

國立臺灣大學社會科學院政治學系



碩士論文

Department of Political Science

College of Social Sciences

National Taiwan University

Master Thesis

我國首次公民複決修憲案之研究

A Study of the First Referendum on Constitutional Amendment in
Taiwan

吳宗修

Tsung-Hsiu Wu

指導教授：王業立 博士

Advisor: Yeh-lih Wang, Ph.D.

中華民國 112 年 6 月

Jun, 2023





國立臺灣大學碩士學位論文
口試委員會審定書

我國首次公民複決修憲案之研究

A Study of the First Referendum on Constitutional
Amendment in Taiwan

本論文係 吳宗修 君 (P10322015) 在國立臺灣大學政
治學系完成之碩士學位論文，於民國112年6月17日承下列考試
委員審查通過及口試及格，特此證明

口試委員：

王業立

(簽名)

(指導教授)

蘇子喬

劉嘉薇

誌謝



王家衛的《東邪西毒》有一段台詞：「每個人都會經過這個階段，見到一座山，就想知道山的另一邊是什麼，可能翻過山後，你會發現沒什麼特別…」

曾經以為再也看不到山後的樣子，正好可以拿這句話來安慰自己，想不到 44 歲的我，竟翻過了 22 年前想看的那座山。這一路上有堅定也有徬徨、有滿足也有疼痛，如果自己有那麼一點點的成長，翻越頂峰，都是因為有著許多貴人的相助，其中最重要感謝的是我最敬愛的業立老師，再多的文字也難以形容心中對老師的感恩，回想一路走來，老師總是在我無助、懷疑的時候，給我力量與勇氣繼續走下去；能夠隨時透過臉書聯繫到老師，讓我有著很安心的感覺；業立老師為人溫厚且幽默，在學術上對我紮實且耐心的指導，讓我不僅在做學問甚至待人處事上皆深受影響。

感謝蘇教授子喬、劉教授嘉薇兩位老師繁忙之餘仍願意擔任我的論文口試委員，蘇老師極其用心地審閱論文，字斟句酌給予我寶貴建議，猶如寶庫在前，任我拿取；劉老師以宏觀的思考架構提點我，引導我看到了不一樣的視野，使論文的學術性得以往上提升，我何其幸運能夠遇到三位恩師。

我自認是個資質平凡的人，在井底總想看看外面天空的樣子，這兩年的同窗都是來自各界的菁英，讓我見識天地之大非我所能想像，其中的佼佼者也是我首要感謝的，是同門的博鈺，同在業立老師門下是幸福的，有你在前方開路帶領，讓尾隨在後的我不敢有絲毫懈怠，而兩次口試的情義相挺，銘感在心；感謝于茜、敏菁、上瑜、月蕊，不論是報告還是準備考試的相伴，讓這一切感覺沒那麼艱難；感謝冠勳、冠穎、星樺，22 屆的惠琪、智翔，謝謝你們給予我論文寫作上極大的協助。

還有許多我無法在此具名致謝的人，我衷心感謝您參與了我論文的一部分，在浩瀚的學術領域中，這本論文雖然只是滄海一粟，卻是我靈魂存在過的印記，也是此去經年的美好相遇。

最後，感謝我的父母、家人。毓婷、宸赫、藏鋒，因為有你們的包容及支持，這本論文才得以完成，你們一直是我不斷前進的動力。

週末社科院的教室裡，天氣似乎晴朗著，很多畫面已逐漸模糊，但不知為何，明居正老師的諄諄教誨卻仍清晰無比：「臺大的校訓是『敦品勵學，愛國愛人』，敦品放在勵學前面，就是要大家先學做人，再做學問，品德比知識更重要。」

我會牢記在心。不敢或忘。

癸卯 榴月 宗修謹謝

中文摘要



論文題目：我國首次公民複決修憲案之研究

論文頁數：158 頁

所 組 別：政治 系(所) 政府與公共事務 組 (學號：P10322015)

研 究 生：吳宗修 指導教授：王業立博士

關 鍵 字：修憲、公民複決、通過門檻、政黨動員、十八歲公民權

論文提要內容：

本文研究 2022 年我國憲政歷史上首次公民複決修憲案，在眾多影響複決結果之因素中，本文以程序端及實體端兩大軸線切入研究，在程序端分析我國特殊的修憲複決門檻設計：「有效同意票過選舉人總額半數」，從路徑依循理論爬梳過去歷次修憲逐漸演變而產生此門檻之脈絡，並且回顧過去公民投票之經驗以及他國案例比較，分析在制度上如此高門檻之設計，以我國民眾參與投票的能量，幾乎難以達到修憲之可能。

在實體端的影響因素眾多，由於程序端的高門檻設計，使「十八歲公民權」議題本身，是否有足夠之誘因使政黨高度動員，號召選民出門投票，成為實體端重要的因素之一，故以此為研究軸心，輔以複決綁大選之政黨動員的相關因素，以及複決動態過程中產生的被選舉權年齡同步下修、是否產生世代對立導致複決未能通過等因素併同探討，使本文研究角度更多元。

本文以深度訪談搭配數據分析，發現此次複決修憲案未能通過之原因，在於我國修憲複決的超高門檻，加上兩大黨動員力道不足，即使以綁大選方式試圖提高投票率，仍無法產生具體效果。本文建議未來公民複決修憲，可採用包裹式提案以提高政黨動員誘因，其次落實公民審議機制以及不在籍投票的實施，增加民眾投票的參與意願，應有助於跨過如此之超高門檻。

ABSTRACT



A Study of the First Referendum on Constitutional Amendment in Taiwan

by

Tsung-Hsiu Wu

Jun 2023

ADVISOR(S): Yeh-lih Wang, Ph.D.

DEPARTMENT: POLITICAL SCIENCE

MAJOR : GOVERNMENT AND PUBLIC AFFAIRS

DEGREE: MASTER OF ARTS

KEY WORDS: CONSTITUTIONAL AMENDMENT, REFERENDUM, PASSING THRESHOLD, POLITICAL PARTY MOBILIZATION, EIGHTEEN-YEAR-OLD CITIZENSHIP

This paper studies the first referendum on constitutional amendment in our country's constitutional history in 2022. Among the many factors that affect the outcome of the referendum, this paper cuts into the research from the two axes of the procedural side and substantive side, and analyzes Taiwan's special constitutional revision at the procedural side threshold design : "Half of the total number of electors with valid consent votes", from the path dependency theory, combing through the gradual evolution of past constitutional amendments to produce this threshold context, and reviewing the experience of referendum voting in the past and the comparison of cases in other countries, the analysis is so institutionally with the design of high threshold, it is almost impossible to achieve the possibility of constitutional amendment with the voting participation power of our people .

There are many influencing factors on the substantive side. Due to the high threshold design of the procedural side , whether the issue of "18-year-old citizenship" itself has enough incentives for political parties to highly mobilize and call on voters to go out to vote has become one of the important factors on the substantive side. Therefore, Taking this as the research axis, it will be supplemented with relevant factors related to the mobilization of political parties tied to the general election, as well as factors such as the synchronous revision of the age of the candidates during the dynamic process of the referendum, whether there is generational rivalry that leads to the failure of the referendum, and so on, so that the research perspective of this paper is more diverse.

Based on in-depth interviews and data analysis, this paper finds that the reason for the failure to pass the constitutional amendment is the extremely high threshold for constitutional amendments in Taiwan, coupled with the lack of mobilization of the two major parties, even if they try to increase the number of votes by tying the general election rate, still unable to produce concrete results. This paper suggests that in the future, citizens can review and amend the constitution by adopting packaged proposals to increase incentives for political parties to mobilize. Secondly, implementing citizen deliberation mechanisms and absentee voting to increase people's willingness to participate in voting should help to pass such a high threshold.

目次



口試委員會審定書.....	ii
誌謝.....	iii
中文摘要.....	v
ABSTRACT.....	vi
第一章 緒論.....	1
第一節 研究動機.....	1
第二節 研究目的.....	2
第三節 研究範圍.....	3
第四節 研究設計.....	4
第五節 章節安排.....	6
第二章 文獻回顧.....	7
第一節 公民投票.....	7
第二節 我國之修憲複決.....	10
第三節 主要民主國家之修憲門檻.....	13
第四節 公民權年齡.....	16
第五節 政黨動員.....	22
第六節 相關民調及統計分析.....	24

第三章 公民複決修憲之門檻.....	31
第一節 歷次修憲回顧.....	31
第二節 公民複決入憲.....	33
第三節 門檻過高嗎？.....	35
第四節 小結.....	44
第四章 影響複決結果的其他可能因素.....	47
第一節 兩大黨動員力道.....	47
第二節 複決綁大選.....	58
第三節 被選舉權年齡同步下修.....	63
第四節 世代對立嗎？.....	66
第五節 小結.....	70
第五章 結論與建議.....	73
第一節 研究發現.....	73
第二節 研究限制.....	77
第三節 研究建議.....	77
參考文獻.....	81
附錄一.....	85
附錄二.....	89
附錄三.....	157



表圖目次



表 1- 1 訪談對象一覽表.....	5
表 2- 1 一院制民主國家通過修憲案門檻.....	14
表 2- 2 兩院制民主國家通過修憲案門檻.....	14
表 2- 3 主要民主國家修憲案門檻	15
表 2- 4 世界各國最低投票年齡	19
表 2- 5 TEDS 九合一選舉臺北市電話訪問.....	25
表 2- 6 TEDS 九合一選舉臺中市電話訪問.....	26
表 2- 7 TEDS 九合一選舉高雄市電話訪問.....	26
表 3- 1 我國歷次公民投票與修憲複決比較.....	39
表 4- 1 我國各項公職人員候選人年齡資格.....	64
圖 1- 1 本文研究架構圖.....	4
圖 2- 1 368 鄉鎮修憲複決贊成票比例與年輕人口比例關係圖.....	27
圖 2- 2 368 鄉鎮民進黨催票率與修憲複決同意票催票率關係圖.....	28
圖 2- 3 368 鄉鎮國民黨催票率與修憲複決不同意票催票率關係圖.....	29



第一章 緒論

第一節 研究動機

民國 111 年 3 月 25 日，立法院第十屆第五會期第五次會議決議通過中華民國憲法增修條文增訂第一條之一條文修正案：「中華民國國民年滿十八歲者，有依法選舉、罷免、創制、複決及參加公民投票之權。除本憲法及法律別有規定者外，年滿十八歲者，有依法被選舉之權。憲法第一百三十條之規定，停止適用。」

這是我國憲政史上第八次修憲，也是首次實施公民複決憲法修正案之修憲程序。此修憲案在立法院以出席委員 109 人，贊成者 109 人，反對者 0 人，棄權者 0 人三讀通過（立法院編印，2022：105），可說是不分朝野黨派，皆贊成此憲法修正案。

立法院通過修憲提案後，於同年 11 月 26 日經中華民國自由地區選舉人投票複決，選舉人總數為 19,239,392 人；複決結果有效同意票為 5,647,102 票，不同意票 5,016,427 票，雖然同意票高於不同意票，但有效同意票僅占選舉人總數 29.35%，未達憲法增修條文第十二條所定選舉人總額半數之門檻，致此次公民複決修憲案未通過。

由立法院通過修憲提案之表決結果觀之，此次「十八歲公民權」之修憲案，為朝野不分黨派皆支持之提案，何以經公民複決時未達修憲門檻？是人民對此提案認識不夠深入，參與討論度不足？還是公民複決門檻過高難以通過？由於此次修憲為我國憲政史上首次經由公民參與之修憲，故引起研究動機，試圖找尋此次憲法修正案未達公民複決通過門檻之原因。

第二節 研究目的



我國於 94 年第七次修憲時，增訂憲法增修條文第十二條，將憲法修改程序定為由立法院提出憲法修正案，並於公告半年後，經選舉人投票複決，有效同意票過選舉人總額半數，始為修憲通過。

依據中央選舉委員會公告，此次憲法修正案公民複決投票權人人數為 1,923 萬 9,392 人，有效同意票須超過 961 萬 9,696 票之門檻；外界普遍認為此門檻過高難以通過。參考最近一次全國性公民投票案（第 17 案至第 20 案，投票日期 110 年 12 月 18 日），投票權人人數均為 1,982 萬 5,468 人，第 17 案有效票數為 806 萬 7,206 票，第 18 案有效票數為 806 萬 7,757 票，第 19 案有效票數為 807 萬 1,920 票，第 20 案有效票數為 806 萬 4,635 票，四案無論同意票或不同意票，合計之有效票數均僅八百多萬票，以此觀之，認為修憲複決案門檻過高之說法，似乎確有依據。

由於此次為我國憲政史上首次公民複決之修憲案，其通過門檻亦是首次採行，本文擬就我國目前已實施之全國性公民投票、部分民主國家之修憲門檻進行分析，以及立委、民間團體、學者、媒體等訪談，探討此門檻是否為此次修憲未通過之原因。

根據 2017 年今周刊的民調顯示，¹十六歲以上的受訪者認同應讓十八歲有選舉權的人僅占 37.6%，不同意比例高達 47%。而在此次修憲前的民調，表明會去投票的民眾比例僅佔 39.5%，距離修憲通過門檻相當於仍有 200 萬票以上差距，²且同意比例約為四成七，不同意約五成，不同意者比同意者多 2.4%。³國、民兩黨在民調並不看好此議題會通過的情況下，何以在立法院仍一致推動修憲案，也是本文欲

¹ 今周刊與點燃公民平台合作，委託世新大學知識經濟發展研究院之民調結果，2017 年 3 月 26 日。

² 壯闊台灣聯盟之民調結果，2022 年 8 月 23 日台灣調查網新聞稿 (<http://polls.com.tw/16912/>)。

³ 財團法人台灣民意調查基金會之民調結果，2022 年 10 月 18 日新聞稿。



探討之問題。

此外，修正案內容不僅針對「選舉權」下修至十八歲，「除本憲法及法律別有規定者外，年滿十八歲者，有依法被選舉之權。」其內容同時將被選舉權年齡亦下修至十八歲。我國《公職人員選舉罷免法》第十四條及第二十四條依據憲法分別規定：「中華民國國民，年滿二十歲，有選舉權。」「選舉人年滿二十三歲，得於其行使選舉權之選舉區登記為公職候選人。但直轄市長、縣（市）長候選人須年滿三十歲；鄉（鎮、市）長、原住民區長候選人須年滿二十六歲。」在公民複決修憲案之前，雖然朝野都一致支持公民權下修至十八歲，但焦點多集中於選舉權，至於中央及地方民意代表須年滿二十三歲之現行規定，未來是否將隨著修憲通過後一併下修，未有太多的論述，關於被選舉權之年齡的相關討論不足，無法形成共識，甚至可能造成一般民眾的誤解，是否可能為此次修憲未通過之原因，亦是本文研究分析之目的。

綜上，本研究之主要目的（問題）如下：

- 一、我國公民複決的通過門檻是否過高，導致此次修憲無法通過？
- 二、兩大黨推動此次修憲案的原因為何？
- 三、除了門檻過高的可能因素外，還有什麼原因可能造成此次修憲未能通過？

第三節 研究範圍

本研究針對 2022 年憲法修正案公民複決第一案進行探討，公民複決是否通過的影響因素很多，在修法程序上有通過門檻之高低因素、是否與其他選舉同時辦理等，在實體議題上則有政黨動員、議題審議程度、國情、選舉文化甚至投票當天天候等都會造成影響，本文僅聚焦於程序上修憲門檻造成之影響、政黨在推動此案之角色，以及此議題本身之民眾共識程度，至於其他部分則仍需未來其他研究繼續補

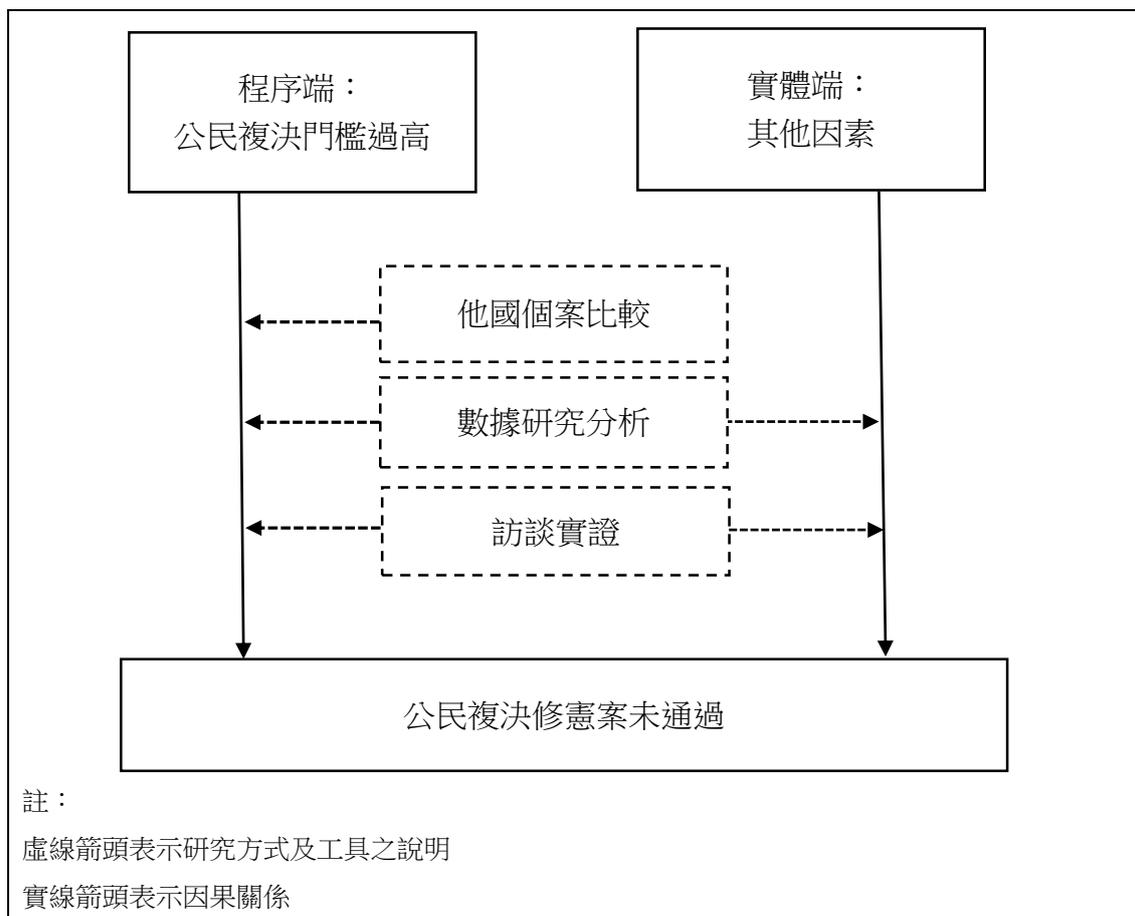


充本文之不足。

另本研究探討之修憲案為我國首次實施，文獻須參考國外修憲之案例，然我國政府體制與案例國家略有不同，國情文化亦有所差異，本文力求相關文獻資料變項與我國相符，以提高研究結果可信度，合先敘明。

第四節 研究設計

研究流程架構彙整前述之研究問題，區分為程序上以及實體議題上之問題：我國首次舉行之憲法修正案公民複決，未能通過之原因，在程序上是否為公民複決門檻過高？在實質議題「公民權下修至十八歲」上，其他可能之影響因素有哪些？以此脈絡繪製架構圖示，說明本文研究之流程架構：



資料來源：作者自製。

圖 1-1 本文研究架構圖



本文有關公民投票及此次修憲複決之資料，取自中央選舉委員會選舉資料庫，並依據本文進行調查結果資料分析，以推論本文假設及驗證結果。

本文訪談共 12 名對象，分別為民進黨立委或助理共 3 名、國民黨立委或助理共 3 名、無黨籍立委 1 名、民間團體意見領袖 1 名、學者 2 名、媒體記者 2 名。

訪談前先告知受訪者訪談之目的及相關問題，徵求受訪者同意後，以現場訪談搭配錄音及重點紀錄之方式進行，訪談完成後做成逐字稿，並做後續整理及資料彙整分析；訪談大綱詳見附錄一，逐字稿詳見附錄二。基於研究倫理，本文對受訪者匿名，盡力消除任何涉及受訪者及相關人員之姓名。

表 1-1 訪談對象一覽表

編號	訪談對象	訪談日期	訪談地點
民-1	民主進步黨立法委員	4/19	國會辦公室
民-2	民主進步黨立法委員	4/13	國會辦公室
民-3	民主進步黨立委助理	4/29	臺大政治系
國-1	中國國民黨立法委員	3/31	國會辦公室
國-2	中國國民黨立委助理	3/31	國會辦公室
國-3	中國國民黨立委辦公室主任	3/31	國會辦公室
無-1	無黨籍立法委員	4/25	國會辦公室
團-1	民間團體理事長	3/24	延平中學
學-1	臺灣大學法律學系教授	4/11	臺大法律系
學-2	淡江大學外交與國際關係學系助理教授	4/13	教授辦公室
媒-1	TVBS 記者	3/11	臺大政治系
媒-2	華視記者	4/8	臺大政治系

資料來源：作者整理。

第五節 章節安排



本論文將依下列安排先後展開。

第一章為緒論，第一節說明研究動機；第二節為研究目的；第三節為研究範圍與限制；第四節為研究設計，第五節則說明本論文之章節安排。

第二章為文獻回顧，首先第一節是對於公民投票之相關文獻檢閱，接著第二節爬梳有關我國修憲複決制度的相關討論，第三節聚焦各主要民主國家修憲門檻之觀察，第四節整理公民權年齡相關概念之文獻分析，以及部分國家是否於憲法中規範公民權年齡之探究，第五節檢視政治參與當中政黨動員的相關理論，最後第六節整理此次下修公民權年齡議題相關之民調及數據統計分析。

第三章為複決程序端之研究，探討我國已舉辦共二十案之公民投票，其公民參與之情形，推論公民複決修憲案之門檻是否過高，導致於此次修憲案之失敗，同時以其他國家之修憲案例，討論是否仍應維持此修憲門檻。

第四章為複決議題實體端之探討，分析其他可能影響複決之因素，如兩黨推動公民權年齡下修之原因以及動員力道、複決綁大選、被選舉權年齡同步下修之爭議、國人對於此議題是否尚未具備共識等。本章及前章將結合訪談資料，進行實證研究。

第五章總結研究發現。藉由本研究之探討，對於我國修憲公民複決未來之發展，提供些許建議；本文探討不足或未加以研究之處，仍需未來其他研究繼續補充。



第二章 文獻回顧

第一節 公民投票

「公民投票」思想大體上起源於西方十七世紀，英國思想家洛克（John Locke）的自然權利主張及法國思想家盧梭（Jean-Jacques Rousseau）的「主權在民」理論；西元 1798 年法國大革命「人權宣言」特別提出「法律是公共意志的表現，全國公民都有權親自或經由其代表參與法律的制定」（李昌麟，2004）。

依據大英百科全書（Encyclopedia Britannica），公民投票在英文中涵括三個詞彙：plebiscite 指公民投票，由整個國家或地區的人民共同選擇獨立，或是被其他勢力兼併，決定國家政策等。⁴ referendum 指複決，initiative 指創制，皆為投票機制，選民可透過此機制，表達對於政府立法及政策之期望。⁵

Plebiscite 的概念在羅馬共和時期基本上已發展為一種決定重大事項之機制，是當時政治制度中的重要且不可或缺的一環（曲兆祥，2004）。一戰之後，美國總統威爾遜（Woodrow Wilson）倡導民族自決，亦以 plebiscite 來解決主權或領土問題。不過，plebiscite 也曾被統治者濫用而具有負面意涵，⁶導致許多人避免使用，而由於瑞士、德國及美國等國家以 referendum 作為對法案的表決，referendum 遂逐漸成為公民投票的廣泛用語。以西方用字觀之，plebiscite 與 referendum 略有不同，前者較偏向國家主權層次，後者則處理偏向一般政策與法律之議題（徐政璿，2019：13）。謝復生認為，referendum 多指建制內之投票，而 plebiscite 多為建制外之投票，但這樣的區分並非必然如此；狹義的 referendum 指的是對於政府提案進行投票的

⁴ 第 13 冊，2007：367。

⁵ 第 14 冊，2007：197。

⁶ 如拿破崙三世及希特勒。



情形，即中文所稱之「複決」(彭懷恩，2007：112)。

一戰後，代議民主成為主流，但同時也產生隱憂，如代議士與民意的背離、政黨對於議員的控制加強，使議員淪為政黨工具，故人民逐漸開始爭取直接參與政治之機會，進而促使公民投票制度的興起。二次戰後，公民投票被廣泛的應用，修憲必須經過公民投票，如法國、日本、瑞士、義大利等(王業立等，2010：315)。

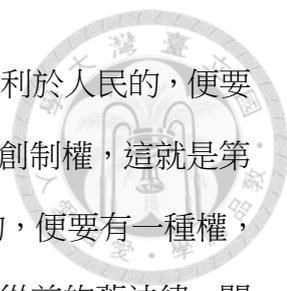
公民投票的類型，如參照世界各國所施行的經驗，依議題性質大體可分為四類型之確認或變動：國家主權、憲法內容、法案政策、具體個案(葉俊榮，2000：232)。

公民投票另有三種分類型態，大致上可分為自決、創制、複決三類，分別彌補代議政治的三項缺失。自決可決定國家前途等重大事項，避免政治菁英獨斷獨行；創制可彌補民意代表之怠惰；複決對於法律或政策的再確認，可避免惡法橫行。如瑞士憲法明定修憲須經公民複決投票，瑞典政府曾於 2003 年對於是否加入歐元系統發動公民投票等(賴映潔等，2010)。

公民投票可由政府發動，如修憲複決，也可由公民提案，其方法及程序各國不盡相同，然其目的皆以彌補代議政治之不足。此外，關於公民投票的門檻，由於公投屬於重大民主決策，需要更堅實的民主基礎，要求「投票率」及「同意票」的多數門檻，才能代表真正大多數的民意(王業立等，2010：203)。曹金增(2004)也指出，除了德國只須投票多數同意即可之外，其他多數國家對於投票率或選舉人總數 50%+1 張的多數決原則，為廣泛可以接受的的原則。

公民投票的存在，象徵著在民主政治中公民對國家重大決策的最終權力，儘管在實際執行上，依政治文化有著許多不同的制度設計，但就其精神而言，乃彌補代議政治失靈，強化直接民主之機制，沒有最好的制度設計，只有適合與否的問題(王業立主編，2021：395)。

就法律而言，公民投票係指一國之公民在代議民主之外，行使創制、複決二權。孫中山先生所著之三民主義，是我國最早有提及創制權及複決權之文獻記載(徐政璿，2019)。孫中山先生提到，除了選舉權與罷免權兩種民權之外，「人民要有什麼



權，才可以管理法律呢？如果大家看到了一種法律，以為是很有利於人民的，便要有一種權，自己決定出來，交到政府去執行，關於這種權，叫做創制權，這就是第三個民權。若大家看到了從前的舊法律，以為是很不利於人民的，便要有一種權，自己去修改，修改好了以後，便要政府執行修正的新法律，廢止從前的舊法律，關於這種權，就叫複決權，這就是第四個民權。」⁷

我國公民投票思潮與法制之進展，最早從四零年代至七零年代的海外草創期、八零至九零年代的起飛期，至 2003 年《公民投票法》通過迄今之實踐期，主題從主權議題到政策議題皆有（王業立等，2010：198），期間亦經歷數次法律條文修正。

公民投票的適用對象為「事」，包括法律、議案、政策議題等，故以法案為行使對象的創制、複決，或是政策投票，都屬於公民投票的範圍（許宗力，2007）。至於憲法修改的公民投票通常有兩種，一是由國會通過修憲案，再經由公民複決；這類型的公投，國家會授權國會發動修憲案，再依憲法規定之要件通過後，經過法定公告期間即交付公民投票複決，如義大利、丹麥、臺灣即屬此類。另一種是由人民創制修憲提案，再交公民投票複決，極少數國家屬於這類型賦予人民提出憲法修正案之公民投票，瑞士聯邦即允許人民創制修憲提案，但屬於特殊情形（曲兆祥，2004：85）。另外，較為特殊的情形是葡萄牙及盧森堡，葡、盧兩國的憲法規定，凡修憲案不得交由公民複決決定之（謝復生，1997：14）。

以各國之憲政經驗來看，複決可分為強制性（mandatory）或選擇性（optional）；以修憲案而言，前者必須提交公民複決，如澳洲、丹麥、愛爾蘭、瑞士、臺灣等；後者可由議會決定是否送交公民複決，如奧地利、法國、義大利等。至於美國、德國、瑞典、挪威、荷蘭、比利時等國家，則無公民複決之規定（彭懷恩，2007：112）。

觀之此次修憲案「中華民國國民年滿十八歲者，有依法選舉、罷免、創制、複決及參加公民投票之權。除本憲法及法律別有規定者外，年滿十八歲者，有依法被選舉之權。憲法第一百三十三條之規定，停止適用。」其中將創制、複決二權與公民

⁷ 張其昀，1963，《國父全書》。臺北市：國防研究院，頁 253。

投票分別列出，與許宗力大法官之見解相符，我國公民投票之法源為《公民投票法》，其範圍僅包括法律之複決、立法原則之創制、重大政策之創制或複決，並未包括憲法修正之公民複決。

綜觀前述各項之文獻資料，plebiscite 一詞指與國家主權有關之體制外公民投票，而廣義的 referendum，則是指體制內的公民投票，包括我國憲法所指的創制及複決。而狹義的 referendum 專指對於法律或政策的再確認之複決；initiative 專指於立法機關外之創制。本文所稱之公民投票採廣義說，包括我國《公民投票法》所定之公民投票範圍，以及憲法修正案之公民複決。

第二節 我國之修憲複決

我國憲法第二條明白揭示國民主權原則，司法院大法官作成之釋字第 381 號、第 499 號解釋，亦強調修憲應直接體現國民主權原則，除讓人民有充分參與之機會外，程序上須公開透明並理性溝通（張文貞，2004）。

我國於 2005 年第七次修憲，廢除國民大會，將公民複決納入修憲程序中，自此之後，公民複決成為我國修憲成敗與否的決定性關卡。在程序上，以全體公民取代國民大會行使憲法之修改，自有其正當性，與眾多採公民複決制憲國家奉行之「國民制定之、國民修改之」原理相符合（Chantebout, 1991: 43）。

雖說將公民複決納入修憲程序，具體落實國民主權之理念，然依目前憲法增修條文第 12 條，公民複決之門檻為自由地區選舉人總額之半數，面對客觀上如此高的門檻，將公民複決帶進修憲程序，表面上是讓我國民主政治向前一大步，但事實上卻可能斷絕未來修憲之可能（吳重禮等，2006：114）。

蕭高彥（2005）在第七次修憲後即撰文指出，雖然在形式上公投得以入憲，但



其所帶來的超高門檻，讓未來任何的修憲案需要有將近 840 萬人支持，⁸在目前臺灣政治社會分歧的情形下，變得極為困難。

事實上，這樣高的複決門檻，其背後的思維未必出自於憲法的安定性，或是相關的政治理論，可能是當時時空背景下的政治妥協。蕭高彥認為，第七次修憲是基於國民黨與民進黨的「暫訂協議」(modus vivendi)：一方面讓公民修憲複決形式上列入增修條文，以達到民進黨的政治訴求，另一方面則設定超高門檻，在實質上滿足國民黨的保障策略，及美國對於台海現狀的安定訴求。其中並未有深層的憲法共識 (constitutional consensus)。

一國憲法雖然有維持其安定性之必要，但也必須與時俱進，且應賦予人民有修改的機會與可能，如此才具備憲政主義之中主權在民的精神，在修憲如此困難的設計下，如何降低修憲門檻，應是未來重要的目標 (林進生，2010：101)。

公民複決的通過門檻，應該以相對多數還是絕對多數作為決定之基礎？且其計算的基準，應以實際參與投票的人數來計算？還是以全體投票權人總數來做為基準？這些問題對於將公民複決納入修憲程序的國家，其選擇皆不盡相同，也沒有一個放諸皆準的通則 (Ku, 1995)。

民主既然強調多數統治，經由多數決的決定必然具有拘束全體的效力，並且「少數之所以要服從這個多數的決定，其關鍵就在於多數／少數並非是一個固定不變的關係，而是會隨著時間以及民主機制的運行而有改變的可能性」(張文貞，2006)，既然如此，公民複決的門檻倘若訂得太高，將會因為多數者無法通過高門檻，而使得少數者具有長期否決多數的效果。因此，各國關於公民複決修憲的門檻，通常採取相對多數，且其計算也以實際參與投票的人數為基準，而非以投票權人總數為準。

另一個公民複決必須要面對的問題是，公民複決修憲是否能忠實反映民意？修憲議題涉及層面廣，對於議題贊成或反對的強度及理由，在簡單的贊成或反對二

⁸ 以民國 94 年選舉人總額來推估。

分法之下，要探求選民內心真實想法有其難度，這也是如美國此等歷史悠久的民主國家，一直不願在聯邦憲法中引入公民複決修憲的可能原因；也或許是如法國此等保障人權最力的國家，雖然有公民複決修憲之設計，卻也仍保有國會兩院聯席修憲規定之背後思維（吳重禮等，2006：116）。

如同張文貞（2006）認為公民複決修憲對當代憲政主義有著三個面向的影響，其中參與民主與審議民主的興起，⁹也直指此一問題的核心。公民複決雖然形式上是多數決，但這樣多數決的前提，應該要含括審議民主的理念，也就是任何的民主決策，應該在資訊充分揭露以及多元意見理性溝通思辨的程序下做成（Ackerman & Fishkin, 2004: 149-152）。公民複決不應僅是全民投票而已，應該是「公民討論」加上「複決修憲」（葉俊榮，2004）。

曾建元（2017）認為，國、民兩黨在政治上為競爭者，對於涉及權力規則調整的修憲，必然有其利害之算計，以及帶有政治交易的色彩，不可能在政治參與者的無知之幕（veil of innocence）下進行，¹⁰公民力量的參與，可以適度淡化修憲中的政治交換，賦予修憲正義性，其意義在於容納了未經政黨或選舉政治阻隔之公民意見，使修憲成為更為普遍與周詳之根本大法。但臺灣人民對於修憲是否支持，乃至於是否願意投票表達贊同，關乎修憲最終之成敗，此則使人民對於公民複決的修憲程序，具有參與感和義務感。

我國在第八次修憲提案討論的憲改議題，¹¹仍然集中在前七次修憲的政治權力分配，¹²各政黨仍以短期的黨派利益為考量；在各政黨難以妥協且各有算計之下，調降公民權至十八歲的修憲提案，成為各政黨唯一的公約數。

我國憲法高提案及高複決的「雙高門檻」設計，必須要各黨各派本於理性思考，以國家利益為優先，盡可能達成憲政改革的共識，加上公民審議的民主參與，才有

⁹ 另兩個面向為國民主權與議會主權的競逐、直接民主與間接民主的二元並行。

¹⁰ 羅爾斯（John Rawls）對於正義之立法的理想情境主張。

¹¹ 109年9月14日第十屆立法院成立修憲委員會。

¹² 總數65件提案中，約40件與政府體制及憲政機關權力運作的改革相關。

可能提高通過的機會；此次僅存的最小規模議題，要在複決階段通過，在沒有其他擴大公民參與及審議機制的配套下，任務非常艱鉅（張文貞、葉俊榮，2022）。



第三節 主要民主國家之修憲門檻

經濟學人智庫（EIU）所發表之民主指數（Democracy Index 2022）所排序之民主國家，其依據各政權的五個指標得分加權平均得到評比總分，¹³分數介於 0 至 10 之間；8 分至 10 分為完全民主（full democracy），6 分至 8 分為部分民主（flawed democracy），4 分至 6 分為混合政權（hybrid regime），0 分至 4 分為威權政權（authoritarian）；本節所指之主要民主國家，採用分類中「完全民主」及「部分民主」二類民主國家之定義。

綜觀各國憲法都訂有憲法修正的條款，且憲法修正的方式與一般法律的修正不同；憲法的修正方式各國不同，通常其修正程序都比一般法律難（彭懷恩，2007）。

幾乎所有的國家都必須在國會中獲得多數，才能通過憲法修正案；在一院制（unicameral system）的國家中，所需票數介於議會成員五分之三、三分之二及四分之三之間（整理如表 2-1）；而在兩院制（bicameral system）的國家，通常需要兩院分別批准，但不必然要求兩院均須通過，其所需的票數門檻從相對多數、絕對多數至特別多數皆有（整理如表 2-2）。有些國家通過一項修正案所需的多數票，在憲法的某些條款與兩院間可能有所不同，如西班牙。在絕大多數國家，行政部門不會在議會修憲過程中發揮直接作用，在少數國家，元首被賦予正式角色，有權就修正草案提出建議（European Commission for Democracy Through Law, 2010: 9）。

¹³ 五項指標分別為選舉程序與多樣性、公民自由、政府運作、政治參與、政治文化。

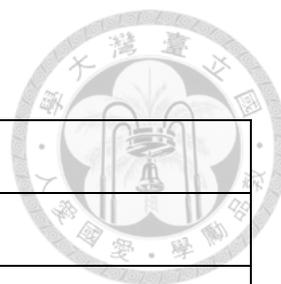


表 2-1 一院制民主國家通過修憲案門檻

國會通過修憲案門檻	國家
相對多數	丹麥、以色列、瑞典 ¹⁴ 等
五分之三多數	愛沙尼亞、希臘、斯洛伐克等
三分之二多數	挪威、芬蘭、奧地利、南韓、立陶宛、葡萄牙等
四分之三多數	保加利亞等

資料來源：European Commission for Democracy Through Law，作者自行整理。

表 2-2 兩院制民主國家通過修憲案門檻

國會通過修憲案門檻	國家
相對多數	瑞士
絕對多數	義大利
五分之三多數	西班牙 ¹⁵
三分之二多數	比利時、愛爾蘭 ¹⁶ 、德國、日本、荷蘭、波蘭、美國等

資料來源：European Commission for Democracy Through Law，作者自行整理。

在許多歐洲民主國家，整個憲法修正的過程都在國會中進行，然而在一些國家，還要求進行修憲公民複決，有些國家是採強制性，有些採選擇性。有些憲法明定通過修憲複決所需的多數，通常是有效票或是投票數的二分之一以上，如奧地利、愛爾蘭、拉脫維亞、波蘭、瑞士等；有些國家對於公民複決設有參與門檻，至少須有二分之一的選舉人參加，拉脫維亞、斯洛維尼亞，亞洲國家如韓國等；另外

¹⁴ 在瑞典，修憲案被要求必須在選舉後的下屆議會再次通過，但兩次門檻都是相對多數。

¹⁵ 在西班牙，如果兩院均未獲得五分之三的多數批准，則修正草案可在上議院以絕對多數通過，並在下議院以三分之二多數通過。

¹⁶ 愛爾蘭國會通過修憲案門檻下院為三分之二，上院為二分之一。

丹麥則要求必須有選舉人總額 40% 的選民同意，¹⁷ 與我國的修憲複決門檻較為接近（European Commission for Democracy Through Law, 2010: 12）。

要在憲法的剛性及靈活性之間取得良好平衡，同時必須注意憲法的合法性要求，是所有憲政民主國家共同面臨的挑戰；即使如此，在修憲的程序細節上，各國存在很大的差異，幾乎有多少國家，就有多少修憲程序。修憲方式的差異很大程度上與歐陸的成文憲法制度一樣古老，通常可以追溯至十八世紀末十九世紀初；早期的憲政理論並沒有就一個單一首選的修正方式達成共識，每個國家都設計了自己的修憲方式，有時受到其他國家的啟發，但總是受到國內政治背景和妥協的影響（European Commission for Democracy Through Law, 2010: 12）。

表 2-3 主要民主國家修憲案門檻

國家	國會通過門檻	公民複決要求
瑞典	前屆及次屆相對多數通過	無公民複決設計
挪威	前屆提出，次屆 2/3 通過	無公民複決設計
德國	兩院皆須 2/3 通過	無公民複決設計
美國	兩院皆須 2/3 通過	無公民複決設計（須 3/4 州批准）
法國	兩院皆須 1/2 通過	簡單多數決 ¹⁸
日本	兩院皆須 2/3 通過	簡單多數決
愛爾蘭	下院 2/3、上院 1/2 通過	簡單多數決
南韓	須 2/3 通過	過半數選民投票，簡單多數決
丹麥	前屆及次屆相對多數通過	選舉人總額 40% 以上同意
臺灣	須 3/4 出席且出席 3/4 通過	選舉人總額過半數同意

資料來源：European Commission for Democracy Through Law，作者自行整理。

¹⁷ 英文版原文為：If a majority of the persons taking part in the voting, and at least 40 percent of the Electorate has voted in favor of the Bill as passed by the Parliament, and if the Bill receives the Royal Assent it shall form an integral part of the Constitution Act.

