於君主主權角度的論述，雖與現代主權理論不符，但他反映的是當時的「現狀」。更重要的是，他將國家的概念從基督教的統治理念中分離，奠定了現代國家的基礎。十七世紀荷蘭的格勞秀斯（Hugo Grotius），在論述國家主權的概念時，也與布丹的思想若合符節³⁶。

布丹與格勞秀斯的君主主權理論，到了十八世紀便受到了嚴厲的挑戰。一七六二年法國的大思想家盧梭（Jean-Jacques Rousseau）發表了《社約論》（The Social Contract），提出了人民主權的看法，強調國家主權是屬於人民，是公共意志的展現。並確立了主權不可轉讓（inalienable）、不可分割（indivisible）、絕對至高無上與神聖不可侵犯等原則（盧梭，2000：34~45）。國家主權既屬於人民，其權力之行使，自必須以人民多數的意願為公共意志。一七八九年法國大革命時，所佈告的《人權宣言》，便是以盧梭的上述諸原則為基底，認為主權係屬於人民，政府只是受人民付託行使主權的權力而已（登邑政，1992：84~95）。此後主權理論便循著此一軌跡而發展，而有傳統主權理論與現代主權理論之分。

德國學者耶林勒克（G. Jellinek）對於主權理論的闡釋，最足以說明傳統主權理論者的觀點。他指出（薩孟武，1993：42）：「主權是獨立的，最高的權力。第一特質（獨立的）是對外的，而表現於國家與國家的交際之時；第二特質（最高的）是對內的，用以比較國家與國內各種團體的關係」。易言之，對外主權是一種國際法上的權力，它表示國家對外獨立，除了受國際法的限制外，不受其他國家的支配或干涉；對內主權則是國內法上的權力，它是指主權對內最為崇高，優於國內之其他任何權力，且居於支配的地位。從而也引申出，主權對外獨立而神聖不可侵犯；對內則不可轉讓、不可分割且至高無上。中共將台灣視為「中華人民共和國神聖的領土的一部分」³⁷，領土為主權所行使的範圍，自然不容許台灣對外有獨立的國格，也不會轉讓或分割部分主權予台灣。在中共的眼中，台灣政府最多是其地方政府，又怎能分享主權或侵犯其最高支配權。

上述傳統的主權觀念，由於現今國際間互動的模式有了明顯的改變，諸如國際組織與跨國企業或各類型區域集團的興起，各國政府必須面對多邊與複雜的政經情勢。特別是國際間在高度的互賴，及高度經濟自由化的環境下，對內主權及控制力，可能需要相對的讓渡，以取得實質的利益。即便是向為各國所堅持或仰賴的軍事主權也有鬆動的現象。當代主權原則重要的代表人物辛斯利（F. Hinsley）就說：「儘管人們無拘束地談論主權的獲得、失去或被侵蝕的方式，主權都不是一個事實，它是一個關於政治權力如何行使，或是應該如何行使的概念或主張」（Hinsley，1996：1）。這樣的觀念或主張的行使，明顯的會受到國際法變動與國

³⁶ 格勞秀斯認為主權就是國家的最高統治權，他不受任何的限制。而主權是屬於國家的，在君主制的國家，主權自然就是屬於君主的（端木正，1989：54）。

³⁷ 中華人民共和國憲法序言明揭：「台灣是中華人民共和國神聖的領土的一部分」。

際組織作用擴大之影響。而造成國際法實質內涵改變，或國際組織作用擴大的主因，則是人類社會科技日益發達，文化日益昌明的結果。這可以從人權、環保及立法趨勢等跨國性因素來理解。

就人權議題來看，國民的基本人權不再是本國主權範圍內的事項。就環保議題來觀察，關於環保事項也已經不是某個國家主權行使的範圍，而是全球化的議題。再從立法趨勢來說，國內立法效力已屬國際的立法，而國際的立法則是經由三個以上的國家所共同簽屬的國際協定（薛婉凌，1994：33~34）。準此，多元主權的概念已然成形。而多元化是民主化的表徵，多元主權的形塑，自然不能脫離民主體制。因此，在現代主權理論中，儘管仍存有許多緊張的狀態，藉由權力與自主，或階級與民主之間的紛擾來呈現，但若能透過妥適的民主機制，成為各國政府與人民共同遵守的規範，就國際社會而言，將能獲致和平與穩定的穩固基礎；對個別國家來說，民主與法治的體系或人權與福利的保障，將能更趨堅實。就此而論，前述盧梭所提「國家主權屬於人民，其權力之行使，自必須以人民多數的意願為公共意志」的國民主權理論的本質，應是歷久彌新的有機體，其內涵將隨著時代的需求而逐步變遷與更形厚實。

第二項 國民主權理論

一、**君主主權** 國民主權理論在今日普受世人認同，而成為人類政治思想上的主流價值。回顧歷史，可知它並非一蹴而成的。古典的主權理論中，君主主權理論曾長期佔有市場。從神聖羅馬帝國皇帝及羅馬教皇的皇權在十三世紀逐漸式微後，歐洲各國國王競相強調本身權力的最高性與獨立性，藉以有效統御其封建領土，君主主權的概念乃應運而生（許志雄，1997：22）。加上前述布丹等人的理論建構，法王路易十四「朕及國家」的宣告，更將君主與國家畫上等號（陳新民，1999：72）。此時，君主國體與專制政體成為歐洲民族國家盛行的體制。

二、**議會主權** 盧梭提倡國民主權時並未立時蔚為風潮，但民主的體制卻為時人所醉心。英國在光榮革命之後，議會政治日趨成為國家政體的主要型態。由於議會政治乃是一種民選代議士，代替人民議事、論政、立法並決策的制度，再加上英國不成文憲法的憲政傳統，英國的議會（國會）得制定任何法案，交由行政機關或法院執行。全英國沒有任何人或任何團體，擁有較議會更高的權威，議會可立法、廢法，悉聽尊便。所以英國著名的憲法學者戴雪（A.V. Dicey）就指出，英國是一個「議會主權」的國家（Dicey, 1962：133）。

代議制度受到盧梭強烈的抨擊，盧梭認為主權不許代表，其理由正如主權不可讓渡一樣，因為公共意志是不可以代表的。所謂人民的代表其實不是代表，也不能為其代表，只是人民所委任的人員而已，實在不能做任何確定的行為。凡未

經人民親自批准的法律都是無效的——實際便不是法律（盧梭，2000：122）。因此，「議會主權」不可以存在。代議制度就今日觀之，它存在的必要性，在絕大多數的國家來說，應是無庸置疑的。但代表由國民授權，議會的權源即來自於國民，國家的主權自然應屬於國民而非議會，現在英國除主要的議會——下議院議員須定期接受選民的再授權（議會選舉）外，仍訂有公民投票的制度，以便必要時得以檢視國家主權者的公共意志。因此，議會又何能夸言擁有國家之主權？

