

國立臺灣大學法律學院法律學系

碩士論文

Department of Law

College of Law

National Taiwan University

Master Thesis



公民投票制度存在必要性之研究

A study of the necessity of Referendum system

蔡牧甫

Tsai, Mu-Fu

指導教授：李建良博士

Advisor: Lee, Chien-Liang, Ph.D.

中華民國 108 年 7 月

July, 2019

國立臺灣大學碩士學位論文
口試委員會審定書

(公民投票制度存在必要性之研究)

(A study of the necessity of Referendum system)



本論文係蔡牧甫君(R03A21018)在國立臺灣大學法律學系完成之碩士學位論文，於民國108年7月31日承下列考試委員審查通過及口試及格，特此證明

指導教授：馬傑良

口試委員：張正修

馬傑良

張正修

謝辭

李建良恩師治學嚴謹、待人溫柔，是我的榜樣，是我在智識學習上擲一生追趕的標竿，對論文的指導、生涯的叮嚀、出國去闖蕩的囑咐與祝福、各種神救援、對我偏執敏感彆扭無知任性衝動的容忍和耐心，溫馨而感人。

爸、媽、大姊、二姊，是這個世界上最好的爸爸、媽媽和姊姊。我的快樂，來自您們的笑聲，而您們如果流淚，我會比您們更心疼；我的夢想，需要您們陪我完成，而您們給我的愛，讓我的勇氣倍增。

蔡宗珍老師，領我進入人權保障的門，課堂同學提問，剝奪生命權之後就什麼都不剩了，為什麼人性尊嚴還能比生命權位階更高呢？老師語重心長地說，我們可以處死一個人，但是我們不能虐待一個人至死。旁聽老師的大一憲法，是我生命的轉彎處。

周志宏老師，我很想念您。當時在文教法研所，盡洪荒之力寫的一份報告，先反反覆覆將老師所有學習權相關的作品讀完，再導入 Herbert Spencer 的實用主義，融合蒙特梭利、華德福的教育哲學，在報告中將國教課綱裡的意識形態批評得體無完膚，那年不限時間的口頭報告，兩個多小時娓娓道來。老師不吝肯定，給予我學習自由的空間，不壓抑想像力、增長了我的勇氣。

張正修老師，我最愛的老師，我也是老師的愛徒，在老師的日文課堂中與老師相識是我生命中亟大的滿足，課堂休息間與老師談論各國制度是生平的樂事，我願意花千金買那些時時刻刻。

許志雄老師，師承蘆部信喜，講學風格犀利明快，嚴肅來真的。課堂中，老師拋出問題，如果民主自由的內容是寬容，那麼這個寬容有沒有例外呢？答案是，

如果民主自由的內容是寬容，那麼對於不民主自由的內容就不寬容，對於絕對不民主的內容，就絕對的不寬容。研習老師的憲法專題，學到法律生命的邏輯。

王文字老師，不拘泥釋義學窠臼，笑傲天下法匠，深得我心，可比東邪西狂，在老師的商業交易研究課上，我從捕鯨魚業的習慣中，領悟法律制度的無能與偏狹；從寇斯定理再次確認，執意以法律強行介入市場毋寧是畫餅充飢。

林明鏘老師，在警察法專題研究下課之後，我請老師留步，請教老師一個制度存在有無必要性，究竟該如何去論述它，老師告訴我有一個領域叫做立法學，這個世界上有 OECD 這個組織，告知我有 RIA 這個分析工具，歐盟有立法評估的 check list。我智識淺薄不是一天兩天，老師吐露了隻字片語，對我來說卻是如雷轟貫耳。

周漾沂、王皇玉老師，領我進入法學德文的世界，享受閱讀德文的快樂，與康德、黑格爾、尼采、馬克思終於有機會能促膝長談。

蕭惠羽、黃彥翔、Kevin C.Jw、吳姿穎、陳湘傳、張君沛、許名穎、許哲瑋、黃韋豪、陳瑞光、李意茹、李欣昱、趙偉傑、蔡長勛、李珮綾、蔡孟凡、張景儒、林允中、Karin 同學，以及 500 位願意填問卷的好友們，在不同時候他們不厭其煩地忍受我的打擾請求，以各自的專業領域對這篇論文留下舉足輕重的貢獻。

最後用一首詩跟各位讀者道別，

「你我相逢在黑夜的海上，你有對遠大航道的嚮往，只要揚起你的心靈之帆勇敢去闖，在大海上最自由的男人，就是海賊王；而我熾熱的心，止不住的滾燙，也將迎上前去，作守護台灣民主自由價值的避風港，讓我們在遙遠的海天之際互相招手，你點一盞燈、我點一盞燈，台灣，就有了方向。」

祝福各位的一生平安豐盛，分離是為了再見，我們後會有期。

蔡牧甫 於台北律訓所

2019.8.6

摘要

欲論證公民投票制度存在之必要性，為了避免社會科學研究上必然遭遇的難題，即因人而異的價值判斷。本文嘗試以法規政策影響分析模式(regulatory impact analysis, 簡稱 RIA)中的成本效益分析(cost-benefit analysis, 簡稱 CBA)，利用淨效益現值法(NPV 法)、益本比法(B/C 法)、內在報酬率法(internal rate of return, IRR 法)作為論證工具。當 $NPV > 0$ ，表示有潛在 Pareto 改善，亦即經由 Kaldor-Hicks 補償原則表示的淨效益現值和為正，法規、政策或公共投資值得採行(NPV 愈大愈值得採行)；當 $NPV < 0$ ，表示有損社會福利，法規、政策或公共投資，不值得採行；當 $B/C > 1$ 時，法規、政策或公共投資值得採行；當內在報酬率(λ)大於社會貼現率(r)時，法規、政策或公共投資亦值得採行；併借用 Riker and Ordeshook 知名的「投票計算公式」(the calculus of voting) $R = BP - C + D$ 。思考公民投票制度實施的「R 值」為何(就該公提案付諸公投之後的報酬效益)；B 值為何(利益落差為何，亦即個人偏好的議題與其厭惡議題通過的兩者間利益之落差)；P 值為何(帶來此利益落差的機率)；C 值為何(就該議案實施公投個人所費之成本)；D 值為何(公民責任、公民效用感)。藉此探尋公投制度中 BP 值、C 值以及 D 值的所在。亦即，當 R 值大於零，將該案付諸公投是理性的；若 R 值小於零，將該案付諸公投是不理性的。而若假設能就每一公提案的 R 值為統計，當 R 值平均大於零時，則台灣繼續推動公投制度是理性的；當 R 值平均小於零時，則台灣繼續推動公投制度是不理性的。本文以文獻回顧夾敘夾議的方式，呈現關於公投制度的正反立論，再以問卷方式，採願付價值法，詢問公民「對於建立公投制度您願意付多少錢？」更深地思考台灣是否要繼續推動公投；併認為監察院可作為中央獨立的法規政策影響評估機構，以 RIA 模式評估全國法令的立法必要性。最後，透過數學運算得出本文所設計之公投陪審團制度是當代民主形式中，最低成本、最高效益、最小侵害、最有必要採取的手段。

關鍵詞：公民投票、公投陪審團、必要性、RIA、CBA、淨效益現值法(NPV)、 $R = BP - C + D$ 、 $I = CR/B$ 、多數暴力、代議制度失靈

ABSTRACT

In order to avoid the dilemma that must be encountered in social science research which is value judgements shall vary from person to person while demonstrating the necessity of the referendum system, this study attempts to use the cost-benefit analysis (CBA) in the regulatory impact analysis (RIA), the net present value method (NPV), the Benefit-Cost ratio, (BCR), and internal rate of return (IRR) as the test tools. When $NPV > 0$, there is a potential Pareto improvement. This study attempts to use the cost-benefit analysis (CBA) in the regulatory impact analysis (RIA), the net present value method (NPV), the Benefit-Cost ratio, (BCR), and internal rate of return (IRR) as the test tools. When $NPV > 0$, it indicates that there is potential Pareto improvement, which means the present value of the net benefit expressed by the Kaldor-Hicks compensation principle is positive, and it shows that regulations, policies or public investments are worth being taken. (Briefly, the larger the NPV is, the more worthwhile it is); on the other hand, when $NPV < 0$, it shows that it is detrimental to social welfare, regulations, policies or public investment, are not worth being taken; when $B/C > 1$, regulations, policies or public investment are worthwhile; when the internal rate of return (λ) is greater than the social discount rate (r), the rules, policies, or public investments are worthwhile; this study also makes use of Riker and Ordeshook's well-known "calculus of voting" $R = BP - C + D$. Through this research, we are allowed to understand what the "R value" of the implementation of the referendum system (the reward effect after the referendum proposal is put into practice) is; moreover, this study provides with a chance to analyze what B value (whether the difference in interest, that is, the difference between the individual's preference and the risk of passing the disgusting issue), P value (the probability of bringing this interest gap), C value (the cost of implementing a referendum on a single individual), and D value (citizen duty, citizen efficacy) are. In this way, we are able to find the BP value, C value and D value in the referendum system. First, when the R value is greater than zero, it is reasonable to put the proposal into the referendum; if the R value is less than zero, it is unreasonable to put the proposal into the referendum. Second, if it is

assumed that the R value of each referendum can be counted, when the R value is greater than zero, it is rational for Taiwan to continue to promote the referendum system; when the R value is less than zero, it is irrational for Taiwan to continue to promote the referendum system. This study presents positive and negative arguments about the referendum system via literature review. Then, through the questionnaire, we utilize the WTP method to ask the public "How much are you willing to pay for the establishment of the referendum system?" Furthermore, we discuss whether Taiwan should keep promoting the referendum. It is believed that the Control Yuan could be set up as an independent RIA agency from the central government system to assess the necessity of national regulations. Finally, through mathematical calculations, the referendum jury system designed in this study appears to be the most beneficial method with the lowest cost, the least violation, and the most necessity.

Keywords: Referendum, Referendum Jury, Necessity, RIA, CBA, NPV, $R=BP-C+D$, $I=CR/B$, Majority tyranny, Representative democracy failure

目錄



第一章 緒論	1
第一節 研究動機	1
第二節 論文的理路 (Storyline)	1
第二章 公民投票制度的內涵	3
第一節 公民投票的形式意義	3
第一項 公民自決、創制與複決	3
第二項 我國公投法對於公民投票的定義	5
第二節 公民投票制度的實質內容	5
第一項 實質的民主價值在於人民實質的參與	5
壹、 公民投票制度只是發動按鈕	6
貳、 公民實質參與的類型	7
參、 公民實質參與的具體作法	7
一、 參與者之擇定	8



二、 討論的焦點	8
三、 團體的規模	8
四、 討論時間與頻率	9
肆、 我國公民投票法第 17、18 條對於公民參與的要求 ...	9
一、 公民投票法第 17、18 條的具體規定	9
二、 中選會的回應	9
第二項 本文提出「公投陪審團」(Referendum Jury) 的制度設計	11
壹、 陪審團制度的理念基礎	11
貳、 公投陪審團的薪資和義務	12
一、 公投陪審團的義務及違反效果	12
二、 公投陪審員違反出席義務之可罰性基礎	13
三、 公投陪審員之薪資及薪資來源之確保	14
參、 公投陪審團的組成	14

一、 人事組成	14
二、 國家或區域的縮影	15
三、 仿英美陪審團律師和檢察官之剔除制度	15
四、 陪審員之獨立性	16
五、 陪審團的人數	16
六、 高質量的信息	16
七、 富有成效的審議	17
八、 最大程度地減少偏見和外部操縱	17
九、 有足夠的時間研究該項議案	17
肆、 公投陪審團的任期	17
伍、 公投陪審團決定的效力	17
陸、 公投陪審團的功能	17
柒、 公投陪審團的未來展望：公投陪審團雙重多數決 ...	18
捌、 公投陪審團民主正當性之疑慮	19