¹⁸ 法國的修憲如果由總統提案，則無公民複決的設計，但提案在兩院均須各獲得 3/5 多數同意。

第四節 公民權年齡



西方公民權之概念，可溯至希臘羅馬時代的公民權（citizenship）以及十七世紀城邦政治。在西元 1648 年的西發里亞條約（The Treaty of Westphalia）中明確建立地方諸侯即民族國家的地位及權力，並且將公民權寫入其中。之後公民權隨民主概念在歐洲的發展逐漸擴張，由市民擴展至全國公民，內容包括：（一）選舉、罷免、創制、複決等參政權；（二）國籍權、居留權、工作權；（三）享受社會福利及公共建設的經濟權，以及自由結社集會之社會活動權；（四）言論自由、信仰自由、免於匱乏及免於恐懼等之自由權；（五）基本生存權（張洋培，2007）。

法國 1789 年的人權宣言，其全名為「人類與公民權利宣言」，內容區分為「人的權利」與「公民的權利」；後者即為直接或間接參與立法之權，也就是參政權。參政權是做為一國家主人之國民，參與國家統治權之行使所展現之具體主權，是重要的公民權利，包括對「人」以及對「事」的決定權，前者如選舉、罷免，後者如公民投票，即創制、複決。

德國公法學者耶林內克的「身分理論」認為人民相對於國家有四種不同地位，從而衍生出人民的四種權利與義務，其中主動參與國家統治權的行使，產生了參政權。¹⁹最狹義的參政權是憲法第十七條所指的選舉權、罷免權、創制權、複決權，和憲法第一百三十條的被選舉權（王業立等，2010：189-190）。

公民權較廣義的範圍，包括積極的「公民參政權」，即公民應享有參與政治的權利；以及消極的「公民抵抗權」，公民應有權對抗濫權專制之政府。前者之參政權，是公民依法參與國家政治生活之自由程度，或被稱作政治權利或政治自由，也有稱之為民主權；後者之抵抗權，是憲政體制因統治者的濫權而無法正常運作時，

¹⁹ 另外三種分別為：人民消極不受國家統治的支配，由此產生自由權；積極要求國家行使統治權，由此產生受益權；被動服從國家統治權的支配，從而產生了人民的義務。



人民為捍衛體制，而展開之保衛工作（汪子錫，2002）。

我國憲法並沒有明確定義何謂「公民權」，有關憲法中基本權之範圍，吳庚、陳淳文（2019）認為，憲法第二章之條文構造即規範意旨，是界定基本權範圍的依據，自第七條至第十八條、第二十一條關於人民權利，共列出十三類，細分十七種權利；其中「參政權」為選舉、罷免、創制、複決，以及被選舉權的總稱。

此次修憲案「中華民國國民年滿十八歲者，有依法選舉、罷免、創制、複決及參加公民投票之權。除本憲法及法律別有規定者外，年滿十八歲者，有依法被選舉之權。憲法第一百三十條之規定，停止適用。」被簡稱為「公民權年齡下修」，其中公民權之內涵概念應為選舉、罷免、創制、複決及參加公民投票之權。同時依據《公民投票法》第七條，除憲法規定外，年滿十八歲有公民投票權，故此次修憲案，實際上涉及年齡下修之公民權，應為選舉權、被選舉權以及罷免權。

我國最早關於選舉權及被選舉權之年齡限制，是 1933 年憲法起草委員會決議的憲法起草原則二十五點，其中第十點：「凡國民年滿二十歲者，有選舉代表權，年滿二十五歲者，有被選代表權。」此後所提出之憲法草案，皆以此二個年齡作為選舉權與被選舉權之年齡限制。至於何以要以年齡限制人民之參政權，乃因「選舉人必須具有識別能力，被選舉人尤須具有較高之智識經驗。」因此立憲者以年齡區分人民是否具備「識別能力」及「智識經驗」。而將被選舉權年齡自二十五歲下修至二十三歲，是由共產黨及民主同盟極力主張之結果，1946 年的政治協商會議，經歷各方多日討論，決定十二項要點，其中第十點內容為「選舉制度決定應列專章，被選舉年齡應該為二十三歲。」至於為何要下修至二十三歲，簡言之，是共產黨及民主同盟認為賦予過去幾年對日戰爭中有所貢獻之青年參政權至為重要（劉晏齊，2021）

我國推進十八歲公民權的兩股力量，其一是對憲政改革的期待，其二是 2014 年立法院通過《兒童權利公約施行法》。聯合國《兒童權利公約》第一條明定兒童係指未滿十八歲之人，保障了兒童的權利卻也凸顯了我國法律系統對於年齡規範



的混亂。例如《公民投票法》下修投票年齡後，年滿十八歲可參與公投，決定國家政策，行使創制、複決權，但公職之選舉權、被選舉權與罷免權，仍被限縮在二十歲。「十八歲公民權推動聯盟」與「修民法挺青年陣線」合力展開對立法院的遊說，除了主張十八歲公民權外，並開始討論憲法第一百三十條對於「被選舉權」之年齡限制（張育萌，2022）。

2014 年太陽花學運結束不久，即有青年團體呼籲抵抗憲法一百三十條對於選舉權及被選舉權之限制，要求兩種參政門檻都降至十八歲，如此才能促進「世代正義」之追求。

參照表 2-4，大多數民主國家的最低投票年齡為十八歲，但各國國內也有些許差異，例如中央選舉的投票年齡限制較高，而地方選舉的投票年齡較低。

在候選人資格方面，許多國家都有相同的最低參選年齡，通常為十八歲，但同樣因職位不同而有不同的年齡限制；以英國為例，英國選舉並沒有單一的成年年齡，在選舉權，個人必須年滿十八歲以上，做為候選人，個人必須年滿二十一歲以上（The Electoral Commission, 2003）。²⁰

美國聯邦憲法第二十六條修正案，在 1971 年生效，確立美國公民年滿十八歲擁有公民權。²¹

鄰近國家如韓國，在 2020 年一月批准公職選舉法修訂案，將投票年齡下修至十八歲（立法院編印，2022：69）。日本在 2015 年修改公職選舉法，將選舉權由二十歲下修至十八歲；此次修法之目的，除了符合國際潮流外，以推動修憲為目標的自由民主黨，將修憲公投的投票年齡訂在十八歲，與公職選舉法之間產生落差，因此連帶調降選舉權年齡（許仁碩，2022）。

²⁰ 英國在 1969 年的人民代表法（Representation of the People Act 1969），將投票年齡由二十一歲降低至十八歲，但同時並沒有降低人民可以參選國會議員的年齡，直到 2006 年才加以修正。

²¹ 原文為：The right of citizens of the United States, who are eighteen years of age or older, to vote shall not be denied or abridged by the United States or by any State on account of age.

表 2-4 世界各國最低投票年齡

編號	國家名稱	年齡	編號	國家名稱	年齡
1	ALBANIA	18	2	ANDORRA	18
3	ANTIGUA AND BARBUDA	18	4	ARGENTINA	16
5	AUSTRALIA	18	6	AUSTRIA	16
7	BAHAMAS	18	8	BARBADOS	18
9	BELGIUM	18	10	BELIZE	18
11	BHUTAN	18	12	BOLIVIA	18
13	BOTSWANA	18	14	BRAZIL	16
15	BULGARLA	18	16	BURKINA FASO	18
17	CANADA	18	18	CAPE VERDE	18
19	CHILE	18	20	COLOMBIA	18
21	COSTA RICA	18	22	CROATIA	18
23	CYPRUS	18	24	CZECH REPUBLIC	18
25	DENMARK	18	26	DOMINICA	18
27	DOMINICAN REPUBLIC	18	28	ECUADOR	16
29	EL SALVADOR	18	30	ESTONIA	18
31	FIJI	18	32	FINLAND	18
33	FRANCE	18	34	GEORGIA	18
35	GERMANY	18	36	GHANA	18
37	GREECE	17	38	GRENADA	18
39	GUATEMALA	18	40	GUYANA	18
41	HUNGARY	18	42	ICELAND	18
43	INDIA	18	44	INDONESIA	17
45	IRELAND	18	46	ISRAEL	18
47	ITALY ²²	18	48	JAMAICA	18
49	JAPAN	18	50	KIRIBATI	18
51	KOSOVO	18	52	LATVIA	18
53	LESOTHO	18	54	LIBERIA	18
55	LIECHTENSTEIN	18	56	LITHUANIA	18
57	LUXEMBOURG	18	58	MADAGASCAR	18
59	MALAWI	18	60	MALTA	16
61	MARSHALL ISLANDS	18	62	MAURITIUS	18
63	MEXICO	18	64	MICRONESIA	18
65	MONACO	18	66	MONGOLIA	18

²² 義大利 (Italy) 為兩院制，其中參議院 (Senato della Repubblica) 的投票年齡為 25 歲。

67	MONTENEGRO	18	68	NAMIBIA	18
69	NAURU	20	70	NEPAL	18
71	NETHERLANDS	18	72	NEW ZEALAND	18
73	NORWAY	18	74	PALAU	18
75	PANAMA	18	76	PAPUA NEW GUINEA	18
77	PARAGUAY	18	78	PERU	18
79	PHILIPPINES	18	80	POLAND	18
81	PORTUGAL	18	82	REPUBLIC OF MOLDOVA	18
83	ROMANIA	18	84	SAINT KITTS NEVIS	18
85	SAINT LUCIA	18	86	SAMOA	21
87	SAN MARINO	18	88	SAO TOME AND PRINCIPE	18
89	SENEGAL	18	90	SERBIA	18
91	SEYCHELLES	18	92	SIERRA LEONE	18
93	SLOVAKIA	18	94	SLOVENIA ²³	18
95	SOLOMON ISLANDS	18	96	SOUTH AFRICA	18
97	SOUTH KOREA	18	98	SPAIN	18
99	SRI LANKA	18	100	SURINAME	18
101	SWEDEN	18	102	SWITZERLAND	18
103	TAIWAN	20	104	TIMORLESTE	17
105	TONGA	21	106	TRINIDAD AND TOBAGO	18
107	TUNISIA	18	108	TURKEY	18
109	TUVALU	18	110	UKRAINE	18
111	UNITED KINGDOM	18	112	U.S.A.	18
113	URUGUAY	18	114	VANUATU	18

資料來源：王業立《比較選舉制度》，作者節錄整理。

我國憲法第一百三十條明定：「中華民國國民年滿二十歲者，有依法選舉之權，除本憲法及法律別有規定者外，年滿二十三歲者，有依法被選舉之權。」《公民投票法》第七條：「中華民國國民，除憲法另有規定外，年滿十八歲，未受監護宣告者，有公民投票權。」由此觀之，我國公民權之年齡，分別以憲法及公投法為法源依據，區分為選舉、罷免二權，須年滿二十歲，其中被選舉權如無特別規定，須年滿二十三歲；另外創制、複決二權，須年滿十八歲。至於修憲之公民複決，依據憲

²³ 該國 16 歲有工作者也可以投票。

法增修條文第十二條「經中華民國自由地區選舉人投票複決」，須年滿二十歲具有選舉權之資格，始得參與修憲之公民複決。

我國因為將公民權之年齡明定於憲法當中，故此次公民權年齡下修之議題，涉及到憲法的修改，並非僅只於公民投票之提案或是法律條文之修正，因此在程序上須挑戰修憲複決的門檻。換言之，若公民權年齡未明定於憲法當中，以此次立法院全票通過的結果看來，依法律修正之程序必然得以成功下修公民權之年齡，或是訴諸於公民投票，亦是可以通過公投法所設定之門檻。

依據第三節所提到的民主指數所排序之民主國家當中，我國排名第 10，前九名的國家依序是挪威、紐西蘭、冰島、瑞典、芬蘭、丹麥、瑞士、愛爾蘭、荷蘭；除了臺灣之外，這九個國家當中並非所有國家均將公民權年齡明定於憲法條文之中，其中明定於憲法中之國家列舉如下：²⁴

挪威憲法第五十二條：「有權在議會選舉中投票的人是挪威公民，無論男女最遲在舉行選舉那一年已年滿十八歲」。²⁵

冰島憲法第三十三條：「所有在選舉日年滿十八歲並擁有冰島國籍的人都有權在議會選舉中投票。在選舉之日在冰島的永久住所也是投票的要求，除非有關 Althingi 選舉的法律規定了此規則的例外情況」。²⁶

芬蘭憲法第十四節：「每個年滿十八歲的芬蘭公民，都有權在全國選舉和公投票中投票」²⁷。

愛爾蘭憲法第十六條：「所有公民，以及法律規定的該州其它人員，不分性別

²⁴ International Constitutional Law, ICL 網站：<https://www.servat.unibe.ch/icl/>

²⁵ 英文版原文為：Those entitled to vote in elections to the Parliament are Norwegian citizens, men and women, who, at the latest in the year when the election is held, have completed their 18th year.

²⁶ 英文版原文為：All persons who, on the date of an election, are 18 years of age or older and have Icelandic nationality have the right to vote in elections to Althingi. Permanent domicile in Iceland, on the date of an election, is also a requirement for voting, unless exceptions from this rule are stipulated in the law on elections to Althingi.

²⁷ 英文版原文為：Every Finnish citizen who has reached eighteen years of age has the right to vote in national elections and referendums.

年滿十八歲，未被法律取消資格，並遵守有關眾議院議員選舉法律規定，有權在眾議院議員選舉中投票」。²⁸

荷蘭憲法第五十四條：「第二議院的議員由年滿十八歲的荷蘭國民直接選舉產生，但因不在荷蘭居住而可能被議會法案排除在外之任何荷蘭國民除外」。²⁹

此外瑞典憲法並非一單獨文件，而是由四個基本法組成，分別為「政府法」、「王位繼承法」、「新聞及言論自由法」、「區議會法」，³⁰故排除在討論範圍之外。

由此可略之，將投票權明定於憲法中之民主國家所在多有，我國並非特例，如果他國面對公民權年齡之修改，應亦須透過修憲程序方得為之。

第五節 政黨動員

在政治參與的研究當中，民眾對自身的投票行為會有成本計算的考量。Downs (1957) 從經濟學理論來分析民眾的投票行為，認為選民會以理性的方式來衡量投票所獲得的回報與其所付出的成本是否相當，也就是選民會經過成本效益分析，來做為投票與否的依據。Downs 提出公式來表示： $R = BP - C$ 。R 代表參與投票可能獲得之報酬，B 代表利益落差 (differential benefit)，P 代表個人能夠帶來 B 之機率，而 C 就是投票之成本；如果投票是理性行為，當 R 大於零時，選民才會出門投票，反之一旦 R 小於零，民眾不會產生投票行為。此時適時的提供民眾驅力，例如政黨動員，便有助於強化民眾投票的意願 (姚洋等，2005)。

²⁸ 英文版原文為：All citizens, and such other persons in the State as may be determined by law, without distinction of sex who have reached the age of eighteen years who are not disqualified by law and comply with the provisions of the law relating to the election of members of the House of Representatives, have the right to vote at an election for members of the House of Representatives.

²⁹ 英文版原文為：The members of the Second Chamber are elected directly by the Dutch nationals who have attained the age of eighteen, with the exception of any Dutch nationals who may be excluded by Act of Parliament by virtue of the fact that they are not resident in the Netherlands.

³⁰ 同注 21。



在民主政治體系中，政黨是重要的行為者，藉由政黨許多重要的功能，有助於政治體系的運作，其中最顯著的功能是促使民眾參與投票；政黨會動員選民，激起選民意願以提高投票率，大多數政治學者相信，如果沒有政黨的動員，如競選文宣、造勢演說或是激情拉票，就會有很多選民忽視選舉，例如美國的弱勢政黨與低投票率之間具有因果關係。此外，透過政黨對於議題的簡化與澄清，例如政策性的公民投票，或是創制複決，能夠使民眾在複雜的議題中做出決定（劉后安等，2002：216）。

政黨動員（party mobilization）是透過心理上的認同、政治偏好以及政黨的組織來連結選民，強化並堅定選民支持特定政黨的投票意向的過程，例如政黨會基於選民的社會背景、族群、性別等因素，採取不同的策略吸引不同的選民群體；或是在選舉中，企圖影響與改變中間選民的態度、價值與投票行為的過程（徐火炎，2005）。

吳俊德與陳永福（2005）在探討 2004 年總統選舉與公民投票合併舉行時，發現政治效能感、動員、政黨認同對於選民是否參與公投具有相當的影響力。在不同的理論途徑中，動員都被視為是影響政治參與的重要因素；在我國由於公民投票或是修憲議題，總是與國家前途的選擇產生密切關係，兩大黨往往在不同的意識形態上動員民眾，企圖使民眾的投票抉擇為政黨取向而非議題取向，在爭議性較高的重大政策亦是如此，如 2014 年的兩岸服貿協議爭議；即使是非高度爭議的政策提案，泛藍及泛綠兩大陣營，仍會以各種方式去動員以及尋求民眾支持自己的主張。

此次修憲案雖然在立法院提出時以全票通過，但在公民複決的程序上必須面臨將近 962 萬票的門檻考驗，同時也是我國首次採用公民複決的方式修憲，換言之，如果要通過修憲案，將會面臨門檻上以及經驗缺乏的挑戰。政黨動員可以提高民眾的參與度，透過動員，政黨可以向選民傳遞修憲複決有關的資訊，有助於了解議題並且激發他們的關注。Rosenstone and Hansen（1993）認為動員之所以可以促進政治參與的原因在於，直接動員提供了資訊以及某些實質的便利，間接動員則提

供了選擇性誘因，因此動員降低了成本並提高報酬，而有利民眾的政治參與，與前述 Downs 的成本效益分析理論相類似。

過去在選舉以及公民投票的動員經驗豐富的國民黨及民進黨，擁有龐大的黨員基礎及組織架構，具備有效的動員能力，往往透過組織集會、宣傳活動等方式號召支持者。兩黨動員力道的強弱，對於複決結果應該是不可或缺的影響因素，如果動員力道強大，激發選民的關注程度，則修憲複決會受到廣泛的支持；反之如果動員力道弱，民眾可能對複決缺乏足夠的認知與關注，而降低參與度。雖然政黨動員對投票行為有影響力，但也有一些限制存在，例如，選民的政治態度和價值觀如果已形成且相對穩定，不易被動員改變。此外，政黨動員可能會遭遇選民的反感和抗拒，尤其當動員策略被認為是過度操控選民時，容易造成反效果。

本文將在第四章對於實體端的因素討論中，分析兩大黨在此次修憲複決的政黨動員力道，與此次修憲複決結果間之關聯性，探討動員力道的強弱是否為修憲複決未能通過的原因之一。

第六節 相關民調及統計分析

除了第一章所提到的 2017 年今周刊民調、2022 年壯闊台灣聯盟的民調之外，2021 年政治大學選舉研究中心等多間大學執行面訪，蒐集有效樣本數達 3,574 份，對於投票年齡下修的調查，問卷題目「有人主張把公職人員（包含村里長、民意代表、總統等）選舉的投票年齡從目前的 20 歲修改為 18 歲，請問您同不同意這樣的主張？」其中「非常同意」占 5.8%，「還算同意」占 36.6%，合計僅 42.4%。若檢視不同年齡層的受訪者意向，只有 18 至 19 歲組的同意比例過半，占 51.1%（陳德倫，2022）。

台灣選舉與民主化調查（Taiwan's Election and Democratization Study, TEDS），對於 2022 年九合一選舉電話訪問，北中南分別以臺北市、臺中市及高雄市為取樣，

其中「針對今年修憲將投票等參政權的年齡降到 18 歲，請問您是投同意票還是不同意票？」的受訪結果，臺北市不同意票高於同意票，臺中市不同意票也高於同意票，但差距不到 1%，高雄市的同意票高於不同意票。相對於臺北市議員的選舉結果，國民黨籍議員得票率為 40.95%，民進黨為 32.02%；臺中市議員的選舉結果，國民黨籍議員得票率為 41.92%，民進黨為 33.17%；高雄市議員的選舉結果，國民黨籍議員得票率為 39.67%，民進黨為 41.37%。³¹同意票與不同意票之比率分布，與兩黨在此三個直轄市議員的選舉結果，呈現相關性，在國民黨籍議員得票率較高的臺北市與臺中市，不同意票比例較高；在民進黨籍議員得票率較高的高雄市，同意票比例較高。

表 2- 5 TEDS 九合一選舉臺北市電話訪問

選項	樣本數	比率
同意票	453	37.2%
不同意票	511	41.9%
跳題	211	17.3%
其它	44	3.6%
樣本總數	1219	100%

資料來源：TEDS 網站，作者整理。

³¹ 資料整理自中選會網站。

表 2- 6 TEDS 九合一選舉臺中市電話訪問

選項	樣本數	比率
同意票	442	36.1%
不同意票	456	37.2%
跳題	287	23.4%
其它	39	3.3%
樣本總數	1224	100%

資料來源：TEDS 網站，作者整理。

表 2- 7 TEDS 九合一選舉高雄市電話訪問

選項	樣本數	比率
同意票	490	40.2%
不同意票	370	30.3%
跳題	327	26.8%
其它	32	2.7%
樣本總數	1219	100%

資料來源：TEDS 網站，作者整理。

王宏恩(2022)透過分析選票分布的研究，統計我國各鄉鎮二十歲至四十歲的人口佔該鄉鎮總人口比例，如果年齡跟支持度呈現正相關，則年輕人口比例越高的鄉鎮，贊成票的比例就相對越高；然而分析結果並非如此，如圖 2-1 中各鄉鎮年輕人口比例與贊成票的比例並沒有顯著的關聯性，代表年輕世代未必有高比例支持此次十八歲公民權的下修。

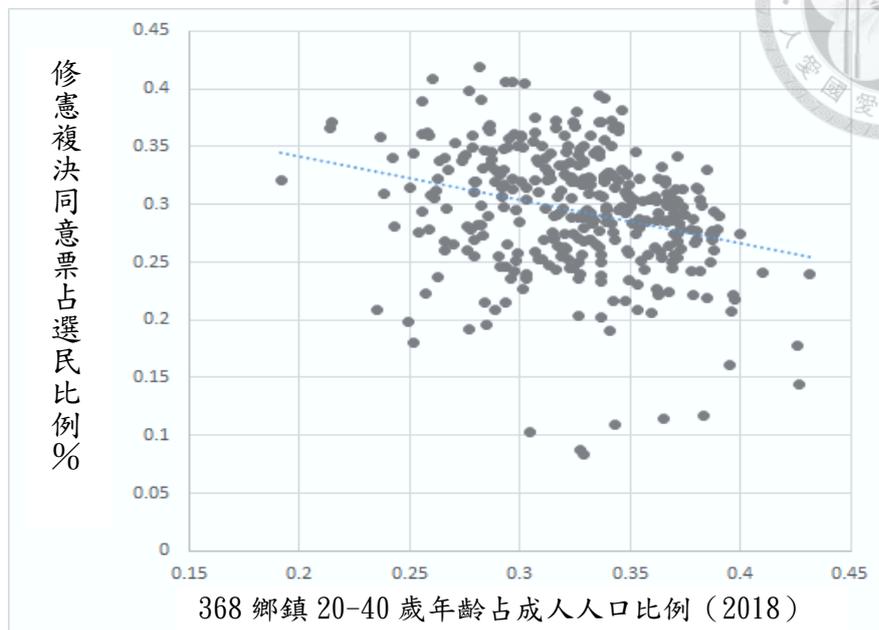


圖 2- 1 368 鄉鎮修憲複決贊成票比例與年輕人口比例關係圖

資料來源：王宏恩〈18 歲公民權修憲公投未過—政黨色彩左右選票分布〉。

此外，若以政黨分布與修憲複決結果來做相關性分析，文中顯示修憲複決的同意票，與民進黨縣市長選舉的結果分布呈現高度相關。

如圖 2-2，王宏恩分析在每一個鄉鎮中，若支持民進黨的票數越多，則該鄉鎮的複決同意票也越多，同時也有較低的不同意票。如果以同樣的方式來分析國民黨的情形，可以得到剛好相反的結果，圖 2-3 顯示在三百六十八個鄉鎮中，若支持國民黨比例較高的地區，修憲複決的不同意票比例也較高，同時同意票的比較相對偏低。

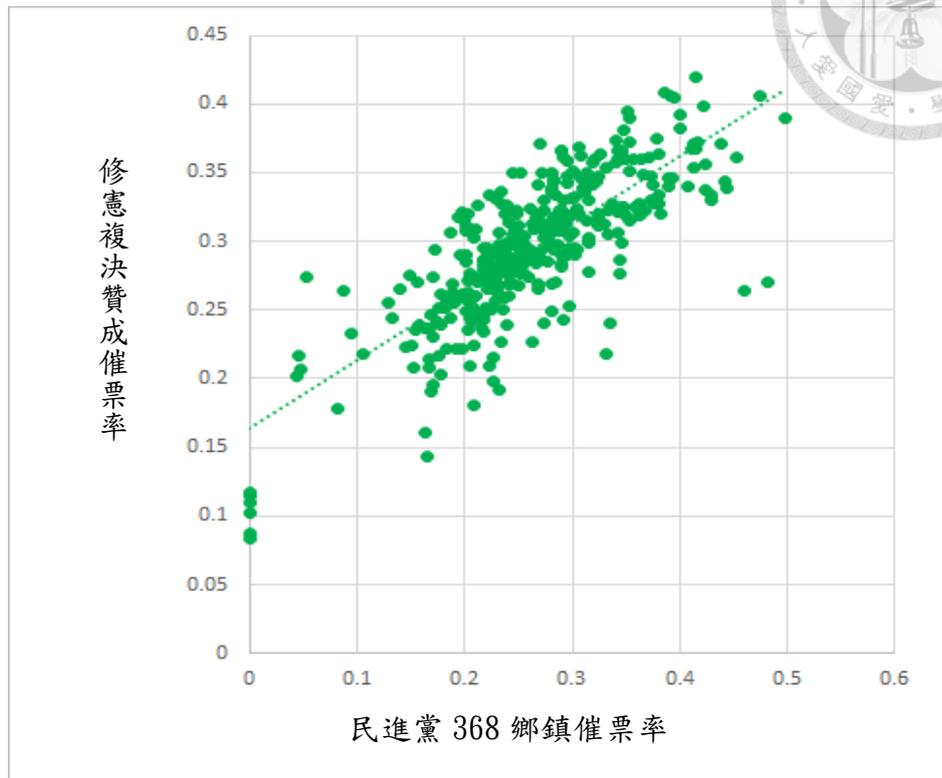


圖 2- 2 368 鄉鎮民進黨催票率與修憲複決同意票催票率關係圖³²

資料來源：王宏恩〈18 歲公民權修憲公投未過—政黨色彩左右選票分布〉。

文中分析認為，民進黨在選前對支持群眾的動員有達到一定的效果，在民進黨支持度較高的鄉鎮，會有較高的複決同意票。

而即使國民黨也有喊出支持十八歲公民權的口號，但國民黨的支持者並不買單，越多國民黨支持者的鄉鎮，反對十八歲公民權的比例就越高。至於此文獻之結論，或許可以加以探究，是國民黨本身支持十八歲公民權，但藍營支持者不願追隨政黨的腳步，抑或是國民黨表面支持，但實際上動員藍營支持者投下十八歲公民權的反對票。

³² 催票率 = 得票數 / 選舉人總數。

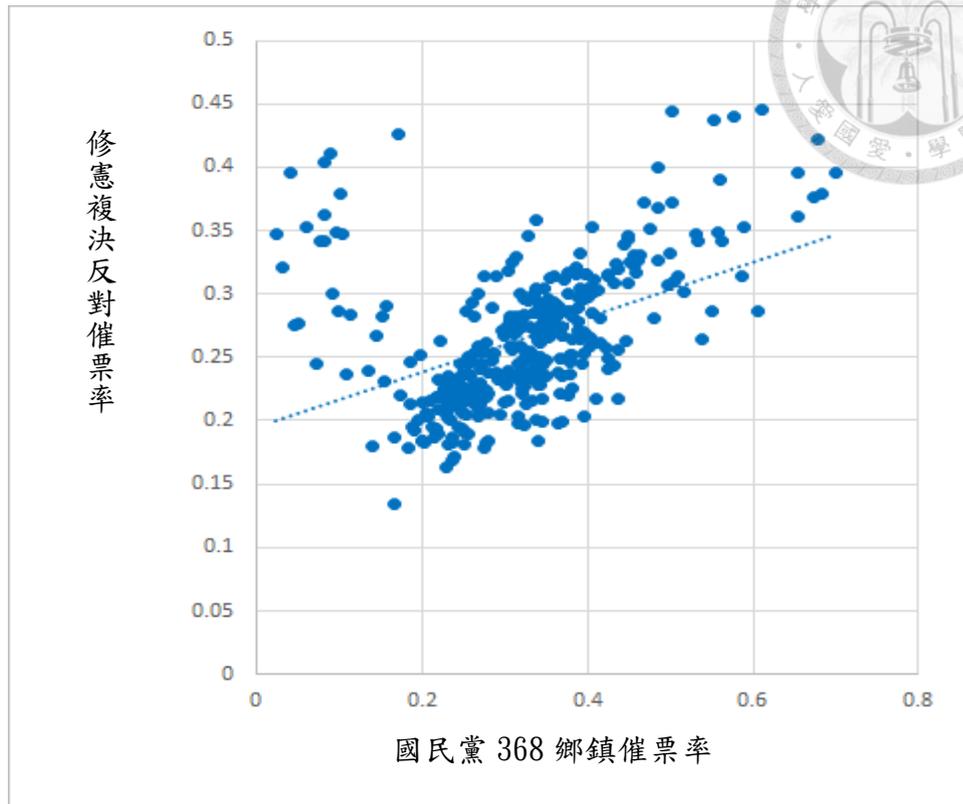


圖 2-3 368 鄉鎮國民黨催票率與修憲複決不同意票催票率關係圖

資料來源：王宏恩〈18 歲公民權修憲公投未過一政黨色彩左右選票分布〉。



第三章 公民複決修憲之門檻



在第一章第四節提到，本研究設計的架構將分別從程序端以及實體端來探討此次複決修憲案未能通過之原因。本章先就程序端，藉由過去公民投票的數據分析、立法委員訪談等，以及丹麥修憲門檻的比較，各面向來探究我國複決門檻是否過高，導致此次修憲未能通過的結果。

第一節 歷次修憲回顧

我國自民國 80 年首次修憲至民國 94 年，共歷經七次修憲；而在相隔十七年後，我國完成了憲政史上首次公民複決修憲案，也是第八次的修憲。

民國 80 年第一次修憲，增修第一條至第十條³³，賦予國民大會代表、立法委員、監察委員全面改選之法源；明定總統得經行政院會議決議發布緊急命令，得設國家安全會議及所屬國家安全局等。

民國 81 年第二次修憲，由全面改選的第二屆國民大會於第一次臨時會議決通過，增修第十一條至第十八條³⁴，主要內容為自第三屆國民大會代表起每四年改選一次；監察委員產生方式改變；明定司法院大法官組成憲法法庭等。

民國 83 年第三次修憲，由第二屆國民大會第四次臨時會議決通過，將已通過之增修條文，全面修正為第一條至第十條；³⁵正副總統由自由地區全體人民選舉產生，任期改為四年。

民國 86 年第四次修憲，由第三屆國民大會第二次會議議決通過，將增修條文

³³ 民國 80 年 5 月 1 日總統（80）華總（一）義字第 2141 號令公布。

³⁴ 民國 81 年 5 月 28 日總統（81）華總（一）義字第 2656 號令公布。

³⁵ 民國 83 年 8 月 1 日總統（83）華總（一）義字第 4488 號令公布。

全盤調整，修正為第一條至第十一條³⁶，主要內容為行政院院長由總統任命之，取消立法院對行政院院長的人事同意權；調整行政權與立法權之關係，立法院得對行政院院長提出不信任案，總統亦可解散立法院；對正副總統之彈劾權改由立法院行使；立法委員自第四屆起增至 225 人；司法院設大法官 15 人，任期八年，不分屆次，個別計算，不得連任；凍結省級自治選舉等。

民國 88 年第五次修憲，由第三屆國民大會第四次會議議決通過，修正增修條文第一條、第四條、第九條、第十條條文³⁷，主要內容為國民大會代表自第五屆起為 150 人，依規定以比例代表方式選出之；第三屆國民大會代表任期至第四屆立法委員任期屆滿之日止；第四屆立法委員任期至民國 91 年 6 月 30 日止，第五屆立法委員任期自民國 91 年 7 月 1 日起為四年；此次修憲將第三屆國民大會代表任期延長二年又四十二天，引起爭議，民國 89 年 3 月 24 日司法院公布大法官釋字 499 號解釋，宣告第五次修憲增修條文第一條、第四條、第九條、第十條條文，應自解釋公布之日起失其效力。

民國 89 年第六次修憲，由第三屆國民大會第五次會議議決通過，將憲法增修條文以全文修正模式予以修正³⁸，主要內容為國民大會代表 300 人，採比例代表制方式選出，職權為複決立法院所提之憲法修正案、領土變更案，議決立法院提出之正副總統彈劾案；正副總統罷免案，改由立法院提出，經人民投票同意通過；總統對於司法院、考試院、監察院等人事提名，改由立法院行使同意權。

民國 93 年 8 月 23 日，立法院第五屆第五會期第一次臨時會第三次會議，通過憲法修正案，是我國行憲以來第一次由立法院所提出之憲法修正案。民國 94 年 6 月 7 日，國民大會複決通過修正增修條文第一條、第二條、第四條、第五條、第八條以及增訂第十二條條文，同年 6 月 10 日由總統公布³⁹，為第七次修憲，主要

³⁶ 民國 86 年 7 月 21 日總統華總（一）義字第 8600167020 號令公布。

³⁷ 民國 88 年 9 月 15 日總統華總一義字第 8800213390 號令公布。

³⁸ 民國 89 年 4 月 25 日總統華總一義字第 8900108350 號令公布。

³⁹ 民國 94 年 6 月 10 日總統華總一義字第 09400087551 號令公布。

內容為立法委員席次由 225 席減為 113 席，任期由三年改為四年；立法委員選舉制度改為單一選區兩票制；廢除國民大會，改由公民複決憲法修正案、領土變更案；正副總統彈劾案改由司法院大法官審理。



第二節 公民複決入憲

由前七次修憲觀之，我國修憲程序前六次由國民大會議決通過，第七次修憲由立法院提出，交由國民大會複決。在主導修憲機關的演變過程中，國民大會逐漸失去了修憲主導權，僅成為被動的修憲複決者，且依據 2005 年立法院三讀通過的《國民大會職權行使法》規定，國大代表在行使複決權時，不得違反所屬政黨所贊成或反對之意見，且應為全案複決，不得再為修正其中條文之動議；因此國民大會代表行使修憲複決權時，僅有黨意，不得有個人立場。此外，執行第七次修憲複決的任務型國大選舉，投票率僅 23.36%，在代表民意前提上，確實有正當性不足的問題；以未達四分之一之民意，通過未來公民複決的超高門檻，不難看出黨意凌駕於民意之上。

我國修憲機關原為國民大會，此一設計出自於孫中山先生之五權憲法與權能區分理論，國民大會以「政權機關」稱之，相對於五院之間接民主，國民大會用以實施直接民主，然其本質上終究為人民選出之代議機關，代理人民施以政權，則其存在便產生了直接民主與間接民主的矛盾，以及政權機關與治權機關的矛盾，從過去七次修憲過程看來，國民大會的確造成憲政秩序的不穩定（許志雄，2010：453-457）。