三、國家主權 另一種主權的理論，是十九世紀由德國學者拉班德（P. Laband）與耶林勒克所倡的國家主權理論（薩孟武，1993：41），此一理論顯然有其刻意避開君主主權與國民主權爭議的意義。國家主權理論者認為主權係歸屬於具有法人人格的國家本身，國家內部機關或國民都只是國家形成的一部分，並不是主權的主體。這種論點，從國際社會的角度觀察有其一定的信度與價值。因為，國際社會乃是以國家為主體，國家最高意思的形成方式，並不是其他國家關注的焦點。所有國家意思的表示，都會被視為是該國的意思表示；所有國家最高機關的行為，也會被視為是該國的行為。因此，從國際社會的角度，來論述主權屬於具有國際法人資格的國家，應屬尚能接受。

但就國家內部而言，國家是個抽象的概念，國家的意思必須由國家機關來表達；國家的行為必須由國家機關來完成。國家機關眾多，各機關意思如分歧，就必須設法統一，以形成單一的國家意思。因此在實務上，國家需要有一個最高機關，以形成國家最高意思，或執行國家最高意思。然而，國家最高機關必須由自然人組成，捨去「人」的意思，屬於抽象概念的「國家」，又如何能有自己的意思？沒有「人」，國家又如何能執行國家最高意思？如此說來，國家最高機關與國家最高意思的歸屬，才是真正國家主權的歸屬。它歸屬於國王，則國家主權也就可稱為君主主權；它歸屬於全體國民，也就可稱為國民主權。

唯民主思潮興盛後，主權在民的理念已深入人心，由國家主權再導入君主主權的作法，已不易被社會大眾所接受；但二十世紀以來，作為民主主義反動力量的極權主義卻有可能藉著國家主權的糖衣，引民眾入彀，而遂行其極權獨裁的陰謀，納粹、法西斯及共產極權主義者即為顯例。故而即有論者指出，國家主權理論的論述，一方面阻止君主獨占統治權，具有進步色彩；它方面卻妨礙民主主義的大眾化，帶有強烈的反動性（許志雄，1992：126）。迨二次大戰後，以往被殖民的國家紛紛獨立，國民主權理論遂成為立憲主義國家的主流趨勢。

四、國民主權 國民主權理論可以說源自於十七、十八世紀的自然法與國家契約說，洛克(John Locke)與盧梭可為代表人物。洛克認為所有人生而自由、平等、獨立，非經本人同意，任何人都不能被剝奪這些權利。如果想剝奪個人自然的權利，而置於政治社會的束縛，除非人們相互同意參與、組成政治社會，以便共同

享受舒服、安全而和平的生活。此時，個人因已脫離自然狀態而與其他人共組社會，那麼他們必須把組成社會、遂行社會所必須的權利交給多數人。因此，政治社會的起源與構成，只不過是任何數目的自由人，它們之間能夠形成多數，同意結合成這樣一個社會，而這也就是世上任何合法政府的起源（洛克，2000：24~26）。簡單的說，洛克認為政府（國家）的權力是源自於人民的授權。盧梭也強調，人民是主權者，主權是國家意志力，也就是人民的總意志。每個人都將自己和自己所擁有的權利，交給共同意志來引導，經由彼此合作努力，每個人將成為社會不可分的一部分（盧梭，2000：20~21）。

綜合洛克與盧梭的論述，關於國民主權的內涵，我們可以如下理解，也就是在一個群體下，最高的政治統治權力其正當性的基礎，必須來自於國民，而不是國民以外的機制。換言之，國民主權的理論是架構在「國家為國民所建立、所組成，國民為所有統治正當性的根源」（蔡宗珍，1997：31~32）之基礎上。一七七六年七月四日美國《獨立宣言》就宣稱，政府的正當權力是由被統治之人民的同意中產生出來，任何形式的政府，當他對於這些目的有損害時，人民便有權利把它改變或廢除，重新建立一個新政府（楊永明，1996：139）。一七八九年法國大革命時所發表的《人權宣言》第三條也明揭：「一切主權本質上應淵源於國民，任何團體或個人，均不得行使非經國民賦予之權力」。

國民主權的理念從上述兩項宣言中獲得了肯定，但當時能夠真正在實定法中，落實國民主權理論的國家，畢竟仍屬有限。即使能夠入憲，統治者是否有參照立憲主義之精神來依法行政，俾能彰顯國民主權精義之誠意，亦令人頗堪疑慮。尤其是代議制度被世界各國普遍複製後，由於與民主相伴而來之政府效能不彰的現象，在在凸顯民主體制下的政府，必須對反對者，多方容忍、徵詢其不同意見，甚至於交互辯難，以取得政策上的最大公約數。因此，難以迅赴事機，儘速提供因交通便捷、科技發達後，國民在國內、外遭逢困難時，所亟須獲得的協助。故而造成部分國家的人民，反而產生懷念昔時專制時代的情懷，而予以專制獨裁者有可趁之機，造成二十世紀以來對於民主反動的最大逆流，前述納粹、法西斯及共產極權主義者乃應運而生³⁸。

³⁸ 民主逆流產生的原因固然不一而足，但除了前述對民主效能的失望外，政治野心家透過「民主機制」的合法授權而遂其陰謀者，亦兼而有之。其中透過國家緊急權之思想，所衍生的戒嚴令與緊急命令，都可能形成獨裁統治的效果。論者即指出，國家緊急權固屬必要，唯如超越憲法的範圍，聽由國家元首自由運用，殊有流於專制獨裁之危險（林紀東，1987b：78）。例如：威瑪憲法第四十八條，同意總統在國內治安秩序發生重大紛擾或重大變亂，而認為有必要時，可以頒布緊急命令，停止憲法所保障的人民基本權利；設置特別法院；使用兵力或其他強制執行手段等應變。特別是總統的緊急命令權，雖然也規定總統使用是項權利，須得議會通過。但因德國一次大戰後政黨林立，議會不易形成足以對抗行政權之團結而又有制衡效力的反對勢力，「所謂議會對緊急命令權的監督，成為具文」（鄒文海，1989：441~442），一九二〇年國會成立以前政府即頒行過七次緊急命令，一九二〇年到一九三二年之間更多達二百三十三次（張金鑑，1988：268）。興登堡總統發其端，希特勒踵其後並集其大成。無疑的，希特勒之獨裁大權，即源自於此項憲法權力。

二次大戰之後，國民主權理論普遍出現在各國實定法內。例如：法國第五共和憲法（一九五八年）第三條揭示：「國家主權屬於人民」；日本國憲法（一九四六年）第一條標誌：「天皇，為日本國之象徵，日本國民統合的象徵。此地位，基於主權所存在的日本國民之總意」；德意志聯邦共和國基本法（一九四九年）第二十條申言：「一切國家權力均出自人民」（許世楷，1995：66、102、135），再加上前述中華人民共和國憲法第二條「人民主權」的宣示，及中華民國憲法第二條「國民主權」的確立，可知世界人權潮流發展至此，國民主權理論之勢已沛然莫之能禦，無論單一國或聯邦國、不管民主政體或獨裁政體，都必須藉助國民主權理論來彰顯其政府統治的正當性。儘管主權歸屬的宣示，有其重要的象徵意義，然而主權行使的方式，才是檢驗國家主權歸屬，是否名實相符的主要手段或指標。這部分，我們將在本節第三項直接民權的部分再進行討論。