第三章 必要性之具體內容	21
第一節 從法律學觀點分析必要性	21
第一項 必要性原則須有適合性原則在前面開道	21
第二項 必要性原則＝最小侵害？	21
第三項 必要性原則之最小侵害究何所指？	23
第四項 $I=CR/B$ 公式與公投制度存在必要性的關係	27
壹、 確立公投制度存在的目的	27
貳、 是否存在複數以上同樣有效，能達成目的的手段 ...	27
第二節 從立法學觀點分析必要性	28
第一項 現行法是否已有規範功能	28
第二項 思考規範距離的大小	28
第三項 立法成本是否大於立法收益	30
壹、 歐盟經驗	30

一、 歐盟委員會的影響評估指引 (Impact Assessment Guidelines, 簡稱 IAG).....	30
二、 OECD 的 RIA 分析模式(regulatory impact analysis, 簡稱 RIA).....	31
貳、 成本效益分析模式(cost-benefit analysis, 簡稱 CBA)	33
一、 成本效益分析理論綜述	33
二、 美國成本效益分析模式	35
三、 使用成本效益分析所遭遇的困難	38
四、 本文意見	40
參、 RIA 的具體作法.....	43
一、 RIA 評估的關鍵要點.....	43
二、 RIA 中主要的 CBA 評估方法	44
三、 社會成本與效益如何計算與評價	48
肆、 本章結論	51

第四章 必要性之判斷主體	52
第一節 OECD 國家對於 RIA 監管機構的組織配置	52
第一項 集中審理的要求	52
第二項 獨立性的要求	55
壹、獨立性的正面影響	55
貳、獨立性的負面影響	56
參、獨立性之確保	56
第二節 我國對於立法必要性之判斷機構	56
第一項 我國應就 RIA 分析設置專責機構	57
第二項 我國統治機構在立法必要性之認定上發生歧見時之處理	57
壹、以大法官釋字 748 號解釋為例	57
貳、本文意見	58
第五章 公民投票制度存在必要性之質化分析	58
第一節 支持公民投票制度的立論	59

第一項 公民投票屬於「天賦人權」	59
第二項 民調結果支持公投制度	60
第三項 凝合國家、民族的統一性	60
第四項 公民投票是時代潮流	61
第五項 提高政治參與、落實主權在民	61
第六項 創制、複決的制衡功能是立憲者的刻意安排	62
壹、 歷史解釋上	62
貳、 文義解釋上	63
一、 憲法中有關複決之規定	63
二、 公投制度存在之必要性實乃憲法之誠命	63
第七項 監督監督者，避免議員、政黨扭曲人民意志	64
第八項 從全民普選總統扮演的角色與正當性思考公投制度 ...	65
第九項 對抗專家政治	66
第十項 盧梭謬論	67

第十一項 公投是單行道	67
第十二項 公民投票是公民紓解不滿的管道之一	68
第十三項 公投民主有助於施政順暢	69
第二節 反對公民投票制度的立論	69
第一項 不可能所有公民皆具有明智投票的能力	69
第二項 公民投票會削弱其他有民主正當性的統治機構的權力 .	72
第三項 全有全無的零和遊戲	73
第四項 可能出現「投票的矛盾」現象 (Paradox of voting)	74
第五項 公民投票的受益者往往並非一般人民	75
第六項 公民投票極易形成多數暴力 (majority tyranny) ...	75
第七項 公民投票會危害政黨政治、責任政治	77
第三節 兼採公投民主、代議民主的立論	77
第一項 代議制度失靈與異化	77
第二項 代議制度失靈，即係直接民主發動的時機	79

第三項 從功能最適理論出發	80
第四節 本章結論	82
第六章 公民投票制度存在必要性之量化分析	83
第一節 以 CBA 方法計算公投制度存在的必要性	86
第一項 以 $R=BP-C+D$ 公式計算公投必要性	86
壹、 將對於公投制度之正反立論分析套入公式	89
一、 支持公投制度，置於正項（BP 值及 D 值）	89
二、 反對公投制度，置於減項（C 值）	90
貳、 得到公投制度 $R>0$ 的結論	91
第二項 以 $I=CR/B$ 公式計算民主形式之必要性	92
壹、 在兼採公投民主的場合	92
貳、 在維持代議民主的場合	92
參、 採本文設計之公投陪審團	92
肆、 小結	93

第三項 以 NPV 法計算民主形式之必要性	93
壹、 在兼採公投民主的場合	93
貳、 在維持代議民主的場合	94
參、 採本文設計之公投陪審團	94
肆、 小結	94
第二節 本章結論	94
第七章 研究結論	95
第一節 公投陪審團作為實質民主價值的擔保	95
第二節 反面畫界必要性的範圍	96
第三節 成本效益分析與基本權的雙階判斷模式	96
第四節 建構必要性在法學解釋上的可操作基準	96
第五節 監察院可作為中央判斷立法必要性的專責機構	97
第六節 積極建構公投制度乃憲法要求	97
第七節 公投制度係憲法保障之程序選擇權	98



第八節	透過「 $R=BP-C+D$ 」投票公式，推知公投民主制度有存在之必要；併進一步使用 CBA 方法，得證：公投陪審團制度是當代民主形式中，最低成本、最高效益、最小侵害、最有必要採取的手段.....	98
-----	--	----

參考文獻	100
附錄	114

圖次



圖 1 公民投票之定義	4
圖 2 2019 年台灣 22 個行政區	20
圖 3 必要性之實際計算	24
圖 4 ABCD 四屋比鄰示意圖	25
圖 5 收益皆是 100 時之必要性計算	26
圖 6 有無立法必要性	29
圖 7 OECD (RIA) 法規或政策影響分析流程圖	32
圖 8 雙階判斷模式	42
圖 9 效益或成本的分類	48
圖 10 E 化政府之成本與效益	49
圖 11 OECD 國家 在金融監管、能源、電信事業上監管機構獨立性發展 之趨勢	55
圖 12 歷年台灣人口年齡分布	83
圖 13 $R=BP-C+D$ 公投制度下投票公式之分析	88

第一章 緒論

第一節 研究動機

台灣的民主深化刻不容緩，而沒有計畫，就不可能完成計畫，現行的代議民主和公投民主目前皆係緣木求魚，可以說是形式主義中的形式。我國亟須探尋出一套能接地氣的、有計畫的、系統性的、能評估的、有評鑑可能的民主系統；台灣在民主自由與專制獨裁的國際間戰略地理位置極其特殊，在今日香港，明日台灣的脈絡之下，我國是否能成為太平洋防線上一支訓練有素的民主精兵，對於未來東亞局勢的和平，承擔舉足輕重的地位；當代，歐美民主典範國皆配備有公民投票制度，台灣是否即有向渠等學習之必要；隨著釋字 748 號解釋的作成，以及稍後相關全國公投之結果，讓正反兩方一則以喜、一則以憂。贏者認為公投是極為優良的制度，是國民主權原則的展現，終於撥雲見日，凝合了國族、社會、道德的和諧與秩序；他方則開始深感切身的多數暴力，苦思公投制度是否有存在之必要。有人在燈下找尋物久未得，人問其故，答曰：物雖失於他處，但此處有光，所以在此尋之。當代，我們搞丟了的正義、民主、自由、博愛，該往何處尋找它去，本文認為代議制度、公投民主之處雖然有光，但我們並非遺落於此，以下持平而論分析之。

第二節 論文的理路 (Storyline)

針對公民投票制度存在必要性之有無，本論文論證的邏輯順序，一共分為 7 個階段，先於第一章情深紙短地說明作者的研究動機；第二章確認公民投票制度的實質內容，當前台灣的公民投票制度有淪於形式的徵兆，淪於形式的公民投票制度自無存在的必要，反之始有研究的空間，於本章，作者嘗試設計「公投陪審團制度」作為公投制度實質內容的確保方法；第三章則是釐清必要性的具體內容，由於必要性在法學解釋上、操作上容易淪為各說各話，故本文除了針對必要性進行質化分析以外，併大量使用美國以及 OECD 的成本效益分析方式，嘗試建構必要性原則在法學解釋上的可操作基準；第四章則緊跟在必要性的可操作基準建構

之後，企圖說明在統治機構中勾勒出賦有獨立性負責判斷立法必要性的專責機構的可能性；併於第五章、第六章進行公民投票制度存在必要性之質化與量化分析，夾敘夾議地整理公投制度的正反影響，併大量使用經濟學上成本效益分析方法，運算維持代議民主、兼採公投民主、公投陪審團之成本與效益。併於最後第七章提出研究結論。

第二章 公民投票制度的內涵

欲論證公民投票制度存在之必要性，順序上須先確認公民投票之實質內涵，以下分析之。



第一節 公民投票的形式意義

第一項 公民自決、創制與複決

「公民投票」是指人民直接對「事」，而非對「人」行使投票權之行為¹。所稱之「事」，包括法律、議案或個別政策議題，所以以法案為行使對象的創制、複決，以及只針對個別政策議題為行使對象的所謂政策票決(Policy Vote)，都包括在本文所理解之公民投票的概念範疇內。又既然對「事」不對「人」，以人為對象的選舉與罷免自始就排除在外。公民投票在英文上有三個字，分別是 plebiscite, referendum 以及 initiative，區分實益在於「層次性」²。1.plebiscite：plebs（人）+scire（贊同）是指人民直接對「事」作出決定³。是種超越憲法層次的公民投票，指涉關於「主權、領土議題」方面的公投，又可翻譯為「公民自決」，（self-determination）係指基於民族自決原則，針對領土、主權歸屬之投票。2.referendum：是在憲法規範之下的公民投票，指涉關於憲法修改案、法律創制或修改案，以及公共政策案做最後決定的公民投票，亦即中文所稱之「複決」。3.initiative：係指一定人數公民之連署（非由行政機關或立法機關提出），請求將所提出之憲法、法律、或公共政策案，交付全民投票的制度，即中文所稱之「創制」。例如，在中文的文獻中，我國憲法第十七條規定：「人民有選舉、罷免、

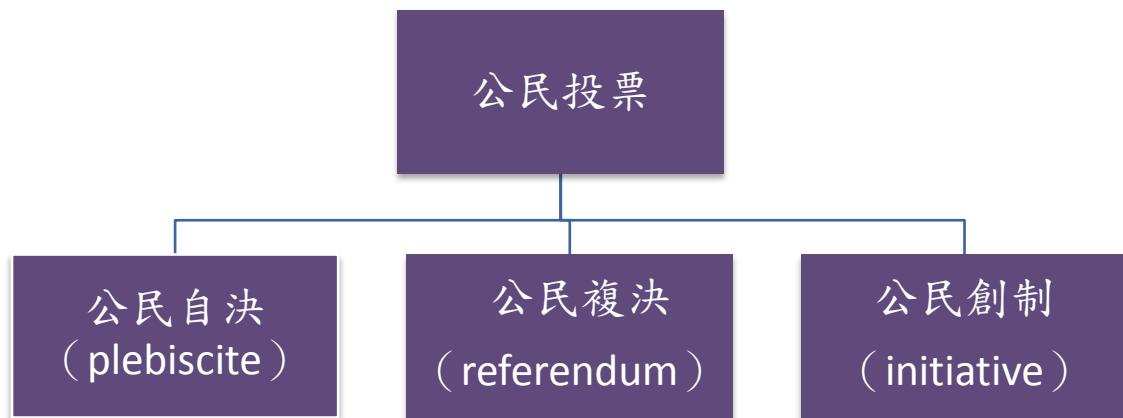
¹ 許宗力，憲法與公民投票，公投研討會論文集，台北，1999 年，頁 94。

² 曹金增，解析公民投票，台北：五南，2004 年，頁 3-9。

³ 謝復生，張台麟等，公民投票（創制複決）制度比較研究，台北，行政院研考會，1997 年，頁 5。

創制及複決之權。」國民大會秘書處所出版的《中華民國憲法》中英對照版⁴中，便以 initiative 來表示「創制」，以 referendum 一字來表示「複決」。可參考下圖。

圖 1 公民投票之定義（筆者自繪）



⁴ 可參照中華民國憲法，台北：國民大會秘書處，1992 年，其原文如下：Article 17: The people shall have the rights of election, recall, initiative, and referendum.