2000 年第六次修憲後將國民大會任務型化，不得主動修憲，僅能複決立法院所提之憲法修正案，自此我國兩階段修憲之雛形已然具備，國民大會在第六次修憲後實質上已成為「公民複決修憲的代議團體」，但既然是公民複決修憲，又何須「代議」？故將修憲複決之權還諸於民，實施真正之直接民主，終將是必然之結局。



2005 年第七次憲改，將修憲公投寫入憲法增修條文，取代國民大會之修憲複決並且廢除此修憲機關，於我國憲政發展具有劃時代之意義，使得國民主權與直接民主的理念，有了具體的實現；同時公民複決修憲彰顯了國民主權與議會主權間之競逐，直接民主與間接民主彼此之併行，以及參與式民主及審議民主之興起（張文貞，2006）。

只是，歷經 1990 年代的六次修憲後，2005 年的第七次修憲，在朝執政的民進黨，力推公民複決入憲，以取代國民大會，同時並與在野的國民黨聯手將修憲的議題聚焦在立委席次減半、立委選舉改採單一選區兩票制等；而各政黨在這些議題上各有盤算，或支持或反對，卻鮮少有關於公民複決修憲門檻採選舉人總額過半之相關討論，此次訪談的法律學者亦持相同的看法：

我相信當年確實沒有對這個門檻高的思考有太多，理由是當時其實更難的是國民大會的廢除，包括說配套的立法院的選區選制的改革。然後這個改革其實是接續前面從 1991 年開始的那個這整個漸進式的修憲的方式。

那所以當時我想各個參與修憲的政黨，我們簡單說國民黨跟民進黨。那其實當然也有很多其他政黨或者民間社會的立場，是覺得要廢除國民大會。可是廢除國民黨當然會非常的焦慮啊，這裡頭是不是會有整個中華民國的法統跟相關的中華民國憲法的正當性相關的問題會存在，會引發，所以也許國民黨會願意廢除國民大會，那但是因為已經是廢除到任務型國大了嘛，然後再來就是廢除國民大會，那但是接下來會不會就一直往下，對不對？那當然對民進黨來講，他會覺得我至少能夠取得廢除國民大會，我們現在就變成單一國會，就是立法院的階段性的里程碑，那所以我的印象中，我也是記得當時的討論非常少，那但是也許從某個角度來講，也許背後也有一些協商的資料，也不一定是說真的也沒有都寫在紙上的任何討論，就是一個協商的 deal。（學-1）



當時的時空背景，是我國《公民投票法》於民國 92 年 12 月 31 日公布，並且於 93 年由時任總統陳水扁發動「防禦性公投」，是我國首次舉行公民投票；各界對於公民投票是陌生且好奇，且關於公投的民眾參與度亦毫無經驗；隔年的第七次修憲，在僅有一次的公民投票經驗，對於如何決定修憲「高度共識」的標準莫衷一是，加上當時甫上路不久的《公民投票法》，是採用雙二分之一的門檻，是故對於修憲複決的門檻理應更高才代表具有共識之想像，不難理解。由於朝野各政黨並未聚焦在門檻此一議題，未能仔細思考民眾參與修憲公投的政治量能與修憲剛性程度間之平衡，以至於產生如此難以跨過的高門檻。當年擔任任務型國大，現任國民黨某位立法委員，說道當時的情形：

當時我就比較菜。但是我講的很直白，修憲國代就是廢國代，就是任務型國代就是要廢國代，對不對？由於當時的民進黨的首要目標，就是要把國民大會給殺了，那國民黨因為當時的宋楚瑜也願意，所以為了那個政治目的，其他的大多無所謂。

所以為什麼有人提議這麼高？因為不諱言，因為那個時候搞修憲，李登輝時代一直搞修憲搞的非常多，在社會上當時有一個感覺就一直在搞一些政治議題，所以設立一個高門檻，我當時就是聽他們的講法就那是個高門檻，就是剛剛講，在這個社會要有高度重視才可以做。(國-1)

第三節 門檻過高嗎？

無論在一場會議或是某一個群體集會的場合，甚至是在國家議場上，經常會出現投票制度中有絕對多數 (absolute majority) 或是過半數同意的門檻設計，這種設計不外乎是讓候選人得以取得過半數民意支持而獲得當選，提高當選的正當性 (Carstairs, 1980: 10; 王業立, 2021: 16)。而此制度所指的「多數」或是「過半」，應是基於「投票數」之多數或過半，並非以「投票權人總數」為基準。



例如採行兩輪決選制（double ballot system; runoff election）的選舉，倘若在首輪無法產生超過 50%得票率的當選者而進入第二輪，則前二名的候選人在第二輪必會有一位得票可以過半，此處無論是第一輪的 50%得票率，還是第二輪的過半，其基準皆是「投票數」而非「投票權人總數」。我國修憲複決的門檻為有效同意票過「選舉人總額之半數」，十分容易與前述「絕對多數」的概念混淆，「選舉人總額之半數」之設計，門檻之高並非僅是絕對多數，要達到此門檻之票數，以我國此次投票結果來看，甚至須高於三分之二特別多數之設計。⁴⁰

即便為求取最大共識而採用全體投票權人二分之一為門檻，事實上也僅見於代議制度當中，例如 300 席代表出席的會議，表決時需有超過 150 席同意始為通過。若將此門檻採用在普選票之設計，由於廣大民眾有太多現實因素可能無法參與投票，使議題之同意方產生不公平導致結果可能失真，故在現行民主制度中實為罕見。

本研究經由訪談結果得知，受訪者普遍皆認為我國修憲公民複決的門檻過高，並且是此次無法通過修憲案之主因。

大家當然會覺得修憲門檻高啦，但是這是第一次做修憲公投，一般人概念會覺得說這公民數的二分之一同意不是很好達成的話，那這一次投下來大家就知道說這是不容易的數據。而且以後投票率越低，這個門檻相對就越高。因為他是公民數的二分之一，不是投票數的二分之一。所以如果你只有六成的投票率的時候，那門檻幾乎就等於是 80%以上同意。（民-1）

就是當時第七次修憲所定下的這個超高門檻，尤其是公民複決，必須要有過半的人出來投票且贊成，這個門檻超高。然後再加上去年選舉的時候對民進黨是一個大逆風，然後整個民進黨動員不出來。這個大概是沒過的主要原因。（民

⁴⁰ 此次修憲複決的有效票數為 10,663,529 票，三分之二特別多數的門檻為 7,109,020 票，低於現行門檻的 9,619,696 票。



-2)

我覺得門檻當然是一個非常大的原因，因為我們的公投跟修憲是兩件不一樣的事情。像公投就是相對多數就過了門檻，一般對事的公投只要大於 1/4 門檻，然後多大於少就可以。但是修憲現在是總人數 1/2 同意，所以很明顯是兩個在門檻上面設置不一樣。那我們過去即便總統大選的選票都不能達到修憲公投那樣的規模，所以我覺得門檻是一個最主要的原因。(民-3)

我覺得是兩黨（動員）都沒有那麼足夠啦。嗯，門檻憑良心講是偏高了。(國-2)

修憲門檻第一個立法院這邊 3/4，這個就是一個高門檻，再來公民複決，它不像公民投票，因為公民投票也經過一些修正所以門檻慢慢降低。但是因為這是憲法層次，實在是比較難動，當然沒過，社會的氛圍還沒有到也是主因。(國-3)

嗯，我覺得是門檻定太高了，跟其他國家比起來的話，我們的確是相對比較高一點。(無-1)

這一次修憲公民複決門檻過高，是不是沒有通過的原因，我的答案就是 yes and no，因為我國的公民修憲複決門檻高，確實就是一個事實，因為我其他的一些已經出版的文章的立場應該也很清楚。我們確實是一個相當門檻高的修憲公民複決，但是不是完全絕對無法達成。那所以對於任何的修憲案來講，門檻高永遠是一個原因，但是不是絕對唯一的原因。(學-1)

當然是修憲門檻比較高，這個一定是沒辦法過的，不管任何的共識都很難，因為我們門檻太高。(學-2)



另外一個層次並不意外它會不通過，就是因為它的公民複決通過的同意票門檻太高了，就是中選會的資料我剛剛查了一下，要九百六十五萬張，總統蔡英文拿下史上最高票也才…七百多萬張，就是這個門檻真的太高會是一個制度性的因素。

因為你看每一年就是能夠調動選民熱情能夠動員人出來投票的總統大選，都未必可以拿到那麼高的票數，更何況是一個公民權。(媒-1)

由於我國修憲複決門檻為「有效同意票過選舉人總額之半數」，因此總是被認為是必須有高度共識的議題，才得被複決通過。但是「過選舉人總額半數」與「高度共識」之間，是必然相等的嗎？或許我們可說，一個「過選舉人總額半數」的議題必然有高度共識，但是反證可以成立嗎？一個無法「過選舉人總額半數」的議題，是否必然就不存在高度共識呢？

以過去舉辦過的二十個公民投票案來看，投票率最高的一案為第十三案，投票率為 55.8%，⁴¹即使以此最高的投票率，若要跨過修憲複決門檻，其中的同意票必須要達到九成才有可能；而事實上，在 2017 年《公民投票法》修法後與大選同時辦理的十個公投案（第 7 案至第 16 案），投票數皆破千萬，且投票率皆達 55% 左右，但是這十案從未出現過同意方超過九成的情況；為何需要以「超過九成」作為論述依據？因為以過去我國公民投票的經驗，投票率約 55% 至 56%，已經是最大的投票量能，如要達到「過選舉人總額半數」的複決通過門檻，同意之一方必然要取得超過九成的支持，才有跨過的可能。

而在 2017 年《公民投票法》修法前，確實在第一案、第二案、第三案以及第五案曾經出現過同意票達到九成的例子，但當時同意票之所以會達到九成，實是肇因於修法前的「雙二分之一」門檻，不同意之一方在這樣的制度下，只需鼓吹不同意的民眾不要領票，或是不要去投票，無須參與投票，即可實質達到不同意的效果；

⁴¹ 第 13 案為「你是否同意，以『台灣』（Taiwan）為全名申請參加所有國際運動賽事及 2020 年東京奧運？」



而這些「雙二分之一」門檻的公投案，在因應此制度的策略之下，投票率皆未達五成。

在修法之後，各個公投案未曾再出現高達九成的同意票，最高的一案為第七案，⁴²同意票比例為 79%；換言之，如表 3-1，以我國公民投票的經驗，從未出現過投票率超過 55%，且同意票高達九成之案例。

表 3-1 我國歷次公民投票與修憲複決比較

	投票率	同意 (%)	不同意 (%)	投票數
公民投票				
案 1	45.1%	91.8	8.2	7,452,340
案 2	45.1%	92.0	7.9	7,444,148
案 3	26.3%	91.4	8.5	4,550,881
案 4	26.0%	58.1	41.8	4,505,927
案 5	35.8%	94.0	5.9	6,201,677
案 6	35.7%	87.2	12.7	6,187,118
案 7	54.5%	79.0	20.9	10,780,050
案 8	54.5%	76.4	23.5	10,769,528
案 9	54.5%	77.7	22.2	10,779,322
案 10	55.8%	72.4	27.5	11,024,945
案 11	55.7%	67.4	32.5	11,010,104
案 12	55.7%	61.1	38.8	11,014,976
案 13	55.8%	45.2	54.8	11,042,795
案 14	55.3%	32.7	67.2	10,940,467
案 15	55.3%	34.0	65.9	10,931,837
案 16	54.8%	59.4	40.5	10,832,735
案 17	41.0%	47.1	52.8	8,145,700
案 18	41.0%	48.7	51.2	8,145,865
案 19	41.0%	48.9	51.0	8,145,193
案 20	41.0%	48.3	51.6	8,145,454
修憲複決				
第一案	58.9%	52.9	47.0	11,345,932

資料來源：中選會網站，作者自行整理。

⁴² 第 7 案為「你是否同意以『平均每年至少降低 1%』之方式逐年降低火力發電廠發電量？」



所以其實我們去年的成果，以我是正方的觀點來說，我們去年同意票比不同意多，以及同意票也超過四分之一的門檻，它其實已經通過一般性公投門檻，那最後沒有過其實我的觀點啦，我不覺得是同意票太少，我覺得不是這樣，因為大部分公投其實兩邊都很接近啊，就算連同婚的公投都是七比三，它不太可能到一個我們憲法想像的那種九比一的懸殊境界，對，那我覺得，所以我覺得我倒不會把它想像成是跟民意的落差，我的想像是修憲門檻實在太高，如果它是一個一般性公投的門檻，甚至比一般性公投再高一點點的門檻就好，其實它就通過了，對，所以我的想法還是回到說，第一個是修憲門檻太高導致說結果的問題，第二個就是大家沒有一個驅動力把這個公投投過，嗯，應該是這兩個。

(團-1)

複決門檻高是一個原因。我們確實有比較高的門檻。但是這個門檻在過去修憲的時候其實之所以會這樣，當然因為我們有一連串的制度變遷嘛，從國民大會的這個任務型國大到廢除，廢除之後這個複決要放到哪裡？以及擔心修憲太容易通過，會影響我們台灣很特有的獨有的，不管是統一、獨立等國家定位的問題。所以修憲變得非常困難，或者是說要有很高的共識才能夠通過修憲。(學-1)

「有效同意票過選舉人總額之半數」的門檻，最困難之處在於，同意票並不是跟不同意票相比，也不是看民調數據有多少人支持，而是看「投進去票匱的選票」，有沒有辦法超過總選舉人數的一半。在制度上的設計，其實無形中也強化了這個門檻通過的困難，例如我國沒有「不在籍投票」的設計。一般的大選，沒有不在籍投票的設計，對參選的候選人客觀上是公平的，因為可能各有支持者無法前往投票，但在修憲複決的門檻設計上，對支持修憲議題的正方來說，必然產生不公平的情形，因為在修憲複決，反方有沒有投下反對票，其實對結果並沒有任何影響，但是正方每少一位無法前往投票的民眾，通過複決門檻的機率就會下降一分。



在此次訪談中，推動此次公民權年齡下修的民間團體代表，也提到了中選會過去未曾處理過如此高門檻的修憲複決，對於號召民眾出門投票應該可以扮演更積極的角色。

因為我國過去的中選會就扮演一個選務單位，我可以理解中選會是一個獨立的機關，或者是它必須中立。但是它沒有不能積極的宣傳大家要來投票啊。這是兩件事，那過去當然譬如說一般性的選舉，我跟你如果出來競選你的票比我多你就當選，那所以它是一個相對多數的選舉嘛，然後也是一個就是在我國就是一票就可以當選的這種選舉，可是修憲複決不是啊，甚至是一般性的公投，它其實都有一個門檻啊，所以我覺得就是中選會過去它其實並沒有操作一個需要門檻的公投經驗，那它就只要順順利利把它選務辦完就好。那第一次面對到這麼高門檻的題目，所以甚至啊其實中選會有找了一個代言人，是這次的修憲複決的代言人，叫做郭泓志。然後大家都不知道，中選會說啊，你看他，說他是公民投手，我覺得取個蠻好的諧音。但是啊你花我們的公帑，啊有多少人知道郭泓志有代言我們修憲複決？對呀，那我就覺得這很可惜啊，所以我是覺得說好像不論政黨或我們的政府兩邊都還沒準備好面對修憲。(團-1)

我國由於許多國家歷史因素，修憲的議題往往會涉及主權意涵，或是受到如美國、中國等其他國家的高度關注，使得當年主導修憲的國民黨及民進黨，在極為不易取得公民複決寫入憲法的共識之下，自然而然均朝未來不易修憲的高門檻方向思考。

於此同時，在廢除國民大會的既定目標下，以公民複決取而代之，其不論是立法院的通過門檻或是公民複決門檻的設定，以路徑依循的理論來思考，皆不脫高門檻之設計思維，因而產生立法院須四分之三通過，公民複決亦須過選舉人總額半數之設計。

若單從比較他國制度的角度來看，會僅止於發現多數國家的公民複決修憲是



採用簡單多數，相較於我國的門檻較低，卻無法更深入探討何以與我國差異如此之大，故以路徑依循（path dependency）的脈絡思考我國特殊歷史發展，造成高度敏感的修憲議題時，便可理解其中的可能緣由。當時民進黨欲以國民大會四分之三通過廢除國大的修憲案，如無國民黨之支持勢必無法憑一己之力完成，對民進黨而言，廢除國民大會為階段性首要目標，而國民黨也擔憂若公民複決入憲，未來民進黨可能推動制憲或是統獨議題之修憲，若將公民複決入憲，同時將複決通過門檻設定為簡單多數，一旦統獨等敏感議題在立法院闖關成功，便極有可能形成憲政體系的重大衝擊。故在兩大黨各自思考權衡下，複決的高門檻設計自然應運而生。

總而言之，從歷史的脈絡看來，第七次修憲將公民複決門檻設定如此之高，背後有其涉及國家主權之高度政治考量，必須有極高的民意共識方得修憲；加上路徑依循的政治制度進展模式，採取過去國民大會四分之三通過門檻之思維，因而設計出公民複決的高門檻。但將修憲一事一概都要等同於涉及國家前途或主權等重大議題，也會造成與此無關的基本人權議題，將同樣被限制在這樣的高門檻之下，使憲法所保障的基本人權難以與時俱進。

當年就先設定一個安定的門檻，我想陳水扁他們就是對國際上有一個安定的門檻可以交代，但是沒有想到後座力會這麼強。(民-1)

從不同的行動者的角度來看，它確實是要讓複決門檻高。2005年的修憲我自己印象是很深刻，當時美國跟中國都對台灣的修憲……，所以後來為什麼陳水扁總統會一直成為美國人心目中的 trouble maker。

對2005年當時就台灣來講，in general 就是修憲，那都有主權的意涵在這裡頭，那都會引起國際，美國也好，中國也好的敏感神經，所以這個協商本來就非常的困難。所以那個時候為什麼對這個門檻沒有太多的討論？或者說那個討論不在你找得到的資料裡頭，因為當時比較大的問題是廢除國民大會，然後下一步對這個東西要用什麼來取代。雖然對所有其他國家都是很正常的，但是



對我們台灣來講，他就會有很大的一個 implication。

但是我們又回到台灣的脈絡，因為台灣的脈絡是這樣，本來是完全不可能修憲的，本來連修憲，討論修憲本身，你可以想到在我們那個年代，討論修憲本身就是好像要台獨，對，因為要破壞《中華民國憲法》。

嗯，那怎麼樣推動民主改革呢？所以從那個漸進修憲這樣一路來，但他因此就會有一個 path dependency，這個在政治學上當然也會常常提到「路徑相依」。所以你剛開始為了去因應那個很困難的事情，所以做了改革。(學-1)

歷史因素啦，就擔心你通過修憲可能更改國號，是歷史因素所以門檻設很高，讓你不容易通過。以前的修憲是國代就可以處理，那你要廢國代，就變成要把修憲回到立法院跟人民，那他就把這個複決的門檻弄得很高。

兩大黨其中一方認為你容易修憲獨立，另外一方可能怕你容易修憲，你可能會統一，所以恐怖平衡之下，修憲門檻就很高，就不容易通過了。所以當時是兩黨都有顧忌，如果你修憲門檻太容易過的情況之下，台灣的統獨就很容易通過了。(學-2)

我國修憲公投屬於強制性公投，修憲須經過國會四分之三多數贊成，並且在公民複決須有投票權人總數過半同意，其剛性程度無以復加，嚴重影響修憲的可能性。國會四分之三的特別多數，其高門檻於比較憲法上已屬罕見，選舉人總額過半數同意更是難上加難，其剛性程度之高，恐使憲法與時俱進之變動難以實現，導致「憲法保障」與「憲法變動」失衡，背離剛性憲法之實質精神（陳隆志、陳文賢主編，2011：225-226）。

二、他國修憲複決門檻

在第二章的文獻檢閱中，可以發現並非所有民主國家的修憲案都須經公民複決，而無公民複決的國家若須修憲且該國國會如為一院制，通常須由不同屆次國會



分別通過；國會如為兩院制，則通常兩院均須通過，方得修憲。至於有公民複決的國家，其複決門檻大多為簡單多數，唯一與我國複決門檻較為接近者為丹麥，丹麥憲法第 88 條規定，當國會通過憲法修正案，國會應重新選舉，若該修憲案在選後未經修改並由新國會通過，則須在六個月內交公民複決，複決經選舉人總額 40% 同意後通過。

丹麥公民複決的通過門檻看似與我國接近，僅是 40% 與過半數的差別，但正因這 10% 之差，所可能產生的憲政爭議截然不同。若我國也將修憲同意門檻降低至選舉人總額 40%，在某一次的修憲當中，同意票過選舉人總額 40%，但不同意票卻超過選舉人總額 50%，則很有可能形成同意門檻通過，同意票卻少於不同意票的矛盾情形。所以為了避免在通過門檻上形成憲政爭議，若要以選舉人總額百分比做為通過條件，應為參與率而非通過門檻，倘若必須設計成為通過門檻，也只能高於或等於 50%。根據作者以電子郵件實際向丹麥國會求證，⁴³丹麥憲法自 1953 年之後就沒有經歷過修憲，未曾以此門檻通過修憲案。

第四節 小結

綜合本章所述，我國修憲複決無論從制度的路徑依循、訪談結果、數據統計及與他國比較，都呈現通過門檻過高之結論，且為此次修憲案無法通過的原因之一。

在制度路徑依循上，設定如此高之複決門檻，肇因於我國特殊國情，以及歷史演進脈絡；我國因修憲一事往往具有主權意涵，並且在國際形勢上受到高度關切，自 1991 年起始，以路徑依循方式一路做漸進式的修憲，故為求廢除國民大會、公民複決入憲、國際形勢的考量、國家前途的安定等考量，兩黨在主導的第七次修憲中，達成修憲複決高門檻的妥協，其著重於高度政治考量，而非基於制度或學理上

⁴³ 郵件內容詳如附錄三。



對於憲法剛性訴求之思考。

在訪談結果中，無論國、民兩黨及無黨籍立委、學者、民間團體代表、媒體等，皆一致認為複決門檻過高，且是未能通過之主要原因；本章僅引用關聯性較高之部分段落，完整之訪談詳見附錄二。

在與過去歷次公民投票群眾參與的數據分析，也顯示出我國公民投票，未曾出現過投票率超過 56%且同意方支持度達到九成的例子；在政治動員能量上，對「事」之投票，極難達到修憲複決選舉人總額半數之門檻。

綜觀世界主要民主國家的修憲設計，各有不同之標準，有些國家納入公民複決，有些國家僅由國會通過修憲，基於代議政治設計之精神，由國會通過修憲之門檻較為嚴苛，而在公民複決的程序，多以簡單多數為通過門檻，並不會再以高門檻之設計，使修憲案面臨雙重的高標準檢驗。

最後，採用投票權人總數二分之一為通過門檻，最大的盲點在於看似要過半同意，但其實反向解釋是，沒有投下同意票的每一位公民，無論是因為反對此議題或是任何因素而沒有投票，在此制度下都會被簡化認為不同意；而在全國普選票上採用此門檻，議題本身贊成與否很有可能已不是重點，政治動員程度才是最後的關鍵。



第四章 影響複決結果的其他可能因素

觀察臺灣過去公民投票的實踐，可以發現多是呈現一種「由上而下」的型態，透過執政者之意志，或是對立方之政治菁英來策動公投，其目的皆有與政治權力直接或間接的關聯性，與直接民主原始的「由下而上」精神可說是背道而馳（Clark, 2004: 341）；各政黨以其固有的意識形態以及鮮明的政治立場，在公民投票的各種議題場域上拚搏廝殺，並且號召、動員支持者展現政治能量，相形之下，難以聚焦於公民投票議題本身的思辨、審議及對話。臺灣作為一個新興民主國家，人民尚在學習形成一個深刻的公民主體意識，亦尚未對於攸關自身權益的公共政策之決定，發展出監督甚或取代傳統決策機關的直接民主意識（the sense of the people with decision-making capacity）。

本章接續第三章在程序端所探討的門檻因素之外，將在實體端進一步探討實為一種公民投票的修憲複決，公民權年齡下修之議題本身，是否有其他可能的政治性因素，如政黨動員或是世代對立等影響了最終的複決結果。

第一節 兩大黨動員力道

一、兩大黨推動此案之因

公民投票是直接民主的展現，全體公民對於政策或法案進行贊同或反對的二擇一對決。在第二章文獻回顧中可知，傳統理論多認為公民投票之興起，乃在於補代議政治之不足，但是當公民投票的議題太過複雜或是議題本身缺乏公民關注，此時民意的形塑，將會透過「捷思」（heuristics），⁴⁴形成民眾支持自己偏好的政黨。（王宏恩，2022）一旦政黨對於公民投票之議題有贊成或反對的明確偏好，所謂的

⁴⁴ 心理學上名詞，一個讓人減少動腦時間還能快速達到大致正確結論的快速通道。



直接民主似乎又會弔詭的回歸到由代議政治主導，進而簡化為政黨之間的政治對決。

民進黨此次推動十八歲公民權修憲，除了順應世界民主主流趨勢外，開啟 2005 年後新一代的憲政改革之路，也為考量之一；在眾多憲改議題中，下修公民權年齡相對而言是黨內及其他政黨接受度較高之議題。然而國民黨內部對於此議題卻遲遲舉棋不定，除了有擴大年輕族群票源對國民黨不利的聲音外，對於修改《中華民國憲法》一事，國民黨一貫立場皆處於非常保守之主張，深怕修憲的任何一個環節觸動了國家主權等「一中」敏感神經；在各方考量後，直到立法院表決當日，國民黨團正式拍板定案，黨內全數支持修憲案。

他們對修憲意義也沒有很在意，因為大部分的人會認為憲法跟他距離太遠，所以某種程度也是因為憲法對生活大概也沒有什麼實質上的影響，像廢除考監兩院對於我們來說說不定更重要，因為它造成現在的政府治理上很大的障礙。這個也是國民黨很怕，五權憲法，現在立法院嘴巴都說廢考監，但是最後他都不簽，中國因素對於國民黨來說影響太大了，他們認為只要一動到憲法，你就有可能台獨，你就可能正名制憲，你就可能改國號領土，中國對於國民黨影響太大。(民-1)

只是國民黨是在最後那一天的時候，他們最後立法院要表決之前，他們都反對，是到當天的時候他發現這個好像民意上面反對這件事情，好像不太好。所以最後我覺得國民黨的評估應該是嘴巴說同意，但反正也不會過嘛，所以沒差嘛，我覺得應該是這樣，他這個評估我覺得是對的，就是太難了。所以他幹嘛要說他反對？他還不如說他同意，最後也是不會過啊。(無-1)

經由兩大黨立院黨團的動員，此案以 109 票對 0 票通過修憲提案，然而卻在公民複決有高達五百多萬票不贊成，顯示此議題在代議民主與真實民意間產生了



不小落差；究其原因，我國是世界少數公民權仍高於十八歲的國家，在此主流價值訴求下，即使基於自身利益或是不同層面考量而不願贊同的政黨或民意代表，也不易找到反對的理由杯葛此案，因此在無法匿名的國會提案，各個政黨及立法委員在不願意得罪年輕世代選民的考量下，均表示對此案之支持；而當此修憲案出了立法院大門，進入無記名投票的公民複決，最終暴露了此議題看似全票通過，實質上並無政黨間高度共識，回歸傳統藍綠對決的態勢；從訪談當中確實可以得知上述情形：

我認為這就是公民複決的修憲案被成為政治的工具，而不是真正的去想要來讓民眾來做決定。所以講的比較直白，應該說，就是修憲複決就很難操縱。但是，政黨的政治攻防是很容易操縱的，所以才有這麼大落差，為什麼會在立法院你一票反對都看不到，因為很簡單，因為政黨就下達命令，就是全開。（國-1）

立法院民意代表，他們有政治考量，可是民眾沒有政治考量，我是秘密投票嘛，立法院表決是記名投票，你支持，你不支持，大家看的一清二楚。所以沒有辦法，只要一反對，一定遭對方操作，所以為什麼國民黨後來開黨團大會，甚至黨中央一致支持，不管內部有什麼聲音，都一致支持，因為經不起這樣的傷害。（國-3）

我覺得一個重點就是立法院是記名表決啦，那你當然進到修憲複決的時候不會知道我投了什麼票，所以我會投一個非常真實的選票，那在立法院其實，我覺得代議政治也很有趣，因為 2015 年其實國民黨也不敢反對這個議題，當然民進黨當時主要支持這個議題，然後當時修憲的破局是因為國民黨想要用，就是再綁一個議題，叫不在籍投票，他的意思是說，要嘛就是統統一起過，要嘛就都不要過，好，總而言之，從 2015 年國民黨也沒有說我反對 18 歲公民權，

從來沒有，只是修憲委員會就破局，沒有進到院會的表決。(團-1)

何以使臺灣在國際間看似落後且未順應民主潮流的公民權年齡下修之議題，實質上並無政黨共識，兩大黨之間彼此仍有政治算計，並未在公民複決傾力促使此案通過？以議題本身而言，投票年齡下修將會使下次選舉增加約四十萬首投族，亦即公民複決當下年齡十六、十七歲的民眾，在 2024 年總統大選即可投下神聖的選票；對國民黨來說，吸引年輕族群的支持一直都不是該黨的強項，相對於民進黨號召年輕人加入成為該黨支持者顯得自信，國民黨對於欲支持增加較可能投入敵對陣營的四十萬張選票，顯然是躊躇不前。

國民黨很明顯沒有很認真宣傳，它的嘴巴應付應付，然後他們也有一種說法是說，年輕人都投給民進黨，他們在 2020 年選敗就認為是這樣。所以國民黨內有一派人就主張說這是政治自殺。所以一派人是說你立法院不要這麼笨啊，這是政治自殺。你不要去支持 18 歲公民權，因為這個年紀都會投給民進黨，他們對自己在年輕人的價值沒有信心。即使它這次勝選，它也不認為年輕人支持他們。所以你看這些就是國民黨的心態嘛，這種心態就會造成它不敢反對，但是它不願意去正面鼓吹，最後結果就是這樣。(民-1)

國民黨我認為他不是那麼支持修憲案，但是畢竟礙於民意，所以他們在立法院提案的時候也都支持。但在大選當中，國民黨可能有一些是反對的聲音在推動。因為他們認為，可能年輕的選票會比較支持民進黨，或是民眾黨，反而年輕選票對國民黨是比較不利的。民進黨你看他們的選舉主軸都在推 18 歲公民權。所以說選舉過程當中，應該也可以看得出來政黨的態度。(學-2)

對於民進黨而言，純然說其欲啟動憲政改革，以此較無具爭議之議題做為修憲起手式，也不盡然得窺其全貌；如公民權年齡下修產生的年輕首投族群，皆為民進黨敵對陣營之潛在票源，民進黨是否仍會推動此甚為不利之修憲案猶未可知。



除了憲改議題以及跟上世界民主潮流之外，為民進黨努力營造更多未來泛綠的支持者，或是在政治攻防上使國民黨處於相對不利、動輒得咎的尷尬位置，亦為該黨推動此案的因素。在訪談當中，國民黨陣營也直言不諱推動此案對民進黨有利，而從媒體的角度也認同此項因素：

為什麼民進黨提出這個？大家都知道，他們有年輕票。在他們黨內有這樣的不成文慣例，他們比較會，相較於藍綠對比，他們比較會栽培年輕人，給年輕人機會。那他們也大量去運用這些年輕人的力量，不管今天是選舉方面，贏得並鞏固他的政權。2014 年的太陽花，都是年輕人，高中生、大學生。(國-3)

或許十八歲公民權這樣的議題丟出來，可以動員到中間選民，進而去爭取他們的認同，所以就算民意好像沒有很支持可是他們也要提。另外支持的原因也是出於勝選跟選票的考量，因為通常青年選票是民進黨的強項。

我覺得代議政治這些代表或是政黨提出這個修憲公投案，他的目的其實只是想要催出年輕的選票，然後讓他們在地方選舉獲勝，而不見得是說他們真正在乎公民權這件事情。因為如果他在乎的話，他會花更多的時間去做政策上的溝通；(媒-1)

假如說我一個國民黨的民代，然後呢，他的那個選區他可能跟民進黨是很拉鋸的，那今天去支持 18 歲公民權會不會有一天我立委就沒了？我覺得這是要他們可能去折衷，就是即便有一個政治人物他說我支持 18 歲公民權，但我覺得他是一個政治表演的一個部分。(媒-2)

二、議題本身關注程度

1996 年，我國首次舉行公民直選正副總統，當年投票率達 76.04%，將近三十年後，一樣是首次，一樣是公民直接投票，但相較於選總統，對於史上第一次公民修憲複決，民眾相對來說是較不關心的，根據壯闊台灣的兩次民調，第一次在 2022



年八月，當時知道有修憲複決與九合一地方選舉一起辦的民眾，不到整體選民的一半；而同年十月進行第二次民調，也就是在投票前一個月左右，知道修憲複決的民眾也才達到約 53%。⁴⁵

中央選舉委員會舉辦的五場意見發表會，正方由立法院推薦五位代表人，反方由行政院來函中選會表示，支持意見不予派員，且未有依《公民投票法》第 20 條申請許可設立之反對意見者，最後五場發表會皆沒有反對方。沒有反方的修憲複決，或許代表此議題確實產生了高度共識，絕大多數民眾都站在正方的立場，也可能是民眾甚至政治菁英對於此議題冷漠或者不是那麼在意；以投票結果回推，反方有著與正方旗鼓相當，高達五百多萬張的選票，充分顯示發表會沒有反方，並非是因為此議題有著高度共識，而是此議題並沒有受到太多程度的關注。

這一次的公投 18 歲公民權，他不是一個檯面上爭議很大的議題，相對來說也不會被關注，大家會覺得，第一個是說他可能不是很認同 18 歲公民權，雖然只差 19 歲跟 20 歲。第二個是他可能根本不在意這種，他認為這個權利對我來說也沒什麼需要去關注，他無爭議，無害，但是我就不會想關心。(民-1)

我覺得雖然台灣民主化已經很久了，但是大家對公民權的想像還是很貧乏的，或是去對公民權這個東西的在乎比例，沒有比眼前的經濟啊，柴米油鹽醬醋茶來得更為重要，所以它這個議題本來就不容易挑動選民支持或反對。(媒-1)

對兩大黨而言，下修公民權至十八歲的修憲案，亦非其長期以來切身相關的主流議題，相較兩黨在許多內政、國際、兩岸、經濟、社會等重大議題投入的重視程度，此案並不在兩大黨的政治意識形態及核心訴求清單當中；如一些立委的觀察，兩大黨在此次修憲議題的關注力道上，與過去在萊豬、美牛或是服貿協議造成的太

⁴⁵ 《報導者》網路資料 (<https://www.twreporter.org/a/2022-local-elections-referendum-on-lowering-voting-age-to-18>) 最後瀏覽日：112 年 5 月 1 日。



陽花學運等議題相較，雙方針鋒相對的程度差了一大截；若以兩大黨擁核、反核等長期鮮明且激情地攻防相比，更是有著極大的落差；加上複決與九合一大選併同辦理，對參選的候選人來說，更無餘力對民眾說明理念，表達對此案的支持。經由訪談的結果也呈現類似的看法：

如果覺得有機會過的公民投票的話，大家在動的時候的力道，例如說那個時候反美豬的那些，大家就是會跟他拼的嘛。就是民進黨這邊就是支持在國際標準之下的這個進口牛肉的事情嘛，那國民黨在推反美豬，兩邊都覺得自己這一邊是有機會，那個動的力道當然就比較努力。

你不會覺得他有那種像那個時候在反對反美豬這件事情的時候，那一種信心的感覺，那這個時候選民也不會凝聚出一個這樣子集體的能源，就不會了。那更不用講國民黨那邊根本就沒有再推，國民黨他基本上很少，基本上沒有在提這件事，偶爾提而已。

最有那個氣氛的時候，可能是太陽花之後，2016年蔡英文剛當選的時候，那時候努力推一波憲改有可能會有這樣能源，但是你說要到公民的一半都投過，我覺得應該還是有困難。(無-1)

那四大公投案的時候，因為就只有四大公投，你沒有選人，可是兩黨還是很激烈。他有很多辯論的過程，他有動員的能源這樣子。可是這一次公民複決就是因為兩黨的態度是一致的，然後就變成在這個公民複決的議題上，幾乎沒有任何的辯論，然後就變成說大家可能對縣市首長的投票已經動力不是那麼強，可是大選再去綁公民複決的時候，那我又更沒有動力，甚至我不太知道有公民複決這件事情。(媒-2)

從歷史的脈絡觀察，對台灣人民而言，修憲議題自民國80年以來，都是國民大會之職權，民眾的感受是個與切身無關的遙遠議題，在此次公民能夠複決修憲案



之前，民眾最接近修憲的一次，是 2005 年任務型國民大會代表選舉，以政黨比例代表制選出史上唯一一次任務型國大，用以複決 2004 年立法院所提出之修憲案；但在當時創下了 23.36% 史上最低投票率，顯現國人對於修憲一事的參與意願，不若一般公職人員選舉來得積極。

我國民眾長期以來，皆認為修憲並非重要且切身相關之議題，即使在行使過二十案公民投票的今日，國人對於「事」之處理的關注程度，仍遠遠不及「人」之選舉。一如黃丞儀（2022）所言，國民黨一貫主張《中華民國憲法》是「一中憲法」，堅持「一中」法統，反對台灣人民修改，長期下來使人民在修憲議題上產生了距離感，使民眾對於修憲一事極為冷感，因此在面對首次公民複決修憲時，無法感受到此「憲法時刻」在我國政治史上之意義，是遠高於當年度的九合一選舉。節錄相關的訪談稿如下：