總之，民主政治是民意政治，讓展現民意的管道能夠公平暢通，使人人能自由表達其個人意志，是基本人權的保障。集合所有國民的個別意志，呈現最大多數公共意志以為國家意志，是主權歸屬於國民的體現，也就是國民主權理論的實踐。主張國民主權理論的國家，係昭告世人此一國家乃是基於人民之同意而設立，政府的權利亦必須源自於國民的託付或授權，始能取得正當性。現代國家大多透過國家機關，代替國民行使國家主權，儘管該國家機關權力的行使，或其合憲性與合法性，但如何證成該國家機關，所執行的國家主權確係國民總意志，則需要進一步釐清。

第三項 直接民權理論

著名的奧國學者熊彼特（Joseph A. Schumpeter）研究古典的民主理論時指出，十八世紀的民主哲學以為，民主的方法乃是達成政治決策的制度安排，人民藉此安排選出其代表組成議會，以遂行人民的意志而實現公益。對此，他提出了修正的意見而認為，民主的方法乃是達成政治決策的制度安排，在此種制度下，某些人相互競爭人民的選票，以獲得決策的權力（熊彼特，2000：73~75）。

依照熊彼特的說法，古典的民主理論與修正後的民主理論最大的差別在於：古典的民主理論認為，國民透過民主的方法所選出的代議士（或官員），能夠準確的認知民意、並無私的傳遞民意，以形成公共意志而實現公益。但修正後的民主理論，卻不認為人們所選出的代議士（或官員），會確知公益。易言之，代議士（或官員）們競逐的是政治決策的權力，而不是傳遞民意，以形塑人民所欲形成的公共意志。之所以造成這種差異，主要是人們對於代議士所欲扮演的角色有認知上的差距。以美國政治學者倫尼（Austin Ranney）對民意代表的分類來看，那是民意代表「委任說」或「獨立說」的爭論（倫尼，1998：318~321），此處暫

且不提。但不論古典的民主理論或修正後的民主理論，似乎都同意代議制度這種間接民權制度，得以作為政府體制的一部份。

美國知名的政治學者道爾（Robert A. Dahl）在分析作為一個現代大規模的民主國家（指目前一般國家，而非小國寡民如古代雅典城邦式的小型民主體制國家），所需要配套的政治制度時指出，大規模的民主需要（道爾，1999：97~99）：

- 第一、選舉產生的官員。
- 第二、自由、公正、經常的選舉。
- 第三、表達意見的自由。
- 第四、多種訊息來源。
- 第五、社團（包含國家）的自律自主。
- 第六、包容性的公民身分。

當然，上述的意見，都是從民主的操作性義涵來論述的。道爾針對第一點進一步的繼續闡示，他指出憲法規定，公民選舉產生的官員（包括議員），具有對政府政策制定的支配權。因而，現代的大規模民主政府都是代議制政府。道爾的理論有兩點值得關注：第一、他肯認代議政治，乃是現代民主國家，不可避免的政府體制。這一點無疑的也表達了與古典的民主理論或修正後的民主理論之共通看法。第二、「憲法規定，公民選舉產生的官員（包括議員），具有對政府政策制定的支配權」之論點，呼應了修正後的民主理論之論述。果真如此，我們首先可能必須嚴肅的檢討，前述倫尼對民意代表「委任說」或「獨立說」的意涵，並釐清其合理性；其次，代議制度乃是一種間接民主體制，就民衆的角度而言，可能只是間接民權的行使，是否合於直接民權的理想？其或不然，是否有更健全的策略？

一、民意代表「委任說」或「獨立說」評析 論者指出，代議制度實在是一種權宜性的機制。由於人民都親自與會，確實窒礙難行且諸多不變，乃不得不藉此權宜性的機制，由人民選出之若干代表，以代理人民集會議事（Farrand, 1937：561）。準此，民意代表個人的行動正當與否，完全決定於該代表是否確實服膺選民的「委任」，縱使代議士本人認為，選民的付託指示是錯誤的，他仍然必須抑制個人的反對，而遵循選民的委託與訓令，此即民意代表之「委任說」。質言之，民意代表若不服膺選民的「委任」，便不能代表民意，一旦民意代表不代表民意，則其作為民意代表的代表性與正當性，都將蕩然無存，而民主的本質勢將遭受侵蝕並無由附麗矣。

十八世紀的英國政治學家與哲學家柏克（Edmund Burke），對上述論點有不同的看法，他指出選民的意見應受到代議士的尊重與特別重視，是無庸置疑的。但代議士公正不阿的見解、成熟穩健的判斷、以及理智開明的良知，並不能因任

何人的意志或意願而讓步犧牲。政府與立法需要的是理性與判斷，而不是意志或意願（Burke, 1871：95~96）。因此，民意代表應該獨立的對公共事務行使自己的判斷，並絕不放棄自己理性、公正且具良知的決定，而向選民屈服。因為，選民絕不可能和民意代表一樣，能有效的獲得決策所必要的資訊與了解。如果人民認為該民意代表的獨立判斷是錯誤的，可以不讓他再度當選。人民能夠定期選舉其代表，即為民主的表徵，但民意代表如果不能獨立判斷，只能作為反映選民偏好的管道，則此種代議制度就稱不上是一個好的政治制度（Pitkin, 1969：19）。所以，民意代表本質上應是獨立的，是為民意代表之「獨立說」。

倫尼針對上述兩種說法提出了折衷的論述，他認為完全的委任說是不可能的，因為選民對於許多立法的議題，並不會有清楚而強烈的觀點；但民意代表的獨立判斷，如果脫離了民意的需求，顯然將背離民主政治為民意政治的理念。因此，應該將代議政治視為一種限制，容許民意代表在特定的情況下，根據自己的最佳判斷，在委任說與獨立說之間，自行調整取捨的比重（倫尼，1998：321）。倫尼這種主張，顯然是目前代議政治中民意代表屬性的主流觀點。既然代議政治這種間接民主體制無可避免，民意代表在特定的情況下，又被容許是一種「獨立」的代表，選民對於政策或法案的制定，將可能缺乏參與的管道，這點是不能不體察的。

二、代議制度——間接民權的困境 在古希臘雅典，公民達到法定年齡，都可以參加民會討論政事，是為直接民主制度的濫觴。但這種制度只能在面積小、人口少、公民教育程度高、對公共事務又具有熱誠的小規模地區實踐。須密特（C. Schmitt）就指稱，「在今日，要令一切的人同時聚合於一個場所，不是可能的事；對於每一個問題欲與一切的人商量，也不是可能的事。於是委託人民可以信任的人，組成委員會，決定國家大事，可以說是賢明之舉」（薩孟武，1996：167），代議制度乃應運而生。