第二項 我國公投法對於公民投票的定義

按我國公投法第2條「Ⅰ本法所稱公民投票，包括全國性及地方性公民投票。Ⅱ全國性公民投票，依憲法規定外，其他適用事項如下：一、法律之複決。二、立法原則之創制。三、重大政策之創制或複決。地方性公民投票適用事項如下：一、地方自治條例之複決。二、地方自治條例立法原則之創制。三、地方自治事項重大政策之創制或複決。Ⅲ預算、租稅、薪俸及人事事項不得作為公民投票之提案。」可知我國公民投票法，規範指涉的是全國性、地方性的 initiative「創制」與 referendum「複決」。

第二節 公民投票制度的實質內容

第一項 實質的民主價值在於人民實質的參與

自1960年代以降，參與式民主理論（Participatory Democracy）興起，強調以人民參與的方式彌補代議制度的缺失，公民投票是重要工具之一。如何透過公民投票制度增進法規決策的正當性、如何擴大並擔保人民確實參與、如何透過公民投票提昇人民的民主素養、有效解決紛爭，成為當代研究的重要問題⁵。美國政治學者 David Butler 和 Austin Ranney 認為民主價值極大化之所在，在於公民潛在價值極大化之所在，而公民在決策過程中的直接參與是發展公民潛在價值的最佳方式（“...As we have seen, they declare or assume that one of the prime goals of democracy is to maximize the potential for civic virtue of all its citizens, and they believe that direct participation in the making of public decisions is the best way to develop everyone's potential.⁶”）。易言之，本文認為實質的民主價值在於人民實質的參與，實質民主價值的擔保在於人民實質參與的擔保。換句話說，若公民投

⁵ Lester W. Milbrath, “Political Participation”, (Chicago: Rand McNally. 1965), Chap 6.

⁶ Butler, David and Ranney, Referendums Around the World: The Growing Use of Direct Democracy, American Enterprise Institute, 1994, p15.

票的制度目的在於實現實質的民主價值、在於實現人民實質的參與、在於擔保人民實質的參與，那麼，在我國，在 2018 年的冬天，部份民眾未參與聽證會聽取專家意見或未經自身思考或未經團體思辨即拿著親友間交流的小抄進去公民投票所投票⁷。甚且，公民投票當日甚至發生一邊投票一邊開票的憾事⁸。目前這樣的公民投票制度，投出來的結果，值得信賴嗎，目前我國這樣的公民投票制度，有存在的必要嗎？本文認為答案可能是很難過的悲觀。

壹、公民投票制度只是發動按鈕

一個理想的公民投票議題的決定過程，透過資訊充分的流通，人民對該議題有完足的參與和認識，人民超脫出刻板的意識形態，辨明出自己的立場，併投身於自己的立場而極力辯護，為了試圖影響他人的看法、改變政府的政策而聲嘶力竭。唯有透過這樣的思辨過程，才能對每一個公民提出最基本的要求：以負責的態度做出理性、自己能相信的、有客觀事實佐證的、相對正確的抉擇。這是成熟公民社會所具有的特質。我國人如果要學外國制度的皮毛，若要順應當代公投民主參與的政治潮流，最好是連骨肉一起學習，否則公投毋寧是雙面刃，弄的不好，拿破崙與拿破崙三世⁹、希特勒都不只是想像中的童話故事。

盧梭在這邊說得最好，盧梭認為「國家的組織愈完善，公民愈以公共事務為重，私事甚至更為個人所漠視。因為公共幸福構成個人幸福的絕大部分，這使得

⁷ 搞不懂就要帶好帶滿！10 公提案小抄任君挑選照過來，新頭殼 Newtalk，<https://newtalk.tw/news/view/2018-11-20/169524>，最後瀏覽日期 2019/8/6。

⁸ 一邊投票、一邊開票，真的沒問題嗎？今周刊

<https://www.bustoday.com.tw/article/category/80392/post/201811250002/%E4%B8%80%E9%82%8A%E6%8A%95%E7%A5%A8%E3%80%81%E4%B8%80%E9%82%8A%E9%96%8B%E7%A5%A8%E7%BC%8C%E7%9C%9F%E7%9A%84%E6%B2%92%E5%95%8F%E9%A1%8C%E5%97%8E%E7%BC%9F>，最後瀏覽日期 2019/8/6。

⁹ 法國左派政黨敵視公投的主要原因，即是拿破崙及拿破崙三世，利用公民投票破壞共和體制，親自戴上皇冠，公民投票在此脈絡下，只不過是在強人政治下遂行合法獨裁帝制的工具。可參考，謝復生等，公民投票（創制複決）制度比較研究，台北，行政院研考會，1997 年，頁 6。謝復生，主權在民的體現或民粹主義的濫用，問題與研究民主化與政府體制，35 卷，頁 38-46。

每一個人無需追求個別利益。在一個組織完善的城邦裡，每一個人飛奔參與集會；而在一個腐敗的政府統治下，沒有人願意移尊參加會議，當每一個人都說國家大事與我何干時，這個國家就無可救藥了，就可以放棄了¹⁰。」

若將公民投票制度擬作飛行器的發動按鈕，以空軍一號（air force one）波音 747 系列的飛機為例，載客或載貨重量從 100 噸到 500 噸皆有¹¹，如此沉重卻能在空中飛，不是因為波音公司設計研發出了多麼精良的引擎發動按鈕，而能一觸即發，目前我國的公民投票法之所以載不動許多愁，尚須從公民投票形式以外的方向著力。

貳、公民實質參與的類型

公共事務之參與、介入、對話等機制的建構，Rowe 和 Frewer 曾於(A Typology of Public Engagement Mechanisms)一文，整理了上百種公共參與的方法（public involvement methods），可大分為三種類型¹²：公共溝通法（public communication methods）如：廣告、專業報告、新聞發布、記者會、網際網路等；公共諮商法（public consultation methods）如：公共會議、民意調查、公聽會、焦點團體、公民投票等；公共參與法（public participation methods）如：公民陪審團、公民顧問團、公民共識會議、願景工作坊、商議式民調、公民對話圈等。

參、公民實質參與的具體作法

美國的對話與商議國家聯盟（National Coalition for Dialogue & Deliberation, NCDD），彙整了 22 種最行之有效的對話商議方法（具體作法請參見 NCDD's

¹⁰ 吳乃德編譯，呂亞力校訂，民主理論選讀，台北：問津堂出版，2003 年，頁 38。

¹¹ 維基百科，<https://zh.wikipedia.org/wiki/%E6%B3%A2%E9%9F%B3747>，最後瀏覽日期 2019/8/6。

¹² Rowe, G. & L. J. Frewer, A Typology of Public Engagement Mechanisms., Science, Technology, & Human Values 30(2), 2005, p251-290.

Engagement Streams Framework¹³），羅列如下：21 世紀城市會議（21st Century Town Meeting）、肯定式探詢（Appreciative Inquiry Summit）、波姆式對話（Bohm Dialogue）、社區規劃工作坊（Charrettes）、公民選擇工作坊（Citizen Choicework）、公民陪審團（Citizens Jury）、慈悲聆聽（Compassionate Listening）、共識會議（Consensus Conference）、咖啡館對話（Conversation Café）、商議式民調（Deliberative Polling）、追求美好未來會議（Future Search）、跨團體代表對話會議（Intergroup Dialogue）、國家議題論壇（National Issues Forums）、開放空間論壇（Open Space Technology）、公共專案對話（Public Conversations Project dialogue）、蘇格拉底咖啡館（Socrates Café）、學習圈（Study Circles）、持續對話（Sustained Dialogue）、受害者與加害者的調解（Victim Offender Mediation）、智慧圈（Wisdom Circle）、智者議會（Wisdom Council）、世界咖啡館（World Café）。

一、參與者之擇定

上述這 22 種作法中有隨機抽樣的；有邀請學者專家；邀請利害關係人、邀請被壓迫者；邀請衝突的雙方、多方；參與講座、課程者。

二、討論的焦點

上述這 22 種作法包含探索議案的問題意識、決策制定、衝突轉化（典型如受害者與加害者的調解“Victim Offender Mediation”）、公民協力活動。

三、團體的規模

在這 22 種作法中，有大團體形式（超過 100 人於同一公共空間，由不同的利益團體分次主張其論點，也有數百人的）；也有小團體形式（3~12 人或 3~30 人）藉小團體形式進行數百個獨立小團體會議，各小團體有所結論後舉辦論壇發表。

¹³ NCDD's Engagement Streams Framework ;
http://www.ncdd.org/files/NCDD2010_Engagement_Streams.pdf。最後瀏覽日期 2019/7/12。

四、討論時間與頻率

從 1 個小時的訪談到持續整天，或 4 到 6 天的會議、甚至可以持續 1 至 2 週、甚至是無數次的持續 2-3 小時的會議、甚至先行給予參與者 2 週的準備期間，再進行 2-4 天的會議。

肆、我國公民投票法第 17、18 條對於公民參與的要求

一、公民投票法第 17、18 條的具體規定

按我國公投法第 17、18 條規定「Ⅰ主管機關應於公民投票日九十日前，就下列事項公告之：一、公民投票案投票日期、投票起、止時間。二、公民投票案之編號、主文、理由書。三、政府機關針對公民投票案提出之意見書。四、公民投票權行使範圍及方式。五、正反意見支持代表於全國性無線電視頻道發表意見或進行辯論之辦理期間與應遵行之事項。Ⅱ主管機關應以公費，在全國性無線電視頻道提供時段，供正反意見支持代表發表意見或進行辯論，受指定之電視臺不得拒絕。其實施辦法，由主管機關定之。Ⅲ前項發表會或辯論會，應在全國性無線電視頻道至少舉辦五場。Ⅳ發表會或辯論會應網路直播，其錄影、錄音，並應公開於主管機關之網站。」同法第 18 條「主管機關應彙集前條公告事項及其他投票有關規定，編印公民投票公報，於投票日二日前送達公民投票案投票區內各戶，並分別張貼適當地點，及公開於網際網路。」

二、中選會的回應

公投法第 17、18 條是我國公投法中著力於人民實質參與的規定，為了滿足公投法第 17、18 條的要求，中選會從 2018 年 11 月 3 日到 21 日，由 5 家全國性無線電視台轉播 50 場意見發表會，並同步於中選會網站直播。10 案公投各場次的直播時間與正反方代表可以參考附錄 一，可從中觀察出除了跟同性婚姻相關的議案以外，其他場次的觀看人數以及公民的討論程度皆十分有限。

本文併曾經函請中選會，詢問這 50 場意見說明會現場的參與人數為何，中選會的回函如下：

中華民國 108 年 07 月 05 日

中選綜字第 1080024036 號

一、有關台端所詢第 7 案至第 16 案全國性公民投票案意見發表會現場民眾參與人數一案。

二、依據公民投票法第 17 條規定略以，主管機關應以公費，在全國性無線電視頻道提供時段，供正反意見支持代表發表意見或進行辯論；發表會或辯論會應網路直播，其錄影、錄音，並應公開於主管機關之網站。

三、據此，本會自 107 年 11 月 3 日起至 11 月 21 日於 5 家全國性無線電視台舉辦意見發表會，各公投案意見發表會第一場次為民視、第二場次為臺視、第三場次為中視、第四場次為公視、第五場次為華視，除現場播出外，並同步於網路直播。製播完成後之影音檔案也置於本會網站「公民投票專區」供民眾隨時收看，爰現場並未有民眾參與。