我這樣講不好意思，小英到後來很重視這個嗎？沒有，她不重視了為什麼？因為很簡單，你這個過了是一回事，但我們那個（九合一）沒過，對我損傷更大啊。

所以什麼東西「萬事莫如選舉急」。兩黨到最後都是殺，台北市我要拿下來，新北我要守住，桃園我要攻下來，大家都在殺這個啊，誰跟你殺這個（修憲）？
（國-1）

因為這次修憲是跟大選放在一起，那跟地方選舉的投票率有關，也跟地方選舉的議題有關，就是說地方選舉的人都是比較 local，議員選舉可能就是人家認不認識你，那修憲的議題大概在這個選舉當中就很冷。尤其是 18 歲公民權裡面沒有反對者的聲音，因為所有的政黨都同意嘛，也沒有哪個政黨敢反對，電視辯論只有支持的聲音沒有反對聲音，所以這個議題根本沒有吵起來，也不夠熱，導致可能很多人都不知道還有一個公投案。（學-2）



三、兩大黨動員力道不足

儘管修憲案在立法院以 109 比 0 通過，但在公民複決階段，兩黨因各自的主客觀因素考量，並沒有積極投入足夠的動員能量，來促使各自的支持群眾投下贊成票。

首先，此修憲案並非傳統民進黨所關心及擅長的政治及社會議題，民進黨之所以推動此案，目的除了順應世界民主潮流，下修公民權年齡外，也有啟動修憲機制，做為憲改出發的考量，並以此議題測試修憲複決門檻通過的難度；此外，長期握有年輕族群選票之既得利益，在民進黨的政治思考上，亦了解國民黨陣營勢必不會做積極之動員，使此議題要通過門檻的機率大幅降低。

再者，與九合一選舉同時舉行，民進黨在許多縣市皆面臨選情吃緊的窘境，導致部分候選人在選戰資源分配上，並無太多餘裕兼顧修憲複決，仍以勝選為第一要務。整體來看，民進黨因地方選舉選情面臨龐大的逆風壓力，在處理修憲議題上顯得顧此失彼。

動員力道就是民進黨在去年九合一選舉，是非常的弱。那可能就是被一些爭議性的問題，包括學倫的問題啦，包括球場的問題啦，幾乎有點被打趴的狀況。所以幾乎是沒有能量再去好好動員這一題，但其實事實上我們的想法就是，我們只要把選票催出來自然就會有這些投票的人會投同意了，只是後來沒想到是沒有通過的。(民-2)

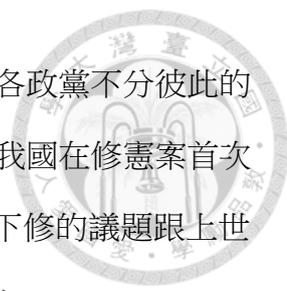
我認為這個案子最可悲的，你說它有沒有意義，有沒有價值，我認為有，但是當它不是可以被利用來攻擊國民黨的工具的時候，就被放在一邊。為什麼到後來，你可以看得出來，兩黨都意興闌珊，民進黨意興闌珊，因為它不是成為工具。所以我才講這個案子後來可悲的地方，除了社會共識沒有共識以外，另外一個就是以政黨來講，真正推的人也只是利用它，但最後利用不了。(國-1)



國民黨在這個議題上，從原本的反對到最後贊成，一直都沒有給予選民很積極希望此案通過的表態，僅相對保守力求在此議題上不失分，不影響政黨形象，不影響選情；主觀而言，黨內認為投票年齡下修並非對國民黨有利，黨內對爭取年輕族群的選票並沒有太大的信心；客觀上來說，支持敵對陣營所拋出之議題，在選戰上必須付出更多成本來對支持的群眾說明，也有影響選情的疑慮，基於種種考量，國民黨在立法院記名表決時，皆表達贊同此案，到公民複決階段，便採取較為被動的方式處理，並沒有大量投入資源進行政治動員。在訪談立委及媒體時，受訪者也表達了看法：

那國民黨的話，真的相較起來，他們的動作我覺得是比較少的。但是像他們的政治明星，像是蔣萬安、盧秀燕，他們也是都是有表態。那我覺得一個部分是他們在當立委的時候，那就已經對這些事情表達支持，那我覺得政治上很重要的就是你的立場是要一致的。那所以當然他們在選縣市首長的時候，那表態支持這件事情我覺得是合情合理。可是如果以國民黨整個黨的推動的話，我認為他們可能並沒有那麼大力。我覺得在推動過程當中，他們總是有一個……選舉的優先順序，因為18歲公民權的公民複決跟縣市首長投票一起，那政黨他們生存的第一優先，他們當然是先推我自己的候選人，那公民複決這件事情難免會是在其次。(媒-2)

因為民進黨的支持者，也有一些人會有那種家父長的觀念，他也覺得說「等二十歲再說吧，十八歲還是小孩」，這種也會有一部分。但是我覺得如果我們政黨很努力去說你投民進黨就順便投贊成，但是國民黨就是當做沒他的事情。所以那一邊也少了一些動力，所以是沒有明顯的反對，但是他還是(票)開不出來。(民-1)



各政黨不可能不知道，以我國修憲複決的高門檻，確實需要各政黨不分彼此的積極動員，才有那麼一些機會可能通過。如果兩大黨意識到這是我國在修憲案首次挑戰高複決門檻的憲法時刻，並且真心希望台灣在公民權年齡下修的議題跟上世界民主潮流，而積極努力去鼓吹去動員，其力道必然會提升不少。

可惜的是，受限於我國的複決高門檻，它不僅需要政黨間的共識，更必須仰賴政黨的積極動員，而各政黨評估此議題居於贊成方，對政黨形象各方面是正面的，故表現出支持之立場，但對於十八、九歲的年輕族群一旦取得公民權，對其政黨的政治影響為何？後續政治效應為何？實質產生的影響為何均仍在盤算之中，因此就不願意積極動員。在訪談中多數受訪者皆有提及相關論述，此處僅列舉部分訪談文字，完整訪談稿可參照附錄：

嗯，我覺得表意上面支持。可是面對要推動的時候最大的困難就是你必須要實際做啊，選舉就是這樣啊，投進票匱裡面的票才是票啊！所以最困難的就是大家有沒有從支持到最後轉變成說服以及動員。我覺得這個轉變基本上沒有發生。

譬如說台北市的兩大黨的候選人，嗯，選前也都承諾會掛，然後到 11/26 都還沒掛，然後我可以理解，可能到最後選到焦頭爛額，但是我不在乎啊，你承諾你就要掛。所以我的理解是，都有承諾啦，但比較多是口頭上，沒有進到宣傳和動員的階段。(團-1)

雖然主要政黨對修憲有共識，議題是統一的提出來，但是基於各式各樣的原因，政黨並沒有去 work for it，這是非常清楚的。

我想主要政黨不可能不知道我們這樣的修憲門檻是需要 work for it，是需要 hard work for it。所以我想沒有（很積極）。(學-1)

我認為是首先真的藍綠兩黨既然有這麼高的共識，但是並沒有一個決心說這

就是歷史的寶貴時刻，我們一定要在這個時候讓他通過。嗯，我覺得我是沒有看見的。也就是說兩黨他可能有他的政治的考量，所以沒有全力去動員。我覺得努力動員如果是以客觀來講的話，我覺得都沒有太大力，可是相對來說還是可以分的出民進黨會比較大力一點。(媒-2)

第二節 複決綁大選

我國《公民投票法》在 2019 年再次修正通過，主要目的在於維繫良好的公共討論與投票品質，但由於 2018 年剛歷經十案的公民投票併同地方選舉辦理，此次修法將「公民投票日定於八月第四個星期六，自中華民國一百十年起，每二年舉行一次。」被認為其目的在於將公投與大選脫鉤，分開辦理。但是修正條文第 17 條更是此次修法之關鍵：公投案的公告期從投票日前的二十八天拉長至九十天，希望公投案有更充裕的時間可以進行公民審議機制；故公投要不要綁大選、公投案是否越多越好、越容易通過越好，皆非此次修法之重點，關鍵是在於民眾是否完善之公投制度，得以完整參與整個公民投票的討論審議過程（陳方隅，2019）。

我國公投綁大選可分為幾個階段，最初《公民投票法》採「雙二分之一」門檻，為了能催高投票率，多認為應與大選同時辦理，故 2004 年及 2008 年的公投案，皆與總統選舉同時舉行。之後由於公投法被批評為難以通過門檻的「鳥籠公投」，做了第一次的修法，除了調降通過門檻外，包括提案及連署門檻亦同時調降，此外更重要的是，原法得以審查並駁回公民投票提案的「行政院公民投票審議委員會」，在此次修法中一併廢止。2018 年由於前述修法多方面調降公投的門檻，使當年度的全國性公民投票多達十案，並且與九合一地方選舉同時辦理。由於史上第一次同時處理多達十個公投案，且併同地方公職人員選舉舉行，投票過程中產生許多問題及爭議，包括部分投票所邊投票邊開票等情形；故《公民投票法》再度修正。



公投綁大選有好幾個階段，沒有公投權的時候，我們會認為剛開始有公投權要綁大選，因為他有門檻，那個時候你就很清楚知道，如果你要公民複決，你沒有跟著大選是做不來。但是公投綁大選後來被濫用，2018 年的那次選舉是綁大選嘛，就是包含同婚，然後核電有關的，全部都亂搞一通嘛，那亂投之後社會也反彈，所以後來我們修法，既然已經使用習慣了公投，我們把它調整跟大選分開，社會也可以接受，現在也沒爭議，所以這個是有一段演變，其實做就知道問題。

那修憲是第一次，那修憲的法源依據跟公投不一樣，跟公投法不一樣。所以這個國民黨也會講說，你為什麼修憲你就要綁大選？因為他很怕過，因為年輕人投民進黨的話，跟大選綁在一起，他就很怕真的會過，然後他們就說他為什麼你已經把公投分開，修憲你要放在一起？因為法源不同自然就不同了，其實它的門檻也不同，公投那個 1/2 是我們兩個互比，我比你多就好了，然後要過 1/4 嘛，那個是公投，那修憲是絕對多數的門檻。所以這個修憲門檻你去講是不是綁大選並沒有意義。(民-1)

2019 年《公民投票法》修正後，中選會於 2021 年辦理第十七至第二十案的公民投票，原本應是我國修法後首次於「公民投票日」辦理之公投，但由於嚴重特殊傳染性肺炎（COVID-19）疫情影響，延至同年 12 月 18 日舉行。

此次修憲公民複決的法源依據為《中華民國憲法》增修條文，非 2019 年修正後的《公民投票法》，即使修憲複決亦為廣義之對事公投，故是否與大選同時辦理，並不受《公民投票法》限制。而此次修憲複決之所以與大選同時辦理，實因有鑑於 2017 年《公民投票法》修正「雙二分之一」門檻後，與大選同時辦理的第七至第十六案，投票率皆遠高於未與大選同時辦理的第十七至第二十案，⁴⁶故為了提高此次修憲複決投票率，進而通過「有效同意票過選舉人總額之半數」之高門檻，最終

⁴⁶ 參照第三章，表 3-1，我國歷次公民投票與修憲複決比較。



採用複決綁大選的模式進行。

我們當然是反對公投綁大選。那次在 2018 年的時候，整個選舉被 10 個公投案全部綁在一起。然後本來我們預期的公投是一次大選跟一個議題搭配起來，是比較適合的，結果那一次五花八門，所有的社會議題全部綁在那次大選，所以大概百姓也非常的擾亂，甚至很多人反應說他根本不知道他投了什麼。所以我們認為說，在當時的制度設計上，因為台灣的社會議題很多，公投跟大選綁在一起，他沒辦法去過濾說什麼議題可以進來，什麼議題不可以進來，如果挑選的過程容易被大家批判，所以我們後來認為說，那是不是就把選舉歸選舉，公投歸公投，所以我們在 2021 那四個公投案，這時候就是反對。這個就是希望把選舉跟這個公投分開，後來是不同意嘛。因為國民黨提要綁在一起，那次沒有通過。但是修憲的這個議題，他卡在他的修憲門檻，他必須要過半的一個同意，台灣除了選舉，你不可能會有那樣的動員力。你做單一公投議題的話，是沒辦法號召那麼多，那麼強大的動員力道，所以我們在當時才會認為說，基本上因為修憲它是屬於憲法層級的公民複決，他並不是在公民投票法。所以在當時在沒有違憲的情況之下，他是可以跟選舉綁在一起。(民-2)

我認為是門檻的關係，還有這兩個性質就不一樣，因為修憲公投就是一件事，就是針對這件事情，需要讓大家有更多的動員能力，可是對事公投因為鑑於 2018 年，確實有些混亂的情況，像是邊投票，邊開票這種。所以我覺得還是有點那種區別。(民-3)

它(民進黨)的考量就很簡單，就是我講，因為它認為國民黨會反對，所以它原本要把它綁在一起。你公投不願意綁，那這個不就是另外一種程度的公投嗎？那你這個要綁？它為什麼要綁在一起？因為 2018 的大選，它吃的那個虧，當時公投綁大選，就提出來的很多案子是對民進黨不利，所以當時國民黨選舉

因為公投就爽到，所以這一次它就要用這個東西，去影響選舉。(國-1)

綜觀我國過去實施共二十案之公民投票，第一案至第十六案皆與大選同時具舉行，⁴⁷後四案單獨辦理，未與任何大選同時舉行；而綁大選的十六案中，又可以《公民投票法》修法做為分水嶺，分為前六案及後十案；前六案的通過門檻為「投票數超過選舉權人總數二分之一，且有效同意票超過投票數二分之一」；後十案隨著《公民投票法》於 2017 年修正，將通過門檻修正為「投票數超過選舉權人總數四分之一，且有效同意票超過不同意票」，並且將公投投票年齡下修至十八歲。

如果只考慮與大選同時舉行以及改變了通過門檻二個條件，第七至十六案較具有與此次修憲類似之比較價值，這十案的議題同意與不同意各有擁護者，正反雙方的比例從八比二、七比三、六比四到五比五皆有，正反雙方差距最懸殊的是第七案，正方 79%，反方 21%；差距最接近的是第十三案，正方 45%，反方 55%。也就是說，在這十案投票數破千萬、投票率約 55%的公投案中，未曾出現過同意方超過九成的情況，如同本文第三章第三節所述，以過去我國公民投票的最大動員量能，同意方必然要取得超過九成的支持，才有跨過門檻的可能。而《公民投票法》修法前的六案公投，確實在第一案、第二案、第三案以及第五案曾經出現過同意方取得九成以上的支持，但這幾案的投票率都未達五成，其中第五案雖取得最多 94% 的同意票，但投票率卻只有 35.8%。

所以從過去的公投案，可以整理出一些脈絡或是規則：首先因為前六案受制於 2017 年《公民投票法》修法前的「雙二分之一」門檻，以至於不同意方，只需鼓吹不同意的民眾不要領票，或是不要去投票，無須投下不同意票，即可實質達到不同意的效果，導致儘管這六案皆與大選同時辦理，投票率都非常低，第五、六案未達四成，第三、四案甚至未達三成。接著，若我們只討論 2017 年《公民投票法》修法後辦理的十四個公投案，不難發現綁了大選的第七至第十六案，投票率都遠高

⁴⁷ 第 1、2 案於 2004 年與總統選舉同時舉行；第 3、4 案於 2008 年與立法委員選舉同時舉行；第 5、6 案於 2008 年與總統選舉同時舉行；第 7 至 16 案於 2018 年與地方公職人員選舉同時舉行。



於未綁大選的第十七至第二十案；此外在 2018 年綁了九合一選舉辦理的第七至第十六案，與此次的公民複決修憲相同，皆是併同地方公職人員的選舉辦理，同樣都是綁了大選，同樣綁的都是地方公職人員選舉，確實在民眾面對「對事」公投動員能量的參考上，頗具有相互比較價值。

比較客觀的計算上來看，如果要像第七案同意方投出 79%的比例，那投票率必須要達到 64%，才有可能跨過「選舉人總額過半數」的門檻，這樣的門檻，如果沒有綁大選，難度會非常高，即使綁了大選，投票率要衝到六成四，也不是那麼容易。長期推動公民權年齡下修的民間團體代表，對於複決綁不綁大選也有清楚的分析：

從 2018 年有十案的公投，到 2021 年有四案的公投，四大公投，到去年 2022 年有一次修憲複決，我覺得大概可以構成一些趨勢的觀察，因為 2018 十案的公投是綁大選的一般性公投，2021 是不綁大選的一般性公投，2022 年叫做綁大選的修憲複決，好，所以門檻有差，有沒有綁大選也有差，那，就可以看出一個趨勢：

第一個就是，只要綁大選，基本上公投就很有可能過關，一般性公投，所以 2018 大部分的公投都過關了，不管是同意或不同意，但只要不綁大選，基本上兩黨就算動員，都很難過關，2021 就是這樣，它不是因為說不同意票很多，它是因為兩方都沒有達到四分之一的門檻，那綁了大選就很容易過關，但是這件事情只要在修憲複決這個門檻就會止步。

從剛剛那個趨勢可以看得出來，就是只要綁了大選，其實兩黨就很有積極介入的動機，無論他是要做哪一方的動員，所以其實一八年你說國民黨沒有用同婚的公投來做動員嗎？不太可能。那民進黨的邏輯他只能去做防禦，但我的意思是說兩黨基本上還是會加入這個戰場，不太可能讓他像，甚至連 2021 年不綁大選，他都還是有兩黨的操作痕跡嘛！

嗯，所以基本上只要到當大選一起做的話就會有兩黨一起介入，但是你說要讓他完整的溝通這個議題，我們從一八年到去年看，其實都很困難啦！就是他很難把這整

件事說清楚，就同婚到底要用民法還是專法，至今大部分人還是搞不清楚 2018 投了什麼。嗯，所以我覺得要說清楚本身就很困難，但國民兩黨我覺得都有這個責任啊，就是至少要把這次而且只有單獨一次一個修憲案把它講清楚。(團-1)



第三節 被選舉權年齡同步下修

此次公民權年齡下修之議題，在投票前形成的另一個爭議，是對於被選舉權年齡亦同步下修至十八歲，是否可能造成許多民眾的疑慮及誤解，以至於對此次修憲複決案投下反對票？

臺灣民意基金會董事長游盈隆在臉書批評，此次修憲多強調「選舉權」的年齡下修，但修憲提案中事實上包含被選舉權年齡亦下修至十八歲。游盈隆認為，政治人物企圖用選舉權掩護被選舉權，「公然蒙騙、詐騙選民」，如果修憲通過，未來可以選什麼公職，還要立法院決定，形同空頭支票。⁴⁸他並且提到，此次修憲意旨是國民年滿十八歲即可參選立法委員、六都議員、各縣市議員、各級民意代表及村里長，但這部分從未在臺灣社會廣泛討論，更遑論社會共識，同時也欠缺民主憲政理論與經驗支持，事實上與大多數先進民主國家的制度相違。⁴⁹

事實上，細究此次修憲案之條文內容，關於被選舉權年齡的法律條文為「除本憲法及法律別有規定者外，年滿十八歲者，有依法被選舉之權。」如果依法條文字「除本憲法及法律別有規定者外」而逐一檢視我國憲法條文及選舉相關法律，我國目前以選舉產生之公職人員，皆有高於二十歲之年齡限制，意即一旦修憲案通過，對於目前公職人員的參選資格，並不會造成任何影響，除非修改現行法律，也不會有十八歲就可以參選之公職。

⁴⁸ 《中時新聞網》，111 年 11 月 22 日網路資料，最後瀏覽日：112 年 5 月 20 日。

⁴⁹ 《風傳媒》，111 年 11 月 21 日 (<https://www.storm.mg/article/4623227>)，最後瀏覽日：112 年 5 月 20 日。



表 4-1 整理我國各項公職人員候選人年齡資格以及法源依據，可以看出除了正副總統選舉外，其餘公職人員選舉之法源皆為《公職人員選舉罷免法》，並且參選資格之年齡限制均至少須年滿二十三歲。

表 4-1 我國各項公職人員候選人年齡資格

公職類型	職稱	參選年齡限制	法源依據
民意代表	立法委員	23 歲	公職人員選舉罷免法
	直轄市議員	23 歲	
	縣（市）議員	23 歲	
	鄉鎮市民代表	23 歲	
	原住民區民代表	23 歲	
	村（里）長	23 歲	
行政首長	原住民區長	26 歲	
	鄉（鎮、市）長	26 歲	
	縣（市）長	30 歲	
	直轄市長	30 歲	
國家元首	總統、副總統	40 歲	中華民國憲法 總統副總統選舉罷免法

資料來源：全國法規資料庫，作者自行整理。

根據中選會的公報說明，關於複決案中「被選舉權年齡」，應以後續配套進行檢討，代表相關公職的參選年齡，仍須以憲法、法律規定，以及後續立法院相關的配套修法實行。

由於我國憲法第四十五條明定：「中華民國年滿四十歲者，得被選為總統、副總統。」故即使修憲複決通過，要降低正副總統參選人的年齡資格限制，須進行另



一次的修憲案才有可能實現。至於其他選舉公職的年齡資格，皆規範於《公職人員選舉罷免法》之中，如要降低候選人年齡，仍須取決於後續立法院各政黨間對於修法之討論。

由於《公職人員選舉罷免法》第二十四條將直轄市長、縣（市）長的年齡資格特別規定在三十歲、鄉（鎮、市）長、原住民區長特別規定在二十六歲，即使修憲通過，應仍維持在特別規定之年齡資格，不會受到影響。而法條中「選舉人年滿二十三歲，得於其行使選舉權之選舉區登記為公職候選人。」其年齡資格定於二十三歲，係基於憲法一百三十條之授權而來，若憲法中被選舉權年齡資格下修，該法條勢必須跟著修正，方符合憲法意旨。

林佳和在台灣事實查核中心（Taiwan FactCheck Center）2022年11月17日編號 2037 的事實查核報告中解釋，所謂「除本憲法及法律別有規定」，係指憲法保留，以及授權給立法者修法的法律保留，若通過複決，確實被選舉權就是下修至十八歲。⁵⁰

即便如此，一如本文第二章第四節之文獻，部分民間團體早已著手討論關於憲法對於被選舉權年齡之限制，並非如游盈隆所言此次修憲是公然欺騙選民；且至於修憲通過十八歲可以選什麼公職由立法院決定，在法理上確實為法律保留，由具有民意之國會決定，並非是空頭支票。此修憲案在投票前確實沒有在社會上形成太多的辯論，應是選舉權與被選舉權的年齡下修都未見討論，並不是兩黨試圖藉由選舉權的年齡下修「偷渡」被選舉權的年齡同時下修。

然而在投票日前產生如此之爭議，在民眾間形成負面言論，反而更容易模糊了焦點，使民眾誤以為公民權下修至十八歲的議題一旦通過，會造成十八歲的年輕人可能當市長、選總統的情形。部分受訪者的看法如下：

他不是一個假訊息，而是我應該這樣講，就是這個修憲案他沒寫清楚，他就把

⁵⁰ 《台灣事實查核中心》事實查核報告#2037 (<https://tfc-taiwan.org.tw/articles/8447>)。

最後瀏覽日：2022年5月20日。



公民權下修到 18 歲，但是他沒有去提說被選舉權不會變動，他沒有提。
由於你沒有提，因為以前是 20 歲，那當然另外特別法律，不同的選舉有不同的年齡限制，但是以後可不可以修法？因為你既然憲法過了嘛，我以後可不可以修法？把參與選舉的年齡下修到 18 歲？可以。(國-1)

我覺得多多少少應該是有（被影響）的。雖然以整體來說，會認為「18 歲去當被選舉人有問題」的人，他可能剛開始就不太支持 18 歲公民權，他有一個傾向的部分，那很支持青年參政，他們可能會認為說，我只是定一個最低的年齡限制，那其實並不影響我對於一個人他足不足夠參與政治。可是有些人他們可能本來是偏向中立的，可是想想又認為說大學還沒畢業，怎麼來選民代啊？我覺得可能會對於這樣子資訊吸收不夠深入的選民會有一定的影響力。(媒-1)

第四節 世代對立嗎？

公民權下修至十八歲的議題，真的存在世代對立嗎？

許仁碩認為，此次複決表面上沒有任何政黨反對，但選後才知道有四成多投票者反對，讓「世代對立」問題浮現，「老實說，你要給一個沒有權力的人權力，本來握有權力的人就會不舒服。世代對立的問題本來就存在…」⁵¹。國民黨立委陣營對於此議題的完整訪談回覆參照附錄，此處節錄如下：

你知道每個人都有本位主義，年齡大的世代都覺得我經歷過事情，我有一些優越感。或者是我有一些經歷，你這小弟弟小妹妹不成熟，當然也有人願意支持

⁵¹ 《報導者》「選後觀察」專訪許仁碩 (<https://www.twreporter.org/a/2022-referendum-on-lowering-voting-age-to-18-jenshuo-hsu-view>)。最後瀏覽日：112 年 5 月 20 日。



他們。但是多數人站在自己本位主義，這個傳統家庭觀來看的話，媳婦熬成婆，他會想說當媳婦的苦啊，我也是這樣熬過來，你也要熬。(國-3)

投下不同意的民眾，真的都是因為對年輕世代不信任的因素，而不贊成嗎？如果以年齡層這個變項來研究，我們假設越年輕的年齡層，對公民權下修的議題越支持，反之年齡層越大的族群越不支持。在第二章的文獻當中，王宏恩透過選票分布的研究分析結果並非如此，各鄉鎮年輕人口比例與贊成票的比例沒有顯著的關聯性，年輕世代未必支持此次十八歲公民權的下修。此外，在訪談中發現，民間團體所做的民調，呈現六十歲以上的民眾，是高度支持十八歲公民權。

我們過去看同婚，當然就是長輩比較反對，年輕人比較支持，可是這個議題是呈現一個 U 字型的曲線，U 字型的意思就是說年輕人是支持的，比如說 20 歲的人，他大概有六成到七成是支持的。可是反而長輩啊，就是我講的是 60 到 70 歲的，我們講的那種很傳統型的選民，他們是高度支持，支持度比年輕人還高。那其實唯一一個年齡層，他的反對比例大於支持的是大概 50 歲。嗯，就是 40~60 歲，他是主要的反對者，反對的比例大約五五波。(團-1)

如果將「世代對立」定義為：公民權年齡下修至十八歲的議題，隨著年齡層越低，贊成度越高；年齡層越高，贊成度越低。本研究經過訪談後也呈現相同的結論：公民權下修至十八歲的議題，與世代對立並無顯著關聯性。訪談後有部分受訪者，認為此議題並無世代對立的情形，而部分的受訪者認為有世代對立存在。

世代對立的話某種程度是有。如果你要直覺，一定是長輩認為 18 歲、19 歲沒有那個資格去做判斷去行使公民權，直覺上是這樣的。但是如果你相對來說，如果是這個前提，那是不是年輕人他們就很在意我要有這個權利？我看不出任何跡象說年輕人為了這個出來投票。(民-1)



至於世代的間的對立，我覺得也許有一些老年人會對 18 歲的年輕人不信任，我覺得可能會有。(民-2)

我在選舉前的一些觀察，我看到我臉書上年輕的學生輩，比如說 30 歲到 40 歲的學生，這一群的學生好像也並沒有支持，他們反而回過頭來想，我 18 歲的時候我還在幹嘛？那一些讓我覺得這不是世代對立，因為那個世代什麼五年級四年級跟千禧年世代的那種世代對立，我覺得不是。我覺得後來在網絡上這些討論，比較讓我覺得是「這個議題並沒有真正充分被討論。」(學-1)

我覺得世代之間的對立應該還好，應該比較不會。因為年輕支持者的這個力道跟其他年齡也沒有明顯的差距，就是說他也沒有特別高。(學-2)

所以這次修憲失敗，除了門檻過高之外，我覺得凸顯了一個世代的鴻溝，是一個很明顯的例子，對，但就是可以預見就是接下來可能會有世代衝突啦。(媒-1)

不同世代之間，或許會存在者矛盾以及無法理解彼此成長的脈絡，而且傳統華人儒家思想，多具有家父長式的權威思考，對於長幼尊卑的文化較為根深蒂固。在此次複決投票中，可看出其贊成者與反對者之界線並非依年齡而涇渭分明。若更進一步分析，此次複決案在各鄉鎮同意票所占比例，與該鄉鎮 20 歲至 40 歲選民之人口比例，並沒有呈現高度相關，並不符合本節對於「世代對立」之定義，反而在文獻數據上以及訪談中發現，此案的同意與否，與政黨屬性較為相關。

我覺得蠻有趣的是跟我們自己做的民調高度相符的。我們的民調其實它的變因，比如說政黨當然是一個嘛，比如說台灣基進幾乎百分之百支持，然後譬如說新黨支持者就高度反對，國民黨我記得大概也是七比三吧，七反對三支持，民進黨大概是七支持三反對。他其實還是有一個政黨的分佈在。(團-1)

另外本研究以訪談資料來看，也發現受訪者對於是否出現世代對立而導致此案未能通過，並沒有呈現一致性，故無法導出「世代對立是此案無法通過的原因之一」的結論。此外，受訪者也表示此次議題在我國仍未有高度共識，才是此案未能通過之主要原因，並非是已有高度共識，卻受限於不合理之高門檻而無法通過：

老實說我是很失望啦。我覺得如果台灣會長成這樣，那就回到藍綠對決吧，民進黨就好好加油，把國民黨打趴了，再來推動這些我們覺得應該要走的修法。所以政治上把國民黨打趴了，自然就有辦法修了。(民-2)

我認為沒過是本來就不會過。就是這一個議題在台灣社會其實沒有共識，你就算國民黨……最後國民黨也在宣傳啊，朱立倫他們也在搞啊，街頭啊，什麼宣講一大堆啊。

我自己的看法就是隨著時間慢慢的變，然後也許十年以後回過頭來，台灣的民眾會覺得說 OK，這成為一個社會共識。到時候就會通過。這個東西它基本上由於必須要修改憲法，所以他必須要有全民的共識。(國-1)

這個答案真的我可以確切的講，這些年輕人或者是高中生，甚至才剛上大學的還是有熱情還是有衝擊，可是缺乏理性判斷。所以你說給他公民權，其實很多人是反對。(國-3)

我們確實在修憲的公民投票裡頭可以有這麼多的人出來投票表達意見。那只是表達意見的人就是有贊成、有反對的。所以他沒有凝聚那樣的共識。我覺得因為這個公民複決門檻它確實是需要一個有高度認知跟共識的議題，他才有一點點的可能性可以通過。那如果沒有充分清楚的審議跟討論，他是絕對不可能會通過的。那所以對我來講，表現出來比較多的原因，我會認為是是動員，會是審議討論，就是這個問題的充分討論，讓大家認識完整的資訊呈現，那是沒有的。(學-1)

第五節 小結



除了第三章所論述在修憲程序上，我國確實面臨修憲複決門檻過高的程序因素外，綜合本章所述，在實體推動面上，影響複決結果的可能因素包含兩大黨在推動此案的動員力道不足、複決綁大選、被選舉權年齡之爭議以及議題未有高度共識等。

其中動員力道不足及議題未有高度共識，是導致複決未通過之因素，由訪談結果可得知，國、民兩黨皆認為對方並沒有真心促使此案通過，而無黨籍受訪者認為兩大黨之動員力道不若反對美豬等議題時的動員力；民間團體代表則以自身親身經歷，認為兩大黨僅口頭上承諾，在選舉過程中卻沒有實際的行動來積極推動公民複決；學者及媒體的受訪者，也都表示就其觀察，兩大黨的動員力道並不足以跨過此修憲門檻。此外，就其投票結果與受訪者們的表示，公民權年齡下修之議題，在我國社會仍未凝聚出高度共識，同意票甚至未達選舉人總數百分之三十。

至於採行複決綁大選之策略，與過去綁大選之公投案相較，確實達到了提高投票率之目的，可說是對複決結果有正向影響之因素，但因各政黨候選人仍以勝選為第一優先考量，在宣傳上不易使選民聚焦在修憲議題上，且各選區民眾對於此議題之反應不一，候選人為避免選情受到相當程度之影響，對於十八歲公民權的修憲議題多淡化處理。

關於被選舉權年齡同步下修之爭議，在接近選舉時被提出質疑，確實對此案通過產生不利影響。事實上不僅被選舉權，選舉權的年齡下修也一直未見社會有充分之溝通審議，民調也顯示此議題尚未具有高度共識，但特別將被選舉權年齡同步下修提出質疑，對不熟悉法律的民眾來說，極易簡化為未來十八歲可以選總統、市長，形成對此議題的誤解而投下反對票。

最後是公民權年齡下修至十八歲的議題，是否有世代對立的原因而無法通

過？此題在各受訪者的訪談中得到不一的回答，表示世代對立未必是形成此案未能通過之因，根據文獻數據分析，此案最終投票結果回歸至藍綠對決，贊成與否與年齡分布並無必然關聯，而本研究經訪談整理之結果，亦產生相同的結論。





第五章 結論與建議



本研究以 2022 年我國首次公民複決修憲為研究對象，藉由數據資料以及訪談研究，試圖探討此次複決案未通過之原因。本章將統整前二章之內容，對於本研究之結果依研究發現、研究限制以及研究建議分別說明。

第一節 研究發現

本文主要的研究問題為：一、我國公民複決的通過門檻是否過高，導致此次修憲無法通過。二、兩大黨推動此修憲案的原因為何。三、除了門檻過高的可能因素外，還有什麼原因可能造成此次修憲未能通過。針對以上之問題，透過本文的研究，量化資料蒐集及一系列之質性訪談，發現如下：

一、公民複決門檻過高，為此次修憲複決無法通過的原因之一

雖然此次複決的同意票數為 5,647,102 票，距離選舉人總數二分之一的門檻 9,619,696 人，有著高達將近四百萬票的差距，但並不表示高門檻就不構成無法通過的原因，本研究指出，在修憲程序端，門檻過高確實為無法通過修憲之主因。另外在修憲實體端，政黨推動的過程以及議題本身的共識程度，皆為影響此次修憲結果的重要原因。

從數據資料分析，此次有效投票總數為 10,663,529 票，如果要達到複決通過之門檻，同意票的比率要超過九成，等於是會出門投票的民眾幾乎要同意此議題，這在投票實務上極為困難且未曾真實發生過。

分析我國過去對事公投的經驗，投票率將近 56% 已經是最大的動員量能，如要達到「選舉人總額過半數」的修憲門檻，同意方必然要取得超過九成的支持，才



有跨過門檻的可能。也就是說，「投票率要超過 55%」且其中「同意票有九成」這兩個條件必須同時成立，但在我國過去的公投案中未曾發生。

這樣的複決門檻設計，無形中是將「對此議題沒有想法」、「不想出門投票」、「想投同意但某些原因無法投票」、「對政治無感」甚至是無效票，都當作是反方，同意票必須要超過不同意者以及上述所有情形之加總，⁵²才有可能通過門檻。在實質投票上，形成「同意者」人數必須遠高於「選舉人總額過半數」，才有可能在投票區裡的「同意票」剛好通過門檻。

此外本研究比較了其他主要民主國家的公民複決修憲設計，發現除丹麥外，通過門檻多為簡單多數決，遠低於我國現行之複決門檻；而丹麥雖也有著與我國相似的「複決經選舉人總額 40%同意後通過」高門檻，但丹麥憲法自 1953 年後就沒有經歷修憲，也未曾以此門檻通過修憲案之考驗。

綜觀世界主要民主國家之憲政發展，在公民複決修憲，採用類似此種高門檻之設計國家少之又少，更無具體挑戰此種門檻成功之案例可循。我國由於國家歷史發展等諸多原因，導致在修憲一事往往容易被認為有主權或是國家認同的意涵，並且挑動其他國家的敏感神經，故以此高門檻做為修憲設計，一方面正是希望提高修憲難度，另一方面確實再難有修憲成功的可能性。

在訪談結果中，國、民兩黨、無黨籍立委、民間團體代表、學者及媒體代表等，也證實了不同角度的行為者普遍皆認為我國修憲複決門檻過高，是此次難以通過修憲案的重要因素。

二、兩大黨推動此修憲案有其政治考量

(一) 民進黨之考量

1、試圖啟動修憲程序

⁵² 此處用「同意票」而非同意者，是凸顯同意者必須將票投入票區，才能實質計入票數；反之用「不同意者」而非不同意票，是表達不同意者無須投票，在制度設計可直接被視為不同意票。這點與我國公民投票通過門檻之設計有很大不同。

民進黨長期以憲政改革作為政策目標，推動自 2005 年後就停滯的修憲工程，故在修憲委員會的眾多議題當中，選擇國民黨較無法著力反對，且相較其他議題民眾共識度較高的「公民權下修至十八歲」，做為啟動新一代憲政改革的起手式。

2、順應世界潮流

民進黨認為我國是世界上少數公民權年齡高於十八歲的國家，在民主價值上應當跟上世界潮流，降低公民權年齡，讓年輕人在政治及社會上面參與，形成帶動社會進步的一股力量。

3、爭取更多年輕選票

2014 年太陽花學運喚起年輕世代對民主政治的投入，當時部分學運領袖亦開始進入政黨發揮影響力，而長期以來民進黨對年輕族群的號召力皆領先國民黨，擁有較高的支持度，民進黨認為下修投票年齡，可以擴大青年參政，並可為其帶來更多潛在票源，對民進黨有益無害。

(二) 國民黨之考量

1、提升政黨形象

由於立法院投票採取記名方式，故國民黨最後拍板定案，全力支持此修憲議題，避免流失年輕選票，且號召年輕選民是民進黨的強項，國民黨希望在這修憲議題使政黨年輕化，在政黨形象上更加進步，並且在年輕選票不要有太多的失分。

2、避免影響此次九合一選舉

由於國民黨內部對於此修憲議題仍有不同聲音，且支持國民黨之民眾也未必贊成此議題，為了避免修憲議題影響選情，國民黨採取的策略是在立法院表態支持，進入公民複決後，則採取較為消極被動的方式處理此議題。

三、兩黨政治動員力道不足及議題本身缺乏共識亦為修憲複決無法通過的原因

(一) 兩黨政治動員力道不足

綜合訪談資料分析，此次公民權年齡下修至十八歲之修憲案，兩黨在動員政治



能量上顯得不足。以民進黨而言，如前所述，民進黨推動此議題的考量，在於啟動修憲機制，做為憲政改革的出發，目的在「推動」，而非傾全黨之力「通過」；而且此議題之主旋律僅為順應世界民主潮流，相較於民進黨長期關注之國家發展及社會正義，公民權年齡下修並非民進黨堅持之核心價值，且長期握有年輕族群選票之既得利益，在政治考量上也非具有必須通過之迫切性。此外訪談中如民進黨立委所說，去年地方選舉由於新竹市長候選人學術倫理等爭議，在民意上遭受強大逆風，在客觀條件上，仍須以勝選為優先考量前提下，幾乎沒有多餘能量足以動員群眾支持修憲案。