代議制度的目的，是要將國民中的多元價值、利害關係或不同意見，導入議事殿堂折衝、調和，藉著民意代表尊重、理解、包容、接納等圓熟的政治技巧，在分歧的理念中，尋找出最大多數人可以接受的最佳政策，以為國民意志的共同呈現。但誠如達倫多特（Ralf Dahrendorf）的觀察指出，就代議制度的經驗性理解，民主體制實際上將淪為一種精英支配的模式，民主國家裡存在的是少數積極人士與多數消極人士；大部分國民對公眾事務，只會以消極的方式參與政治程序，但大部分的決定都委由少數精英處理（陳愛娥，1999：17~47）。這些決策的精英其決策理性如果不足，決策過程拒絕貼近民意，則寡頭政治難免再現。

再從人民的角度看代議制度可能的困境，可以發現人民在選出代表後，可能便由主權的擁有者，變成了被宰制的對象。在本節第二項的討論，我們曾經提到

「儘管主權歸屬的宣示，有其重要的象徵意義，然而主權行使的方式，才是檢驗國家主權歸屬，是否名實相符的主要手段或指標」。主權歸屬於全體國民，主權行使的方式，可能由國民直接行使，也可能由國民間接行使，無論由國民直接行使或間接行使，都必須經由國民集體行使的模式，而不能由個別國民單獨行使。所謂主權由國民間接行使，在民主國家來說，也就是國民經由投票的程序選出民意代表，由民意代表制憲或立法，指定某些國家機關代替國民行使國家主權。如我國憲法就授權立法院代替國民行使國家主權之立法權等。然而，這些被授權機關或被授權者，一旦取得了權力，便將授權者置諸腦後，而又以民意的代表者自居；另一方面，國民則確實無法對不適任（不代表民意）之民意代表約制時，國民主權理論顯然將會嚴重受挫而不能名實相符，個別國民——選前曾被民意代表奉為權力來源的國家主權擁有者，自然也就變成了被宰制的對象了。

總之，代議制度——間接民權的困境在於：第一、在人類政治史的經驗中，代議制度可能並不完美，但卻有其實際的需求而不能避免。第二、代議制度中的民意代表就其代表的性質觀察，「獨立說」在一定的範圍內是應該被承認的。但此一承認，必須承擔相對的風險，包括：民意代表圖謀個人私利、屈從利益團體壓力、受制於黨派政治利益……等等的不當考量，將使議會最終的決策與真正多數公益形成落差，甚至背道而馳。第三、代議制度很難避免，決策由少數精英份子寡頭壟斷的現象，一旦決策不依循民意而被視為議會政治的正常現象時，國民將從國家主權者的主體性角色，淪為被宰制的客體性配角。為避免或矯正此種缺失，直接民權制度的設計，或許不失為可行的考量。

三、以直接民權制度實踐國民主權理論 一般持憲政主義的學者，都同意憲法規範國家重要機關的組織和職權，同時也保障基本人權。國家重要機關組織和職權的規範，多採分權與制衡（check and balance）的原則，其要義旨在限制政府權力的濫用，期能保障人權。因此，保障基本人權才是立憲主義的主要要素（李鴻禧，1995b：26）。日本著名的憲法學者蘆部信喜，在論述立憲主義與民主主義時指出（蘆部信喜，1995：42）：

第一、由於國民想從權力的支配下獲得自由，必須要有民主制度，使國民能夠主動地參與統治；因此，只有在確立國民積極參加國政的體制下，確保自由始能實現。

第二、民主主義的基礎在於尊重個人的原理，所以必俟所有國民的自由與平等能夠確實保障，才能開花結果。民主主義並非單祇意味多數統治的政治，必須是具有立憲民主主義的實質。

上述兩位中、日憲法學者，無不同意保障基本人權是立憲主義的主要要素，而國民也須積極參加國政，在此體制下，才能確保自由權利及其他基本人權的實

現。換言之，在現代民主政治下的立憲主義國家裡，個人存在的價值、個人尊嚴的維護以及基本人權的確保，在憲法基本規範的建構裡，應不難顯現出國民主權理論產生的脈絡，這可從各國實定法中得到證明。而在各國普遍採行代議制度的同時，是否有直接民權行使的相關設計，將相當程度的影響到該國國民主權理論所受到實質保障的程度。

吾人確知，國民主權的保障，有賴於制度的設計。國民依照憲法程序所直接表達意志的方式，不外對人與對事進行投票。對人的投票建構了間接民主或代議制度的理論，對事的投票則成了直接民權的憑藉³⁹。而直接民權的行使通常表現在「創制、複決權」的行使或「公民投票」的制度，「創制、複決」與「公民投票」在某些定義下，應是同義而可以相互置換的⁴⁰。

在代議體制的運作下，國民受到政治精英的宰制，及國民因不易影響政治決策而對政治事務產生的疏離現象，是可以想像的。但如任令發展而不加以導正或矯治，勢將影響民主體制的正常發展。直接民權制度的設計或施行，便是針對上述代議體制的困境而創設的機制。直接民權制度旨在強化國民的政治參與熱誠，透過人民對於公共政策的參與、涉入及人民對公共政策的責任，喚起人民對政策的向心力，塑造人民當家作主的信念，解脫受宰制及高度疏離的陰影，排除無力感的傳統想法，促使政府更具能力來推動公共事務（林水波，1995：319）。由以上的討論我們可以相信，直接民權制度的設計或行使，對於國民主權理論的實踐，將有積極與正面的支持作用。

³⁹ 也有人認為「對事的投票是直接民主制度的憑藉」（黃勝興，2001：44）。本研究認為，如果直接民主制度的定義，是公民直接參與政治事務的討論或表決，如古希臘雅典城邦式的運作形式。此種制度在現代社會已幾乎沒有運作的空間，但直接民權是人民直接行使對事投票的創制複決權或公民投票權，此種國民主權的運用，在現今世界各國卻方興未艾。因此，在論述上，似乎仍以「直接民權」替代「直接民主」為宜。

⁴⁰ 關於「創制、複決」與「公民投票」在某些定義下，應是同義而可以相互置換的論述我們將在下一節「公民投票之理論基礎探討」中說明。

第四節 公民投票之理論基礎探討

公民投票的起源，咸信與古希臘時期的城邦國家，所實施的直接民主參政方式有關。當時雅典就已組成公民大會(Assembly)，年滿二十歲以上的男性公民，都有資格參與國家事務的決策。會中公民可以透過多數決方式，決議是否將官員或居民放逐出該城邦。這就是有名的「黑球表決」(blackball)與「貝殼流放制」(ostracism)⁴¹。上述放逐與否的投票，或可類比現代的罷免(recall)制度，一般認為這種直接投票的民主方式，就是公民投票制度的發軔。

古希臘時期的這種直接投票的民主方式，並沒有在古代或中世紀的政治上被繼續發煌與光大⁴²，直到近代民主政治的理念，成為歐美政治思想的主流，各國採立憲主義的精神，而奉民主制度為圭臬後，投票制度或民主參與的方式不斷改良，象徵直接民權的行使，與國民主權落實之公民投票制度，始又成為今日採行民主體制的國家所遵奉的主流價值與體制。唯因各國所採行的公民投票制度不一，馴致名詞的使用與內涵本質上也有出入，所以本節擬從公民投票的相關理念開始，作正本清源的釐清；其次，就公民投票與民主政治的相關理論作一探討；並反思公民投票制度，對政治體制可能產生的影響。