四、檢附人民陳情調查表 1 份，請撥冗填復。

是，除了網路上的觀看人數可稽之外，沒有現場的觀看人數。雖然本文僅調查 YOUTUBE 單一平台的觀看人數，然而 YOUTUBE 在 2006 年由 GOOGLE 收購之後，目前是全球流量最大的線上影音網路平台¹⁴，依照一般經驗法則，以 YOUTUBE 的觀看次數作為指標，應該係有一定程度的代表性。

故依照**附錄一**的觀看人次統計，可合理推論，除了同婚議案以外，其他的議案，民眾的參與程度、以及公民對於公投議案之投票決定所需先備知識的宣傳推廣而言，目前，顯然是質與量都不足的。

故以下本文提出公投陪審團的制度設計。

¹⁴ 參考資料：<https://www.smartm.com.tw/article/34353236cea3>；
<https://report.twinc.tw/2018/StrategyOneStrengthenAdvantagesInOnlineMedia.html>。最後瀏覽日期 2019/8/6。

第二項 本文提出「公投陪審團」(Referendum Jury) 的制度設計

壹、陪審團制度的理念基礎

在司法權的實踐上，英美的陪審團制度已有實證 400 年以上，被美國八成以上民意所高度支持，也廣為世界上五十二國所採用¹⁵，將民主正當性導入司法，緩和司法的抗多數決困境。陪審團的目的信念與本文研析的公投制度相仿，皆為預設：「所有的權力，包括執政者、法官、檢察官及立法者，都可能會貪污腐化，都可能打擊異己，都有視野偏狹」。因此，兼聽則明，偏信則暗，惟有人民組成陪審團才能真正保護人民，監督制衡各種統治機構，並在個案中真正保護少數，融入不同背景者的文化與價值。美國學者 Leib 亦從審議民主的觀點出發，認為美國的民主成果，奠基於憲法、權力分立、政治文化、「陪審團制度」、公民社會、民意、協商過程的精英管理與共識達成等八大設計理想，並主張在三權分立上應有第四權「公眾部門」的存在，應建立一種平台，一種讓公眾參與政府核心決策體制的混合政體，藉由政府、專家及公眾協力商議，做成決定，提出「四權分立」的美國代議民主工程願景¹⁶。尤伯祥律師在其所著《陪審才是最好的選擇¹⁷》一文中亦曾暢談陪審制對於民主啟迪的功能「…… 人民參與審判之目的是對抗不公審判，保護自由，並深化民主。著名的法國政治哲學家托克維爾

(Alexis-Charles-Henri Clérel de Tocqueville) 在其名著〈民主在美國〉指出，陪

¹⁵ 鄭文龍律師，陪審團：請大家一起來做法官 人民當家做主的審判制度，行政院公聽會書面資料，2017 年 3 月 16 日，頁 48。

¹⁶ 原文如下“It proposes a fourth branch of government to make laws using randomly selected civic juries, wholly displacing the referendum and initiative systems as they exist today. I make my assumptions clear: where political autonomy is measured by the degree to which people can be said to be the authors of their own laws, deliberation by ordinary citizens helps the republican project of self-authorship.” Leib, Ethan J. 2004. *Deliberative Democracy in America: A Proposal for A Popular Branch of Government*. Pa.: Pennsylvania State University Press, p4,45,62,151.

¹⁷ 尤伯祥，陪審才是最好的選擇，司改雜誌第 103 期，2014 年 8 月，頁 8。

審制不只是一種司法制度而已，它首先還是一種政治制度，具有顯著的共和色彩，因為它把社會的真正領導權交在被治者手中，而不交在政府手中。蓋有權懲罰罪犯者，才是社會的真正主人。陪審制把人民的地位提高到法官的席位，於是陪審制便將領導社會的權利授與了人民，它是國民主權的一個形式。因此，所有想進行威權統治、想指導社會而不接受社會指導的君主或獨裁者，都曾摧毀或削弱陪審制。陪審團，尤其是民事陪審團，能把法律知識與精神傳入所有公民的頭腦，而這種精神以及伴隨這種精神而來的一些習慣，則是自由制度最充實的基礎。它不但使所有的社會成員對司法裁判產生尊重，而且以啟民智，把權利觀念灌輸給他們，進而使公民學習講求公正，因為每個人都可能去裁判鄰人，也都可能被鄰人裁判。從而，每個社會成員都感受到對社會應盡的義務和自己在政府中應起的作用。由於迫使人們關心與己無關的他人事務，陪審制擦去了社會的自私色彩。必須從它是政治制度的角度去看待它，才能夠充分給予評價。陪審團對訴訟當事人乃至發現真實有無確實的用處，固可容質疑，但對陪審員而言卻十分有益，是社會用以教育人民的最有效方法之一。……」。

貳、公投陪審團的薪資和義務

一、公投陪審團的義務及違反效果

被選中的公投陪審團員有出席相關公投議案意見討論平台的義務，參與的形式不拘，舉凡上述所例示¹⁸的21世紀城市會議（21st Century Town Meeting）、肯定式探詢（Appreciative Inquiry Summit）、波姆式對話（Bohm Dialogue）、社區規劃工作坊（Charrettes）、公民選擇工作坊（Citizen Choicework）、公民陪審團（Citizens Jury）、慈悲聆聽（Compassionate Listening）、共識會議（Consensus Conference）、咖啡館對話（Conversation Café）、商議式民調（Deliberative Polling）、追求美好未來會議（Future Search）、跨團體代表對話會議（Intergroup Dialogue）、

¹⁸ NCDD's Engagement Streams Framework；
http://www.ncdd.org/files/NCDD2010_Engagement_Streams.pdf。最後瀏覽日期 2019/8/6。

國家議題論壇(National Issues Forums)、開放空間論壇(Open Space Technology)、公共專案對話(Public Conversations Project dialogue)、蘇格拉底咖啡館(Socrates Café)、學習圈(Study Circles)、持續對話(Sustained Dialogue)、被害人與加害者的調解(Victim Offender Mediation)、智慧圈(Wisdom Circle)、智者議會(Wisdom Council)、世界咖啡館(World Café)等等參與形式；參與時間不等，可能是參與2小時的專家講座或是為期2週的小團體討論並須繳交小組討論報告並於網路論壇公開發表各小組結論，違反者將有相關行政罰責¹⁹。

二、公投陪審員違反出席義務之可罰性基礎

參酌英美司法的陪審團員的出席義務和處罰效果，以及以澳洲為首的「強制投票制度」(Mandatory Voting)。全球目前至少有30個國家立法規定強制投票，併有十一個國家和瑞士一個州執行，包括澳洲、巴西、阿根廷、盧森堡、新加坡等；比利時、希臘、墨西哥、泰國等國雖有立法但未實施²⁰。且於2015年3月19日美國總統歐巴馬發表演說並公開支持強制投票制度²¹，歐巴馬提到「以澳洲經驗為例，如果能這樣做。將為國家帶來脫胎換骨的改變，因為在某些選舉裡，投票率連一半都不到。」澳洲憲法賦予人民的權利與義務，凡澳洲公民年滿18歲，並在現時住址住滿超過一個月，都「必須」投票（強制性投票），否則會被處以根據延遲投票日數來計算的罰款（約\$55~\$110 (AUD) + 出庭費用），嚴重時會

¹⁹ 制度設計上可參考陪審團法草案40條「無正當理由而有下列情形之一者，得處新臺幣三萬元以下罰鍰：一、陪審員不於審判期日或評議時到場。二、陪審員於評議時拒絕陳述意見，或以其他方式拒絕履行其職務。三、候補陪審員不於審判期日到場。」立法院第9屆第4會期第13次會議議案關係文書，院總第647號 委員提案第21473號，2017年12月。

²⁰ 劉宗熹、張泰誌，澳洲選舉強制投票機制分享，公共政策網路參與專欄 <https://ws.ndc.gov.tw/Download.ashx?u=LzAwMS9hZG1pbmlzdHJhdG9yLzEwL3JlbGZpbGUvMC8xMjA1Ny9mNjg3YWZmYS1mODM3LTRhYzctYjJhZC1mYjE1MDdiOTVhMTEucGRm&n=5r6z5rSy6YG46liJ5by35Yi25oqV56Wo5qmf5Yi25YiG5LqrLnBkZg%3D%3D&icon=.pdf>。最後瀏覽日期2019/8/6。

²¹ Obama suggests mandatory voting，CNN報導，發佈日期：2015年3月19日 <https://www.youtube.com/watch?v=cu3AZ1Hjw0c>。最後瀏覽日期2019/8/6。

被要求出庭解釋為何缺席投票。除非提前知道在投票日當天無法出席或其他正當性的缺席理由，依法可提前透過其他方式先進行投票（如透過郵寄）²²。

基此，從投票的自由權的侵害來說，若都有施行強制投票的可行性，那麼，舉重以明輕，強制人民參與目的正當（為了擔保人民在公投活動上的實質參與）類似研討會（seminar）性質的公投陪審團的可行性是有的。

三、公投陪審員之薪資及薪資來源之確保

參考各國陪審團員的薪資，以美國為例，各州給付的數額，以美國勞工部公布者為準，約莫為日薪 50~60 美元不等（折合台幣大約 1500~1800 元），旅費、餐費亦另外給付²³；我國則可參考基本工時，並於陪審團員因參與相關活動而有重大財物損失時，得附理由不予出席；薪資來源之確保，由於採用公投陪審團，可以省卻原本全國性公投所需花費之廣大的宣傳教育成本、邀請專家講座的成本等等和舉辦全民公投的行政成本，故支付薪資的資金來源應不是難題。

參、公投陪審團的組成

一、人事組成

公投陪審團由 12~24 位陪審團員、中選會代理人擔任主席負責行政職務、地方議會代理人、地方政府代理人組成。

²² 何展旭，選罷法增列「強制投票」條款可行性之分析，2007 年 3 月，國政分析，<https://www.npf.org.tw/3/1246>。最後瀏覽日期 2019/8/6。

²³ 美國聯邦法院網站 <https://www.uscourts.gov/services-forms/jury-service/juror-pay>；<https://www.thebalancecareers.com/what-is-jury-duty-1917981>。最後瀏覽日期 2019/8/6。

二、國家或區域的縮影

對隨機選擇的參與者群進行分層，制度設計上可參考 2017 年陪審團法草案 6 條²⁴，以便陪審團在其年齡，教育，居住地的地理位置，種族和政治派別等特徵方面與其該區域相似。這種方法確保盡可能地在陪審團中代表該區域的觀點。

三、仿英美陪審團律師和檢察官之剔除制度

（一）既有的陪審團制度

選任方式可以由書記官先以選民名單、汽車駕照登記表和納稅登記表製作出陪審員名冊，從中隨機選出數百人，於此數百人中再隨機選出數十人，再由審理法院及兩造逐一篩選淘汰，而淘汰的方式有兩種，一種是不附任何理由的排除 (peremptory challenges)，此類之剔除有次數之限制，檢察官所能排除的人數較辯護律師所能排除的少，但此項淘汰仍不得有計劃性地排除某些種族，例如檢察官刻意排除黑人就不行。另一種淘汰的方式則是以詢問的方式，使陪審團員吐露出可能存在的偏見，而將之排除。制度設計上可參考 2017 年陪審團法草案 10 條（請求剔除）、11 條（不附理由剔除）。

（二）公投陪審團制

在公投陪審團，可由現制下中選會下轄的 6 個直轄市選舉委員會、16 個縣市選舉委員會負責製作陪審員名冊，併隨機挑選出數十人到數百人，再交由地方議會和地方政府各自選任代理人，負責排除有偏見的陪審員。由於地方議會議員和地方政府首長皆有民主正當性的支持，故由地方議會和地方政府各自選任代理人，係符合民主國原則的。

²⁴ 陪審團法草案 6 條（備選陪審員造冊）「行政院應責成內政部協調各直轄市、縣（市）政府於每年度三月底前，將轄區具有公職選舉投票權人之備選陪審員名冊提供給轄區之地方法院陪審團挑選委員會。」