對於國民黨來說，公民權年齡下修至十八歲之議題在黨內一直搖擺不定，反對者甚至認為支持此議題是政治自殺，因為國民黨難以獲得年輕選民認同。但由於我國已是世界少數公民權年齡高於十八歲的國家，為了政黨形象以及避免得罪年輕選民，在立法院記名投票的情況下，國民黨認為沒有必要反對此議題，最終定案在國會中支持修憲案。到了公民複決階段，由於「萬事莫如選舉急」，⁵³國民黨自然將政治能量集中在九合一選戰當中，加上原本此議題在黨內共識度不高，如果投注心力在鼓吹選民支持此修憲案不但不符效益，甚至可能帶來反效果，故國民黨在複決階段幾乎沒有對此案動員，形成在國會投票中不敢反對，在公民複決上不願正面鼓吹，最終使民眾支持修憲案的力道不足。

（二）議題本身缺乏共識

此次公民權下修至十八歲之議題，是一個沒有反方的修憲案，但是投票結果卻呈現同意票僅占選舉人總數 29.35%，且不同意票高達五百多萬票之情形，顯示民眾對此修憲議題仍缺乏高度的共識；本研究經由訪談結果可歸納出缺乏共識的原因包括：對於下修至十八歲之公民權包含被選舉權產生疑慮而不願支持、此議題並非高度切身相關的重大議題、對於年輕人參政仍不放心之家父長心態等。

⁵³ 如國民黨立委編號國-1 訪談內容所言，詳見訪談附錄。



四、世代對立並非修憲複決無法通過之原因

經由訪談分析可以得知，幾乎所有受訪者一致認為，此次修憲複決並無明顯造成世代間對立之情形，且非此案無法通過之原因，輔以王宏恩（2022）對於選舉資料之數據分析顯示世代對立與複決結果並無顯著關聯性，亦與本研究呈現一致的結果。

第二節 研究限制

本研究採用質性訪談，對象包括兩大黨立委及助理、無黨籍立委、民間團體、學者、媒體等，力求資料蒐集上之客觀，然因時間及人力等各種條件，以致於訪談對象人數有限，未必能精確反映政黨內部決策之真實樣貌，且影響複決結果之因素繁多，無法一一列舉並驗證，皆為本研究之限制。

為提高本研究之信度及效度，除訪談資料外亦搭配相關文獻及其他數據研究結果，以求研究結果貼近真相，整體而言不足之處仍有待未來其他研究繼續補充。

第三節 研究建議

一、未來研究建議

我國自 1991 年開啟修憲之路至今，從第一次的程序性修憲，至第七次廢除國民大會，納入公民複決機制，大幅變動修憲方式，且首次實施修憲公民複決，歷經三十餘年，每一次修憲並非獨立存在之事件，皆承續前一次的路徑脈絡依循而成，且由於國家歷史發展之特殊性，使我國在修憲一事往往帶有主權意涵，在歷次修憲過程中皆引起如中國、美國等「不在場的行動者」之高度關注及實質影響，加上國內兩大黨截然不同之意識形態對立，使每一次的修憲或是公民投票議題，在議題本



身之外，參雜了各式各樣的因素，提高了研究的困難。建議未來在相關的修憲研究，以整個修憲路徑脈絡做整體的研究思考，將使研究更具深度且全面。

此外如涉及我國修憲複決門檻相關之研究，與我國門檻設計較為類似的丹麥，建議可做為比較案例，然由於丹麥未曾在修憲複決挑戰其「過選舉人總額之 40%」之門檻，缺乏成功或失敗之實證，未來丹麥若發生修憲公民複決，於我國修憲複決門檻之研究應會有參考價值。

本研究偏重我國首次公民複決修憲案之時事議題分析，在政治制度的學理設計上並無深入探究，如要以選舉人總額為基準，過半（50%）是否是做為修憲門檻唯一可能之設計，如要降低至與丹麥相同的 40%甚至更低，一旦發生制度性的矛盾，例如贊成的人數百分比為 42%，而反對的人數為 53%，此案該如何解決？一旦我國要下修修憲門檻，且前述矛盾形成爭議無法解決，是否勢必無法以選舉人總額之百分比做為門檻，而改以簡單多數或投票率過半數之門檻，也值得進行學理上的探討。

二、政策建議

經本研究之發現，我國對事之投票動員能量大約落在一千一百多萬票，未來不論是實質的修憲議題，或是現行複決門檻的下修，都無可避免在下一次的修憲公民複決，須再次挑戰「選舉人總額過半數」的高門檻。兩個可能的思考方向是，讓這一千一百多萬票產生高度共識，投下超過九成的同意票，或是設法提高一千一百萬這個代表動員能量的數字，越高越好。

如果目標是前者，希望有九成的同意票，首先是政黨部分，政黨之間必須達成共識，進行合作，發揮政治行動者的功能，積極動員支持者，而成功的關鍵必然是目標提案不具有高度爭議性，各政黨接受度高，或是採用包裹式的提案，將各黨彼此交換退讓且不反對的議題共同納入，增加各政黨動員的誘因。其次，在民眾部分，應落實公民審議相關機制，透過更廣泛的公民參與，讓民眾得以完整思辨；例如在天主教徒占多數的愛爾蘭，2018 年通過修憲允許婦女墮胎，其仰賴的正是修憲過

程中的公民審議團（citizen assembly）。

至於目標如果是後者，設法提高投票人數，上述採用公民審議的方式，給予民眾充裕的時間進行討論及思辨，使人民提高修憲的參與感，也可以達到效果。此外若要投票能量增加，推動不在籍投票制度的實施，也不失為良方；如本研究內容所述，「選舉人總額過半數」的高門檻，其實已先行將無法參與投票的民眾皆認定為「不投同意票」，進而造成對同意方極為不利的影響；為避免門檻設計產生不公平的投票制度，應將客觀的限制條件降至最低，透過不在籍投票的制度的建立，可以真正讓許多想投下同意票卻無法投票的民眾，有表達意見的機會，使最終的複決結果更接近真實民意。中選會作為中立之選務機關，在提高民眾投票率上，應可積極規畫相關措施，鼓勵或是號召民眾踴躍出門投票，扭轉目前僅藉由綁大選這種單一且僵化的方式，試圖提高投票率，卻也同時產生政黨候選人在優先顧及自身選情，無法積極投入遊說民眾的反效果。



參考文獻



壹、中文部分

- 王宏恩，2022，〈18 歲公民權修憲公投未過一政黨色彩左右選票分布〉，公視新聞網，11 月 29 日。<https://news.pts.org.tw/article/611288>。
- 王宏恩，2022，〈公民投票的政治科學〉，《菜市場政治學：民主方舟》，新北，左岸文化，頁 202-208。
- 王業立，2021，《比較選舉制度》，臺北：五南。
- 王業立主編，2010，《政治學》，新北：晶典。
- 王業立主編，2021，《政治學與臺灣政治》，臺北：雙葉。
- 立法院編印，2022，《立法院公報第 111 卷第 42 期》，臺北：立法院。
- 曲兆祥，2004，《公民投票理論與台灣的實踐》，臺北：揚智。
- 吳庚、陳淳文，2019，《憲法理論與政府體制》，臺北：三民。
- 吳重禮、吳玉山主編，2006，《憲政改革—背景、運作與影響》，臺北：五南。
- 吳俊德、陳永福，2005，〈投票與不投票的抉擇—2004 年總統大選與公民投票的探索性研究〉，《臺灣民主季刊》，2 卷 4 期，頁 67-98。
- 李昌麟，2004，〈全球公民投票制度之探討〉，《全球政治評論》，第 6 期，頁 123-148。
- 李昌麟，2013，《比較公民投票制度》，臺北：五南。
- 汪子錫，2002，《憲政體制與人權保障》，桃園：中央警察大學。
- 林進生，2010，〈台灣修憲對兩岸關係之影響〉，《人文社會科學研究》，4 卷 2 期，頁 81-105。
- 姚洋、刑予青、賴平耀譯，Anthony Downs 原著，2005，《民主的經濟理論》，上海：上海人民。
- 徐政璿，2019，〈公民投票法第四次修正—以政治系統論分析〉，國立政治大學國家



發展研究所碩士論文。

徐火炎，2005，〈認知動員、文化動員與台灣 2004 年總統大選的選民投票行為—選舉動員類型的初步探討〉，《臺灣民主季刊》，2 卷 4 期，頁 31-66。

張文貞，2004，〈憲改的正當程序：從國民主權與民主原則的面向來分析〉，「新世紀臺灣憲改學術研討會」論文，臺北：行政院研究發展考核委員會、臺灣大學法律學院主辦。

張文貞，2006，〈公民複決修憲在當代憲政主義上的意涵〉，《臺灣民主季刊》，3 卷 2 期，頁 87-117。

張文貞、葉俊榮，2022，〈聚焦公民憲政主義的新憲改模式〉，《新世紀智庫論壇》，99-100 合輯，頁 49-55。

張育萌，2022，〈從「十八歲公民權」社會運動探討法律的世代正義〉，《全國律師月刊》，八月號，頁 35-45。

張其昀，1963，《國父全書》，臺北：國防研究院。

張洋培，2007，〈歐盟公民權之發展及對台灣之啟示〉，《大同大學通識教育年報》，第 3 期，頁 187-198。

曾建元，2017，〈修憲程序及公民參與〉，《中華行政學報》，第 21 期，頁 7-25。

曹金增，2004，《解析公民投票》，臺北：五南。

許仁碩，2022，〈當 18 歲公民權從天而降—日本青年公共參與的困境與希望〉，報導者，11 月 4 日。<https://www.twreporter.org/a/opinion-lower-voting-age-to-18-japan-experience>。

許志雄，2010，《憲法秩序之變動》，臺北：元照。

許宗力，2007，《憲法與法治國行政》，臺北：元照。

陳彥羽，2022，〈「民進黨有意掩護『十八歲被選舉權』過關！」游盈隆：向修憲公投說不〉，風傳媒，11 月 21 日。<https://www.storm.mg/article/4623227>。

陳德倫，2022，〈藍綠都支持，反而沒聲量？「18 歲公民權」民調不樂觀，965 萬

張同意票怎麼催？》，報導者，9月5日。<https://www.twreporter.org/a/2022-local-elections-referendum-on-lowering-voting-age-to-18>。

陳德倫，2022，〈許仁碩：18歲公民權的世代集體記憶形塑中，回到日常草根耕耘繼續努力〉，報導者，11月27日。<https://www.twreporter.org/a/2022-referendum-on-lowering-voting-age-to-18-jenshuo-hsu-view>。

陳方隅，2019，〈公投法修法：公投不綁大選，就是民主送終嗎？〉，鳴人堂，6月21日。<https://opinion.udn.com/opinion/story/7498/3884590>。

陳隆志、陳文賢主編，2011，《國際社會公民投票的類型與實踐》，臺北：台灣世紀文教基金會、台灣聯合國研究中心。

彭懷恩，2007，《最新政治學 Q&A》，臺北：風雲論壇。

黃丞儀，2022，〈修憲公投不只是為了十八歲公民權〉，上報專欄，11月21日。
https://www.upmedia.mg/news_info.php?Type=2&SerialNo=159608。

葉俊榮，2000，《珍惜憲法時刻》，臺北：元照。

葉俊榮，2004，〈從全球憲法變遷的趨勢看臺灣憲政改造的定位〉，《總統府國父紀念月會專題報告》12月24日。

劉晏齊，2021，〈從世界潮流到世代正義——修投票年齡與青少年政治參與〉，《政大法律評論》，第165期，頁227-310。

劉后安、洪聖斐譯，Michael G. Roskin and Robert L. Cord 原著，2002，《政治學的世界》，臺北：時英。

蕭高彥，2005，〈台灣的憲法政治：過去、現在與未來〉，《二十一世紀評論》，第12期，頁28-43。

賴映潔等著，2010，《圖解政治學》，臺北：易博士文化、城邦文化。

謝復生主持，1997，〈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委託研究計畫。

貳、西文部分



Ackerman, Bruce, and James S. Fishkin (2004). *Deliberation Day*. New Haven, CT: Yale University Press.

Carstairs, Andrew McLaren (1980). *A Short History of Electoral Systems in Western Europe*. London: George Allen & Unwin.

Chantebout, Berbard (1991). *Droit Constitutionnel Et Science Politique*. Paris: Armand Colin.

Clark, Sherman (2004). *The Character of Direct Democracy*. 13 *Journal of Contemporary Legal Issues*.

Downs, Anthony (1957). *An Economic Theory of Democracy*. New York: Harper.

Economist Intelligence Unit (2023). *Democracy Index 2022 Frontline Democracy and the battle for Ukraine*.

European Commission for Democracy Through Law (2010). *Report on Constitutional Amendment*.

Ku, Raymond (1995). "Consensus of the Governed: The Legitimacy of Constitutional Change." *Fordham Law Review*, Vol. 64, No. 2:535-86.

Rosenstone, Steven J., and John Mark Hansen (1993). *Mobilization, Participation, and Democracy in America*. New York: Macmillan.

The Electoral Commission (2003). "How Old Is Old Enough? The Minimum Age of Voting And Candidacy in UK Elections" *Consultation Paper July 2003*.

附錄一



訪談大綱 A（民進黨代表）

- 1、請問您是否認為我國修憲公民複決的門檻過高，並且是此次未能通過的原因？
- 2、之前民進黨反對公投綁大選，何以此次修憲案仍與地方選舉合併辦理？在選情告急的某些選區，在推動修憲複決上是否擔心會影響選情而有不同之策略？
- 3、是否有其他因素導致修憲案無法通過？關於政黨的動員力道或是世代間可能的對立您有什麼看法？
- 4、這個議題在國會全票通過，表示國民黨也是真心想要通過這個議題嗎？
- 5、從過去的民調看來，此次公民權年齡下修至十八歲的議題，反對人數多於贊成人數，何以民進黨仍進行此修憲案之推動？
- 6、對於此次公民權年齡下修至十八歲之修憲案無法通過，您有什麼樣的建議？

訪談大綱 B（國民黨代表）

- 1、對於此次修憲案在立法院全票通過，卻在公民複決時有高達五百多萬不同意票，對於代議政治與民意的落差，您有什麼看法？
- 2、兩黨實際上內部有沒有反對的聲音？比例大約如何？
- 3、請問您是否認為我國修憲公民複決的門檻過高，並且是此次未能通過的原因？是否有其他因素導致修憲案無法通過？
- 4、對於此次民進黨所提出之修憲案，國民黨支持的原因為何？從過去的民調看來，公民權年齡下修的議題，反對人數多於贊成人數，何以國民黨仍支持此修憲案之推動？

- 
- 5、請問國民黨是否支持此次修憲案綁大選？在選情告急的某些選區，在推動修憲複決上是否擔心會影響選情而有不同之策略？
 - 6、最後快要接近投票的時候，有個訊息說這次投票年齡的下修同時包含被選舉權，所以未來 18 歲可以選總統選立委，有這樣類似假訊息的聲音出來，這個有影響嗎？
 - 7、對於此次公民權年齡下修至十八歲之修憲案無法通過，您有什麼樣的建議？

訪談大綱 C（無黨籍代表）

- 1、請問您是否認為我國修憲公民複決的門檻過高，並且是此次未能通過的原因？
- 2、是否有其他因素導致修憲案無法通過？關於政黨的動員力道或是世代間可能的對立您有什麼看法？
- 3、民進黨推動公民權年齡下修，內部是否有不同意的聲音？其他政黨內部是否有不同意的聲音？
- 4、民進黨推動此次修憲公投綁大選，國民黨是否反對？有何原因呢？
- 5、從過去的民調看來，此次公民權年齡下修至十八歲的議題，反對人數多於贊成人數，何以立法委員仍支持此修憲案之推動？
- 6、對於此次公民權年齡下修至十八歲無法通過，您有什麼樣的建議？

訪談大綱 D（民間團體代表）

- 1、對於此次修憲案在立法院全票通過，卻在公民複決時有高達五百多萬不同意票，對於代議政治與民意的落差，您有什麼看法？
- 2、請問您是否認為我國修憲公民複決的門檻過高，並且是此案未能通過的原因？



- 3、請問您此次同時下修十八歲選舉權與被選舉權，國、民兩黨是否有對民眾充分溝通說明？是否是此案未能通過的原因？
- 4、請問您在推動十八歲公民權的議題，有遇到什麼樣的困難？兩大黨是否都積極支持？
- 5、請問您在推動十八歲公民權的議題，民眾普遍的反應如何，是否都積極支持？
- 6、對於此次公民權年齡下修至十八歲之修憲案無法通過，您有什麼樣的建議？

訪談大綱 E（學者代表）

- 1、請問您是否認為我國修憲公民複決的門檻過高，並且是此次未能通過的原因？
- 2、2005 年第七次修憲將門檻設定如此高是否有什麼樣的考量？
- 3、是否有其他因素導致修憲案無法通過？關於政黨的動員力道或是世代間可能的對立您有什麼看法？
- 4、從過去的民調看來，此次公民權年齡下修至十八歲的議題，反對人數多於贊成人數，何以兩大黨仍支持此修憲案之推動？
- 5、對於此次公民權年齡下修至十八歲之修憲案無法通過，您有什麼樣的建議？

訪談大綱 F（媒體代表）

- 1、從媒體的角度，請問您如何觀察這次修憲公民複決的結果？
- 2、您是否認為我國修憲公民複決的門檻過高，並且是此次未能通過的原因？
- 3、是否有其他因素導致修憲案無法通過？關於政黨的動員力道或是世代間可能的對立您有什麼看法？

- 
- 4、從過去的民調看來，此次公民權年齡下修至十八歲的議題，反對人數多於贊成人數，何以兩大黨仍支持此修憲案之推動？
 - 5、請問您此次同時下修十八歲選舉權與被選舉權，國、民兩黨是否有透過媒體對民眾充分溝通說明？是否是此案未能通過的原因？
 - 6、對於此次公民權年齡下修至十八歲之修憲案無法通過，您有什麼樣的建議？

附錄二



民進黨立委代表 (民-1)

我想請教一下委員，這次我們修憲公民複決沒有通過的原因，您認為是不是因為修憲的門檻定的太高？

大家當然會覺得修憲門檻高啦，但是這是第一次做修憲公投，一般人概念會覺得說這公民數的二分之一同意不是很好達成的話，那這一次投下來大家就知道說這是不容易的數據。而且以後投票率越低，這個門檻相對就越高。因為他是公民數的二分之一，不是投票數的二分之一。所以如果你只有六成的投票率的時候，那門檻幾乎就等於是 80% 以上同意。

這一次的公投 18 歲公民權，他不是一個檯面上爭議很大的議題，相對來說也不會被關注，但我覺得這比較像是一個心理測驗，就是測驗國人到底你對自己了不了解，你知不知道什麼是公民權，公民權的範圍到哪裡，哪一些民法可以處理掉，然後憲法上面修正的差別在哪裡？

大部分人是都不了解，所以有些民法可以處理的，我們都已經把它修掉了，就剩下選舉啊，被選舉權這些最後的權利，那一般人我不認為他反對，大部分的人，但是他也沒有想去了解，然後再加上政黨的因素。

因為民進黨的支持者，也有一些人會有那種家父長的觀念，他也覺得說「等二十歲再說吧，十八歲還是小孩」，這種也會有一部分。但是我覺得如果我們政黨很努力去說你投民進黨就順便投贊成，但是國民黨就是當做沒他的事情。

所以那一邊也少了一些動力，所以是沒有明顯的反對，但是他還是(票)開不出來。那這個也表示說，這個心理測驗其實我覺得就是我們社會台灣選民的常態了，所以說(門檻)高嗎？我認為很高，而且越來越高。絕對值是二分之一沒有錯，但是投票率一定會越來越低，所以是很高，是非常高的，但是你現在因為它是憲法，你現在修憲你要再去修門檻，還是同一個門檻，所以這個超高門檻你沒有辦法通過任何



方式去處理了，你只能用修憲來修憲。

請問之前民進黨反對公投綁大選，何以此次修憲案仍與地方選舉合併辦理？

公投綁大選有好幾個階段，沒有公投權的時候，我們會認為剛開始有公投權要綁大選，因為他有門檻，那個時候你就很清楚知道，如果你要公民複決，你沒有跟著大選是做不來。但是公投綁大選後來被濫用，2018 年的那次選舉是綁大選嘛，就是包含同婚，然後核電有關的，全部都亂搞一通嘛，那亂投之後社會也反彈，所以後來我們修法，既然已經使用習慣了公投，我們把它調整跟大選分開，社會也可以接受，現在也沒爭議，所以這個是有一段演變，其實做了就知道問題。

那修憲是第一次，那修憲的法源依據跟公投不一樣，跟公投法不一樣。所以這個國民黨也會講說，你為什麼修憲你就要綁大選？因為他很怕過，因為年輕人投民進黨的話，跟大選綁在一起，他就很怕真的會過，然後他們就說他為什麼你已經把公投分開，修憲你要放在一起？因為法源不同自然就不同了，其實它的門檻也不同，公投那個 1/2 是我們兩個互比，我比你多就好了，然後要過 1/4 嘛，那個是公投，那修憲是絕對多數的門檻。所以這個修憲門檻你去講是不是綁大選並沒有意義。

2005 年第七次修憲，把公民複決放進來，當年這樣子去設定這麼高的門檻，有什麼樣的原因嗎？

當年就先設定一個安定的門檻，我想陳水扁他們就是對國際上有一個安定的門檻可以交代，但是沒有想到後座力會這麼強。他設定的門檻你實務上是第一次嘛，所以你看這次修憲你不要只看這個結果，他前面還有很多議題，包含廢除考監兩院，然後在立法院要 3/4 同意，那個門檻就已經很高了，所以是有 1/4 不同意那你就過不了這一關了，已經過了立法院這邊，所以表示 18 歲這個議題幾乎無爭議，但最後過不了公民複決。我認為現在也是大家會覺得，第一個是說他可能不是很認同 18 歲公民權，雖然只差 19 歲跟 20 歲。第二個是他可能根本不在意這種，他認為這個權利對我來說也沒什麼需要去關注，他無爭議，無害，但是我就不會想關心，



所以去投票的人他也部分受到政黨的影響，國民黨沒有很用力他就不會過。

但是因為選後也沒有人怪國民黨，所以以後會加深這種運作的方式，就是說以後反正有些議題我不想碰，我在立法院我也不會杯葛，反正到公民複決那一關就過不去。

其實你現在可以看，無爭議議題在公投這一關最難過。你想想倒過來，有爭議議題，至少大家在關注，大家要比個輸贏，公投項目會這樣，無爭議議題反而更難過。因為大家根本懶得投，事不關己最糟糕。

所以你如果要去的話，我沒有辦法再做交叉分析，就是如果你認為 18 歲公民權很重要的話，那理論上應該是剛過 20 歲這些有投票權的人，那他有沒有來投票？投票率多少？那如果你自己都不投給兩年前的自己了，那誰要投給你啊？對不對？所以我覺得這樣有點像心理測驗。

是否有其他因素導致修憲案無法通過？關於政黨的動員力道或是世代間可能的對立您有什麼看法？

我覺得是大家不在意，你說總投票數，然後無爭議嘛，總投票數還是到了五成八吧。那你五成八的話，你就 8% 的人不投票或反對，只要超過 8% 你就倒了。所以你幾乎是要有八成五以上的得票率才會通過，所以就盡力了，那就更不要說那麼多人不投票。

世代對立的話某種程度是有。如果你要直覺，一定是長輩認為 18 歲、19 歲沒有那個資格去做判斷去行使公民權，直覺上是這樣的。但是如果你相對來說，如果是這個前提，那是不是年輕人他們就很在意我要有這個權利？我看不出任何跡象說年輕人為了這個出來投票。甚至你投公投票不要投候選人票也可以啊，我看不出來有這樣的一個自發性的一個投票動作，那如果你不參與怎麼過，對不對？

講坦白話是可能有大專院校或者高中生，甚至國中生他說我要 18 歲公民權，但他沒有投票權，他喊沒有用，然後喊給剛過 20 歲的有投票權的人說，你來幫我投票，他們也沒有理他。



所以我覺得這樣的聲音，就知道說這個議題雖然很正當，但大家不在意，所以說是不是有世代對立，我認為觀念上應該是有，因為我們聽得到。甚至現在的這些長輩他在十四十五歲就出來工作負責任了，養家了。他忘記自己當時他當時如果有這個權利會不一樣，但是他自己做阿公做父母後，他就覺得說「啊那是小孩子」。其實他們說不定比現在更早熟，可是現在的年輕人他們接觸的資訊範圍多，訓練環境不一樣。

這個議題在國會全票通過，表示國民黨也是真心想要通過這個議題嗎？

國民黨很明顯沒有很認真宣傳，它的嘴巴應付應付，然後他們也有一種說法是說，年輕人都投給民進黨，他們在 2020 年選敗就認為是這樣。

所以國民黨內有一派人就主張說這是政治自殺。所以一派人是說你立法院不要這麼笨啊，這是政治自殺。你不要去支持 18 歲公民權，因為這個年紀都會投給民進黨，他們對自己在年輕人的價值沒有信心。

即使它這次勝選，它也不認為年輕人支持他們。所以你看這些就是國民黨的心態嘛，這種心態就會造成它不敢反對，但是它不願意去正面鼓吹，最後結果就是這樣。但是這個結果也是選民造成的啊，你還這樣投給國民黨，那你要接受這樣的一個結果啊。

民進黨內部也是實際上真的很努力推動這個議題嗎？

我們是盡力了，但是這個議題的確你去盡力去講不代表人要聽啊。我不認為社會上真的這麼在意這個議題，我覺得每一個選民，真的他們要自己想「我是不是真的很在意這一題？」雖然我們是很少數國家還維持 20 歲的，但是要選民在意這件事情很重要，我們是選民選擇的結果，不能讓這個議題倒過來說，因為我要，所以你選民就一定要。應該是他們要，我們來做嘛，這才對嘛。



這一次在修憲委員會裡面有眾多提案，為什麼最後只有這個提案有共識？

國民黨本來我們以為他會反對，因為他們裡面有一派也算主流，認為年輕人投民進黨。他那時候也不知道選舉結果會贏還輸，應該說這個案子他不敢反對。你去問他們現在可能講法不一樣，去查那時候新聞就很清楚了，國民黨那些人講話就很清楚了，他現在也不承認了。

有些政黨有說一起連修憲門檻都一起公投，但國民黨沒有贊成。

對於此次公民權年齡下修至十八歲之修憲案無法通過，您有什麼樣的建議？

就下次再努力啊，以全世界的趨勢上來說，18歲甚至有些國家要實行16歲都是合理的，全世界的趨勢，那你有了權利不太可能再剝奪回來，但是你什麼時候才做的到，看社會什麼時候有需求啊，因為這個議題已經不可能透過修法或者行政命令的方式去解決了，所以等到國人真的有需要的時候才有辦法處理。

我覺得如果去講門檻降低，他就每天跟你講說這個會引起中國戰爭，要看國人買不買單，所以這個門檻就是它的多樣性很大，他可以隨你自由發揮，這個就是要成立台灣共和國的第一階段，那就看台灣人信不信這一套。

他們對修憲意義也沒有很在意，因為大部分的人會認為憲法跟他距離太遠，所以某種程度也是因為憲法對生活大概也沒有什麼實質上的影響，像廢除考監兩院對於我們來說不定更重要，因為它造成現在的政府治理上很大的障礙。

這個也是國民黨很怕，五權憲法，現在立法院嘴巴都說廢考監，但是最後他都不簽，中國因素對於國民黨來說影響太大了，他們認為只要一動到憲法，你就有可能台獨，你就可能正名制憲，你就可能改國號領土，中國對於國民黨影響太大。

18歲公民權就看他們自己要不要，我覺得就是這樣，這個去責怪政黨沒有意義。如果國民黨反動員也可以，國民黨不積極也可以，你都要投給他，就表示你自己不在意，那你不在意又高門檻的事情，我們怎麼推得動？有共識都過不了，就是有共識過不了啊，我都不去惡意解釋國民黨杯葛。

那這次是無爭議事項，只要有一點懶惰都過不去了，你選民沒有造成我要必須要很

積極的壓力呀，大家幾乎是半推半在走。





民進黨立委代表 (民-2)

首先想請教委員，這次修憲公民複決沒有通過，您認為是不是因為修憲的門檻太高？

嗯，沒有錯。就是當時第七次修憲所定下的這個超高門檻，尤其是公民複決，必須要有過半的人出來投票且贊成，這個門檻超高。然後再加上去年選舉的時候對民進黨是一個大逆風，然後整個民進黨動員不出來。這個大概是沒過的主要原因。

之前民進黨反對公投綁大選，何以此次修憲案仍與地方選舉合併辦理？在選情告急的某些選區，在推動修憲複決上是否擔心會影響選情而有不同之策略？

我們當然是反對公投綁大選。那次在 2018 年的時候，整個選舉被 10 個公投案全部綁在一起。然後本來我們預期的公投是一次大選跟一個議題搭配起來，是比較適合的，結果那一次五花八門，所有的社會議題全部綁在那次大選，所以大概百姓也非常的擾亂，甚至很多人反應說他根本不知道他投了什麼。

所以我們認為說，在當時的制度設計上，因為台灣的社會議題很多，公投跟大選綁在一起，他沒辦法去過濾說什麼議題可以進來，什麼議題不可以進來，如果挑選的過程容易被大家批判，所以我們後來認為說，那是不是就把選舉歸選舉，公投歸公投，所以我們在 2021 那四個公投案，這時候就是反對。這個就是希望把選舉跟這個公投分開，後來是不同意嘛。因為國民黨提要綁在一起，那次沒有通過。但是修憲的這個議題，他卡在他的修憲門檻，他必須要過半的一個同意，台灣除了選舉，你不可能會有那樣的動員力。你做單一公投議題的話，是沒辦法號召那麼多，那麼強大的動員力道，所以我們在當時才會認為說，基本上因為修憲它是屬於憲法層級的公民複決，他並不是在公民投票法。所以在當時在沒有違憲的情況之下，他是可以跟選舉綁在一起。

不過在修憲議題的一個選擇上，我當時一直堅持希望可以把一些比較具有高度政治性議題，包括說下降這個修憲門檻，包括說台灣跟蒙古的關係，憲法裡面還去講到蒙古地區、西藏地區，我覺得這個對於現在全世界承認的獨立國家是不夠尊重

的，那他們（蒙古）很 care 我們台灣的憲法，去把蒙古他們的獨立國家寫在我們的憲法裡面，他覺得這件事情是不妥當的。所以我有提案修法去修這件事。

但是後來就是在所有的考量之下，就認為說能夠通過修憲大概只有 18 歲公民權比較有可能，他的社會共識是最大的，而且講社會共識是好聽，事實上就是國民黨不會出來反對的社會議題，確實在立法院他們也全數同意啊，18 歲公民權國民黨也同意啊。但是後來投出來的結果，我們看出來大概投下同意 18 歲公民權的，大概就是綠軍的選票，那反對的就是藍軍的選票，票數就差很近。

你說這個在選情告急的選區，那我事實上覺得因為議題就是 18 歲公民權，所以也沒有所謂的選情告急。反正綠軍按理就是要投同意啊，藍軍的他們可能就不去講，可是他們選民就很自然的知道，這一題就要投不同意。這個是我們的觀察。所以我們在地方宣傳的時候，我們是毫無障礙的，我們到處去助選都是毫無障礙的說就是投同意啊，現場也不會有反對的聲音。

所以看起來這個原本應該具有高度的社會共識，但是因為台灣政治藍綠對抗太嚴重，所以已經找不到藍綠共識的議題了，台灣的政治大概只剩立場，沒有議題本身的內容。所以你看像這一種 18 歲公民權竟然投出來會有五百多萬票的不同意，這個是無法想像的事情。

是否有其他因素導致修憲案無法通過？關於政黨的動員力道或是世代間可能的對立您有什麼看法？

動員力道就是民進黨在去年九合一選舉，是非常的弱。那可能就是被一些爭議性的問題，包括學倫的問題啦，包括球場的問題啦，幾乎有點被打趴的狀況。所以幾乎是沒有能量再去好好動員這一題，但其實事實上我們的想法就是，我們只要把選票催出來自然就會有這些投票的人會投同意了，只是後來沒想到是沒有通過的。

至於世代的間的對立，我覺得也許有一些老年人會對 18 歲的年輕人不信任，我覺得可能會有。可是不至於會說，他們連投票這件事情都不想給他，我覺得不至於。也許心裡會想一下「這麼年輕懂政治嗎？」會這樣想，可是我覺得不至於會說開放



18 歲投票這件事都不支持。可是我覺得還是回到了立場、政治立場，而不是議題的一個內容。

這個議題在國會全票通過，表示國民黨也是真心想要通過這個議題嗎？

國民黨的動員力道，其實沒有很強，其實他們應該是完全不動員的，他們可能內部還有交代說那一題就不同意了，不然怎麼會投出這種結果？

從過去的民調看來，此次公民權年齡下修至十八歲的議題，反對人數多於贊成人數，何以民進黨仍進行此修憲案之推動？

我覺得這個因為我們 20 歲的投票，世界上倒數十名了吧，連日本、韓國都 18 歲了。周邊臨近的國家都這樣，那既然外國可以讓 18 歲就有公民權，台灣為什麼不行？

還有當時的想法就是先試圖去啟動台灣的修憲程序吧，先啟動。因為我們看起來這部憲法就已經完全是僵住了嘛，沒辦法被修了，希望透過這個兩黨有共識的議題來啟動修憲程序。

比較可惜的是沒有把他納入那個下降修憲門檻，所以沒有辦法去動這個，所以縱使去年有過，這個憲法以後還是很難修的。我比較贊成的就是說 18 歲公民權要綁下降修憲門檻，把這兩個議題掛在一起，然後同時過了 18 歲公民權，也順便下降修憲門檻。不然未來還有更多議題都動不了憲法，這個真的很可惜。

對於此次公民權年齡下修至十八歲之修憲案無法通過，您有什麼樣的建議？

老實說我是很失望啦。我覺得如果台灣會長成這樣，那就回到藍綠對決吧，民進黨就好好加油，把國民黨打趴了，再來推動這些我們覺得應該要走的修法。所以政治上把國民黨打趴了，自然就有辦法修了。

看起來未來要修憲也不容易，很難，其他的議題就幾乎不可能了，其他議題牽扯到那個政治意涵就更多。除非你說環保議題或者是其他動物權那些。除了這些之外，



高度政治性的那些大家都動不了。所以像廢監考兩院這樣的議題應該也不可能呀，都知道鐵定掛了，連出立法院都沒辦法出，當時就是所有的議題國民黨都不要啊，就只剩下 18 歲公民權了。在立法院論戰的時候，連下修門檻他們也不要。後來就一直整理整理就剩下這一個單獨出立法院，我本來是很有信心他是會過的。



民進黨立委代表（民-3）

首先請問這次修憲公民複決沒有通過，您認為是不是因為修憲的門檻太高？

我覺得門檻絕對是主要的因素，2005 年修憲之後，把這個修憲複決門檻拉的那麼高，的確是這次主因。當然還有一些其他主客觀的因素，那我覺得門檻絕對是主因。

之前民進黨反對公投綁大選，何以此次修憲案仍與地方選舉合併辦理？在選情告急的某些選區，在推動修憲複決上是否擔心會影響選情而有不同之策略？

我覺得門檻當然是一個非常大的原因，因為我們的公投跟修憲是兩件不一樣的事情。像公投就是相對多數就過了門檻，一般對事的公投只要大於 1/4 門檻，然後大於少就可以。但是修憲現在是總人數 1/2 同意，所以很明顯是兩個在門檻上面設置不一樣。那我們過去即便總統大選的選票都不能達到修憲公投那樣的規模，所以我覺得門檻是一個最主要的原因。

那其二就是說因為修憲案，它不會同時出現很多修憲的公投，但是對事的公投，可能同時有五六十件在做全民的連署，或者是說最後成案的比如 2018 就有將近 10 件的公投，那會讓選民無法去做一個比較縝密的思考，就說我對這件事情真的看法怎麼樣？那最後淪為就很可能是口訣嘛，就說幾個不同意什麼等等的，這樣就讓原本公投能達到的目的是有打折扣的。

所以我認為是門檻的關係，還有這兩個性質就不一樣，因為修憲公投就是一件，就是針對這件事情，需要讓大家有更多的動員能力，可是對事公投因為鑑於 2018 年，確實有些混亂的情況，像是邊投票，邊開票這種。所以我覺得還是有點那種區別。

是否有其他因素導致修憲案無法通過？關於政黨的動員力道或是世代間可能的對立您有什麼看法？

我可以舉個例子，就是我在選舉場子的時候，有政治人物在上面宣講啊，他就說現在我們公投已經 18 歲了，年輕人 18 歲以後他們就出去外面唸書了，他租房子啊，或者是一些契約簽訂、租約簽訂，經常都要家長去簽，因為 20 歲才成年人，這樣



的話可能會讓我們年輕人不夠自信的之類的。那所以我們應該通過這個修憲。那我在台下就聽到一對老夫婦他們有提到的，就是說他就用台語講一句「安捏甘好？」意思是可能還懷疑我們的年輕人，所以我覺得以這個例子來凸顯出，基本上我覺得雖然政黨有各自的利益，每個人有主觀的看法，但反映到社會溝通上面，我覺得還是有些民眾不能完全了解，為什麼要推出這個修憲案？所以我覺得可能社會溝通也是原因之一。

那另外一個問題是說，這個可能也不是所有民眾非常重視的議題，我認為可能民眾覺得減兩歲，好像他們沒有那麼在意這個議題的重要性。就比起萊豬之類議題跟他的生活比較相關。可是很多成年人他可能已經忘記了當時18歲的時候，心態上他想擁有更多的自主權利。