第一項 公民投票的相關理念

一、公民投票的演變 「公民投票」一詞，在羅馬共和時代即源自於拉丁文「plebiscitum」，意指平民的決議（陳淳文，1996：102）。英文則為「plebiscite」，是由「plebs」（普通人）與「scire」（贊同）兩個字結合而成的，指的是人民直接對「事」作出決定，這與民選代表，代替人民對政事作出決定的代議制度作法，是不同的（Cronin, 1989：160）。然而，「plebiscite」曾經在法國拿破崙一世與拿破崙三世的時代，被用來作為取得專制獨裁威權的手段（Butler and Ranney, 1978：139）；一次大戰後獲得德國政權的希特勒，也以「plebiscite」尋求人民支持其政策，以遂行獨裁的陰謀。因此「plebiscite」因為曾被用來對特定的問題，向人民作特別的徵詢，尤其是像運用在對政體的認可上（Suksi, 1993：9~11），故而留下一些負面的色彩。

十九世紀以降，歐洲因長期處於紛擾不息的國際情勢，而提供了以「plebiscite」

⁴¹ 「貝殼流放制」是採「黑球表決」方式來進行。公民在籃子或甕中投入一顆石頭(voting stone)或貝殼(ostrakon)，黑色的石頭或貝殼表示贊成放逐，白色則表示反對，最終視黑白之多寡而決定放逐是否成立（Farley, 1986：26）。

⁴² 雖然在歐洲個別國家的記載上，仍有一些行使「公民投票」制度的紀錄，如一四二〇年瑞士日內瓦(Genevois)市住民大會(assembly of inhabitants)，否決了「薩佛伊公爵(Duke de Savoie)因買下的日內瓦郡(Comte de Genevois)而擬與日內瓦市合併」的提議（Farley, 1986：79），但到了十七世紀，瑞士各邦為貴族階級所掌控，公民投票制度也就逐漸沒落了。

作為解決若干民族問題、政治問題及領土歸屬問題的環境。特別是第一次世界大戰後，美國總統威爾遜（Thomas Woodrow Wilson, 1856~1924），在巴黎和會中倡導「民族自決」（national self-determination）的原則，鼓舞了被殖民地地區的人民，透過「公民投票」（plebiscite）來爭取獨立建國，並藉以解決領土與主權的糾紛（Farley, 1986：26）。此一「民族自決」的原則，在第二次世界大戰後的聯合國憲章中亦被明定⁴³，聯合國託管理事會就曾引用「plebiscite」來解決被殖民地未來歸屬的問題（陳淳文，1996：102）。因此，「plebiscite」就逐漸被引用為，人民對領土、主權、民族自決或國家重大議題所作的投票。

二、公民投票與創制、複決 我國憲法第十七條明定：「人民有選舉、罷免、創制、複決之權」。就一般的用語來看，公民投票似乎涵蓋創制權與複決權。如果以「公民得以法定人數之簽署，提出法案，而議決之為法律的權利」，作為創制權的定義（劉慶瑞，1991：111），那麼英文之「initiative」的意義，與「創制」一詞是相當且明確的。但「複決」的英譯「referendum」一詞，在西方國家確有複雜的指涉。前述劉慶瑞教授對複決權的定義為「公民對於立法機關或制憲機關所通過的法律案或憲法案，以投票決定其應否成為法律或憲法之權利」（劉慶瑞，1991：113），此一解釋對「referendum」來說卻過於狹隘，甚至有學者認為是對「referendum」意涵的扭曲（張正修，1994：523）。

就國外許多學者或不同國家對「referendum」的用法來看，「referendum」大致有廣義與狹義之分。廣義的「referendum」泛指人民對於所有「事」的投票，也可以說就是「大眾對於公共議題所進行的投票」（Butler and Ranny, 1994：1），而不論提案者是人民或政府（尤指議會），在這種意義下，「referendum」的使用與「plebiscite」幾乎沒有甚麼分別。狹義的「referendum」是指選民對於政府的提案、既存的法律或法規，以投票的方式表達贊成或反對的意見（Cronin, 1989：2），與前述劉慶瑞教授對複決權的定義極為相近，所差別者僅在於劉慶瑞教授的複決似乎祇著重於對「法案」的票決，而依照 Thomas E. Cronin 的定義，則可以包括政府所提的政策。但不管是那一種複決，都有別於針對公民提案以進行投票的「創制」（initiative）。

我們如果借用學者 David D. Schmidt 以「referendum」代表廣義的複決，而以「Referendum」代表狹義的複決（僅以「referendum」字首字母大小寫為區分）的分類方式（Schmidt, 1989：3），也可以說「referendum」涵蓋了對憲法或法律修正案與政策議題所為之投票（Referendum），以及以直接民主方式表達的立法創制（initiative），甚至於包括可能涉及主權層次的各種議題的直接投票（plebiscite）（Farley, 1986：26）。Markku Suksi 對此有接近的見解（Suksi, 1993：5~7）。他將

⁴³ 聯合國憲章第一條第二款明揭：「聯合國的宗旨為，發展國際間以尊重人民平等權利及自決原則為根據之友好關係，並採取適當辦法，以增強普遍和平」。

直接民主制度（Direct democracy）分成「公民投票」（廣義的 referendum）與「選舉、罷免或其他直接民主形式的公民大會」等兩部分。「公民投票」（廣義的 referendum）又可分為「憲法所規範的公民投票（包括狹義的複決『Referendum』與創制『initiative』）」及「超越憲法層次的、關於領土主權等的公民投票『plebiscite』，和旨在解決政治敏感等特殊爭議議題的政策投票『policy vote』」。

三、本研究對公民投票的定義 綜合上述學者們的論述，目前較為世界各國採用的“referendum”，除了解釋複決權的意義外，也包涵了創制“initiative”、“plebiscite”及政策投票“policy vote”在內，它們共同的特質，在於企圖解決人民對「事情」的紛爭，但並不指涉對於人的投票。本研究所使用的「公民投票」一詞即是包含創制、複決、公民投票及政策投票等對事的票決，而不包含對人的投票。另外，有些論述提到「plebiscite」的意義，有朝向非建制性投票的傾向之趨勢，如獨立或領土歸屬的投票等，而將建制內的投票稱之為「referendum」⁴⁴。此一說法的意義，是認為比如獨立或領土歸屬的公民投票等，是基本人權的行使，是超越國家體制而存在的，不待國家建制法規即可實施，此種公民投票稱之為「plebiscite」；而必須根據國家體制內所建制的法規，始能實施的公民投票制度才稱之為「referendum」。固然，公民投票在基本人權或國民主權的基礎上，是否須有法規方能實施，在理論上有其討論的空間，唯本研究所稱之公民投票，因中華民國已是一個主權獨立的國家，並無被殖民或領土、主權猶待確定的問題，所以也沒有在「國家體制外」或「國家體制內」實施公民投票的問題。