四、陪審員之獨立性

為了保障陪審員之獨立性，渠等之決定不受政治各種角力的干擾。在特別重大案件時，由法院下令陪審員與外界完全隔離，不能接觸任何媒體報導(例如辛普森案的陪審員即與外界隔離長達兩百六十六天²⁵)。惟此處涉及人身自由的侵害，在制度設計上應嚴格遵守我國憲法第8條1、2項之要求。

制度設計上可參考2017年陪審團法草案²⁶27條以下之設計：27條（陪審員之隔離）、30條（陪審員保密義務）、34條（陪審員收賄罪）、35條（行賄陪審員罪）、36條（妨害或報復陪審員加重刑度）、37條（騷擾陪審員罪）、38條（陪審員洩密罪）。

五、陪審團的人數

陪審團應該足夠大，以代表該區域的（人口和認知）多樣性和集體意願，但不要太大，以至於較安靜的陪審員的聲音被淹沒。12人到24人組成的陪審團，可以符合此目標。

六、高質量的信息

高質量與無偏見的信息是公投陪審團內部對話的核心。公投陪審團，首先要求專家主持人向陪審團提供必要的信息或數據統計。過程中，由專家主持人提出棘手、令人坐立難安、氣憤羞赧的問題，藉以揭露團員間各自胸懷的偏見和意識形態。通過目的性的，關注這些具批判性的思維技能，公投陪審團制度將使陪審團員在未來成為更具有同理心能力，人格、視野發展更健全的批判性思考者。

²⁵ 賴丕仁，台灣法律網，陪審制度(上)，

http://www.lawtw.com/article.php?template=article_content&area=free_browse&parent_path=,1,188,&job_id=28697&article_category_id=219&article_id=13956。最後瀏覽日期2019/8/6。

²⁶ 陪審團法草案，立法院第9屆第4會期第13次會議議案關係文書，院總第647號委員提案第21473號，2017年12月。

七、富有成效的審議

充滿活力的審議對話場域，至為重要。公投陪審團應配備適任的專家主持人，協力促進開放討論。主持人的適任性，並須有相關審核、考核制度，足以讓陪審員自由表達自己，專家主持人需要預留足夠的時間來回答陪審員的問題，提供言簡意賅直接的答案。主持人須經過精心培訓，以支持和指導，而不是主導參與者的意願。

八、最大程度地減少偏見和外部操縱

增強人民對於議案的理解程度，對於公投陪審團的運作至關重要。應投入大量精力促使陪審員之間建立真正的對話，不受外界操縱或陪審員之間偏見的影響。陪審員的意見應蒐集每日評估，以確保陪審員們公平公正，不受干預，促使陪審員以他們自己的話說出最後的建議。

九、有足夠的時間研究該項議案

許多公共政策問題都很複雜，任何專家都是經年累月研析，非專家更需要時間掌握細微差別。故此，典型的公投陪審團活動應持續三到六天，甚至2週。活動的持續時間，取決於正在面對的法規政策領域的複雜程度。

肆、公投陪審團的任期

公投陪審團係任務型的，個案的，僅於該次公投具體議案存在，任期上可想像為事件型的、具體個案型的民意代表。

伍、公投陪審團決定的效力

公投陪審團決定之效力有拘束全國各機關之效力。對於公投議案的提出無論是形式審查或實質審查，審查之決定不再交由過往的公投審議委員會或現行的中選會決斷，而改由公投陪審團決斷。

陸、公投陪審團的功能

公投陪審團，得以在公投議案的形成階段，確保人民的實質參與，並使一定人數的人民（12~24人左右）對於系爭議案的正反意見確實明瞭把握，並在提案的審查階段由公投陪審團負責審查提案准許與否，一勞永逸解決中選會帶有行政

權偏頗專斷的原罪，賦予審查決定民主正當性。推動公投陪審團制度，在每一次的全國性公投，台灣人會有 22 組，12~24 人，總共 144~288 人接受飽滿的民主教育課程，長遠來說，無論是直接、間接、內部、外部效益都勢必有所收穫，對於台灣的自由民主深化、台灣人獨立思辨能力的提昇，將不再是不可能的任務。

柒、公投陪審團的未來展望：公投陪審團雙重多數決

為了讓我國在全球化競爭中脫穎而出，在國家總體負債的背景之下，所有國家行為包括行政組織、行政程序、行政行為都須經過「效率」要求的檢驗²⁷。以目前的全國性公投為例，有成本耗費太多，以及人民之民主素養良莠不齊，以及無法要求廣大人民皆花大量勞力時間精神費用深入了解各項議案以求能作出審慎明智的決斷等現實上困境。本文的建議是，目前台灣現行的行政區規劃為 22 縣市，未來公投陪審團就設置 22 個，每一個公投陪審團 12 個人，每一項公投議案的通過與否，需要各縣市公投陪審團的多數決再加上全國 22 個行政區各自的公投陪審團的多數決（亦即雙重多數決²⁸），例如台北市的公投陪審團針對 A 議案以多數決通過後，必須再有全國有大於或等於 11 個縣市的公投陪審團皆以多數決通過 A 議案，A 議案始為通過。

²⁷ 陳愛娥，行政行為形式—行政任務—行政調控——德國行政法總論改革的軌跡，月旦法學，2005 年 5 月，頁 17。

²⁸ 「雙重多數決」的制度設計是攻玉於瑞士聯邦憲法 140 條 1 項、2 項。瑞士的雙重多數決是針對制憲或修憲時必須獲得下述兩點的雙重同意，始可正式通過施行：第一：參加投票人民之多數。第二：瑞士全國 23 個邦的多數同意，瑞士其實有 26 個邦，是依照各邦人口比例加權換算訂出「全邦」、「半邦」，全邦一票，半邦半票。雙重多數決可以兼顧聯邦和個別邦的權益，以實現保護少數的目標，可參考許志雄，修憲公民投票，國家社會公民投票的類型與實踐，財團法人台灣新世紀文教基金會台灣聯合國研究中心，2011 年 5 月，頁 215；吳宜容譯，David Butler 及 Austin Ranney 著，公民投票的理論與實踐，台北：韋伯文化，2002 年，頁 138-139；張台麟，瑞士的公民投票：理論與實踐，問題與研究，第 35 卷第 9 期，1996 年，頁 44。

公投陪審團之雙重多數決可以有效解決全民公投成本過高的問題，無論是投票的行政成本，還是為了保障全民對於公投活動的實質參與，而須支出的各項宣傳費用，僅須集中投注勞力、時間、精神、費用於各縣市選出的 12~24 人制的陪審團員即足。或有論者會批評將公投大事交給 12 個不學無術的草民決定，未免武斷。然則，公投制度本身就是將公投大事交給「不學無術的」全國「草民」決定，公投制度的性格本質是為了對抗專家和所謂的菁英政治而存在。再者，子曰：「不教而殺，謂之虐」，與其將公投大事交給對於公投議案的 formed 背景漠不關心，且對公投提案之連署過程置若罔聞，針對議案的意見說明會不曾有任何形式的參與，再任由其於公投之日慌張手持各大媒體或親友提供的小抄低頭擠進投票所中信手指點江山。試問，國家法規政策命懸於此等制度設計之環境，社稷何幸之有？

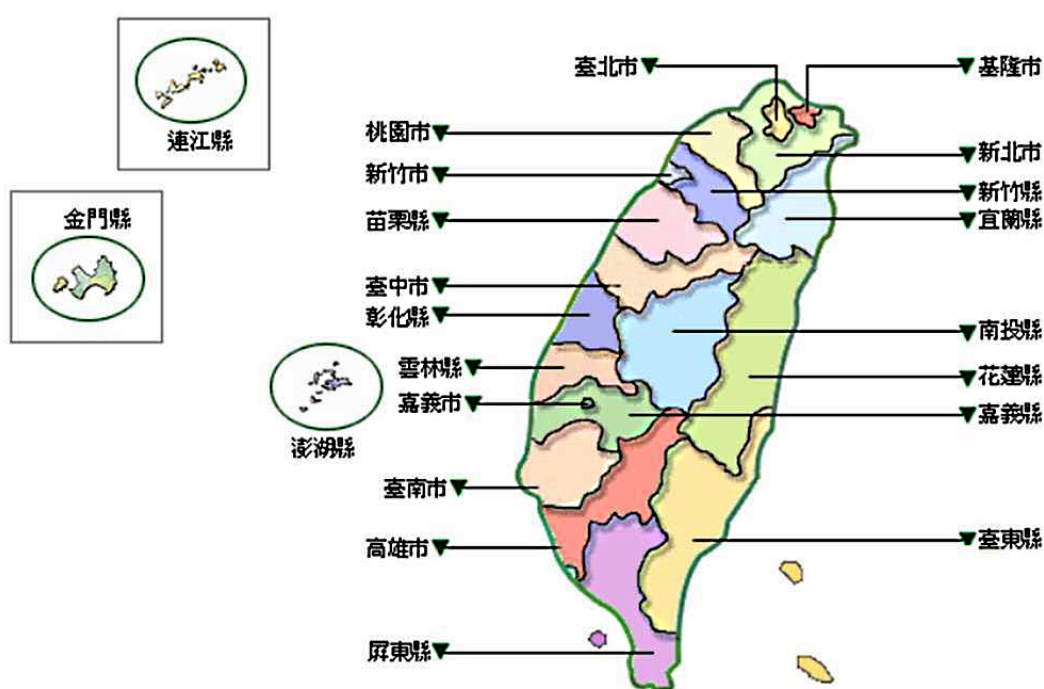
捌、公投陪審團民主正當性之疑慮

公投陪審團的組成，是由中選會以隨機抽樣方式負責製作陪審員名冊，再由地方縣市政府、地方議會代理人為實質篩選，故公投陪審團同時具有直接民主和代議民主的性格，若有爭議則可透過司法外部救濟。而公投陪審團傳來之民主正當性是否強到足以作為其作出的決定能拘束全國各機關的正當性基礎？如果城裡有一支最好的笛子，誰能擁有這支笛子呢？是城裡最有錢的人嗎？還是國王？亞里斯多德說，當然是歸屬於最傑出的吹笛手²⁹，才能將笛子的樂音發揮到淋漓盡致，如果說公投制度是為了對抗專家政治而存在，而透過公投陪審團，使得人民作為主人有機會能藉由近百種的審議民主形式，對特定公投議題成為全國人民中最能明瞭把握的一群人，這把笛子，難道不該歸屬於公投陪審團嗎？本文另一方面從大法官解釋之效力能拘束全國各機關觀察（釋字 185、188 參照），大法官之民主正當性是傳來於民選總統，而公投陪審團的正當性是來自於直接民主，

²⁹ Aristotle (2009). *The Nicomachean ethics* (D. Ross, Trans.). New York, NY: Oxford University Press, p. 11.