那您的觀察，民進黨在這一次的修憲公投，他有很積極的去動員嗎？

我個人認為是有，特別是在訴諸進步價值的候選人。比方說他可能是他的選票集中在這種年輕族群，他們會更重視這樣的議題。所以民進黨動員我覺得比方說總統要去輔選，都一再提到這個議題，所以我覺得是有一定程度的重視。但各個候選人本身，坦白說他們還是比較在意自己的選舉結果。比起對人的選舉和對事的話，當然選舉的結果會是比較大的一個努力方向。

因為這是一個朝野的共識，就是那時候出立法院的時候是個朝野共識。那我覺得國民黨在這個議題上相對民進黨好像比較沒有那麼出力，原因是他們訴諸的選民目標比較不是年輕的選民。

這個議題在國會全票通過，表示國民黨也是真心想要通過這個議題嗎？

我認為他們是從善如流，他們觀察到這個世界趨勢，很多年輕人也有這樣的期待。我認為他們雖然不能說是最主力，但是他們應該就真心贊成這樣的提案。但出了國會之後，國民黨倒沒有很努力的去說服選民要投贊成，因為我覺得是他們各政黨對於他們選舉策略的擬定，那就各自民調結果來看，國民黨支持者偏中壯年以上的



群，那他們當然也是希望能吸收年輕票，所以他們這一塊當然也會去努力，可是我覺得相較於可能提出一些經濟政策去說服選民，或者是中高年的選民來講，他們在這一塊相對民進黨沒有那麼用力，就舉例來講哦，民進黨當時有很多候選人，把他自己的選舉看板撤下來，換成是說我支持 18 歲公民權，他可以打這邊要什麼捷運通過的政見，可是他把這個看板撤下來，就以這個題目作為訴求，那我比較少看到國民黨候選人好像有專門做這樣子的事情。

從過去的民調看來，此次公民權年齡下修至十八歲的議題，反對人數多於贊成人數，何以民進黨仍進行此修憲案之推動？

我覺得第一個就是世界趨勢，確實世界各國都已經降到 18 歲，那我們是少數為數不多的國家還是維持在 20 歲。第二就是法治上的扞格，公投年齡 18 歲，18 歲也有刑事責任，或者 18 歲可以考駕照等等之類的，那很多我們都覺得 18 歲他應該是可以自理，可是把這個投票放在 20 歲，我覺得可以去更細部的討論。所以我覺得第一個就是國際趨勢啊，第二個就是我們社會對公民的期待，我覺得 18 歲應該是我們現在可以期待的一個年紀。

對於此次公民權年齡下修至十八歲之修憲案無法通過，您有什麼樣的建議？

我當然希望是要讓 18 歲有公民權，那我認為說可以透過法律的解釋，就是說立憲者是說這是一個上限而不是一個下限。可是目前選舉結果來看，可能他們已經否決了這個用法律去解釋不用修憲的意圖，那我覺得長久以往可能我們要去檢討這個修憲的門檻，我認為修憲門檻是一個的確需要再來思考的。

那另外就是說這種重大議題可能是不是等到下次的大選？假設我們 2024 馬上要提出，但是我們還不夠時間思考啊，社會還不夠充分溝通嘛，我們就等到 2026 的地方大選。

我覺得第一個是修憲門檻。第二個就是綁大選議題，我們不要綁這一次的大選，是綁下次的大選。比方說他假設他成案，假設成案是今年 8 月，那明年 1 月就有大

選，不是綁這次明年 1 月大選，而是綁 2026 年地方選舉的那次大選，大概是這樣，讓民眾有更多思考的空間，而不是會被人家說你這個就是為了要提出某議題來影響這次選舉結果。

那通過這次選舉會產生最新民意嘛，那最新的民意有時間讓他去思考說，這個議題要不要讓它通過？不管修憲案或是公投綁大選爭議都是如此。我會認為這樣是比較好的。中間這段時間政府有更多的政策說明空間，或者是說可以舉辦公聽會啊，各政黨還有這些下鄉宣傳什麼之類的，我覺得這樣會是一個比較好的發展方向。2005 年當時有很多缺憾，當時沒有去處理公民權的問題，而導致於說我們現在必須要通過修憲複決來處理這個議題。那即便你讓 18 歲公民權在立法院 3/4 同意這麼高門檻通過，就是朝野沒有任何不同意見的情況之下，這種修憲案都不會通過，那如果以後其他的修憲案，我覺得我是持相對悲觀的看法，我覺得應該很難通過。



國民黨立委代表（國-1）

對於此次修憲案在立法院全票通過，卻在公民複決時有高達五百多萬不同意票，對於代議政治與民意的落差，您有什麼看法？

我認為政治人物太過民粹，18 歲公民權可不可以、應不應該，我覺得其實都還好，講比較直白，我認為執政黨其實想要拿這個當武器。執政黨想要用這個來修理國民黨，國民黨在這個部分，朱主席他們也蠻……你要說聰明也好，或者怎麼樣也好，反正他們也不願意…因為民進黨的判斷是國民黨會站在對立面，所以在選舉的時候會藉由這個議題來修理國民黨，但是沒想到朱立倫不上當，那國民黨就雙手一攤，好啊，那大家來，所以大家都 OK。我認為這就是公民複決的修憲案被成為政治的工具，而不是真正的去想要來讓民眾來做決定。所以講的比較直白，應該說，就是修憲複決就很難操縱。但是，政黨的政治攻防是很容易操縱的，所以才有這麼大落差，為什麼會在立法院你一票反對都看不到，因為很簡單，因為政黨就下達命令，就是全開。

所以這次民進黨提出修憲案，國民黨支持的原因，就像您剛剛講的，就是民進黨想要做一個政治操作的工具，那國民黨沒有上當這樣子？

某種程度我認為是。

那內部呢？國民黨的立委裡面實際上反對跟贊成的比例大概多少？

我自己認為，我認為一半一半，差不多。我認為實際贊成的可能五分之二，另外也許有五分之一是隨便啊，另外五分之二並不是很贊成但是無所謂，因為反正這個東西已經被政治化。

那您的觀察，民進黨裡面贊成跟反對的比例？

其實我認為也是一半一半。為什麼？應該這樣講，就是說我認為民進黨比較靈活，但是你私底下聊天的時候你也可以聽得到有戲，就是民進黨其實是一個，就是比



較，你可以看出來包含國民黨在內，比較年輕的立委大多數都比較支持，那你看民進黨裡面也是，比較年輕的立委，大多數比較衝，那比較資深一點的，對這個問題就會相對保留。但是它的相對保留，不諱言，由於立法院通過，只是立法院通過就讓全民複決。所以其實我當時在討論的時候，我這人比較白目，我曾經講說，要是立法院大家都通過了，而出去被打臉，當時我就跟游錫堃講，我說那是丟你的臉，丟你柯總召的臉，也是丟我國民黨的臉，我說大家要不要再思考一下，真的這個案子有沒有哪些應該要改，應該要稍微修正，沒有人聽。好吧，因為當時我是國民黨的書記長，國民黨的老二，老大是總召，我是老二。但我當時我內心我就隱隱約約，覺得這個東西沒那麼簡單，但是你們一定要弄，講實話，後來我認為就是變政治操作。

請問您是否認為我國修憲公民複決的門檻過高，並且是此次未能通過的原因？是否有其他因素導致修憲案無法通過？

我認為沒過是本來就不會過。就是這一個議題在台灣社會其實沒有共識，你就算國民黨……最後國民黨也在宣傳啊，朱立倫他們也在搞啊，街頭啊，什麼宣講一大堆啊，但是講比較白啊，這是另外一個問題，就是最後大家的重點，還是我可以選上幾席縣市長啊。我這樣講不好意思，小英到後來很重視這個嗎？沒有，她不重視了為什麼？因為很簡單，你這個過了是一回事，但我們那個（九合一）沒過，對我損傷更大啊。

所以什麼東西「萬事莫如選舉急」。兩黨到最後都是殺，台北市我要拿下來，新北我要守住，桃園我要攻下來，大家都在殺這個啊，誰跟你殺這個（修憲）？所以我這樣講，你說門檻有沒有點高？有一點高。但是我的看法，基本上由於當時那個時候，這個東西是修憲國代，當時其實那個時候我就是國代，任務型國代，那一屆有我，我排國民黨第九，但是我很小。他的主要重點就是，你未來以後要修憲，基本上要絕大多數人的共識。所以他把這個門檻弄那麼高。比如說我認為假如我們今天講一個，要是我搞一個修憲，就是說台灣死刑不能廢，譬如我的憲法裡面規定就是



要維持死刑，我可以告訴你，會過，會過啊，因為台灣反廢死的人非常多。那是有
個社會共識，但我這樣講不好意思，這個 18 歲公民權在這個社會是沒有共識。

對於此次民進黨所提出之修憲案，國民黨支持的原因為何？從過去的民調看來，公
民權年齡下修的議題，反對人數多於贊成人數，何以國民黨仍支持此修憲案之推
動？

當時朱立倫的想法我也不知道，他也沒有講。但朱立倫就要求就是要通過，國民黨
的處理方法也很政治，就是我的九合一選舉不要被你的公民複決拖累。那反正是大
家投票，大家決定，但是我的選舉，不要被這個東西拖累。

因為有輿論說，公民權年齡下修對國民黨比較不利，因為年輕選票好像都比較不支
持國民黨，那國民黨內部會有這樣的一個聲音嗎？

我有聽到有委員這樣說，往下修對我們不利，但是不諱言，我就說任何一個制度的
修改，現在看不一定有利，以後說不定有利。因為國民黨要推出來年輕人，推出來
候選人是年輕的，那國民黨可以掃年輕票啊。所以我覺得這一個部分其實他講的是
不是事實？他講的是事實啊，也就用現在的觀點去看，但是國民黨推出來也是年輕
人呢？

當年國大訂這麼高的門檻，是不是有一個考量，就是擔心民進黨他可能會推動像國
家前途未來的公投修憲？所以把那個門檻訂得很高？

當時我就比較菜。但是我講的很直白，修憲國代就是廢國代，就是任務型國代就是
要廢國代，對不對？由於當時的民進黨的首要目標，就是要把國民大會給殺了，那
國民黨因為當時的宋楚瑜也願意，所以為了那個政治目的，其他的大多無所謂。所
以為什麼有人提議這麼高？因為不諱言，因為那個時候搞修憲，李登輝時代一直搞
修憲搞的非常多，在社會上當時有一個感覺就一直在搞一些政治議題，所以設立一
個高門檻，我當時就是聽他們的講法就那是個高門檻，就是剛剛講，在這個社會要



有高度重視才可以做。

尤其是憲法是根本大法，你在這個社會上不是有高度共識的事，憲法就不要去修。另外一方面就是一直講說我們的憲法是屬於比較剛性的。但是講超直白，這一次的選舉才是重點，那這個修憲複決不是重點。所以當時的狀況之下就是廢國大是重點，那到底以後變成怎麼樣的一個修憲，就不是重點。

國民黨是否支持此次修憲案綁大選？在選情告急的某些選區，在推動修憲複決上是否擔心會影響選情而有不同之策略？

它（民進黨）的考量就很簡單，就是我講，因為它認為國民黨會反對，所以它原本要把它綁在一起。你公投不願意綁，那這個不就是另外一種程度的公投嗎？那你這個要綁？它為什麼要綁在一起？因為 2018 的大選，它吃的那個虧，當時公投綁大選，就提出來的很多案子是對民進黨不利，所以當時國民黨選舉因為公投就爽到，所以這一次它就要用這個東西，去影響選舉。

國民黨其實反對綁大選，但是講句實話，反正後來我們的立場我們都 OK 啊。所以綁在一起就是失效了，對民進黨來講，他無法拿這個來攻擊國民黨。

所以我剛才講從頭到尾這個修憲複決啊，這是一個政治的工具，是民進黨要綁來讓他勝選，成為另外一個武器來攻擊國民黨，只是被國民黨給化於無形。因為我現在跟你立場，所以你就沒辦法攻擊。

最後快要接近投票的時候，有個訊息說這次投票年齡的下修同時包含被選舉權，所以未來 18 歲可以選總統選立委，有這樣類似假訊息的聲音出來，這個有影響嗎？他不是一個假訊息，而是我應該這樣講，就是這個修憲案他沒寫清楚，他就把公民權下修到 18 歲，但是他沒有去提說被選舉權不會變動，他沒有提。

由於你沒有提，因為以前是 20 歲，那當然另外特別法律，不同的選舉有不同的年齡限制，但是以後可不可以修法？因為你既然憲法過了嘛，我以後可不可以修法？把參與選舉的年齡下修到 18 歲？可以。



但是不諱言，你說有沒有被一點利用？被反對的人巧妙利用？有啊，所以這就是我當時在討論這個案子的時候，就跟他們講說，你們要想清楚。所以我剛剛跟你講，我說這個案子出去假如最後被打臉的話，其實是我們大家都被打臉，立法院被打臉。我只能說，我不覺得你剛剛講的假訊息，因為按照法律來講都可以。不希望下修的人，我就去找到這裡面的缺失，然後做宣傳。

對於此次公民權年齡下修至十八歲之修憲案無法通過，您有什麼樣的建議？

我的看法其實是認為，這個東西是執政黨的責任，所以應該我認為，從政治上來講，第一，現實上他現在的確不利於國民黨，所以國民黨不需要去推動，但是國民黨也不需要去反對。應該是這樣講，就是國民黨不用主動去推動這個事，但是國民黨不需要反對。這裡面的重點其實是什麼呢？這個議題大多是民進黨在推動，其實也是拿來當選舉的工具而已，就是說每個政黨有他自己的主張啊，或者什麼東西，就像民進黨的神主牌，就是台獨，就是廢核。那民進黨會不會把這個 18 歲公民權也把他當成他神主牌之一？那我認為民進黨可以，但國民黨就不必。

我自己的看法就是隨著時間慢慢的變，然後也許十年以後回過頭來，台灣的民眾會覺得說 OK，這成為一個社會共識。到時候就會通過。這個東西它基本上由於必須要修改憲法，所以他必須要有全民的共識。

國民黨不需要去提對自己不利的東西，但是你說國民黨要反對，我倒覺得不需要（反對），這個東西跟廢核不太一樣，其實在廢核的態度上，基本上我贊成核能。我認為這個案子最可悲的，你說它有沒有意義，有沒有價值，我認為有，但是當它不是可以被利用來攻擊國民黨的工具的時候，就被放在一邊。為什麼到後來，你可以看得出來，兩黨都意興闌珊，民進黨意興闌珊，因為它不是成為工具。所以我才講這個案子後來可悲的地方，除了社會共識沒有共識以外，另外一個就是以政黨來講，真正推的人也只是利用它，但最後利用不了。



國民黨立委代表（國-2）

對於此次修憲案在立法院全票通過，卻在公民複決時有高達五百多萬不同意票，對於代議政治與民意的落差，您有什麼看法？

代議政治跟民意本來就會有落差，不然就不叫代議政治。但是我比較 surprise 是這一次這個議題啊，就是憲法上的一個權利問題，它並不是一個什麼經濟呀或者是財經什麼的議題，它是屬於憲法上的一個基本權的問題。嗯，所以他這個議題本身所涉及的這個所謂的中立性來講，是沒有問題的。所以這次沒有過，應該這樣講，會有點反過來想說，會不會是民眾覺得還沒有準備好，然後政治人物覺得需要？那政治人物覺得需要，因為是各黨各派，然後政治立場不同，所以我都覺得是不是有點在做政治操作？是反過來的。因為大家可以去從實際投票的行為來看，你如果去對這次的這個投票行為去對比啊，最近一次總統大選，我是沒辦法去看到說這次所謂年輕人出來投票的這個比例跟贊成多廣。但是你看像上一次總統大選的投票率那麼踴躍，所以投票率那麼踴躍，一定是包含所有的年輕族群嘛。那如果我們假設一個狀況，如果這一次的這個公民複決的投票率或者是投票數，有像上一次的總統大選的那樣的一個狀況下，那是不是結果可能翻轉？有沒有可能性？我是覺得是有機會的哦，對不對？這是從實際的投票行為去反推去推驗證這件事情。

所以反推的一個結論就是說，可能那個 60 歲以上可能會不太贊成啊，但是四五十歲以下我覺得這種贊成機率會比較高。但是如果連那種 40 歲以下的投票的人都沒那麼踴躍的話，那就會再回到我剛才最原始的推論，就是說這個題目本身來講，這社會準備好了嗎？是個問號。那如果沒有準備好的話，那政治人物是不是藉這個機會去操縱這個題目？這個假設就會成立。

國民黨立委雖然最後都是投贊成，實際上有沒有反對的聲音？

我覺得國民黨在這一次來講也是蠻蠢的了，就是說這個是涉及到人民的基本權利的問題，這本來就應該同意啊，那有些人他們就覺得不需要，但是他們有他們的理由，但是我覺得那不是重點啊，就是我們常講的，如果像我們民國創建的時候，為



什麼有三二九？我們才剛過完青年節，當時那些年輕人他們平均年紀，年紀才幾歲而已，對不對？

那為什麼到這個年代，我們這些老人家就對現在這個時代的年輕人這麼多的懷疑，所以我就覺得很莫名其妙，我自己覺得很莫名其妙，這就是本來就是世界大部分國家都是十八歲公民權啊，這本來就是公民權啊，這個人本來就該有的啊，那這有什麼好擋的？我也不曉得為什麼。就是你如果覺得它是一個基本權，你覺得是公民權的話，基本上這些的政治人物就不該要有這個疑問，要不要推動這個疑問。他本來就是人家該享有的，你本來就要給人家你為什麼要有疑問。

請問您是否認為我國修憲公民複決的門檻過高，是此次未能通過之原因？或是兩黨在實際動員的力量其實是沒有這麼的足夠？

我覺得是兩黨（動員）都沒有那麼足夠啦。嗯，門檻憑良心講是偏高了。然後第二個就是所謂的政黨對這件事情的動員程度，那就反映到所謂政黨對這件事情看法跟他的積極性。那我覺得國民黨當然就是有點前倨後恭，進退失據啦，那我覺得就是沒有想清楚嘛，這本來就是該有的權利，你為什麼要去擋？莫名其妙呀，而且你過了之後，我看起來也沒有很努力在推啊。因為如果你覺得他是一個很重要的議題的話，那你應該在選舉策略上，我講難聽一點，那你是不是應該要求黨籍所有的候選人，政見上必須要加這個？或者是在看板文宣上必須要去提醒選民這件事情。那我也沒看到說有做這樣的一個宣誓啊。

那民進黨那邊好像這一次也沒有看到，就是在媒體上當然會有部分的立委當然會提啦，但是我也沒看到他們黨中央有什麼特別的積極作為。這是因為個人是個人，但是黨有沒有下令，有沒有要求，那是另外一個問題。那我看到兩黨好像都沒有特別的去 support 這一件事情。

對於此次民進黨所提出之修憲案，國民黨支持的原因為何？從過去的民調看來，公民權年齡下修的議題，反對人數多於贊成人數，何以國民黨仍支持此修憲案之推



動？

最後就是被人家先搶啊，然後所以我一直說國民黨在這個題目上是進退失據啊，前倨後恭，進退失據，就是根本沒有想清楚，就是你國民黨為什麼會失去年輕族群這一塊？那這不就是最大的原因嗎？

年輕人本來就該想享有的東西，你還在那唧唧歪歪的想這些幹嘛？對啊，那難怪被年輕人討厭。民調這就很弔詭，民調跟投票都一樣，他是所謂的全民調，他的年齡層不會只有限於年輕人，它會包含老年人。所以你如果你是全人口去看的話，那就是回到一開始所講，那你可能 50 歲以上隨便抓一個可能都不是那麼贊成。但是年輕人，相對這個題目世代做對比的話，年輕人當然會比較主張啊。年輕人會比較比較贊成的。

請問國民黨是否支持此次修憲案綁大選？在選情告急的某些選區，在推動修憲複決上是否擔心會影響選情而有不同之策略？

會，一定會。因為每個地區的狀況不一樣，所關心的東西也一定不一樣。

因為選舉本來就是你只要拿 51% 他就贏了，對不對？那所以大家腦袋想的是怎麼去拿到那 51%。所以大家都一定會精算了，所以如果像他的選區可能如果老人票比較多，他就不需要去 care 這個題目啊。

最後快要接近投票的時候，有個訊息說這次投票年齡的下修同時包含被選舉權，所以未來 18 歲可以選總統選立委，有這樣類似假訊息的聲音出來，這個有影響嗎？假訊息現在應該說在選舉期間，只要是選舉，一定會越多，他就是做一個所謂的資訊落差嘛，去做一個誤導，那就是看被誤導那一方，可不可以趕快及時更正。這只能這樣做了，因為假訊息在全球各地都有，大概近十年吧。那我覺得一定會造成，假訊息的目的就是要誤導，講白就是要誤導，那一定會有影響。

我沒有特別有印象，兩黨有沒有出來澄清，因為那時候訊息太多，就是好像是最後一周了啦，我覺得可能也因為選戰都很激烈，很膠著，就沒有太關注這個議題。

對於此次公民權年齡下修至十八歲之修憲案無法通過，您有什麼樣的建議？

這個本來就是年輕人他們的公民權啊，這本來就要給他們的，他們這次沒過，我覺得以後還是要繼續推。但是我覺得年輕人自己也要回去想想，就是說不管是還沒滿18歲，或者是剛滿18歲，或者是現在是二三十歲，剛好在這個社會上逐漸要成為中流砥柱的這群人，大家可能要去多思考一下，為什麼這一次會沒有過？嗯，就是沒有準備好，還是什麼原因？我說真的我也不曉得，我是覺得該過，而且我都覺得在政治參與就是這有關你自己的權利，你本來就應該要站出來啊。那你如果自己投票率都那麼低的話，那其他人喊也沒有用啊，所以我老年人那一塊我沒有特別期待，但是40歲以下甚至30歲以下，如果投票率特別低的話，那他們自己要檢討。



國民黨立委代表（國-3）

對於此次修憲案在立法院全票通過，卻在公民複決時有高達五百多萬不同意票，對於代議政治與民意的落差，您有什麼看法？

立法院民意代表，他們有政治考量，可是民眾沒有政治考量，我是秘密投票嘛，立法院表決是記名投票，你支持，你不支持，大家看的一清二楚。

你不支持政論節目就公開修理你，馬上開個記者會，砲轟這個委員、那個委員，點名你不支持，誰敢不支持？每一個都支持，喊的比誰都大聲，就是這樣的一個落差。所以很多是被這個輿論勒索。

所以沒有辦法，只要一反對，一定遭對方操作，所以為什麼國民黨後來開黨團大會，甚至黨中央一致支持，不管內部有什麼聲音，都一致支持，因為經不起這樣的傷害。所有的政黨都一樣，我說實在話，你以為民進黨內部沒有聲音嗎？一定有，都會型選區當然有利嘛，鄉下型選區，比如這個老灰仔、阿北會說「年輕人懂什麼？」其實這個大家都知道，這次修憲要調降 18 歲公民權，最先拋出來當然是綠營。不管今天是時代力量，不管是民進黨或者是基進黨，這個議題從以前到現在都是屬於綠色的陣營。

那他們為什麼會這樣提呢？第一個他們就講說這是國際上的趨勢，不管日本啊或者是歐美國家啊，或者是韓國，都有調降公民權這樣的一個趨勢。

想說因為教育普及，心智成熟，所以對於行使公民權利應該到達某一個階層啊，可能是 16 或 18 歲以上，跟以往的 20 歲比較起來，現在的小朋友都比較早熟，所以他們可以來行使這樣的一個權利。

那當然這背後有很多政治的考量，我要先講我為什麼講這個背景。第一個，他們用這個大環境國際趨勢來當理由。第二個，現實社會上確實小朋友現在是越來越成熟，第三個年輕人的這個公共事務的參與也越來越積極，但是年輕人呢？大概高中進入大學這個時期，很多這些青少年其實還是很依賴所謂的媒體輿論的風向，你說他們成熟，他們在某些事情上面可能成熟，或者是在學習方面成熟，可是說實在話，



求學期間閱歷不多，一個知識上面的成熟跟經驗上面的成熟是兩碼事，所以很很容易被輿論、被社群媒體帶著走。那為什麼民進黨提出這個？大家都知道，他們有年輕票。在他們黨內有這樣的不成文慣例，他們比較會，相較於藍綠對比，他們比較會栽培年輕人，給年輕人機會。那他們也大量去運用這些年輕人的力量，不管今天是選舉方面，贏得並鞏固他的政權。2014 年的太陽花，都是年輕人，高中生、大學生。

所以在這樣的背景之下，他們提出這樣的東西，其實這是有爭議的。

為什麼有爭議？我們要講實在話，年齡就是這樣，各階層都有自己的思維，都有自己的本位主義。過去沒有行使投票權，也很熱衷去那邊凍算凍算。

民國七十八年，解除戒嚴，開放黨禁，報禁，大家接受的信息越來越多，越來越多，你就會想改變，就想不一樣。那很奇怪，為什麼執政黨反而是做這樣的事，而不是在野黨做這樣的事情。因為這個對他有利，所以這個一提出來，當然正反兩面都有支持。

你知道每個人都有本位主義，年齡大的世代都覺得我經歷過事情，我有一些優越感。或者是我有一些經歷，你這小弟弟小妹妹不成熟，當然也有人願意支持他們。但是多數人站在自己本位主義，這個傳統家庭觀來看的話，媳婦熬成婆，他會想說當媳婦的苦啊，我也是這樣熬過來，你也要熬。

所以這就造成你在投票的時候，你真的在做抉擇的時候，公民沒有辦法完全去支持這些年輕人。當然你說政黨的光環在那邊，有號召力，號召動員他的支持者，可是畢竟真的熱衷政治或者會被動員的這些還是沒有那麼多數。

兩黨實際上內部有沒有反對的聲音？比例大約如何？

那你知道為什麼立法院全票同意？因為有政治壓力，我相信當初這個議題丟出來的時候，藍的綠的內部都有一些聲音，都有一些矛盾，他會看他的選區結構，我的選區結構對我有利嗎？其實這是人性，人是自私的，這個降低對我有利？這個降低對我不利？所以內部當然有一番掙扎。可是對外你就算有真話，我想整個媒體被執



政黨控制的狀況之下，85%以上的媒體都是綠色可以影響的，那在這樣的輿論操作之下，甚至網軍 1450 誰敢講反對的聲音？沒有多元聲音出來，你多元聲音我就打你，我就扣你帽子，我就說你不支持年輕人，不要說反對，你只要有一點不同的意見出來，你一定會被扣帽子，更何況藍營對於年輕票這邊其實是非常薄弱的。在這樣的狀況之下，你不可能再去得罪這一群的，雖然你就算支持，也不一定不見得拿得到，可是你不支持的話，你一定會被扣帽子，所以為什麼全票同意？有反對也不敢講，有反對也要裝做他很支持。

不管藍的綠的，我講實在話，就算反對他都不敢說反對，而且還要喊的更大聲，說我支持，甚至加碼，我是到 17 歲。類似這樣的啦，我只是舉例，今天當然沒有這樣的狀況發生，可是也很多這樣的聲音在內部討論的時候。

請問您是否認為我國修憲公民複決的門檻過高，並且是此次未能通過的原因？是否有其他因素導致修憲案無法通過？

修憲門檻第一個立法院這邊 3/4，這個就是一個高門檻，再來公民複決，它不像公民投票，因為公民投票也經過一些修正所以門檻慢慢降低。但是因為這是憲法層次，實在是比較難動，當然沒過，社會的氛圍還沒有到也是主因。我們台灣雖然自身很進步，很現代，但是我說實在話，六年級升七年級生，甚至前面的五年級生啊，大家都還是會受到一些傳統思想的影響。大家還是會對於這樣尊卑還是會有一些影響在，所以你說要支持這些年輕人可以提早取得所謂的公民權，還是會有一些疑慮。所以 18 歲可以思想成熟或者怎麼樣的我不否認，可能他吸收的東西比我們過去沒有網絡時代吸收得多，而且早熟的很多，但他的早熟，我說的是知識上面的早熟，他接觸的東西，網絡上的東西很多，可是他不見得實際會遇到，他沒有這樣的人生經驗，沒有這樣的一個社會經驗和團體生活，就很容易被牽著走。

這個答案真的我可以確切的講，這些年輕人或者是高中生，甚至才剛上大學的還是有熱情還是有衝擊，可是缺乏理性判斷。所以你說給他公民權，其實很多人是反對。



對於此次民進黨所提出之修憲案，國民黨支持的原因為何？從過去的民調看來，公民權年齡下修的議題，反對人數多於贊成人數，何以國民黨仍支持此修憲案之推動？

國民黨內部其實說實話，當然是支持的比較多，尤其是某些委員有帶頭來響應，甚至在修憲之前，在我們民法跟其他的法律就已經先調降了，這個其實我也不需要一點名，只要你是都市型、都會型、六都的這些立委，基本上他一定要支持，他不能不支持，那相較一下比較偏鄉的鄉下的，像我們委員就曾經問過這個議題，叫我給他意見，然後分析一下利弊，我們有去推演過。

其實黨團大會也有開過，剛才有講，內部當然有一些聲音討論，就是說這個策略要怎麼樣？為什麼一個政黨在做這樣的支持或不支持要做討論，為什麼？那表示對於下修 18 歲公民權這個事情，對黨內個人的政治前途，選舉的利弊得失是有影響的，不然幹嘛去考量？

對於此次公民權年齡下修至十八歲之修憲案無法通過，您有什麼樣的建議？

要去思考怎麼客觀的去看這件事情。所以這個公民權下修一提出來，當然很多人都會互相給對方扣帽子，說什麼利益問題。但我們應該要實際上說這些人到底需不需要這個？需不需要公民權？

我賦予你公民權可以為社會、為國家、為你這個時代帶來什麼樣的利益，帶來什麼樣的改變？而不是只思考到政黨的利益。這些提出來的人都是以自己政黨的利益角度為出發點去思考，而不是站在民眾福祉，而不是站在這些人到底要不要？還是我硬塞給你的狀態。

為什麼修憲門檻要那麼高？因為它是國家的根本大法，我們是成文法的國家。這個東西如果很簡單，門檻很容易修，那他不要叫憲法，跟一般的法律無異，或者你不要定成文憲法，那就是因為他在那邊非常重要，不輕易改變，改變表示說有重大的事件，或者是這個改變下去會對國家社會造成重大的影響。

你要站在人民的角度啊，人民要什麼不是你政黨要什麼就要什麼，你要看百姓需要



什麼啊。

你看那先進國家很多投票率很低的。所以這個東西然後都是高度的政治動員，高度的政治動員，對一個國家來講是好還是壞？大家熱衷政治，熱衷於公共事務的參與，是好還是不好。當然大家關心政治很好，我希望投票率百分之百，那這樣子是對國家是有利的，等於是他可以充分的反映民意，沒有錯。

可是這樣子造成大家每天茶餘飯後都在關心政治，媒體雜誌一天到晚都是政治節目。其實這個社會上還是有很多事情需要我們去了解跟關心，有很多事情都泛政治化，一個國家一個社會太泛政治化，真的不是很好。



無黨籍立委代表（無-1）

我想請教一下委員，這次我們修憲公民複決沒有通過的原因，您認為是不是因為修憲的門檻定的太高？

嗯，我覺得是門檻定太高了，跟其他國家比起來的話，我們的確是相對比較高一點。

是否有其他因素導致修憲案無法通過？關於政黨的動員力道或是世代間可能的對立您有什麼看法？

我覺得這個其實是有點雞生蛋蛋生雞的問題，因為門檻很高的話，民進黨看起來有動員，但是其實你說那個動的力道，有沒有真的是能夠過的那種力道還是不太一樣。因為如果覺得有機會過的公民投票的話，大家在動的時候的力道，例如說那個時候反美豬的那些，大家就是會跟他拼的嘛。就是民進黨這邊就是支持在國際標準之下的這個進口牛肉的事情嘛，那國民黨在推反美豬，兩邊都覺得自己這一邊是有機會，那個動的力道當然就比較努力。

那民進黨這一次在這個修憲案上面感覺也是蠻努力的，幾乎每個候選人也都會一起提到這件事，不管在選議員選縣市長的都會。但是可能因為心裡也覺得說是有難度的，所以你在推的時候就是可能不會那麼有信心，但我會努力，然後找選民說記得去投票。

但是你不覺得他有那種像那個時候在反對反美豬這件事情的時候，那一種信心的感覺，那這個時候選民也不會凝聚出一個這樣子集體的能源，就不會了。那更不用講國民黨那邊根本就沒有再推，國民黨他基本上很少，基本上沒有在提這件事，偶爾提而已。所以我覺得門檻是一部分，國民黨他也認為他只要消極抵抗，他嘴巴說支持，但他實際上不動員就一定不可能過。然後民進黨這一邊的話努力動員，但是心裡其實知道很困難，所以也很難凝聚出一種集體的一個意志。那其實民進黨這邊就算凝聚出來也不會過啊，如果對方不動的話，所以這就是一個因為門檻高，所以導致大家動員的力道、行動的方式也會不一樣。



剛剛提到這個美豬的議題，那是不是說這次 18 歲公民權下修的議題並不是這麼切身相關？

我覺得這個都是操作出來的，跟整體大環境的氣氛都有關係，因為美豬這個題目其實也沒有切身相關，（美豬）到現在也沒有進來啊，我反而覺得真的切身相關，對北部來講應該是核四才切身相關，那個老東西要把它開下去，那個大家命都沒了。所以我覺得這個有時候是政治性，修憲能不能過，憲改能不能過，跟整體社會大環境的氣氛也有關係。最有那個氣氛的時候，可能是太陽花之後，2016 年蔡英文剛當選的時候，那時候努力推一波憲改有可能會有這樣能量，但是你說要到公民的一半都投過，我覺得應該還是有困難。

那這個議題本身是否有世代之間缺乏溝通或對立的情況，造成修憲無法通過？

當然我覺得還是蠻多長輩就是會覺得 18 歲根本就對公共意識啦、對議題的理解可能還不夠，就是嫌這些年輕人不夠成熟等等，也蠻常有看到這種講法的。網路上面也都有，但我覺得這也不是缺乏溝通，因為本來長輩就是這樣的，你不用溝通，他本來就是覺得現在年輕人都怎麼都是這樣。所以對他們長輩來講，他們看不慣年輕人也是一個很習慣的事情啊，也不一定是 18 歲啊，二十幾歲的人他也看不慣。所以這不是一個溝通可以解決的事，這是長期世代之間都有的一個代溝，跟這個議題也無關，這就是社會上，其他國家應該也都或多或少會這樣的，但是亞洲國家應該這種狀況是更嚴重一點，就是長輩看不慣年輕人，他不喜歡給年輕人機會。那我覺得這是一個文化性的問題，這應該無法說藉由一次的議題溝通來處理，但是如果說他是在太陽花學運那個時候，年輕人大量的發表自己的意見，而且鼓動一個社會的風潮，那在某一些特定的這種時刻，長輩就會讓年輕人去試試看。所以我覺得這個跟社會氣氛比較有關。這一次去處理（修憲）這件事，再加上有疫情來有的沒的，他並沒有在一個很好的 moment 上面去推這個題目，但是你說因為時機不好所以就不推嗎？我覺得也不是這樣，因為你要等時機，你也不知道什麼時候時機會來，時機畢竟不是你猜得到的，就像那一年的太陽花學運也沒有人預測得到，所以你不



太可能說我預測今年會有大的運動，所以我們今年來推這個，不太可能。

所以我不太認為是缺乏溝通，因為我覺得這是文化的問題。我覺得這個要打破這個文化問題，至少大的政治勢力要一直有意識的栽培年輕人。你要讓年輕人成為這個社會上面一個堅實的力量。在政治領域也是一樣，那慢慢的這個文化上面才會慢慢調整出來說，主要在帶動社會前進也是年輕人。

因為其實你過了 35 歲，你的人生差不多定了，所以你的事業、你的家庭，你自己人生的規劃差不多可能會長怎樣，30 歲、40 歲都差不多都定了。你說你要改變，你要改革，你要帶著進步…沒有！你沒辦法進步，你只是想保本，你的人生不要出大事就好了，就已經萬幸了。所以這個社會要能夠進步，不可能用這樣子的心態「喔我的社會只要保本而已。」一個社會一個國家進步，你當然是需要不斷的還有那個動力去開創更好未來，所以你怎麼讓三十幾歲、二十幾歲的人在社會裡面扮演更強大的角色？來讓整個國家的文化漸漸的認同說，其實比較年輕一代，他本來就是要我們給他更多的空間，讓他們去主導這個國家，然後去反轉那個看不起年輕人的這種文化。我不知道國民黨有沒有辦法，但是民進黨至少應該要正視這件事情。所以我覺得這個文化性要調整，那才有辦法。要不然像這類議題，我們一開始就會在一個不友善的社會討論氣氛裡面。

修憲委員會是不是也有一個議題是要降低修憲門檻？但是後來沒有提出來，就是只有 18 歲公民權下修的議題這個最後有共識？

對，因為覺得這個是大家都同意的，國民黨他一定不會同意修憲門檻降低。

民進黨推動公民權年齡下修，內部是否有不同意的聲音？其他政黨內部是否有不同意的聲音？

就我的觀察是沒有，其實是沒有，大家都還蠻同意的。其實你說民眾黨和時代力量也都同意，基本上其實連國民黨他也說同意呀。只是國民黨是在最後那一天的時候，他們最後立法院要表決之前，他們都反對，是到當天的時候他發現這個好像民



意上面反對這件事情，好像不太好。所以最後我覺得國民黨的評估應該是嘴巴說同意，但反正也不會過嘛，所以沒差嘛，我覺得應該是這樣，他這個評估我覺得是對的，就是太難了。所以他幹嘛要說他反對？他還不如說他同意，最後也是不會過啊。所以一度也有覺得說，國民黨反對蠻好的，至少大家可以吵架，吵出一個道理來，但是你也知道這樣的話，說不定到時候真的投出一個一半一半的結果，那也是一定不會過。

民進黨推動此次修憲公投綁大選，國民黨是否反對？有何原因呢？

他本來反對啊，但是他最後不反對的原因就是我剛才講的，他應該覺得他不用站出來反對這件事，反正也不會過。所以我覺得他不是真正真心支持的，他就是覺得無論他支持與否，結論如果都是不會過的話，他還不如不要在這個時候出來當這個黑臉。