四、創制、複決及相關名詞的意義 誠如前述劉慶瑞教授對對「創制權」所作的解釋，「公民得以法定人數之簽署，提出法案，而議決之為法律的權利」，其中「法案」或「法律」，應作擴充解釋。以我國為例，憲法所規定的「法律」，是指「經立法院通過，總統公告」者（憲法第一百七十條），但憲法也規定「縣民關於縣自治事項，依法律行使創制、複決之權」（憲法第一百二十三條）。我國地方制度法明定，地方政府得依其自治事項或依法律及上級法規之授權，制定自治法規。這些自治法規，如經地方立法機關通過，並由各該行政機關公佈者，稱自制條例（地方制度法第二十五條），而地方自治條例冠上各該自治團體的名稱時，又分別可稱為「（直轄市）法規」、「（縣、市）規章」或「（鄉鎮市）」規約（地方制度法第二十六條）。又我國公民投票法第二條規定，公民可以針對中央或地方自治事項之重大政策行使創制之公民投票。再觀諸世界各國，亦有允許該國國民提憲法創制案者（如瑞士）。因此，就創制案的內容而言，應包含憲法、法律、地方自治條例及重大事項的公民提案與表決，而非僅限於「法律」之「法案」。

再就創制而言，凡公民對於憲法修改問題，得提出法案者，稱為修憲的創制

⁴⁴ 見《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，頁5。

(constitutional initiative)⁴⁵；而對於普通立法問題，得提出法案者，稱為立法的創制 (legislative initiative)。就創制權的表決方式來看，公民所提之創制案，不須經過議會表決而逕交人民表決者，稱直接創制 (direct initiative)；反之，創制案須先經議會討論，議會通過自然成為法律，議會否決或加以修正時，再交由人民表決者，稱間接創制 (indirect initiative) (劉慶瑞，1991：111)。最後就創制的程序觀察，只提出法案的原則，人民表決通過該創制案後，再交由議會訂定完整的法案者，稱原則創制；而人民所提之創制案，本身即已是完整的法案者，稱條文創制 (傅肅良，1991：601)。以上為有關創制之若干相關名詞其意義之簡述，將於之後的討論中使用。

複決的意義，也不僅指公民對於立法機關或制(修)憲機關，所通過的法律案或憲法案的意見表達，它與創制權中的「法案」或「法律」的意義一樣，仍涉及地方法規的層面，當然也包括對於中央或地方重大政策的複決投票。人民得針對制(修)憲機關，所通過的憲法案行使複決權，稱為「制(修)憲的複決」(constitutional referendum)；人民針對法律案進行複決者稱「立法的複決」(legislative referendum)。而就複決權行使的方式來看，法案經制定機關通過後，必須交由人民複決者稱強制複決 (obligatory referendum)；反之，法案應法定公民人數或法定機關之要求，始須進行複決者稱任意複決 (optional referendum) (劉慶瑞，1991：113)。另外，對於公民投票或創制、複決的效力，一般來說是具有拘束力的，但也可能只是諮詢性 (advisory or consultative) 的性質，本研究亦將在往後的論述中引用之。

第二項 公民投票與民主政治

公民投票是實施直接民主制度下，自然且必然的推演。在盧梭發表《社約論》後，國家依契約而建立的觀念，便廣為人們所接受。人們相信，國家最高的權力也就是主權，是歸屬於組成國家這個政治體的全體人民，政府不過是公眾的代理人而已。在國家發展的過程當中，誠如彌勒 (John Stuart Mill, 1806~1873) 所說：「在一個人口稠密的國家裡，協調和管理所帶來的問題，對於任何古典的或直接

⁴⁵ 按本處援引劉慶瑞教授之觀點，但劉教授之原文為「公民對憲法所提的修憲案，稱為制憲的創制」。既是「修憲」案，又如何稱為「制憲」的創制？薩孟武教授指出：「依主權在民的觀念，制定憲法權，亦即可以說是主權，應該屬於國民，修改憲法無異於制定憲法」(薩孟武，1996：479)。因此，憲法如果經由國民行使直接民權而逕行修改，即可視為「制憲」。唯本研究認為，如果一國的修憲程序中，有國民可以提創制案以修憲的規定，那麼國民依修憲程序提創制案進行修憲，或許稱「修憲的創制」更為貼切。如果憲法並無授權國民提創制案以修憲的規定，而國民逕依國民主權之原理，進行體制外的憲法變更，此時或稱「制憲的創制」為較宜。唯體制外之「制憲的創制」，對社會的衝擊或社會成本的支出必然更高或竟致不可測，若要實施，不可不慎。

⁴⁶ 和前(45)註的觀點相同，本研究認為人民針對修憲機關的修憲案，行使的複決權，仍以稱「修憲的複決」為宜。當然，如果有非依修憲程序進行的制憲案(如戴高樂之於法國第五共和憲法者)，人民針對此種憲法案的複決，自然可稱為「制憲的複決」。

的民主制度，都具有不可克服的複雜性。……所以，就現代的條件而言，最理想的政體，應是由代議制度所組成的民主體系，人們在此一體系中，將透過自己定期所選出來的代表，來行使最終的控制權」(李少軍、尚新建譯，1995：114)。正因為實施直接民主有其必須具備的條件與實質的困難，所以即使像英國這種對施行民主制度饒富經驗的國家，仍主張主權屬於議會。而當英國舉辦公民投票時，議會仍會小心翼翼的表示，公民投票只是一種協商的措施，不管民意表達的多麼清楚，議會不一定要聽從民意(胡建平譯，1992：110)。

然而，因為代議制度的弊病層出不窮，如民意代表無法真正傳達民意；民意代表因私利而彼此結盟等等現象，使得一般社會大眾，對政治感到無能為力，領導精英對人民的要求缺乏反應，政治與人們的距離似乎越來越遠(呂亞力，1995：143)。因此，人們不得不反思如何對議會監督或限制，或增強直接民權的機制，以便擴大人民參與政治的層面，並激發民眾對公共事務參與的熱忱。至此，「參與式的民主理論」(participatory democracy theory)乃再蔚為風潮。

一、**參與式的民主理論** 一九六〇年代以來，參與式的民主理論興起⁴⁷，強調使用直接民主制度中人民參與的方式，來彌補代議制度的缺失。希望藉由民眾對於與本身相關政策的直接接觸，和參與政策制定的過程，能和政府面對面的彼此互動學習，進而尋求共同的利益，解決共同的問題。這種理論並非要強調公民的責任，而是著重在政治參與的教育意義。因此，政治決策應「向下推廣」(go all the way down)(侍建宇譯，1998：127)，讓所有與民眾相關的議題，都盡量能諮詢公民的意見之理念即普受重視。然而，可以作為「參與式的民主」實際執行的策略又有那些呢？李帕特(Arend Lijphart)指出了四種方式(李帕特，1994：212)：

第一、透過選民對於行政部門的直接選舉，而非立法機關對行政部門的間接挑選。

第二、普遍的公民投票，就是讓選民對法律案表示贊同或廢止，而這些法案可以是一般法律案，也可以是憲法修正案，並且也包含了可依公民自己的意思創制(initiative)一項法案。