只是該直接民主的強度受到中選會負責抽樣和造冊、併經地方縣市政府、地方議會代理人剔除有強烈偏見者，而略有稀釋。惟中選會的正當性亦是傳來自民選總統，且中選會是獨立機關；地方縣市政府和地方議會的正當性亦是傳來自直接民主。故相對於大法官是有任期的、一般性的、抽象審查法律之合憲性，而其解釋效力能拘束全國各機關；公投陪審團僅針對個案、具體事件為決策，從民主正當性來說，雖略遜於公投民主，但不亞於大法官；併從效益和節省的成本來說，卻能遠遠大於公投民主。

圖 2 2019 年台灣 22 個行政區³⁰



³⁰ 圖片來源，內政部民政司，https://www.moi.gov.tw/dca/02place_002.aspx。最後瀏覽日期 2019/8/6。

第三章 必要性之具體內容

必要性一詞，在日常用語、在法律學、立法學，各有不同的實質內容，本章嘗試化繁為簡，以數學計算方式，論證出必要性的可操作基準，以下分析之：

第一節 從法律學觀點分析必要性

第一項 必要性原則須有適合性原則在前面開道

必要性原則在法學通說是指最小侵害原則，依此，若單純僵化適用必要性原則，則永遠可以找到更小的侵害手段，例如公民投票制度的實施無可避免需要面對多數暴力之危險，只要捨此制度不為，則不做不錯。基此，學者指出在必要性原則之適用之前頭，在順序上，須先適用「適合性原則」，才不會使得必要性原則難以操作³¹，由此而言，必要性原則實以「相同有效性」與「最小侵害性」兩者共構其內涵³²。舉例而言，若以死刑之必要性為審查時，依照釋字 476 號解釋的脈絡，永遠可以想見有比死刑更小侵害的手段，也永遠會有比無期徒刑更小的手段，基此釋字 476 的多數大法官認為長期自由刑與死刑不具備相同的「適合性」或有效性，從而可加以論述確證死刑之必要性³³。小結而言，必要性原則是以列入考慮的各種手段皆已符合適合性原則為前提，併各種手段對於人權之侵害程度不一，方進入審查必要性原則之場合。

第二項 必要性原則＝最小侵害？

必要性原則不僅是法官的原則，更是立法者、行政者的原則³⁴。根據台灣憲法學之一般見解，必要性原則（Der Grundsatz der Erforderlichkeit）是公法「帝王

³¹ 許宗力，基本權的保障與限制（下），月旦法學教室，第 14 期，2003 年 12 月，頁 51。

³² 盛子龍，比例原則作為規範違憲審查之準則－西德聯邦憲法法院判決及學說之研究，國立台灣大學法律學研究所碩士論文，1989 年 6 月，頁 60。

³³ 許宗力，比例原則與法規違憲審查，法與國家權力（二），元照，2007 年 1 月，頁 90-91。

³⁴ 劉權，論必要性原則的客觀化，中國法學，2016 年第 5 期，頁 180。

條款」比例原則的子原則之一，從釋字 436 號解釋開始使用比例原則一語，直至釋字 476 號解釋提及「...倘與憲法第 23 條所要求之目的正當性、手段必要性，限制妥當性符合，即無乖於比例原則」。必要性原則，它要求實現正當目的的手段具有必要性，對當事人造成的損害最小。德國聯邦憲法法院於此之定義係：「如果別無其他相同有效而且對基本權未予限制或限制較小之手段可供選擇時，則立法者所選擇之手段即屬必要的³⁵」。德國學者 Robert Alexy 認為，必要性要求選擇「更少干涉強度的手段」³⁶。在台灣憲法的依據來自於憲法 23 條「以上各條列舉之自由權利，除為防止妨礙他人自由、避免緊急危難、維持社會秩序，或增進公共利益所必要者外，不得以法律限制之」。解釋上，台灣憲法學界通說承繼德國當代憲法釋義學之主流，認定憲法 23 條中之「必要」與否之判斷，應依據比例原則而為判斷³⁷。

然而，為什麼「必要性」就等同於「最小侵害」？

³⁵ 劉權，前揭文，註 35。

³⁶ Robert Alexy, Constitutional Rights and Proportionality, 22 *Revus J. Const. Journal for Constitutional Theory and Philosophy of Law / Revija za ustavno teorijo in filozofijo prava*, Klub Revus, 2014, p51, 53.

³⁷ 許宗力，比例原則之操作試論，收於：法與國家權力（二），2007 年，頁 122；翁岳生，司法院大法官之解釋與臺灣民主政治及法治主義之發展，台灣法學雜誌，178 期，2011 年，頁 12；陳新民，論憲法人民基本權利的限制，收於：憲法基本權利之基本理論（上），1990 年，頁 256-266；蔡宗珍，公法上之比例原則初論——以德國法發展為中心，政大法學評論，62 期，1999 年，頁 78-89。吳庚，憲法的解釋與適用，2003 年，頁 162-165；許育典，學術自由作為大學法制的核心建構——退學憲法爭議的省思，收於：翁岳生教授祝壽論文編輯委員會主編，當代公法新論（上）——翁岳生教授七秩誕辰祝壽論文集，2002 年，頁 173、180；黃舒芃，比例原則及其階層化操作——一個著眼於司法院釋憲實務發展趨勢的反思，中研院法學期刊，2016 年，第 19 卷，頁 5。此外可查考，司法院大法官解釋第 414、428、436、445、454、462、471、476、507、509、510、512、515、554、558、564、580、588、596、600、603、604、616、617、618、623、628、630、634、636、641、642、646、649、654、656、659、664、665、669、670、672、673、677、678、679、682、685、689、690、698、699、702、709、710、711、712、713、714、715、716、718、719、732、733 等多號解釋文與解釋理由書。大法官認定憲法第二十三條就是比例原則的憲法依據，在台灣憲法學界似乎是不容置疑的。

縱觀國內外學者對必要性原則的研究，對於為什麼必要性原則等同於最小損害原則幾乎鮮有論述，也幾乎並未提出必要性原則的可操作標準。而且，在研究視角上，現有的文獻大多以司法的視角研究必要性原則。在日常用語，我們說某個行為是必要的，一般是指這個行為是「必須的」、是「不得已而為之」，但這個行為究竟是不是最小侵害，往往並不在考慮範圍。生活中我們在決定某個作法、企劃、手段是否有必要的時候，例如念研究所是否有必要，是否有必要結婚，是否有必要生小孩，我們除了衡量損害的大小外，還會考慮收益、成本、時機（天、時、地、利、人、和）等多種因素，是有論者也認為，必要性「並不必然要或只能解釋成『最小侵害』³⁸」，申言之，「比例」一詞在文義上並不等於「必要」或「最小侵害」。「比例」一詞原本只表達「對稱」的相對關係，而非絕對性的極端要求。因此如果將憲法第二十三條的「必要」先解釋成比例原則，再將比例原則解釋成「最小侵害」手段，單就文義而言，也顯然是不成比例的過度宣稱。矧且，德國的比例原則模式與美國模式的主要差異在於美國模式只有在適用嚴格審查標準時，才要求手段必須緊密剪裁且無更小損害的替代手段，而比例原則模式則是將最小侵害手段當成普遍性的要求³⁹。

第三項 必要性原則之最小侵害究何所指？

在多數相同有效的手段之中（順序上先符合了適合性原則、符合有效性原則）應當挑選對權利侵害程度最小的手段，這是台灣憲法學界，對於必要性原則之普遍見解。但如何具體適用，有學者以法律經濟分析方式，提出以下公式： $I=Cr/B$ ⁴⁰。I是指一單位下的損害值。CR是指行為所須負擔的成本亦即帶來的損害。B是指收益也就是適合性、有效性原則帶來的收益。

³⁸ 黃昭元，憲法權利限制的司法審查標準：美國類型化多元標準模式的比較分析，台大法學論叢，2004年第33卷第3期，頁83。

³⁹ 林子儀，言論自由導論，台灣憲法的縱剖橫切，元照，2002年，頁165-168。

⁴⁰ 劉權，論必要性原則的客觀化，中國法學，2016年第5期，頁188。



圖 3 必要性之實際計算 (筆者自繪)

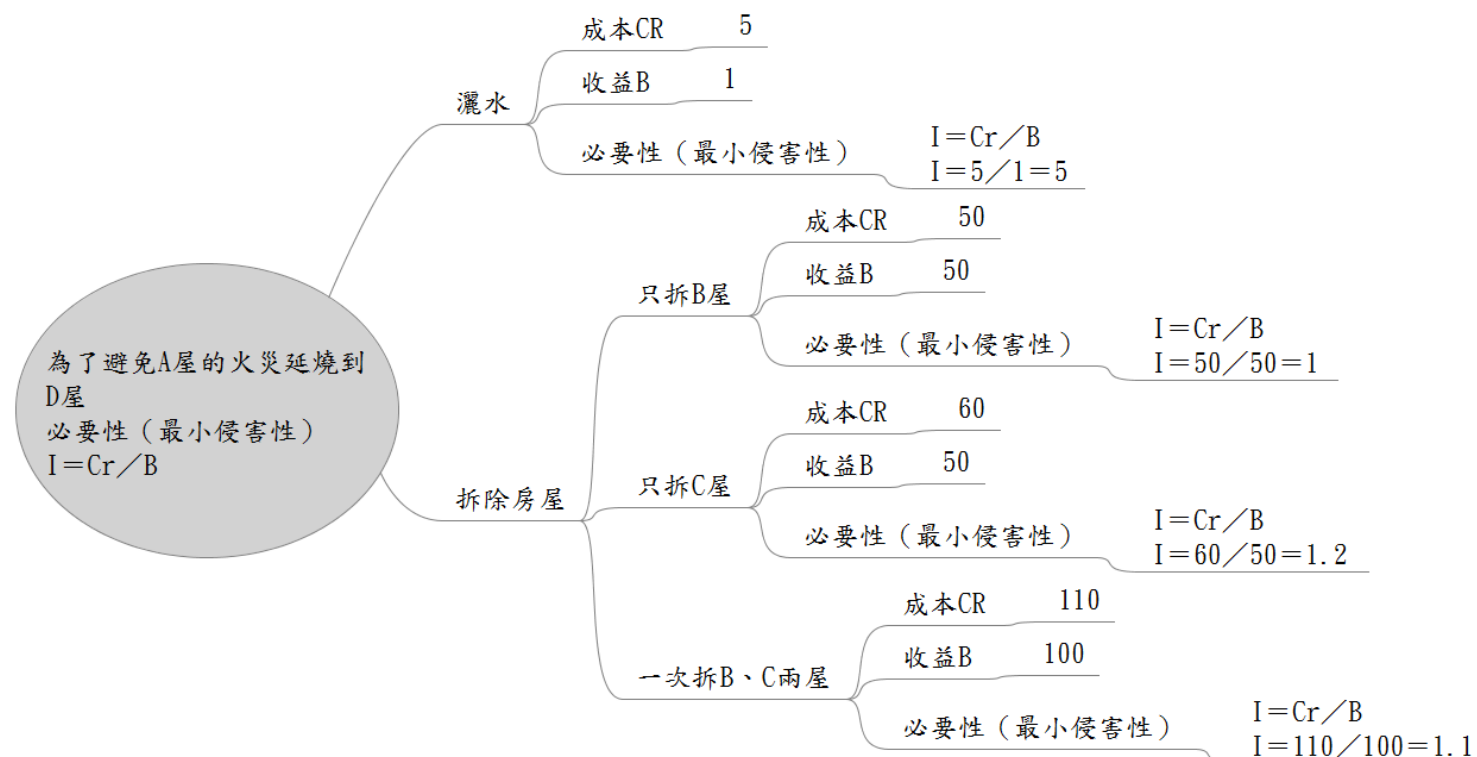
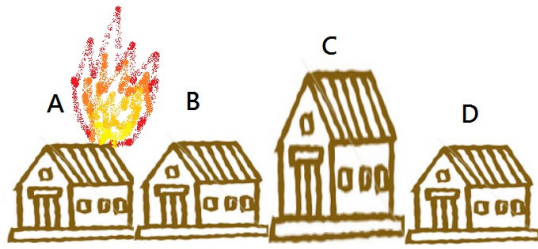