從過去的民調看來，此次公民權年齡下修至十八歲的議題，反對人數多於贊成人數，何以立法委員仍支持此修憲案之推動？

民調上面這樣顯示，但是我覺得每個人應該說政治正確上面，大概知道什麼是對的。你知道我的意思嗎？就是如果你跟他講說全世界就是剩這一兩個國家 18 歲不能投票，應該很難有人用一種能夠說服自己的方式說，台灣的年輕人都比別人 low 啊，你應該說不出這種話。

所以民調你可能說反對，但是你在任何的辯論上面，也很難有人站得住腳，這個可能比婚姻平權那個更聽不到反對還站得住，還可以真的弄出一個組織出來，像婚姻平權有一些反同團體，還真的去組織，還弄出了一堆論述出來辯論，但這個東西（18 歲公民權）有人出來講，就會講不出一個道理。所以民調的時候他可能說反對，但是你說要有一個群體性的社會運動反對方，我覺得不容易。所以大家即便知道民調，但各個黨應該覺得，這個時候反對真的做一個政黨有點太醜了，你怎麼都講不出一個道理呀。



但實際上也是因為各種考量，也沒有真的很全力下去動員。所以最後就導致蠻有趣的的就是同婚的議題過了，然後結果反而是這個沒有，所以我覺得門檻還是最大的一個因素。

對於此次公民權年齡下修至十八歲無法通過，您有什麼樣的建議？

我個人是覺得說其實兩邊都支持，然後最後不會過，也不一定是壞事。就是這會讓台灣慢慢朝向，下一次有那個憲改時機的時候，會朝向制憲而不是修憲的可能性。制憲的話就沒有什麼幾分之幾的門檻問題，就像冰島這樣，就是大家選出制憲代表，然後制一個新的憲法。所以下一次有一個憲法時機要來改憲法的時候，就應該不會有人再討論用修憲的方式。因為修憲連 18 歲公民權這個都推不過了，因為這兩黨都同意了，推不過那你講這個幹嘛？那就用其他國家的一個制新憲的一個方法，這也是一個方式。

所以我其實那個時候雖然悲觀，但是我沒有覺得這件事情沒過，我們沒有得到任何心得啦，不至於這樣了。在下次憲法時刻的時候反而有一個很好的例子，到時候我就會來主張說不要再推憲改，如果下一次有一個國家體制，要憲政改革的時刻，如果有人要講用修憲的方法，我就是說上次 18 歲的議題都推不過你跟我講修憲，我們要做的话，我贊成要做憲政體制的改革，但是絕對不是用修憲的，到時如果有這樣的 moment 出來，我一定會推制憲。



民間團體代表 (圖-1)

對於此次修憲案在立法院全票通過，卻在公民複決時有高達五百多萬不同意票，對於代議政治與民意的落差，您有什麼看法？

我覺得一個重點就是立法院是記名表決啦，那你當然進到修憲複決的時候不會知道我投了什麼票，所以我會投一個非常真實的選票，那在立法院其實，我覺得代議政治也很有趣，因為 2015 年其實國民黨也不敢反對這個議題，當然民進黨當時主要支持這個議題，然後當時修憲的破局是因為國民黨想要用，就是再綁一個議題，叫不在籍投票，它的意思是說，要嘛就是統統一起過，要嘛就都不要過，好，總而言之，從 2015 年國民黨也沒有說我反對 18 歲公民權，從來沒有，只是修憲委員會就破局，沒有進到院會的表決。然後到 2022 年，那老實說在那個禮拜，就是 3 月 25 日通過，那個禮拜我們其實蠻焦慮的，因為那是一個禮拜五，然後我們在禮拜天左右，我們就把那一個禮拜幾乎都約滿，就是說每天開記者會啊幹嘛，用不同的方式來讓黨內有一些動機最後可以投同意。

那，我所知，這或許都可以再跟當事人求證，我所知是國民黨黨團，其實黨中央是非常想要黨團可以投同意的，那朱立倫主席當時是希望可以投同意，那曾銘宗總召當時就銜朱立倫主席之命，去說服其他委員，但國民黨有一個狀況是，第一個這不是他們政黨原生的議題，然後第二個就是這個議題對他們來說，就是他們選民本身不支持，那所以我認為他們內部過去有一些民調，有一些壓力。那我覺得是這樣就是，對於未來要選舉的人，他會有這個動機說，我必須要表達一個意向，譬如未來 2022 年年底就不用選了，可是對於其他有很多不分區的委員，他們其實第一個過去跟相關議題或團體完全沒有接觸，然後第二個就是他們未來沒有選舉的壓力，基本上他們當一屆就打包回家，所以我覺得這是它們內部的壓力，那我所知是禮拜五早上，就是 3 月 25 日當天，我記得他們八點或九點就約黨團會議，然後就只討論這個議題，然後討論到十點吧，最後曾銘宗總召才拍板定案說，好，那大家要一起進去投同意這樣，那最後還是有，大概三票跑票吧，因為 109，雖然有一票是院長，



不能投，但後面回去看都覺得蠻有趣的，就是這三票跑票好像就已經不是在討論 18 歲公民權本身這件事情，這三票過去都比較，比較認為他的立場上認為我們如果修憲是一件敏感的事，那我覺得就回到不是對於青年人信不信任或是對於選民……因為譬如說，當時有三位委員，一位是鄭麗文，一位是高金素梅，一位是李貴敏，這三位的立場上面確實比較接近說修憲是一個國家意志的展現，這確實可能構成挑釁，對，那我覺得後面這三位委員，後來說他生病病假不來的原因其實倒不是說 18 歲公民權本身，所以我覺得以 18 歲公民權這件事情確實在當時已經說服國民黨黨內大部分的人，嗯，所以我覺得回到說剛講到說民意的落差，但我覺得其實它不見得構成一個民意的落差。

我覺得如果，我的分析是這樣，從 2018 年有十案的公投，到 2021 年有四案的公投，四大公投，到去年 2022 年有一次修憲複決，我覺得大概可以構成一些趨勢的觀察，因為 2018 十案的公投是綁大選的一般性公投，2021 是不綁大選的一般性公投，2022 年叫做綁大選的修憲複決，好，所以門檻有差，有沒有綁大選也有差，那，就可以看出一個趨勢：

第一個就是，只要綁大選，基本上公投就很有可能過關，一般性公投，所以 2018 大部分的公投都過關了，不管是同意或不同意，但只要不綁大選，基本上兩黨就算動員，都很難過關，2021 就是這樣，它不是因為說不同意票很多，它是因為兩方都沒有達到四分之一的門檻，那綁了大選就很容易過關，但是這件事情只要在修憲複決這個門檻就會止步。所以其實我們去年的成果，以我是正方的觀點來說，我們去年同意票比不同意多，以及同意票也超過四分之一的門檻，它其實已經通過一般性公投門檻，那最後沒有過其實我的觀點啦，我不覺得是同意票太少，我覺得不是這樣，因為大部分公投其實兩邊都很接近啊，就算連同婚的公投都是七比三，它不太可能到一個我們憲法想像的那種九比一的懸殊境界，對，那我覺得，所以我覺得我倒不會把它想像成是跟民意的落差，我的想像是修憲門檻實在太高，如果它是一個一般性公投的門檻，甚至比一般性公投再高一點點的門檻就好，其實它就通過



了，對，所以我的想法還是回到說，第一個是修憲門檻太高導致說結果的問題，第二個就是大家沒有一個驅動力把這個公投投過，嗯，應該是這兩個。

您這個問題的答案就可以延續第二個問題，所以您認為說這次未能通過修憲的原因其實就是門檻太高？

對，這是第一個啦，然後，第二個是，老實說我國第一次修憲複決，對大家來說還不熟悉，大家基本上都不太知道有這件事，或者是就算知道也不太知道這件事具體會怎麼發生，其實我們在選前有做過兩次民調，跟吳怡農的那個壯闊台灣合作，那第一次民調是在八月，第二次民調是在十月，那其實第一次民調知道有這個修憲複決會跟著地方選舉一起辦的不到一半，整體選民不到一半，第二次到十月也就是投票前大概一個月左右的時間，其實才剛好過半而已，大概五十多趴，五十三趴左右的人知道，那就非常危險啊，因為最後如果要通過的話，必須要過半的選民投同意，那甚至是到選前一個月才只有過半的選民知道，這個我覺得落差就真的很大，其實大概就可以預見這個結果。

除了民意對於綁大選這件事情他不是很清楚的知道，到最後出現了一個聲音說這個下修 18 歲選舉權，同時也包含被選舉權，所以就有一個可能是假訊息出現，以後選總統選立委是 18 歲可以選，這個部分是不是呈現出國民兩黨他們對民眾並沒有充分的溝通和說明？是不是也是造成此案沒辦法通過的原因？

我覺得是。從剛剛那個趨勢可以看得出來，就是只要綁了大選，其實兩黨就很有積極介入的動機，無論他是要做哪一方的動員，所以其實一八年你說國民黨沒有用同婚的公投來做動員嗎？不太可能。那民進黨的邏輯他只能去做防禦，但我的意思是說兩黨基本上還是會加入這個戰場，不太可能讓他像，甚至連 2021 年不綁大選，他都還是有兩黨的操作痕跡嘛！

嗯，所以基本上只要到當大選一起做的話就會有兩黨一起介入，但是你說要讓他完整的溝通這個議題，我們從一八年到去年看，其實都很困難啦！就是他很難把這整



件事說清楚，就同婚到底要用民法還是專法，至今大部分人還是搞不清楚 2018 投了什麼。嗯，所以我覺得要說清楚本身就很困難，但國民兩黨我覺得都有這個責任啊，就是至少要把這次而且只有單獨一次一個修憲案把它講清楚。

那我反而覺得啦，就是這也不是去年進入修憲複決的問題，如果我們對於修憲這件事情認為是一個國家重大改革，那其實從 2020 年，我們就成立修憲委員會了，當時就有很多不同提案，當時其實兩大黨就應該可以來跟大家說清楚啊，你不論是舉辦一個不要辦在立法院裡面的公聽會，你可以到譬如說南部去辦啊，你可以到其他鄉鎮市舉辦，我覺得這其實過程中大家都有一點有氣無力的地方。

然後我覺得第二個是中選會。因為我國過去的中選會就扮演一個選務單位，我可以理解中選會是一個獨立的機關，或者是它必須中立。但是它沒有不能積極的宣傳大家要來投票啊。這是兩件事，那過去當然譬如說一般性的選舉，我跟你如果出來競選你的票比我多你就當選，那所以它是一個相對多數的選舉嘛，然後也是一個就是在我國就是一票就可以當選的這種選舉，可是修憲複決不是啊，甚至是一般性的公投，它其實都有一個門檻啊，所以我覺得就是中選會過去它其實並沒有操作一個需要門檻的公投經驗，那它就只要順順利利把它選務辦完就好。那第一次面對到這麼高門檻的題目，所以甚至啊其實中選會有找了一個代言人，是這次的修憲複決的代言人，叫做郭泓志。然後大家都不知道，中選會說啊，你看他，說他是公民投手，我覺得取個蠻好的諧音。但是啊你花我們的公帑，啊有多少人知道郭泓志有代言我們修憲複決？對呀，那我就覺得這很可惜啊，所以我是覺得說好像不論政黨或我們的政府兩邊都還沒準備好面對修憲。

請問你們民間團體在推動這個議題有沒有遇到什麼樣的困難？兩大黨他們是不是都很積極的支持？

嗯，我覺得表意上面支持。可是面對要推動的時候最大的困難就是你必須要實際做啊，選舉就是這樣啊，投進票匱裡面的票才是票啊！所以最困難的就是大家有沒有從支持到最後轉變成說服以及動員。我覺得這個轉變基本上沒有發生。但是，它的



沒有發生，意思是他沒有發生到比他的基本盤再多一點，我沒有說服比我的基本盤再多的人去投票。但是其實從就是藍或綠的鄉鎮市的投票所開的票來看，他其實，藍的票的開票所，他的不同意票開票就高度的相關，這個是王宏文老師有做這個研究。嗯，然後所以我覺得它沒有積極的動員，他沒有動員到我的支持者以外的人，我沒有說服更多人來投同意。可是有沒有跟我的支持者說，就是不論是用明示暗示跟他說，你要投某一個選項的票，有沒有這樣做？我覺得是有的，或者私底下等等，可能他沒有在檯面上做，那你如果支持國民黨就來投同意，這個有啦，可是我覺得力道非常小。

然後第二個就是我可以再舉一個例子，譬如說我們在選前有跟還蠻多不同的政治人物合作，比如說我們在基隆跟蔡適應、謝國樑的合作，然後在就是不同縣市也類似這樣的模式啊，比如說陳其邁呀，然後柯志恩啊等等，藍綠都希望可以合作，但其實我們也有說就是希望大家都可以掛起看板，積極的來表達你支持這個議題，那看板的意思就是一個宣誓嘛，因為你 PO 在臉書上可能大家看不到，你在新聞上講大家可能看不到，就是讓大家路過都看到。

但是譬如說台北市的兩大黨的候選人，嗯，選前也都承諾會掛，然後到 11/26 都還沒掛，然後我可以理解，可能到最後選到焦頭爛額，但是我不在乎啊，你承諾你就要掛。所以我的理解是，都有承諾啦，但比較多是口頭上，沒有進到宣傳和動員的階段。

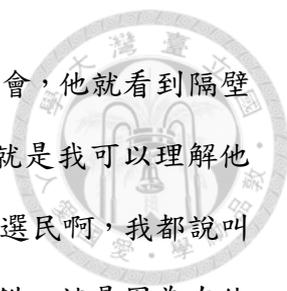
所以這個聽起來有點兩難，就是今天不綁大選，我可能動員力道會很微弱，可是我綁了大選，那候選人他可能沒有辦法分心，還要去配合黨團或者是中央的意志。所以我自己的主張啊，就是現實因素考量，可能就是不綁大選，然後降低門檻，我覺得好像沒有別條路了。對，只是說因為修憲他總之不能等同於一般性公投，我可以理解。那它比一般性公投高，我也可以理解，那就是說高到什麼程度？但我覺得現在太高，所以高到什麼程度，我覺得大家可以來討論。

請問您在推動十八歲公民權的議題，民眾普遍的反應如何，是否都積極支持？

我覺得蠻有趣的是跟我們自己做的民調高度相符的。我們的民調其實它的變因，比如說政黨當然是一個嘛，比如說台灣基進幾乎百分之百支持，然後譬如說新黨支持者就高度反對，國民黨我記得大概也是七比三吧，七反對三支持，民進黨大概是七支持三反對。他其實還是有一個政黨的分佈在。

我覺得有趣的是另外一個變因是年齡。因為我們過去看同婚，當然就是長輩比較反對，年輕人比較支持，可是這個議題是呈現一個 U 字型的曲線，U 字型的意思就是說年輕人是支持的，比如說 20 歲的人，他大概有六成到七成是支持的。可是反而長輩啊，就是我講的是 60 到 70 歲的，我們講的那種很傳統型的選民，他們是高度支持，支持度比年輕人還高。那其實唯一一個年齡層，他的反對比例大於支持的是大概 50 歲。嗯，就是 40~60 歲，他是主要的反對者，反對的比例大約五五波。對，我剛開始看到這些民調的時候我也會覺得很氣餒啊，就會覺得說好像就很困難啊，就如何說服四五十歲？因為這種類型的選民好像就只有政黨才能碰得到。

但我後來的理解是這樣，就是其實大概我們從台灣的整個民主或者是經濟的轉型和發展，你可以看到說，就這個年齡的選民，就他其實是我媽媽的年紀啊，我媽媽大概民國 50 年生，那她的經歷是這樣，就是她經歷了台灣的一段經濟起飛嘛，然後那個時候黑手變頭家嘛，你可以過很好的生活。你只要找個工作在台北買一棟房子不是問題，可是到我出生的時候，我是 1997 年出生，他看到的東西是比如說政黨輪替，嗯，然後高教快速的擴張。可是高教擴張，當然在那個年代，或許我回到那個年代，我會覺得一定是一件好事，可是對家長來說，他看到的就是，哇，那我要再多養我兒子五年，十年，我要晚退休個五年十年，所以他會覺得壓力很大嘛，然後我們也都可以理解說，可以進入教育的改革啊，然後我國小的時候我媽可以陪我一起算數學，到國高中數學難到這樣，她只能送我到私校，那只能花更多的時間努力的工作，然後陪伴我的時間越來越少，他可能以為說這件事情到大學可以慢慢變好，對不對？結果我又加一些他可能不知道是在幹嘛的社團，然後就是升學，他



好不容易搞懂我姐的升大學制度，然後再搞懂我的，每次來家長會，他就看到隔壁的家長怎麼好像都給他小孩補很多習？然後我不知道在幹嘛，就是我可以理解他的焦慮啦，然後我又跟他漸漸疏遠。所以，我們遇到這樣類型的選民啊，我都說叫做「說教型的選民」，他的說教不是他的錯，他的說教不是他的錯，就是因為在他家裡譬如說我媽在家裡，我就不跟他講話，這也不是故意的嘛，就是我如果我補習到很晚回家，她會等我回家，他就說吃晚餐吃了沒，我就說吃了，他說吃什麼，我就覺得他很煩，那就是這個衝突。

所以我回過頭來我覺得嗯，畢竟我們其實也不光只是關注這個修憲，我們是關注一個世代正義的議題，那我覺得世代正義，我可以理解就是資源有限情況下它常常是對立的，可是確實回到這個議題，那就會變是說，在一個民主的制度裡面如何讓世代正義可以是一個共榮的發展？那就這二三十年來，常常就是年輕人會覺得我們的資源被上一代剝奪，可是我們也會覺得很不滿足啊，可是上一代的人也覺得說啊我就沒有被溝通過啊。嗯，那這件事情我覺得以微觀的層次來說確實就是在家庭裡面發生了，就比如說我跟我爸的政治立場可能不太一樣，或者是我跟我爸對於說升學的想像都不太一樣，或者找工作的想像不太一樣。可是比較巨觀來說，就是在我父母這個年紀的人一定會覺得「我小孩就不成熟啊」，可是那個不成熟我覺得是一個很粗淺的想法。我當然會覺得很成熟，可你在他眼中會覺得沒有啊，你做的事情就跟我們那個年代不一樣，你考量的事情就沒有那麼成熟啊。那為什麼 18 歲就可以投票？

對於此次公民權年齡下修至十八歲之修憲案無法通過，您有什麼樣的建議？

嗯，我覺得第一件事情就是，因為 18 歲也不是說憑空生出來的，就我們不是說年齡越低越好，18 歲就是因為我們在 2014 年簽了《兒童權利公約》，那我們規定的兒童就是 18 歲以下，因為聯合國就是這樣講。嗯，那所以我們有幾種方式嘛，一種就說我們根本不要聯合國的《兒童權利公約》，就是我們覺得聯合國的兒童定義有問題，那我們就要自己來討論如何保障兒童權利嘛！那這個又吵不完了，那如果



我們接受聯合國的《兒童權利公約》，那我們就要去思考啊，我們如何讓這個年齡基本上可以到18歲了，不然我們的法規會非常混亂。

以前就是這樣啊，民法、刑法，然後憲法，然後又有非常多其他法規，公投法等等這樣混亂，那這幾年在做的工作我覺得倒不是說讓18歲的人可以投票這麼簡單，其實在我們的觀點，它會有一個線性的發展叫做「年齡政治的統一」，或者是「年齡政治主流化」。

過去好像在討論政治的時候我們不會看年齡這件事，或者說我們都覺得青年到底是幾歲？可是現在我們思考一件事是說，可不可以至少在我們的法律裡面可以不要那麼混亂，不要一個18歲的人開戶，啊不行，然後騎機車可以，買機車不行，這麼混亂。所以回過頭來就回到這一題，那我們不只是跟國際接軌，我們台灣也跟自己接軌，我們去檢視說我們的法規長什麼樣子。

那大概就兩件事可以做啊，第一件事情就是我們其他的法規從大概過去我們還在南京的時候制定到現在，很多東西真的沒改，所以我們去檢視說有哪些東西可以先做，公投法就是這樣，公投法就是先修。

那我覺得久而久之大家會習慣18歲是可以獨立的。舉例來說，台南的成年禮其實就是16歲，那我就覺得這很有趣，因為你如果問一個台南人說幾歲成年，他可能會講18歲，可是你問他說，那就是那個「做成人」幾歲成年，他可能會說那就16歲，從小就16歲，你如果問他說，那所以幾歲在台灣可以投票，他可能會卡住，他可能說18還是20？然後說其實是20，那你覺得他可能就會進入一個不同的…我覺得這個理解的邏輯就蠻有趣的，他如何去合理化說，喔20歲可以投票，但我覺得往下走，就如果我們慢慢建立一個18歲就可以做的正當性，他就不是個源自未知的恐懼啊。因為我們常會覺得就說18歲可以投票，像洪水猛獸一樣。可是實務上啊，舉例來說，18歲在台灣現在少子化，大概每次的首投族也只有40萬人，他其實也沒辦法影響這種大選，對吧？所以我覺得大部分人或許久而久之就可以理解說，第一個人數也沒那麼多啊，然後第二個說，其實現在18歲人真的夠成熟，



然後第三個哦，原來我們的法規本來那麼混亂，而現在修法之後是不是有對我們彼此的生活都帶一些好處？我覺得久而久之會創造這個正當性。

然後第二件事情就是，我覺得大概也可以從這個幾次修憲來看說，因為我們從就是 90 年代開始修嘛，最後一次修憲有通過就是 05 年嘛，那全部都是用國民大會來修。可是這幾次其實從 05 年之後大家也都有想要修憲的這個動機，只是都沒過，實際有在提出來的其實就是 2015 年了，就太陽花後，然後實際進到複決的大概就是 2022 年。

我覺得我的觀點是這個頻率已經在增加了，就是他的頻率越來越密集。本來因為修憲畢竟不是一個想提就提的事嘛，他要進到越來越後端，所以我覺得 05 年到 2015 年再提，隔十年，然後再到 2022 年，大概隔七年左右。那我覺得大概台灣的修憲週期啊我都這樣講，就大概是十年左右的時間，平均大概 10 年，所以或許在下一個十年，我們可以再討論下一次要怎麼做，但會不會成功是一回事啊，但我覺得好像好像還有漸趨頻繁的趨勢，就大家覺得說這個動能的累積並不是單次就說修完之後沒過，大家就回家洗洗睡，我自己覺得好像有再從 15 年大家覺得說立法院那邊沒過，大家覺得說功敗垂成。然後到 2019 年確實除了我們之外，台少盟去要求說那各個選區的立委就來承諾說你會來做修憲這個議題，有沒有可能是未來比如說我們不管你是什麼政黨，都覺得我們的憲法有一些不完美的地方，那你也覺得說覺得是制憲太激進了，我們都來支持修憲。那回過頭來就是，那你這些參選的人就要提出來，所以像每屆的總統候選人他一定至少要提出的一些基本盤，長照啊，然後能源的政策啊，然後兩岸的政策，這可能是基本盤，那麼可能就至少要有一個憲政改革的這種議題。



學者代表（學-1）

我想請教一下教授，這次我們修憲公民複決沒有通過的原因，您認為是不是因為修憲的門檻定的太高？

這一次修憲公民複決門檻過高，是不是沒有通過的原因，我的答案就是 yes and no，因為我國的公民修憲複決門檻高，確實就是一個事實，因為我其他的一些已經出版的文章的立場應該也很清楚。我們確實是一個相當門檻高的修憲公民複決，但是不是完全絕對無法達成。那所以對於任何的修憲案來講，門檻高永遠是一個原因，但是不是絕對唯一的原因。

那從這一次公民複決的結果應該也可以看得出來，比如說我們確實有超過那個投票的人數。因為我們的複決門檻其實是要一半以上的公民要能夠投票贊成。對，那所以表示一定也要超過一半以上的人出來投票。

那本來這個就會認為很難，但事實上我們也確實達到，只是說超過一半以上的人出來投票並沒有都贊成。那所以可以想像的是它還是有可能會通過，只要這個複決的議題是這些出來投票的人都贊成的議題。

當然你可以說這個議題是不是出來投票的人都贊成的議題恐怕非常非常難，確實是，那也表示這樣的修憲複決制度的設計，要求的是一個共識，非常非常非常高的那樣子的修憲才可以通過。那所以我的回答就會是 yes and no。

複決門檻高是一個原因。我們確實有比較高的門檻。但是這個門檻在過去修憲的時候其實之所以會這樣，當然因為我們有一連串的制度變遷嘛，從國民大會的這個任務型國大到廢除，廢除之後這個複決要放到哪裡？以及擔心修憲太容易通過，會影響我們台灣很特有的獨有的，不管是統一、獨立等國家定位的問題。所以修憲變得非常困難，或者是說要有很高的共識才能夠通過修憲。本來對這種面對很困難的問題國家也是一種所謂的保險 insurance 的方式，讓他不輕易的隨便就做了一個影響非常非常重大的決定。

那所以從廢除國民大會之後，那公民複決的這個門檻這麼高，其實是一個可以理



解，當然當初修憲也有一點是妥協，所以可以廢國大，然後妥協，那讓修憲變得很高的門檻。這種修憲方式其實不是不可能，而是他需要政黨之間包括說政黨或者是代議跟人民之間對那個修憲的議題要有很高很高很高的共識，才能夠讓他可以促成。

所以這次顯然對我來講是一個門檻很高，對，沒有通過，其實不是一個完全無法達到的門檻。因為我們確實在修憲的公民投票裡頭可以有這麼多的人出來投票表達意見。那只是表達意見的人就是有贊成、有反對的。所以他沒有凝聚那樣的共識。所以沒有凝聚那樣的共識，其實也是這種門檻高的修憲公民複決的設計，背後想要的目的，它就是不讓你能夠輕易的修憲。

所以任何一種單一的議題或者是多元的議題，一定要有高度的共識才有可能。那所以這個回過頭來，其實也是當初為什麼 18 歲公民權的這個議題，放在修憲公民複決裡頭，其實很多黨都認為他可以帶著其他的修憲議題一起被通過。

所以如果是包裹表決有很多議題的情況底下，那如果其中有很多議題是可以有比較高度共識的，有一些議題共識度也許沒有那麼高，但是大家會願意讓這個 package，所以所有贊成的人都願意投贊成票，然後最後在這樣超過一半的以上的人要來投票贊成的複決門檻就可以通過。

最早在事實上 2005 年修憲之後，葉俊榮教授有一篇文章，我自己應該也有都已經表示過這樣的機制設計，只有這一種修憲才能夠通過。

那他背後當然是因為台灣很特殊的處境，比如說不管是修憲統一或獨立，或者是這一類的事情就會被綁住，會比較難達到。然後如果有大家很高度共識的議題的話，其實還是有可能可以通過。

當年定這樣的門檻，有沒有一些理論的依據。還是一個想像出來的一個門檻？因為我在找當年的報紙，其實我發現當時在修憲聚焦的議題幾乎都是廢國大。然後還有像是立委席次減半，就是像類似這樣的議題都是修憲的主題，可是對修憲門檻這件事情好像並沒有一個辯論的過程。那當時的時空背景，我們對於公民投票也只



有做過一次而已，我不知道在那樣的時空環境下，為什麼要定這樣的一個門檻？然後另外一個問題就是這麼高的門檻，它必須是所有的修憲議題都要這麼高嗎？還是說我們其實可以依照不同的議題來去區分修憲門檻？

嗯，你的問題蠻好，我相信當年確實沒有對這個門檻高的思考有太多，理由是當時其實更難的是國民大會的廢除，包括說配套的立法院選區選制的改革。然後這個改革其實是接續前面從 1991 年開始的那個這整個漸進式的修憲的方式。

challenge

那所以當時我想各個參與修憲的政黨，我們簡單說國民黨跟民進黨。那其實當然也有很多其他政黨或者民間社會的立場，是覺得要廢除國民大會。可是廢除國民黨當然會非常的焦慮啊，這裡頭是不是會有整個中華民國的法統跟相關的中華民國憲法的正當性相關的問題會存在，會引發，所以也許國民黨會願意廢除國民大會，那但是因為已經是廢除到任務型國大了嘛，然後再來就是廢除國民大會，那但是接下來會不會就是一直往下，對不對？那當然對民進黨來講，他會覺得我至少能夠取得廢除國民大會，我們現在就變成單一國會，就是立法院的階段性的里程碑，那所以我的印象中，我也是記得當時的討論非常少，那但是也許從某個角度來講，也許背後也有一些協商的資料，也不一定是說真的也沒有都寫在紙上的任何討論，就是一個協商的 deal。就是說，好，那對參與當時修憲的各政黨來講，至少這個階段性里程碑我們都拿到了，嗯，那而且還有一個對國民黨來講，他當然是想說我要鎖住這個修憲，對不對？因為這樣已經就很多了，再來就要到很多更根本的議題。

那也許對於當時想要推動憲改的民進黨，想要真的是把憲改的一些新的藍圖給放進去，那至少也推到單一國會了對不對？那國民大會也正式的廢除，所以在這個思考下，其實很可以理解當時的共識，為什麼是這樣子。那也許對兩邊的政黨來講，尤其對當時執政的民進黨，他會想說反正過去我都階段性修憲，所以這一次雖然是這樣，也許我將來還是會有機會。對不對？那尤其如果是從剛剛講的 package，就是這麼高的修憲門檻，呃，是很困難，但不是不可能。如果那個修憲的 package 是



可以在要動員到一半以上的人來同意，那所以就表示你要通過的是整個 package，是要能夠取得那麼多人的同意。對，但是背後當然是要政黨的努力，如果你回去看以前的選舉或者是修憲，你說這個絕對達不到，我想恐怕不是。那對於國民黨來講，他當然對那個修憲來講他已經讓的夠多了，從某個角度來講，對吧？雖然國民黨還是要說五權憲法在，對不對，但是國民大會也是本來就整套制度，就不適用於台灣這麼小的一個地方，但是他也覺得，那這樣要包括說公民複決，對不對？這個很有主權象徵的事情。

事實上台灣修憲永遠都有國際形勢，對，其實也有美國也有中國，那所以大家對這個修憲我已經修到是公民複決，那再來所以這樣的一個門檻，我想很可以理解為什麼沒有 put on the words or papers？這個背後一定都有這樣的考量。

所以希望能夠 push 公民複決或國民大會廢除的人，可能從現在角度你會不會讓的有點太多？這個門檻這麼高，你後續的改革達得成嗎？但是如果你回到當時的脈絡，如果不這樣，也許連那個改革都沒有辦法做到。那國民黨你怎麼也同意這樣的修憲版本？因為這是任務型國大，其實是大家都要同意才有可能在當時通過的哦。嗯，2005 年的修憲本身也不是說很簡單。嗯，只是因為他是任務型國大，所以只要政黨有共識，政黨選出來的任務型國大最後會願意投贊成那就可以過，對不對？但是必須要是國民黨跟民進黨都有共識，都願意去讓他付諸實現的事情，他才會通過。所以本來代議制是跟直接民主和公民複決，如果政黨沒有那個共識，那門檻高的就是其實本來就是需要政黨，政黨永遠是民主憲政主義一個很重要的 agent，他如果不努力，他不真的想要讓他通過，不可能會。那所以這樣的制度只是表示他當時確實已經就很難，然後這個是一個可以接受的門檻。所以在當下其實民進黨也不是在國會在這裡都是過半數的政黨哦。對不對？所以你可以知道這件事情要能夠改革成功，國民黨的影響力也很大，所以他為什麼願意讓他廢除國民大會，會願意讓他有公民複決，如果複決門檻不高的話，他會願意嗎？

所以你這個問題其實要回到當時的脈絡，你才能夠理解當時的那些改革，其實在當



下比你現在看到的複決門檻更困難，複決門檻只是要改革這件事情的一個協商的結果而已。

而且從不同的行動者的角度來看，它確實是要讓複決門檻高。2005年的修憲我自己印象是很深刻，當時美國跟中國都對台灣的修憲……，所以後來為什麼陳水扁總統會一直成為美國人心目中的 trouble maker。

其實對我們來講推動修憲很合理，因為那個國民大會然後這個制度有很多……，然後用漸進修憲的方式，比較小成本的慢慢去改革。但是台灣修憲永遠有主權的 implication，永遠有，那你接下來要幹嘛？廢除國民大會，是一個台灣所有在這個脈絡的人都能夠理解它就是不對的一個制度設計。那很多國家連日本憲法也是，國會提出修憲案公民複決，很多國家都是公民複決大多數，但是公民複決本身又有主權意涵的時候，那我們要怎麼辦？

所以我覺得這個門檻高，其實對我們來講，對其他國家來講，修憲的各種憲政制度設計也許是 option，是可以思考，可以辯論的。對我們來講，尤其是公民複決的門檻，對2005年當時台灣來講，in general 就是修憲，那都有主權的意涵在這裡頭，那都會引起國際，美國也好，中國也好的敏感神經，所以這個協商本來就非常困難。所以那個時候為什麼對這個門檻沒有太多的討論？或者說那個討論不在你找得到的資料裡頭，因為當時比較大的問題是廢除國民大會，然後下一步對這個東西要用什麼來取代。雖然對所有其他國家都是很正常的，但是對我們台灣來講，他就會有很大的一個 implication。

美國修憲也非常的困難，你有看過美國憲法，四分之三個州，然後還要州議會的這個複決，然後所以他有幾個路徑嘛，每一個路徑都非常的困難。嗯，那個裡頭如果你去換算，其實沒有比我們低，比我們高非常非常多。所以美國就是一個一般都會被認為修憲門檻很高的國家。那所以很多事情都要透過釋憲，所以美國聯邦最高法院才會有那麼大的權力。所以我們在很多修憲的協商當然都是喊價啦，你說後面會不會想到達得成達不成什麼的，但是當時的協商要讓他很困難這個其實完全不難



想像。如果你是當時的國民黨，你會希望他很困難？而且不只是國民黨，如果你是美國你會不會害怕？你是中國你會不會害怕，對不對？所以你從這個角度來思考，他已經讓了公民複決，把它寫在憲法裡頭，你可以想像那個對 2005 年當時的台灣已經是多麼不容易的事情。所以如果你從民進黨或者是從這個角度來看，他確實已經是成功的修憲推進到一定的程度。因為國民主權的意涵確實有出來，否則不會有修憲公民複決。他當然知道很困難，可是對當時推動修憲，2005 年修憲的時候，甚至林義雄先生要去靜坐絕食，才能夠去推動單一國會，不要有國民大會立法院搞不清楚我們到底是有幾個國會。同時這所有的背後，除了也是制度的設計背後當然也有那個主權的象徵，然後最後能夠推動是把公民複決寫入憲法，而這個當時 2005 年你看公民投票法都才剛通過沒有多久。所以對推動這種改革的人來講，它背後當然有它的脈絡，對不對？

那所以他一方面是修憲制度的改革，一方面也是背後希望能夠有公民投票，直接民主主權的這樣子都會有連接。你才能夠理解，2005 年那個修憲的妥協為什麼會做成？整個國會的代議制度也走到一個比較合理的方向。那下一步怎麼辦？下一步再說吧？對，這就是階段性的修憲。如果從全盤理性的角度去講，台灣根本沒有辦法走到這一天，因為從第一次修憲就是要第一次修第二次，第二次當時連總統要不要直選的方式都還沒決定，所以在修憲條文裡頭去寫下一次再決定，所以 1994 修憲是這樣來的，然後再來 97 再來 99，再來 2005。

所以這個是當時的脈絡，就是只有在台灣的脈絡才能夠理解這樣的問題。我在 2005 年之後應該是李鴻禧老師退休的那個退休論文集，我寫了一篇公民投票跟直接民主的制度比較，那確實有非常多國家修憲方式，有些是國會，但是越來越多，我指出了一個趨勢就是二次戰後當然都是議會主權，但是也越來越多國家在單一民主之下用直接民主來補不足，所以越來越多國家的修憲方式會採取公民複決的方式，所以我在那篇文章就指出了這個趨勢。

那但是當然他會考慮到說那我直接民主，是不是對所有的議題都是如此？所以也



有一些國家他開始會區分議題。所以二次戰後雖然都是簡單就是剛性憲法非剛性的這些憲法，但是後來也越來越多，他會去區別，像有些國家的憲法設計就有。那對於這些會觸及到所謂修憲界限的問題，或者對一些有主權意義的問題，或者對一些有安全意義的問題，會有不同的門檻，甚至在這個過程當中會有不同的設計，那有的修憲還會交憲法法院來審查的，都有各種不同的制度設計。那我好像有兩篇文章，我等一下給你參考，所以這個制度設計本來就是可能的，而且也是現在民主國家的常態。

但是我們又回到台灣的脈絡，因為台灣的脈絡是這樣，本來是完全不可能修憲的，本來連修憲，討論修憲本身，你可以想到在我們那個年代，討論修憲本身就是好像要台獨，對，因為要破壞《中華民國憲法》。

嗯，那怎麼樣推動民主改革呢？所以從那個漸進修憲這樣一路來，但他因此就會有一個 path dependency，這個在政治學上當然也會常常提到「路徑相依」。所以你剛開始為了去因應那個很困難的事情，所以做了改革。所以我們甚至第一次修憲是老代表修，然後賦予了讓新的代表可以選出，然後在這樣子的環節下，有一個很有趣的比喻，叫這個「綁香腸式」的修憲，就一階段一階段這樣綁，然後所以其實路徑相依你也會受到前面的限制。嗯，所以我們沒有一個討論這件事情的空間，對不對？沒有啊，你光是修憲本身就跟你今天要獨立一樣的那樣子動見觀瞻，那更不要講 2005 年也是一樣。

那時候要改成單一國會、公民複決也會引發一些我們是不是要 provoking 什麼事情。所以台灣修憲都有「沒參與的行動者」。嗯，沒參與的行動者就是中國也一直都是沒參與的行動者，美國也是一直都是沒參與的行動者。

那所以都會受到影響，在前面我們好不容易是老代表修憲，然後後來有國民大會，新的國民大會，然後後來又有國民大會，又有立法院，然後後來變成任務型國代，最後變成這樣子。所以光是這個修改的程序就很困難，你可以想像我們在這個路徑上要去作這種修改。所以它有點路徑相依，我們就沒有一個好像可以像其他的國家