第三、罷免權(recall)的行使。

第四、直接初選(direct primary election)，用來縮減政黨在選舉過程的中介角色。

以上四種方式，無疑的都是目前世界各民主國家普遍可見的直接民主之操作模式，只是並非每一種方式，都在同一個國家中同時被實踐。許多政治評論家深

⁴⁷ 事實上，十七世紀的直接民主學派，也有學者稱之為參與式民主學派(Butler and Ranney, 1994：12~13)，只是此一理論較不為當時的國家所實踐。因此雖有理論(亦不如今日之完備)，但卻不似代議民主體制之廣被引用。

信大眾參與是政治運作的核心，甚至有些人會說是民主政治的核心。而人民基於自利動機，進而投身於為自己的立場辯護，並試圖影響他人的看法、改變政府的政策，這乃是成熟的公民社會所具有的特質，也是當代政治參與潮流下無可避免的問題。倫尼（Austin Ranney）就認為實踐民主終極目標之一，在於極大化公民的潛在價值，而公民在決策過程中的直接參與，是發展公民潛在價值的最佳方式⁴⁸。因此，政治參與或許可以簡單的說，就是人民以各種途徑，努力影響政治的過程。Rod Hague 進一步說明政治參與具有下列特性（轉引自林水吉，2004：2~3）：

第一、政治參與是一種行動：它不是一種態度或主觀感覺，它是一種基於認知之後所採取的行動，在政治系統裡，人們皆有參與政治和抱持對政治的態度傾向，但是除非有明顯的行動表示或見證，否則不適合政治參與的屬性。公民投票正好是人民就政治的重大爭議事項或地方應興應革事項，透過具體行動表達看法、支持與否的態度，是人民政治參與的重要權利之一。

第二、政治參與是用以指涉公民的志願活動：非志願的行為，諸如服役、納稅等皆不屬於政治參與的行為，甚且，基於政治的命令參加組織、出席群眾集會等的行為，亦非政治的參與行為，只有那些基於自動自發、對當前政治事項的爭議或地方公共利益事項，奔走連署，遊說勸服而形成共識，展開行動提出議題方案之實現，有如公民投票者，才符合政治參與的本質。

第三、政治參與是假定公民有自由選擇的機會：所謂「支持性的參與」（supportive participation），或是所謂「強制性的動員」（coercive mobilization），因均非出於公民的志願、選擇的行為，因此不能被認為是政治參與的行為。政治參與應是自主的、自由的、自動的，基於理性分析、客觀辨識，所採取的一種政策選擇的態度或行為。

Rod Hague 對於政治參與之特性的說明，與很多民主政治理論者的觀點可謂深具共通性，特別是對於公民投票才符合政治參與本質的闡發，在李帕特（Arend Lijphart）所指出四種政治參與的方式當中，公民投票顯然最具有指標的意義。當然，這不代表公民投票才是政治參與的唯一選項，而是說公民投票較諸其他政治參與的模式，在直接民權的項目中，對直接民主制度更具積極性與啟發性。因為，就整個參與的民主理論而言，「參與」指的是決策上的平等，而「政治平等」的概念，尤是指能夠影響或決定最終決策的權力之平等。公民投票這種參與模式的最大特色，在於經由大量的投入（參與），其產出不僅包括政策（決策），還包括每一個國民，其自身社會與政治能力的發展，以及對於從投入到產出整體過程

⁴⁸ 倫尼於一九九一年十月三日至五日，應邀在義大利貝魯特拉舉行的「民主與公民投票」研討會，所發表的《公民投票：新實踐與舊理論》一文，轉引自（林水吉，2004：1）。

中的回饋。這也就是為甚麼前述「參與式的民主理論，並非要強調公民的責任，而是著重在政治參與的教育意義」之理由。

二、公民投票與民主政治 自十七世紀起，民主理論就已分成直接民主學派（direct-democracy school）又稱參與式民主學派，（participationist school）與代議學派（representationalist school）又稱精英學派（elites school）（Butler and Ranney, 1994：12~13）。直接民主學派認為，在一個國家裡，所有成年的公民，都應該能夠直接針對大部分的重要公共事務，進行辯論並投票決定，而其投票結果，對於該項政策具有決定性的影響（Budge, 1996：35）。之所以持此一主張，最主要的原因在於，第一、如果藉由民意代表代為表達人民的意見，則意見有可能會被民意代表所誤解或曲解；第二、民主所追求的目標之一，是發展公民個人完全的人類潛能。因此，在直接民主制中，全體公民對政治事務或公共事務參與決策，並付諸實施的制度，即被稱為「直接的、絕對的全民政治」（陳志世，1989：84）。而公民投票正是完成所謂全民政治此一理念的重要工具。

民主是「一種由人民統治的政府形式」（李少軍、尙新建譯，1995：2），如果進一步闡釋，我們可以說，民主政治是一種依據人民主權（popular sovereignty）、政治平等（political equality）、人民諮詢（popular consultation）以及多數決原則（majority rule）」等原理所交織而成的政府形式（倫尼，1998：121）。公民投票制度的施行，因為它擴大了人民的政治參與、不但可以提昇人民的民主素養、也較能制度性的有效解決紛爭，以增進政府決策的正當性。事實上，在公民投票的議題被提出後，它的決定過程中必須由下而上的被廣泛討論，並透過資訊的流通，使人民對於該議題能有充分的認識與理解，從而以負責的態度做出理性、客觀以及正確的決定。果能如是，也就能達到「參與、自由與平等的民主理想」（Riker, 1988：5），和美國前總統林肯（Abraham Lincoln, 1809~1865）所提，亦為我國憲法第一條所揭示的「民有、民治、民享」之民主目標。

三、公民投票的若干省思 如前所論，公民投票是公民對於公共事務直接且重要的政治參與。誠如 Benjamin R. Barber 指出，公民參與是民主政治的核心，如欲解決代議體制下的缺失，宜將「強勢民主」建立在公民參與與公民義務上，而非只是植基於個人的良好品德與利他主義之上（Barber, 1984：235~243）。易言之，公民投票固然是一種「強勢民主」的手段，但它必須有完善的制度配套與整全的公民素養，以利於公民投票制度的順利運作。完善的制度配套是指，公民投票制度的設計，必須具備公平、正義以及具可行性等若干民主的原則；整全的公民素養，則著重在教育的普及與資訊流通管道的通暢，使公民知識水準普遍提升、對公共事務有足夠的興趣與熱忱等，而非僅僅仰賴個人良好品德與利他主義的踐行。唯上述之理想並不易達至，因此，公民投票無論在理論上或實證上，都有其應再反思者，茲分述如下：

(一) 公民投票法制化的問題 公民投票的權利，如依國家契約論的觀點，當然先國家而存在，在沒有憲法或法律的規範下施行，仍有其人民主權之理論依據，是殆無疑義的。論者指出，公民投票作為政治共同體的意志表達，不僅不一定需要法律依據（如北歐為是否加入馬斯垂克條約而舉行的公民投票），而且也不是必須法律賦予，人民才有公民投票的權利。特別是一個以國民主權為國家基礎，並在憲法上宣示人民應有選舉、罷免、創制及複決等直接民權的國家，公民投票法不過是規範直接民權的行使程序，並非透過此一法律的規範，人民才可以擁有公民投票的權利（黃勝興，2001：103）。