圖 4 ABCD 四屋比鄰示意圖（筆者自繪）

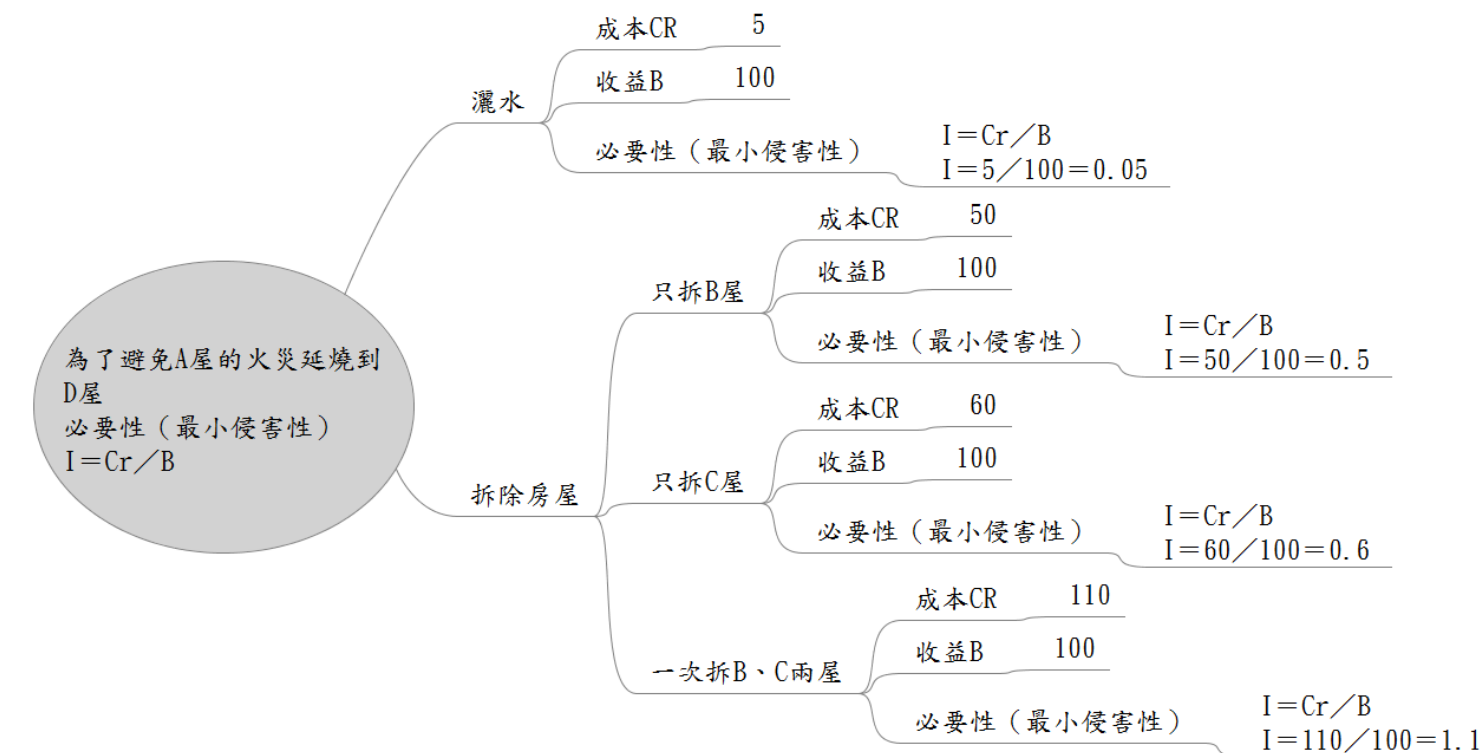


舉例而言，假設，有 ABCD，4 棟房子比鄰相連，當 A 房屋失火時，為了避免 A 屋的火災延燒到 D 房屋，滅火手段的選擇上有二，第一：灑水、第二：拆除房屋；手段的成本上，灑水之成本假設為 5，收益為 1；拆除 B 屋或 C 屋或 BC 兩屋的成本（損害）假設拆除 B 屋：成本為 50；拆除 C 屋：成本為 60；拆除 B、C 兩屋：成本為 110。收益（有效性、適合性）：拆除 B 屋：收益為 50（即 D 屋僅是半燬）；拆除 C 屋：收益為 5（即 D 屋僅是半燬）0；拆除 B、C 兩屋：收益為 100（D 屋 100%保全下來：最有效）。乍看之下，灑水的必要性 I 值為 5；只拆 B 屋 I 值為 1；只拆 C 屋 I 值為 1.2；一次拆 BC 兩屋 I 值為 1.1。應該選擇 I 值最小的只拆 B 屋的手段。然而基於必要性原則的前提是限制在多數手段「同樣有效」，故必須把收益值與「目的」連結，也就是說若「目的」是要達到 100 的收益，則除了一次拆除 BC 兩屋之外，其他的手段，無論必要性 I 值多小，都不可取。

將假設之各項手段的收益數值改變，見下圖。無論灑水，或只拆除 B 屋、只拆 C 屋或一次拆除 BC 兩屋的收益（有效性、適合性）都是 100 的時候，則應當選擇 I 值最小的 0.05。也就是灑水行為。



圖 5 收益皆是 100 時之必要性計算（筆者自繪）



第四項 $I=CR/B$ 公式與公投制度存在必要性的關係

若欲將公投制度存在必要性的討論套入 $I=CR/B$ 公式，則有幾個問題必須先釐清。

壹、確立公投制度存在的目的

首先，須確立公投制度存在的目的，方能將手段的有效性（收益）與目的相連結，以計算出收益的 B 值大小。

並且公投制度的存在實然有複數以上的制度目的，併必須將此目的與公投制度（手段）一一衡量渠等之有效性。舉例而言，關於論者指出公民投票是時代潮流，各先進民主國家皆配備有此一制度，針對「為了跟上各先進民主國家皆配備有公投制度的時代潮流」此一目的，則除了台灣確實設立公投制度之外，別無他法，因此收益值 B 值為 100（適合性、有效性）；另一方面，CR 值上（成本＝損害），公投制度最大的難題在於極易形成多數暴力，且此為公投制度存在之後必須面臨之固定成本，本文暫且假設多數暴力之 CR 值為 80，則在此一目的上， $I=CR/B=80/100=0.8$ 。故當收益值為最大時（假設最大值為 100），則必要性原則之 I 值則愈低，即損害愈小，即愈容易符合必要性原則。

再舉一例說明，「提高政治參與、落實主權在民」的目的，提高政治參與的手段有很多，例如可以想到舉辦公聽會、鬆綁集會遊行等方法。並不必然要透過實行公投制度始能提高政治參與，故建立公投制度的收益值並不會趨近於 100，本文假設為 60，則於本目的上， $I=CR/B=80/60=1.333$ 。

由於 $0.8 < 1.333$ ，故可推知基於符合時代潮流此一理由的必要性的強度，比起提高政治參與的理由「更有必要」。

貳、是否存在複數以上同樣有效，能達成目的的手段

乍看之下，是否存在公投民主以外之手段，此一問題，可能直覺的思考會是，「代議民主是否已足夠有效滿足主權在民的目的」。但，誠如前面所論述的，公

投制度之存在實則有複數以上的目的，各種目的必須一一納入計算是否有其他有收益（有效性、有適合性）的手段存在，而不會只思考公投民主和代議民主兩種民主手段。



第二節 從立法學觀點分析必要性

欲起草一部新法，須清楚且完全地表明欲立新法的立法目的、檢視現行法中是否已有規範功能、研究其他替代方案的可能性、規範經濟成本效益分析、具有潛在危險事項（potential danger areas）立法之特別分析（例如對於種族、宗教有歧視現象）⁴¹。

第一項 現行法是否已有規範功能

欲立新法之前，自須先檢視現行制度是否已有規範功能⁴²。須釐清規範與欲解決之問題間之差距為何，有可能是出自於規範本身不足，抑或是由於執行不彰⁴³。切勿在法律制度不彰時強加執行，或是在法律制度本身沒有問題，理應加強執行即可時，反倒去修改法律⁴⁴。

第二項 思考規範距離的大小

一個既存的社會事實與現行的法律規範，兩者之間的距離，稱為「規範距離」⁴⁵，當規範距離愈小，法律的規範功能愈能發揮，也就是說，該社會事實，能夠受該法律「規整」的可能性和有效性就愈大；反過來說，若規範距離愈大，則該法律就愈可能無法有效發揮，當規範距離還尚未過份巨大時，或許可以用法

⁴¹ 羅傳賢，立法程序與技術，五南，2005年1月，頁118-128。

⁴² 羅傳賢，前揭書，頁121。

⁴³ William P. Statsky, *Legislative Analysis and Drafting*, 2nd ed. (St. Paul : West Publishing Co., 1984), PP.163-164.

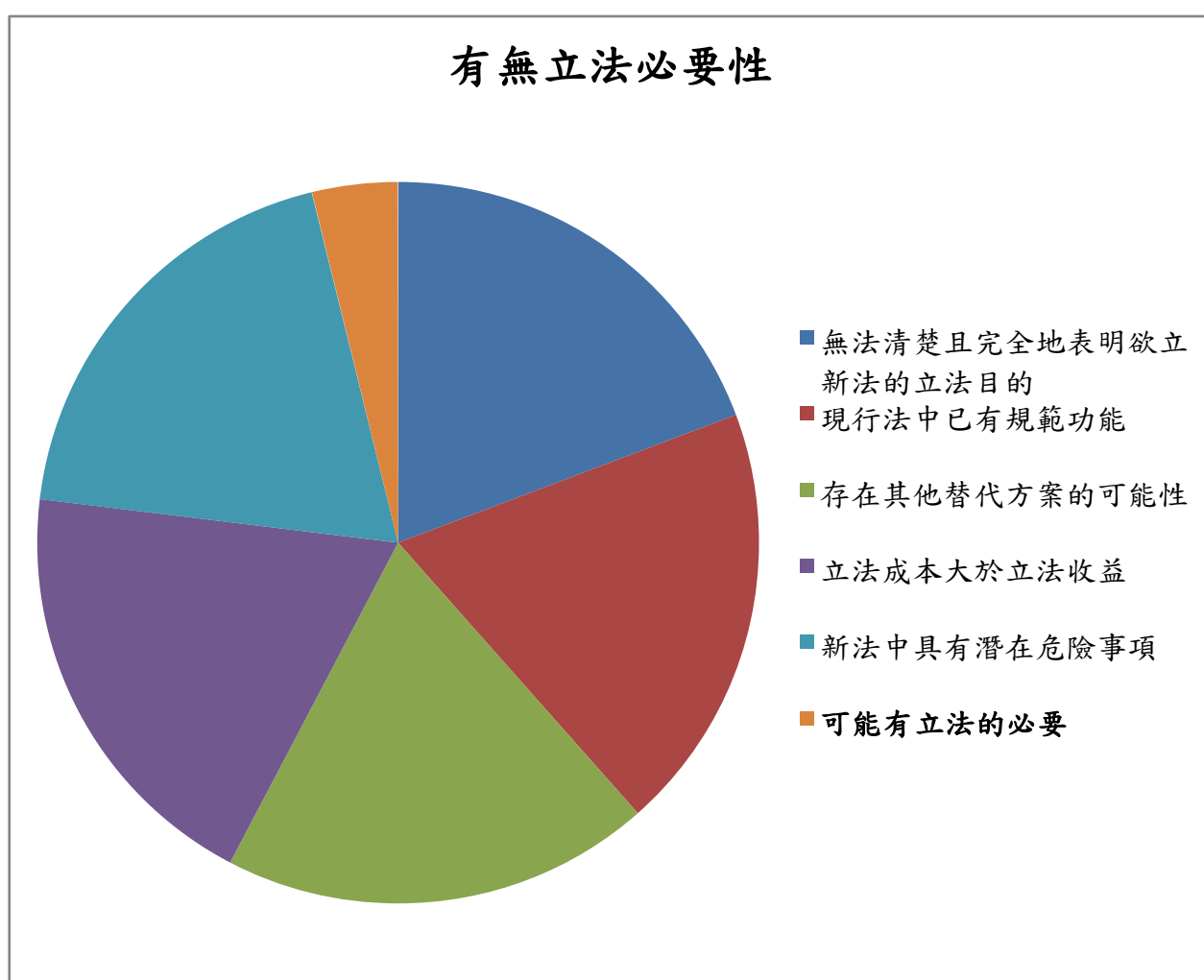
⁴⁴ 蘇永欽，憲法與社會，台北，自印，1988年11月，頁449。

⁴⁵ 丁中原，試論事實研究在立法過程中所扮演的角色，政大法研所編印，法律學研究，第五輯，1989年3月，頁215。

律解釋的方式加以填補距離，但若規範距離甚遠時，則須考慮藉由立法加以改善。

若從此一觀點出發，本文認為，可反面畫界出必要性的範疇，亦即，若無法清楚且完全地表明欲立新法的立法目的、若現行法中已有規範功能、若存在其他替代方案的可能性、若從規範經濟成本效益分析計算上，成本大於收益、新法中具有潛在危險事項，若具備這些事項之一，則構成「沒有立法的必要」。如同何謂「正義」，可能很難正面去描述它，但是通常我們對於何謂「不正義」，相對而言，是心知肚明的。可參考下圖：