做一種我們很理性完整的來思考看看。所以 2005 年就綁住了那個。當然這一次立法院的修憲提案當中，最後當然只有 18 歲公民權通過，其實有不少提案是很認真的提案，是讓大家來先修改程序吧，對不對？我們先把上一次那個大家都知道是這樣妥協，那我們大家共識我們還要不要用這個這部憲法來當做我們的根本大法來改這個制度。嗯，那我們先修程序，所以你如果去看這一次修憲，在立法院提出的修改憲法的修憲版本也不少，那他們的想法就是我們先修程序，那大家至少對這個有共識。

其實我沒那麼樂觀，因為就像我剛剛講的，我們的修憲程序有很高的主權意涵，所以很容易牽動美國跟中國的關係，那如果 2005 年當時沒有那個條件，因為當時連單一國會就已經很困難了，那現在可不可以提一個版本，大家理性的想是有可能，對不對？是有可能。這樣的版本是可以提出，其他國家也有這樣做的。但是這一件事情的高度共識我不會說不可能，我的立場一直不是我們這種複決門檻絕對不可能。而我們的憲法變遷，從過去到現在就是看不到的行動者會對我們修憲很很在意。我們的修憲現在就是原來那個好像大家都可以理解，都修了，那你現在又有公民複決，所以你的修憲會是越來越像正常的民主國家一樣有主權意涵。但是修憲它的主權意涵永遠沒有那麼高，但它還是有。那如果你要修憲修改程序的話，你是不是還是要去碰觸到那幾個字？你想想看，你在這個時候就會提到說那「這種」我用這個（門檻），那所以表示你有「那種」（涉及國家主權的修憲議題）對不對？

這個就是台灣在憲法學理和實踐上的一些困難，所以其實這一次有很多人不只是民進黨，事實上有不少立委都有看到這個問題。那一方面可以理解當時的困難，一方面我們還是要往前走，所以我們大家是不是先有共識來修改修憲的程序？那如果有的話，你的這個（不同議題用不同門檻）確實是可能可以放進來，也會比較理性的，大家可以修改一些為了我們現在治理的需要，對大家很有共識的那種議題可以這樣子做。

但是那個也不簡單，因為如果連 18 歲公民權都沒有那樣共識的話……因為我的



立場是台灣 2005 年之後要能夠修憲，就必須是對那樣的議題，主要政黨有非常清楚的真正的高度落實。而且願意 work for that 才有可能。但是從某一個角度來講，其實以前 2005，甚至更早的那些修憲，其實也不是沒有到這樣的程度。他只是沒有表現出讓公民去 vote 這最後一里路。因為以前那樣的政治困難，加上那些不在場的美國跟中國，如果沒有那樣子的努力跟共識，其實也達成不了。

是否有其他因素導致修憲案無法通過？關於政黨的動員力道或是世代間可能的對立您有什麼看法？

我覺得雖然形式上看起來 18 歲公民權是政黨之間的共識。但是修憲這個門檻它其實不是不能達成，它內建的要求就是你必須是政黨有很高度的共識，而且願意 work for it 去達成它。所以這個高門檻的修憲所要求的政黨共識跟動員的力道是很強的。其實從某個程度來講，就像美國聯邦憲法的修憲一樣，對吧？你說要那麼多州的州議會，州議會都有兩黨哦，大家都要能夠去同意，所以你不只是說我贊成，你還要 work for it，其實就是動員，你要有高度的動員，我們說憲法變遷層次的那樣子的討論，那才有可能，所以這一次顯然就沒有。

雖然主要政黨對修憲有共識，議題是統一的提出來，但是基於各式各樣的原因，政黨並沒有去 work for it，這是非常清楚的。

所以他們是真心想要下修這個年齡嗎？還是說其實有其他的政治盤算？所以導致在動員這件事情上面其實沒有很積極？

我覺得應該是說他們覺得這個議題對他們政黨的形象各方面是好的。所以讓修憲案能夠通過。但是因為這個門檻確實需要他真正的 work for it，那他可能還在盤算到底讓這個年輕的 generation 有公民權，到底對他的政治影響是什麼？以及大家都努力的 work for it 之後，他後續的政治效應會是什麼？他可能還沒有想清楚，因此就不願意積極的動員。可能想萬一通過了就沾點好處，反正我當初是同意的，大家都是同意的。



我想主要政黨不可能不知道我們這樣的修憲門檻是需要 work for it，是需要 hard work for it。所以我想沒有（很積極）。

其實這樣高的修憲門檻，如果只有單一議題而不是一個 package，比如說這是一堆都要通過東西，我想要通過這個，你想要通過那個，而我們有共識已經都協商清楚了，嗯，那就是大家努力讓自己的這個信賴的人民能夠努力讓整個都通過，力道變強很多。

當然這種情況也有可能是，我只是想要這個，但我討厭你那個，最後當然就沒有辦法。那所以這種門檻就是它必須是其實政黨的角色非常的重要，並不是有公民複決之後，政黨角色不重要，剛好相反，它必須是如果是一個 package 是我們已經協商清楚了，對不對？所以你要 A 我要 B，那我們大家一起為了這個而努力，而不是你要 A 我要 B，那所以我不想要你的 B，但是你的 A 也不會有。

我沒有覺得它真正有世代間的對立，反對票不低哦，但是反對票都是什麼世代投出來的也很難說。因為我在選舉前的一些觀察，我看到我臉書上年輕的學生輩，比如說 30 歲到 40 歲的學生，這一群的學生好像也並沒有支持，他們反而回過頭來想，我 18 歲的時候我還在幹嘛？那一些讓我覺得不是世代對立，因為那個世代什麼五年級四年級跟千禧年世代的那種世代對立，我覺得不是。我覺得後來在網絡上這些討論，比較讓我覺得是「這個議題並沒有真正充分被討論。」

如果連三四十歲，他都有對於 18 歲的小孩子懂什麼那樣子的想法，當然網絡上的發言都是比較比較隨便的啦，就是可能也比較沒有經過深思熟慮，但是他也這樣想的時候，你就會覺得說這裡頭顯然是沒有完整的討論的。我覺得因為這個公民複決門檻它確實是需要一個有高度認知跟共識的議題，他才有一點點的可能性可以通過。那如果沒有充分清楚的審議跟討論，他是絕對不可能會通過的。那所以對我來講，表現出來比較多的原因，我會認為是是動員，會是審議討論，就是這個問題的充分討論，讓大家認識完整的資訊呈現，那是沒有的。

所以其實連像愛爾蘭這樣天主教國家，允許墮胎的修憲要能夠通過，那必須要在前



面舉辦非常多的那種公民審議的小團體，像 Bruce Ackerman 也是一樣，他在憲政主義的思考上是比較民主派，比較民主派就表示你不是都要仰賴法院解釋，你必須要真的讓公民修憲能夠是理性的，那你就要去設計提倡，做出很多公民審議的那樣的機制。

我剛剛給你講那篇文章，提到說後來 21 世紀越來越多的國家，他如果寫新的修憲條文的，他都會有公民複決，但是他在實現公民複決的時候，他都要附加非常多的這些公民審議的機制。事實上有很多國家最需要通過的是修憲的公民審議的法律。所以他當時其實應該要通過立法，要求修憲的過程當中，要有很多的審議跟程序的機制在這裡頭。你既然要通過他了嘛，因為你已經提出去了，所以在複決的程序當中，你就要有設計非常多的機制和程序。所以從對這種高門檻要怎麼樣才能通過的理解，我會認為它比較是這樣的努力不夠，不只是這種政治動員的動員領導，而是這個審議這個討論充分的不夠。

我比較不認為是世代對立。理由很簡單，如果真的是世代的對立，台灣不會在前面幾次的公投裡，關於同性婚姻的一些問題，可以在公投裡頭獲得某部分的解決。我們 2018 的公投，當然那時候跟幾個公投案題目設計有關係，所以表面上看起來好像那些公投被否決，但是還是有公投某種程度的是去承認那個同性婚姻存在的可能性，當然同性婚姻的議題跟這個不一樣，我要說的只是，台灣並沒有真的有那麼嚴重的世代對立的問題。在其他更可能發生嚴重世代對立，比如說像同性婚姻，比如說像其他的議題，我們並沒有表現出來，所以這一次我不覺得是世代對立。

從過去的民調看來，此次公民權年齡下修至十八歲的議題，反對人數多於贊成人數，何以兩大黨仍支持此修憲案之推動？

我覺得當時那個許多修憲案進入立法院的時候啊，大多數的人覺得這是一個至少在立法院各政黨是一個有共識也不太有理由反對的，而且相較於其他也在當時提到立法院修憲委員會的這些提案，其他議題也更沒有共識，比如說政府體制的最終的立法院的改革，然後剛剛講的很重要那個修憲程序的修憲。



我當時確實是希望，如果我們修憲是很認真，要通過這麼高的門檻，必須是大家願意把大家想要的一個 package 能夠提出來，但是看起來主要政黨其實對其他的議題更沒有共識。因為我們之前也曾經有一次，我忘記是幾年前了，立法院也曾經成立過另外一次的修憲委員會。然後這一次是第二次。那所以我自己的理解是，他們覺得應該要提出議題，什麼議題能夠提得出？就是這個議題。

那我覺得主要政黨有沒有一定要很努力？他的立場是說提出來試試看吧。我覺得比較是這樣的例子，我會覺得他是找一個相對於其他更沒有共識的議題，那大家還是有共識。

那相對於其他更沒有共識的那些議題，尤其是政府制度的改革，修憲程序的改革，那這個的話，我想他們最大的考慮就是影響政黨的 base，就是想說這些主要多的這些人他到底會支持誰。我覺得其實從過去到現在經歷過了一連串的試驗之後，其實年輕人你說他主要支持誰？那其實也不一定，要看政黨隨著它的變遷，它的候選人的特質。那所以我覺得其實也因為這樣子吧，所以他才能夠做的最後一個議題能夠跑出來。但是他還是有背後很多政治上的算計，再加上也許因為同時縣市長選舉的動態，讓他覺得我也不太願意很努力的去推動這個東西，我可能更多的資源投入在其他地方，我覺得是一個比較主要的原因。

對於此次公民權年齡下修至十八歲之修憲案無法通過，您有什麼樣的建議？

分兩點，一個是說因為從過去路徑相依的幾次修憲到 2005 年變成是這樣的一個修憲，它確實是一個很難達到的事情，但不是不可能。同時對於我們這樣一個非常特殊的國家，在憲法的改革跟變遷上遇到很大的困難，常常會有很多外來的主權的挑戰和威脅。路徑相依過來的變遷也不得不這樣啊，那很難做的結果就會變成說，如果真的要能夠做成功，他其實必須要對那個修憲的議題大家要有很高度的共識。那所以我其實自己也一直認為 18 歲公民權，或者是人權清單，或者是其他相對而言比較沒有爭議性，或者其實比較有可能有高度共識，很適合放在這種 package 裡頭來讓大家願意去推動。



那所以不管是這一次的修憲委員會還是在前一次，有一次也是流於無疾而終的修憲委員會，其實都有這些 package。那都有這些 18 歲公民權，或者是其他人權清單，或者是搭配其他主要政黨更難有高度共識的制度設計或者其他改革。

這種 package 其實從學理的觀察是比較有可能通過，就是每個人都要其中的東西，願意妥協讓這整個東西通過。那因為這樣的理由，我就會覺得說其實 18 歲公民權或者是其他人權清單，其實留在修憲的 agenda 是好的。因為將來才有可能搭配著其他的東西一起通過。

另外一個角度就是，如果要解決 18 歲公民權的問題，如果單從解決來講，而不是為了這個修憲通過的方式來思考的話，那當然它有其他解套的方式。

第一個是通過憲法解釋。我想你也知道，之前就有人說這個憲法第 130 條寫的方式好像不是限制性，是不是法律一定就違憲呢？那立法難道就沒有空間嗎？在這次投了之後，當然那個就會變得比較困難。

但是即使是困難，也不見得因為我要修憲去改它，然後我修憲沒達成，不表示我做了就違憲。我只是可能違反它的正當性，因為現在有很高的公民表達不贊成，但是不表示我就違反憲法。

我現在講是就這個議題的解決，我認為當然不是馬上做是一件好事。我們還是要認識到我們修憲門檻是非常高的，它是 design for it。所以對這種問題如果是需要解決的時候，就用解決模式，所以我認為說立法或用憲法解釋或用其他訴訟的方式還是有可能的，只是它可能不是現在馬上。我們 eventually 要解決，否則我們就會變成是一個，在所有其他法律都是 18 歲，只有在公民權上只有憲法不是。所以如果你問我私心，我會有一點希望，為了想要解決的事情能不能一起搭配上修憲？當然從學者的角度會有點理想化，但是本來就是其中機制之一，所以我為什麼會一直提如果願意修人權清單，願意修什麼，你就可以讓支持其他東西的人，比較願意支持這個 package，那你主要政黨又願意能夠妥協，然後大家共同讓這個 package 去通過，在這個門檻上事實是可能的。

這一次的投票結果對我來講，其實是證明了這個不只是學理，這是可能的。因為投票的人超過一半以上，這件事情在民主國家都不是容易的事情，對不對？那你可以想像，我只要是設計一個 package 讓出來的人都願意投贊成，他還是有可能。





學者代表（學-2）

我想請教一下教授，這次我們修憲公民複決沒有通過的原因，您認為是不是因為修憲的門檻定的太高？

當然是修憲門檻比較高，這個一定是沒辦法過的，不管任何的共識都很難，因為我們門檻太高。

請問在 2005 年第七次修憲將門檻設定如此高是否有什麼樣的考量？

歷史因素啦，就擔心你通過修憲可能更改國號，是歷史因素所以門檻設很高，讓你不容易通過。以前的修憲是國代就可以處理，那你要廢國代，就變成要把修憲回到立法院跟人民，那他就把這個複決的門檻弄得很高。

不然你說立法院四分之一提案，四分之三通過，18 歲公民權就過了。但是如果是公投，你要實質上所有有效同意票的過半，那當然是很高。那如果你是相對的投票率，像我們一般的公投的投票率到一個門檻，然後比通過跟反對的票數，那這樣也是一種方式。

兩大黨其中一方認為你容易修憲獨立，另一方怕你容易修憲，你可能會統一，所以恐怖平衡之下，修憲門檻就很高，就不容易通過了。所以當時是兩黨都有顧忌，如果你修憲門檻太容易過的情況之下，台灣的統獨就很容易通過了。

是否有其他因素導致修憲案無法通過？關於政黨的動員力道或是世代間可能的對立您有什麼看法？

因為這次修憲是跟大選放在一起，那跟地方選舉的投票率有關，也跟地方選舉的議題有關，就是說地方選舉的人都是比較 local，議員選舉可能就是人家認不認識你，那修憲的議題大概在這個選舉當中就很冷。尤其是 18 歲公民權裡面沒有反對者的聲音，因為所有的政黨都同意嘛，也沒有哪個政黨敢反對，電視辯論只有支持的聲音沒有反對聲音，所以這個議題根本沒有吵起來，也不夠熱，導致可能很多人都不知道還有一個公投案。



我覺得世代之間的對立應該還好，應該比較不會。因為年輕支持者的這個力道跟其他年齡也沒有明顯的差距，就是說他也沒有特別高。假如說 18 歲到 29 歲，他的投票率高很多？也沒有。因為畢竟從 20 歲到 18 歲，有很多人認為說只差兩年，可能那種感覺落差不是那麼大，因為你就是慢兩年投票而已。不會說一定不要讓他們取得投票權，不會這樣。

從過去的民調看來，此次公民權年齡下修至十八歲的議題，反對人數多於贊成人數，何以兩大黨仍支持此修憲案之推動？

因為 18 歲公民權比較沒有爭議性，其他的議題爭議性比較高，比較沒有共識，那 18 歲當然是最大的共識嘛，沒有人敢明著反對，你不敢跟年輕人作對啊，那相對的一樣嘛，雖然在立法院有共識，在大選當中他們沒有反方，所以也不夠熱，那如果其他的修憲議題在立法院過了，可能在社會上會有不同的聲音，他可能炒熱了，也有可能加速通過也不一定。

國民黨我認為他不是那麼支持修憲案，但是畢竟礙於民意，所以他們在立法院提案的時候也都支持。但在大選當中，國民黨可能有一些是反對的聲音在推動。因為他們認為，可能年輕的選票會比較支持民進黨，或是民眾黨，反而年輕選票對國民黨是比較不利的。民進黨你看他們的選舉主軸都在推 18 歲公民權。所以說選舉過程當中，應該也可以看得出來政黨的態度。

那修憲綁地方選舉、跟中央選舉會不會有差？中央選舉可能就是總統候選人，單一候選人，他的主張會跟選民綁在一起，那地方選舉的縣市長不一定跟公投案綁在一起的，假如 18 歲公民權這個議題是在 2024，跟總統投票一起修憲，那可能過的機會稍微要高一點點。

最後快要接近投票的時候，有個訊息說這次投票年齡的下修同時包含被選舉權，所以未來 18 歲可以選總統選立委，有這樣類似假訊息的聲音出來，這個有影響嗎？公民權的修憲像我剛剛講的因為不夠熱，所以也沒有真正去辯論。



因為我們現在被選舉權的是有法律明顯的限制，正常來講應該就投票權應該是由選罷法來規範，而不是在憲法裡面規範，應該是要把它處理，就憲法應該是層次更高一點點。很多這種細節性的應該是其他法律來規範。投票權應該是在選舉罷免法，應該要把這個下放到選罷法，而不是在憲法層次。

如果是修憲當中，應該是要把這個相關可能有一些法律像是公民權，就是授權選罷法，選罷法規範就好了，因為我們的憲法不用規範那麼細，可能就會隨著時代的變化就比較容易。

其實可以依照不同議題來降低門檻。應該是要有一些類別，修憲的門檻可以再低一點。

就是說你要先通過一個，把憲法做適度拆解成政治類的、主權類的、跟民生議題類的、或是人權類的。就是涉及到集體的，可能高門檻，涉及到個人權利的部分，你可以降低門檻，比如說像 18 歲公民權，兩公約之類的這種可以下修。

投票率可以超過 50%，支持者大於反對者就可以。就是介於現在目前公投的門檻跟修憲門檻中間，就是涉及到集體的、主權的，應該是高門檻。涉及到個人的權利的部分，應該是要降低門檻。

對於此次公民權年齡下修至十八歲之修憲案無法通過，您有什麼樣的建議？

我剛剛在講就是要把這個公民權要授權給選舉規範裡面，而不應該在憲法裡面規範。我覺得他們可能要先去調整那個修憲門檻，否則一樣還是不會過。



媒體代表 (媒-1)

從媒體的角度，請問您如何觀察這次修憲公民複決的結果？

我覺得並不意外這個結果，因為我覺得代議政治這些代表或是政黨提出這個修憲公投案，他的目的其實只是想要催出年輕的選票，然後讓他們在地方選舉獲勝，而不見得是說他們真正在乎公民權這件事情。因為如果他在乎的話，他會花更多的時間去做政策上的溝通；然後另外一個層次並不意外它會不通過，就是因為它的公民複決通過的同意票門檻太高了，就是中選會的資料我剛剛查了一下，要九百六十五萬張，總統蔡英文拿下史上最高票也才…七百多萬張，就是這個門檻真的太高會是一個制度性的因素。但是我覺得絕對性的因素他們並不是真心想要通過十八歲公民權下修，然後另外一個因素就是台灣選民結構的問題，通常會有比較進步派思想覺得這個權力要下放到十八歲以下這個族群，應該是三十世代以下的選民可能會比較認同，可是問題是現在台灣的選民結構是四十、五十、六十為主，我有查一下，對啊，少子化可能也有影響吧！我們現在的以四十歲分界的話，四十歲以上一千兩百六十二萬人，已經輾壓了四十歲以下的六百萬人，這差了將近一倍啊！所以他們這個主觀上就會覺得…比較…我覺得那個時代成長的人他們成長的背景脈絡就是比較威權式…然後比較家庭父權的，就是覺得大人幫你們決定就好，你們年紀這麼小，懂什麼，什麼「囡仔郎有耳沒嘴」，然後我自己的個人經驗，我那天出門投票之前，對門的一個五六十歲的選民，他說：「你們要去投公投票喔！啊那個公民權不要同意喔！那個小孩子什麼都不懂，屁孩會亂搞政治喔！」所以我覺得這是一個…就是導致這樣的結果，其實選前我就覺得不太會通過。

所以您認為我國修憲公民複決的門檻過高，是此次未能通過的原因？

我覺得是原因之一，嗯，有占一半以上的因素啦，但是還是有其他的因素，像是我剛剛講的，呃，世代正義的部分、然後還有就是選民結構的部分、跟少子化、高齡化的因素我覺得大概占一半一半，但是門檻是真的蠻高的，因為你看每一年就是能夠調動選民熱情能夠動員人出來投票的總統大選，都未必可以拿到那麼高的票數，



更何況是一個公民權。然後我覺得雖然台灣民主化已經很久了，但是大家對公民權的想像還是很貧乏的，或是去對公民權這個東西的在乎比例，沒有比眼前的經濟啊，柴米油鹽醬醋茶來得更為重要，所以它這個議題本來就不容易挑動選民支持或反對，普遍選民啦，普遍選民的支持與反對，所以我覺得這個門檻是真的蠻高的。

從過去的民調看來，此次公民權年齡下修至十八歲的議題，反對人數多於贊成人數，何以兩大黨仍支持此修憲案之推動？

我覺得應該是說，台灣的選舉的結構，很大程度上，雖然九合一地方性選舉，因為這次是九合一綁這次修憲的公投嘛，我覺得很大程度上就是政黨還是相信就是，這個層級的選舉，還是會有藍綠選民的對決的傾向，選民去投票還是會去看是藍是綠，那麼這個時候中間選民的選票就很重要了，那中間選民的特徵很有可能就是比較青壯派，相信這些進步價值，沒有特定固化的政黨傾向的這些人，所以他們才會覺得說，或許十八歲公民權這樣的議題丟出來，可以動員到中間選民，進而去爭取他們的認同，所以就算民意好像沒有很支持可是他們也要提。另外支持的原因也是出於勝選跟選票的考量，因為通常青年選票是民進黨的強項，然後他們（國民黨）也是希望可以讓自己的政黨年輕化，所以在這個議題上，就是給十八歲的選民公民權，他們也覺得可以讓自己的形象更加進步，可是我覺得他們可能自己內部評估，就是就算他們支持，在地方層級的這個民選裡面，年輕人的票可能不會投他，但是反正他們支不支持結果都一樣，那就不如支持啊，對於黨的形象來說也比較好啊，我是這樣認為啦。

請問您此次同時下修十八歲選舉權與被選舉權，國、民兩黨是否有對民眾充分溝通說明？是否造成誤解，且是此案未能通過的原因？

我覺得他們對於他們的選民，就是固定政黨傾向的選民可能會去做溝通這件事，比方說民進黨就是：台灣的未來青年來決定啊，鼓吹很多民主價值，找 KOL 來支持啊，youtuber 啊，他們各式各樣的選戰的宣傳，他們都有做到，但是國民黨的部分，我覺得他們比較停留於口號式的支持，就是「啊，民進黨也做，那我也做好了」，



就是我們表達說國民黨也是有進步價值的，但是他們有沒有對他們的選民去做進一步的溝通呢？其實我覺得可能他們的基層的那個網絡是沒有的，反而就是因為他們的支持者年齡可能比較高，然後也比較保守，這些選民的偏好會反映在類似偏好的媒體上面，都會講說「年紀太小了不適合做決定」，然後會有這些世代的激烈衝突，或是說年長世代對於年輕世代的不信任，這種衝突就會被凸顯被討論，但是沒有人去跟這些長輩溝通說為什麼要賦予他們權益，為什麼世代正義會很重要，就像我們今天早上上課的時候老師說，我們現在年輕人就是跟比較年長世代的人成長的脈絡、生長的环境不一樣，然後碰到的經濟的困難跟困境也不一樣，那過去的人就會覺得我投票，呃，政治可以，我有投票權，我會改變這一切，我投票的偏好可以影響政策的導向，那，我要把這個權力下放給下一代嗎？他們掌權之後會不會就是影響到我的政策偏好跟權益呢？然後另外一方面，他們就覺得年輕人好像，十八歲可以結婚嘛，但是卻沒有辦法去做政治上面的權利做選擇，就會出現這樣子的矛盾。

雖然這一案上面寫說，被選舉權也可以下修到十八歲，可是事實上我們並沒有任何一個公職選舉十八歲可以參加，可是這部分好像也沒有對選民說明？

會變成一個謠言跟假新聞，然後被反對派的政治人物或政黨做利用，然後召喚他的選民去杯葛這樣的議程，但是支持的人也沒有進一步去說明，但是通常就是，媒體效應啦，就是恐慌是很容易被激起的，叫什麼，這算謠言嘛，就是「造謠一張嘴，闢謠跑斷腿」，通常都是會有這樣的情況發生。

對於此次公民權年齡下修至十八歲無法通過，未能與國際潮流接軌，您有什麼樣的建議？

嗯，其實我自己個人，我是支持的，然後我覺得這次沒有辦法通過，然後從媒體上或工作實務上，或是實際去投票碰到的反應，我覺得台灣其實有出現一個世代不平等跟世代鴻溝的狀態，而且我覺得彼此之間也不想要站在對方的立場換位思考，然



後同時也不想去理解對方在想什麼，就是大家只想著自己想要的東西，而不會去思考說台灣接下來要何去何從，但是我覺得可能就是因為台灣一直缺乏一個共同的主體性，就像我們是中華民國，我們是台灣，到底接下來我們國家發展的方向要怎麼樣，就是會覺得要凝聚共識會比較困難的，那世代之間其實，我覺得老一輩的人，他們看年輕人也會沒有辦法理解說你們成長的脈絡是怎樣，然後老一輩的人也會喜歡把他們的生命經驗套用在下一代的人身上，覺得我們幫你們做決定就好了，就比較那種家長式的權威式思考，就像我剛剛說的就是，台語「囡仔郎有耳沒嘴」，你聽就好了，你不要講，你不要表達，你不要做決定，等時間到長大你就懂了，但是其實我覺得民主深化以來，其實有很多啟蒙下一代小朋友去獨立思考，然後掌握自己的權力，他們的意見也要被採納，但是，教育這樣做，但是社會有接受嗎？職場上有接受嗎？更延伸到就是在公民權這個競逐的場域有沒有被接受？我覺得其實並沒有，所以這次修憲失敗，除了門檻過高之外，我覺得凸顯了一個世代的鴻溝，是一個很明顯的例子，對，但就是可以預見就是接下來可能會有世代衝突啦，更加的不穩定，但是我會覺得其實賦予他們權利也會帶來很多的義務，也會讓他們學習到政治的事物，然後他們的意見也可以去採納，讓更多的政策偏好可以 apply 到這些年輕人他們的權益上面，不會出現這個政策的偏斜，我覺得這個是需要的，這是我的看法。



媒體代表（媒-2）

從媒體的角度，請問您如何觀察這次修憲公民複決的結果？

我認為是首先真的藍綠兩黨既然有這麼高的共識，但是並沒有一個決心說這就是歷史的寶貴時刻，我們一定要在這個時候讓他通過。嗯，我覺得我是沒有看見的。也就是說兩黨他可能有他的政治的考量，所以沒有全力去動員。我也想過一個問題，如果是 2020 那一次總統大選來投這個公民複決，他會不會得到社會支持再多一點點？因為我覺得在縣市首長的投票，那個選民的意志我認為是沒有像總統大選一樣，很集中於可能是國家的意識啊，然後還有就是一些價值層面的部分，我覺得縣市首長綁公民複決，會不會也是一個它的聲量沒有辦法這麼集中的原因？因為我們有常常會聽到一個說法，就是說為什麼「抗中保台牌」在地方選舉沒有用？因為在地方選舉的時候，選民關注的是內政的問題、生活的問題這樣子。可是問題是今天到了總統的選舉，選民會自動 upgrade 哦，會自動提升到這是一個國族認同的問題，然後這是一個價值的選擇。那我會覺得公民複決它並不是一個就是可以讓民眾用民生去思考的一場選舉。這樣難以讓民眾可以有這樣子的決心說我真的要去投票這張票。

其實我覺得在表態說我支持 18 歲公民權，它也是一種對於政治上折衷的選擇，就是我必須要做出這樣的表態來符合國際的潮流，符合社會對於民意代表的一個期盼。但是說他當然要去考量他現實的得票嘛，就是假如說我一個國民黨的民代，然後呢，他的那個選區他可能跟民進黨是很拉鋸的，那今天去支持 18 歲公民權會不會有一天我立委就沒了？我覺得這是要他們可能去折衷，就是即便有一個政治人物他說我支持 18 歲公民權，但我覺得他是一個政治表演的一個部分。

請問您是否認為我國修憲公民複決的門檻過高，並且是此次未能通過的原因？

我們是剛性憲法，門檻本來就不應該太低，嗯，我覺得與其去講這件事情是修憲門檻的問題，我覺得有點就是因人設事，就是因為這個不會過，所以你覺得這個門檻太高。



因為之前在所有公職人員罷免也是去降低了它的門檻，然後後來才檢討說是不是太容易讓公職人員被罷免了？所以我覺得可能不是門檻的關係，因為要修憲的話，可能真的必須要九百多萬票吧，我記得蔡英文也不過拿 817。可是如果就是這件事情跨黨派支持，那如果大家都很用力的希望促成這件事情，那他一定會超過 817，再多了一百多萬張票，我認為沒有很難。如果要認真的去算的話，嗯，如果這件事情是跨黨派，那是全民的一個共同的價值，那我認為它不是修憲門檻的問題。但是回到制度的問題，他綁大選，但是又失焦，不綁大選，那如何有這樣子的公民力量？那我覺得就是我們集體的意志還沒有抵達可以修憲到那個門檻。

是否有其他因素導致修憲案無法通過？關於政黨的動員力道或是世代間可能的對立您有什麼看法？

我覺得努力動員如果是以客觀來講的話，我覺得都沒有太大力，可是相對來說還是可以分的出民進黨會比較大力一點。

因為就是他們青年的支持度對他們來說是很重要的嘛。那他們當然有把青年的支持度跟他們的候選人有做一個連接，像是有陳時中啊等等，這些縣市首長的候選人一直在強調這個部分，甚至說陳時中他就站路口拉票什麼的，他也會強調說請大家支持 18 歲公民權，那這是民進黨有做到的地方。

那國民黨的話，真的相較起來，他們的動作我覺得是比較少的。但是像他們的政治明星，像是蔣萬安、盧秀燕，他們也是都是有表態。那我覺得一個部分是他們在當立委的時候，那就已經對這些事情表達支持，那我覺得政治上很重要的就是你的立場是要一致的。那所以當然他們在選縣市首長的時候，那表態支持這件事情我覺得是合情合理。可是如果以國民黨整個黨的推動的話，我認為他們可能並沒有那麼大力。我覺得在推動過程當中，他們總是有一個……選舉的優先順序，因為 18 歲公民權的公民複決跟縣市首長投票一起，那政黨他們生存的第一優先，他們當然是先推我自己的候選人，那公民複決這件事情難免會是在其次。我的了解是國民黨有一部分支持者，是不太支持 18 歲公民權的。他們的支持者並不會因為你們是國民黨



的人，所以我們就買單 18 歲公民權這件事，我覺得一個很關鍵的原因是，還是有世代的問題。我認為他是有世代的我可以直接說對立。因為確實就是老一輩的長輩們他們可能會認為說啊，你就是年紀輕輕不懂。我 18 歲的時候我也不懂那些呀，如果有投票權，我也隨便做一些決定這樣子。然後我會覺得就是因為有沒有下修到 18 歲，對很多人來說沒有差別。我 18、19 歲沒有投票權，並不會有損失什麼的感覺，那對我們過去幾十年來的運作並沒有影響。因為我如果要很強的意念去推動去修改一條法律，他可能對我現在的生活造成不方便，或者造成我的權利有受損。可是今天 18、19 歲的年輕人沒有投票權，好像沒有損及任何人的利益，對不對？然後他們 20 歲還是可以有投票權。就是可能對老一輩的人也會覺得說，我當初也是 20 歲就有投票權了，然後我並沒有讓你損失任何事情，我們的國家還是這樣運作。

從過去的民調看來，此次公民權年齡下修至十八歲的議題，反對人數多於贊成人數，何以兩大黨仍支持此修憲案之推動？

因為我覺得他是一個普世價值。

我覺得這很現實，全世界先進國家，其實我看到這個百分比是個位數，我們是那個個位數。其實我們 18 歲是沒有公民權，不能投選舉的票只能投公投，那我覺得首先這是一個進步的價值啦。他有一點去符合那個世界的潮流，所以他必須要這麼做。可是我們再往回看到馬政府時期，其實他們國民黨的意見領袖他們就也都有拋出這個議題，就是說我們支持青年參政。那我覺得他是一個就是在一個政治精英的高度上認為說青年參政是重要的。所以 18 歲有公民權這件事情大家要來支持。那我們可以看到這一次朱立倫他也公開的表態，說國民黨支持年輕人參與政治、有更多的權利這樣子。

那可是問題是他這樣的論述，我身為媒體的旁觀者，我沒有看見他們有往下推動到基層，就是說我們的支持者也要來支持這個理念，那我覺得支持者很難免，覺得說政治這是一個信仰，你說什麼我就要聽，我覺得這是對的。

那再來第二件事情就是說國民黨支持者，他們難免會覺得年輕人大部分都支持民



進黨，那我如果讓年輕人他們 18 歲就可以投票，那我是不是在幫民進黨一把？國民黨會有這樣子的聲音。

請問您此次同時下修十八歲選舉權與被選舉權，國、民兩黨是否有對民眾充分溝通說明？是否造成誤解，且是此案未能通過的原因？

兩個部分回答，第一個就是說他有沒有影響到選情？我覺得多多少少應該是有的。雖然以整體來說，會認為「18 歲去當被選舉人有問題」的人，他可能一開始就不太支持 18 歲公民權，他有一個傾向的部分，那很支持青年參政，他們可能會認為說，我只是定一個最低的年齡限制，那其實並不影響我對於一個人他足不足夠參與政治。可是有些人他們可能本來是偏向中立的，可是想想又認為說大學還沒畢業，怎麼來選民代啊？我覺得可能會對於這樣子資訊吸收不夠深入的選民會有一定的影響力，這是第一個部分。

然後再來第二個部分就是有沒有對選民做充分的溝通，首先我認為公民複決有政見發表會。嗯，那連我自己是媒體，我自己都沒有很關注那場政見發表會，因為他沒有反方。他就是所有的正方代表上來講為什麼大家要支持 18 歲公民權，然後他沒有什麼報導的篇幅啦，民眾去看他的誘因我不認為有這麼強。那民眾要接受訊息可能就是靠媒體的整理，但是這件事情連媒體都沒有太多的關注。那再加上你說民代有沒有到鄰里之間去跟大家說拜託你要支持 18 歲公民權，我覺得倒還好欸，因為他們比較多應該是拜託你支持鄭運鵬，拜託支持陳時中。所以我覺得在充分去論述這件事情，我認為是應該沒有做到。

對於此次公民權年齡下修至十八歲之修憲案無法通過，您有什麼樣的建議？

我覺得這次公民複決如果跟四大公投比，對我們的認知來說，以經驗來講，就是你選人一定會比選事更讓選民有感覺。那四大公投案的時候，因為就只有四大公投，你沒有選人，可是兩黨還是很激烈。他有很多辯論的過程，他有動員的能量這樣子。可是這一次公民複決就是因為兩黨的態度是一致的，然後就變成在這個公民複決

的議題上，幾乎沒有任何的辯論，然後就變成說大家可能對縣市首長的投票已經動力不是那麼強，可是大選再去綁公民複決的時候，那我又更沒有動力，甚至我不太知道有公民複決這件事情。

我個人會覺得還是希望可以透過其他方式盡量去符合國際的潮流，要不然以後我們說什麼台灣是民主燈塔還是會有點嘴軟啊。即使雖然這次有五百多萬人不同意，但是以我自己個人的經驗，還有觀念上來說，我還是會覺得這件事情是正確的。只是我不知道還有沒有更好的時機可以再一次公民複決，我覺得這是有困難的。

附錄三



Fra: [P1\[redacted\]@ntu.edu.tw](mailto:P1[redacted]@ntu.edu.tw)

Sendt: 03-04-2023 05:09

Til: Folketinget@ft.dk <Folketinget@ft.dk>

Emne: Anmodning om oplysninger om forfatningsændringer i Danmark

Hej

Jeg er kandidatstuderende på Institut for Statskundskab ved Taiwans Universitet og studerer forskellige landes forfatningsændringssystemer. Da jeg ikke har nogen oplysninger om forfatningsændringer i jeres land, vil jeg gerne bruge dette brev til at spørge, om Danmark har haft erfaringer med forfatningsændringer i de sidste 20 år, og om der i så fald kræves 40 % af det samlede antal vælgere for at vedtage en forfatningsændring.

Jeg ser frem til at høre fra Dem og takker Dem for Deres svar.

Hello

I am a graduate student in the Department of Political Science at National Taiwan University, and I am studying the constitutional amendment system of various countries. Since I do not have any information on constitutional amendments in your country, I would like to use this letter to ask whether Denmark has had any experience with constitutional amendments in the past 20 years, and if so, whether 40% of all voters are required to pass a constitutional amendment.

I look forward to hearing from you and thank you for your reply.

寄件人: Folketingets Oplysning <Folketinget@ft.dk>

日期: 2023 年 4 月 3 日 GMT+8 17:55:57

收件人: p1[]@ntu.edu.tw

標題: Anmodning om oplysninger om forfatningsændringer i Danmark



Hej

Tak for din henvendelse.

Der har ikke været ændringer af den danske grundlov siden 1953.

Med venlig hilsen

Mette Laustsen



FOLKETINGET

Folketingets Oplysning

Christiansborg

1240 København K

Tlf. +45 3337 3338

fo@ft.dk

www.ft.dk

Sådan behandler Folketingets Administration dine personoplysninger: [privatlivspolitik](#)

註： [] 依本校論文審查規定，個人資訊須隱蔽。