以上的論述，如果就一個被殖民國家或尚未獨立的國家來說，應是無可爭議的。但就一個有一定歷史的主權獨立國家，其典章制度尚稱完備，並已行使多年的法治國家來說，在沒有法律的授權下，是否擁有公民投票的權利與是否可以逕行實施公民投票，恐不能加以混淆。大規模或全國性公民投票的實施，如須透過政府公權力加以執行，試問在沒有法律的依據之下，政府如何「依法行政」？現代立憲主義的精神，無非想透過憲法的規範，限制政府權力的濫用，以保障人民的權利。憲法不是一個「宣言式的憲法」而是一個「要實踐的憲法」（陳新民，1996：89）。將抽象的憲法條文，由代表民意的立法機關轉化為具體的法律條文，就是要讓行政機關謹守分際，尊重法治。倘若立法機關未能體察多數民意，怠忽職守，未能及時或堅不制定人民所須之法律，行政機關大可訴之輿論，由人民以選票反應在下一一次的大選中，甚至也可由人民發動罷免權，直接施以立法機關強烈的壓力，迫使立法者臣服於民意之下。

總之，無論已成立或未獨立的國家，如果信守主權在民的理念，其人民之擁有公民投票的權利，是無庸置疑的。但一個已在憲政體制下，有效運作法治政治多時的國家，當然應該依照憲政體制積極運作，始能提升民主法治的政治文化。

(二) 公民投票與多數決的問題 Ian Budge 曾歸納出一些對實施直接民主制度的質疑，其中包括：1.投票機制的潛在問題，亦即所有集體決策的過程，都可能在方法上產生問題，而導致出多數方不可避免地制定獨裁的決策。2.少數團體的訴求往往無法有效反應（Budge, 1996：60~61）。民主政治貴在包容與協商，唯有在穩定與和諧的社會，民主體制才能生根茁壯。因此，民主政治即便在多數決的原則中主張「服從多數」，也強調必須「尊重少數」。基於此一原則，在多數決（多數意志）的追求過程中，多數必須對某些議題自我克制（如涉及到民族問題的爭議時，多數民族顯然不能一味的強調少數必須「服從多數」），否則社會將無由穩定與和諧。

公民投票在實務上必須採取「每人一票、票票等值」的平等投票原則，縱使是大部分的選票支持某個訴求，這可能僅表達多數投票贊成者微弱的偏好，然而

少數投票反對者，卻可能代表著激烈的反對情緒，而只要贊成的票多於反對時，議案便告成立（Hahn and Kamieniecki, 1986：20~21）。這種完全忽視贊成或反對者表決內容的質性或強度之投票方式，將造成多數憑藉數量上的優勢，危及少數權利的惡例。倫尼就舉例指出，一九六四年美國加州所舉行的公民投票，佔大多數的白人選民，即不顧黑人都覺得收容所是一項基本人權的主張，強烈的否決了為美國黑人所設的免費遊民收容所（倫尼，1998：231）。另一項研究也指出，「毫無意外的……近年來在許多美國的州，立法者傾向於採納禁止對婦女及黑人造成歧視的法律，但公民投票卻傾向於推翻這些法律」（Butler and Ranney, 1978：35）。這種多數不顧少數的作法，既不能造成正義與社會和平也不能產生政府的穩定。

（三）公民投票與決策品質的問題 對於公民投票的議題，一般來說，民眾既沒有太大的興趣，也沒有太多的時間去充分地評估各種複雜的選擇方案，且人民也可能基於私利而不能兼顧公益，再加上認知不足時，這種輕率的公民投票，其結果將極易導致錯誤的決策（Butler and Ranny, 1994：18~19）。因為，公民投票的議題必須具體而單純，因此，常被簡化成二擇一的是非選項。如果社會中的人們缺乏共識，又具有高度的情緒性，公民投票的結果，不但不能解決問題，反而容易造成社會對立，製造新的社會問題。而綜觀現代政府的政策議題常是抽象且複雜的，代議體制中的議會，顯然在決策品質上，會較公民投票具有更佳的優勢。

事實上，議會在立法或決策過程中，可以透過專家學者評估與公聽會的機制，取得決策所需的可靠資訊。而議會中的成員較少，彼此之間比較有機會透過理性的論辯與協商，促進對各方意見的理解。同時，也可促使相互競爭的利益團體，對其不可妥協的需求，有中庸化的作用，以尋找出一個為各團體所想要的協商產物，而避免任何人有全輸的結果（倫尼，1998：231）。這種決策的品質，顯然較諸公民投票可能的簡化選項及零和遊戲的結果精緻而細膩。

（四）公民投票對政府可能的影響 也有學者認為，過度依賴公民投票，將使政府在面對爭議性的案件時，不願作出明確的決定，而將案子推給一般民眾。因此，容易形成行政與立法怠惰的問題（Zimmerman, 1986：57）。公民投票對政府可能的影響，除了容易形成行政與立法怠惰的問題之外，在行政部門，也可能造成政府無能、遇事推委、不能勇於任事及不願承擔責任的問題；而在立法部門，亦將因公民投票行使的頻繁，弱化代議制度的職能。David Butler 和 Austin Ranney 就認為：「那些仍在其位的人，由於認知到本身之作爲，無論好或壞，都可能為公民投票所推翻。因此，其行爲必然受到負面的影響」；Robert Benenson 也憂慮的指出：「當立法者失去權力，他們將失去人民的尊敬，且傑出的人才將不願尋求公職」（Hahn and Kamieniecki, 1986：20）。無論產生上述何種情形，劣幣驅逐良幣的情形將很難避免，果真如此，則最終受到反噬的，仍是國家與人民。

(五) 公民投票對國際性問題的影響 公民參與並無法影響諸如多國組織 (multinational-corporations) 或世界市場 (world market) 等國際性機制的決定，而國際性的問題，恐怕仍應由政府決定較適當 (Budge, 1996: 60~61)。不僅如此，國際法、國際公約或國與國簽訂的條約，就目前學界的通說，已凌駕於一國的國內法之上。公民投票如以國內事務為決策對象，自有其國內對應的位階，但如果涉及國際事務時，恐怕仍應考量國際社會的認知、觀感及對國際秩序整體之共識為宜。

上述列舉幾項各界對公民投票在理論上或實證上的部分疑慮，當然仍有其他的問題被提出討論，諸如公民教育程度的問題、公民投票議題或「公共意志」，受財團或利益團體把持操弄的問題等。這些問題的呈現，主要的目的，並不在於否定公民投票制度在直接民主體制內的價值。而事實上，公民投票制度也已經普獲自由民主國家的肯認，而非上列幾項疑慮足以撼動者。相反的，這些問題的呈現，要之，乃欲提醒實施自由民主體制的國家認知，公民投票制度並非完美無缺，它也無法解決政治上的所有爭議，更不能取代代議制度。如何善用公民投票制度，俾與代議制度相輔相成，才是提出與論述對公民投票制度再反省的本旨。