圖 6 有無立法必要性（筆者自繪）



第三項 立法成本是否大於立法收益

從立法學的角度衡酌有無立法之必要，比較制度中美國、歐盟和經濟合作與發展組織(Organization for Economic, Co-operation and Development, 簡稱 OECD)有以下三種模式可在決定是否應予立法前，供評估使用，以下分析之：

壹、歐盟經驗

一、歐盟委員會的影響評估指引 (Impact Assessment Guidelines, 簡稱 IAG)

(一) IAG 的發展

歐盟委員會在 2005 年～2009 年三次修正 IAG。於 2009 年 IAG 建立了法律影響評估的制度框架，規範內容涵蓋影響評估的基本制度、程序、方法和標準，提昇法律評估的可操作性、可執行性、可衡量性⁴⁶。

(二) IAG 的內容

IAG 規定，歐盟委員會認為重要的、對未來有深遠影響的立法提案和政策提案，必須進行影響評估分析並提交影響評估報告。所謂政策、法律法規的影響評估，包括經濟影響、社會影響和環境影響，歐盟委員會列舉了評估指標，包括經濟影響指標、社會影響指標和環境影響指標。具體影響指標與核心問題可參考歐盟影響評估指引：法規政策對於經濟、社會、環境影響的 check list⁴⁷。

(三) 從影響方式觀察

直接、間接影響；從影響結果觀察，積極、消極影響；從影響範圍觀察，歐盟內部、歐盟以外影響；從影響時間觀察，有短期或長期影響。並要確定是誰受到影響，包括個人、企業和政府⁴⁸。影響評估包括定性評估分析、定量評估分析和貨幣化方式評估，如果有任何影響不能將其量化或者不能貨幣化評估分析，須

⁴⁶ European Commission, Impact Assessment Guidelines, SEC(2009)92(15 Jan 2009)

⁴⁷ European Commission, op. cit. p32-38.

⁴⁸ 席濤，同前註，頁 59。

附理由說明之。歐盟委員會認為，影響評估如果能夠對法律、法規和政策進行量化和貨幣化的評估分析，影響評估結論將更具說服力⁴⁹。

（四）評估的結論使法案更有說服力

歐盟委員會認為，透過量化和貨幣化，確定和評估經濟、環境和社會的效益和成本，如果從結論上可以獲得淨效益，則認為一項措施（政策或法案）是具有正當性的⁵⁰。

二、OECD 的 RIA 分析模式(regulatory impact analysis，簡稱 RIA)

（一）OECD 簡介

經濟合作暨發展組織(Organization for Economic，Co-operation and Development，OECD 簡稱經合組織)。目前有 36 個成員國⁵¹。

（二）OECD 在 RIA 上的貢獻

OECD 的任務之一是評估分析成員國相關法律法規、規章和政策的制度效率，提供建議和指引，具體介紹 RIA 分析的各種方法，推動 RIA 分析，在法規影響評估的制度設計上，OECD 建議制定較高一級的法律，以及建立一個從總統或總

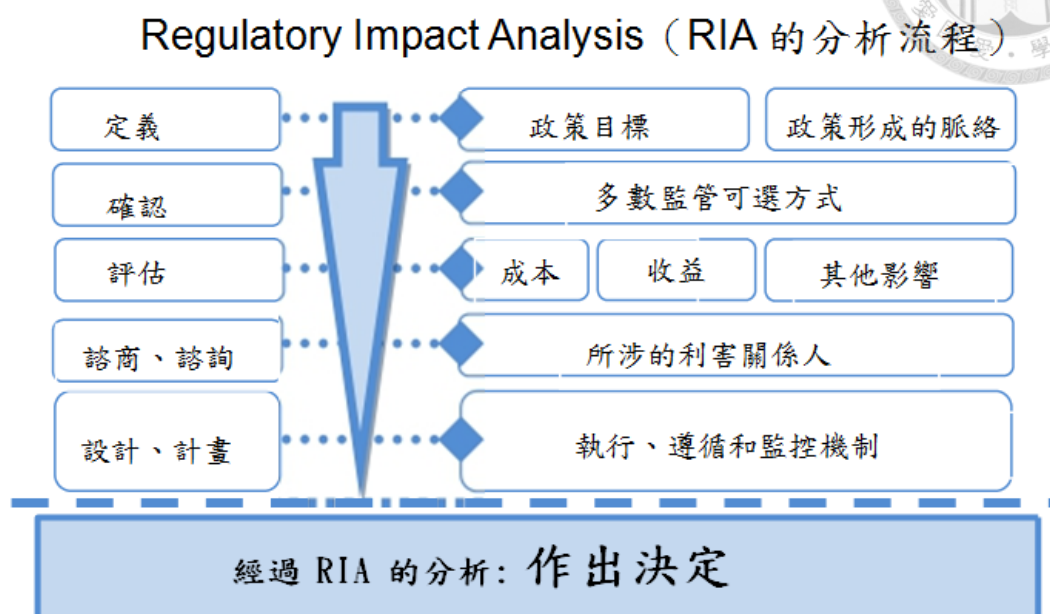
⁴⁹ European Commission, Impact Assessment Guidelines, SEC(2009)92(15 Jan 2009), p6.

⁵⁰ 原文如下 “Full cost-benefit analysis should be used when the most significant part of both costs and benefits can be quantified and monetised, and when there is a certain degree of choice as regards the extent to which objectives should be met (as a function of the costs associated with the proposed measures). It entails identifying and evaluating expected economic, environmental and social benefits and costs of proposed public initiatives. A measure is considered to be justified where net benefits can be expected from the intervention.” European Commission, Impact Assessment Guidelines, SEC(2009)92(15 Jan 2009), p46.

⁵¹ 包括創始成員國（20 個）：奧地利、比利時、加拿大、丹麥、法國、德國（當時西德）、希臘、冰島、愛爾蘭、義大利、盧森堡、荷蘭、挪威、葡萄牙、西班牙、瑞典、瑞士、土耳其、英國、美國；以及後來陸續加入的日本（1964 年）、芬蘭（1969 年）、澳大利亞（1971 年）、紐西蘭（1973 年）、墨西哥、（1994 年）、捷克（1995 年）、匈牙利（1996 年）、韓國（1996 年）、波蘭（1996 年）、斯洛伐克（2000 年）、智利（2010 年）、斯洛維尼亞（2010 年）、愛沙尼亞（2010 年）、以色列（2010 年）、拉脫維亞（2016 年）、立陶宛（2018 年）。
<http://www.oecd.org/countries/>。最後瀏覽日期 2019/8/6。

理而傳來有民主正當性的集權審核和斡旋功能的機構，最重要的是要建立資料庫，以進行法律、法規 CBA 分析⁵²。

圖 7 OECD (RIA) 法規或政策影響分析流程圖⁵³



⁵² 可參照 1995 年《OECD 理事會關於提高政府監管品質的建議》；1997 年《監管影響分析:OECD 國家的最優實踐》；2002 年《OECD 國家監管政策:從干預主義到監管治理》；2005 年《OECD 監管質量指引原則》；2008 年《建立監管影響分析(RIA)制度框架:政策制定者的指引》；2009 年 OECD 發布《監管改革審核:監管影響分析—基於政策一致性的工具》；OECD, Recommendation of the Council of the OECD on the Quality of Government Regulation(1995)；OECD, Regulatory Impact Analysis. Best Practices in OECD Countries, OECD Publications, Printed In France(1997)；OECD, Regulatory Policies in OECD Countries from to Governance, examines developments and challenges in the application of policy(2002)；OECD, Guiding for Regulatory and Performance(2005)；OECD, Building an Framework for Regulatory Impact Analysis (RIA) Guidance for Policy Makers, Version 1 1(2008)；OECD,Reviews of Regulatory Reform, Regulatory Impact Analysis, A Tool For Coherence(2009).

⁵³ OECD, Building an Institutional Framework for Regulatory Impact Analysis (RIA) Guidance for Makers, Version 1.1, 2008, p17. (經本文翻譯)

貳、成本效益分析模式(cost-benefit analysis，簡稱 CBA)

一、成本效益分析理論綜述

在美國學術界，CBA 分析係研究、分析法律、行政命令、政策問題的主要方法⁵⁴。我國在 1998 年修正的預算法第 34 條中也規定「重要公共工程建設及重大施政計畫，應先行製作選擇方案及替代方案之成本效益分析報告，並提供財源籌措及資金運用之說明，始得編列概算及預算案，並送立法院備查。」行政院業於 102 年訂定「法案及性別影響評估檢視表⁵⁵」，納入 RIA 報告應具備事項，包括問題界定、政策目標、公眾諮詢、成本效益分析及評估結果等，並要求各機關將法律草案陳報行政院時，須併附檢視表。

採取立法成本效益分析的論者認為，只有在確保社會總財富在立法前後的靜態比較分析中為正、在確保社會總利益會是不斷增長的前提下，人類社會的發展才是向上的，而不至於是倒退的⁵⁶。併「通過比較規制政策實施前後的兩種均衡狀態下各個經濟主體獲得的利益和承擔的成本，並賦予不同的經濟主體不同的權重，就能對規制方案對社會整體利益的影響做出評價⁵⁷」。總結來說，若是立法之後，社會總體財富並未上升，則沒有立法必要。而美國有超過半數的州政府、州議會在法律和監管政策制定中使用 CBA 分析⁵⁸。

⁵⁴ Jane B Baron & Jeffrey L. Dunoff, Against Market Rationality: Moral Critiques of Economic Analysis in Legal Theory, 1996, Cardozo Law Review, Vol 17, NO 3 p431-495.

⁵⁵ 法案及性別影響評估檢視表

<https://www.ey.gov.tw/Page/75695CC84DCE8BD2/a1be928f-fe63-41c1-b2d5-aeb4b070308b>，最後瀏覽日期 2019/8/6。

⁵⁶ 劉寧，論立法成本效益評估制度的發展及改進，地方立法研究，第 3 卷，第 1 期，2018 年 1 月，頁 80。

⁵⁷ 肖志興、孫陽，規範影響評價的理論、方法與應用，經濟管理，2007 年，第 6 期，頁 86。

⁵⁸ Matthew D Adler, Risk, Death and Harm: The Normative Foundations of Risk Regulation, 2003, Minnesota Law Review, Vol 87, No 5, p1293-1392.

CBA 分析將市場分配資源的理論引入公共政策、法律制度，針對任何一項政策或制度所可能產生的影響皆要求對之進行充分的調查，要求政策或制度從總體來看須對有限的資源進行合理的分配，成本最小化和效益最大化成為制定公共政策的規範要件⁵⁹。CBA 分析能幫助立法者考慮到邊際成本和邊際效益，以污染防治法的制定方向為鏡，如果要求達到 100% 的零污染，則為了減少污染所需花費的邊際成本將大大超過邊際效益，將入不敷出⁶⁰；以公投制度為實現人民公投民主的天賦人權為例，若為達到 100% 的直接民主，而全然捨棄代議民主，依照 CBA 分析，在成本與效益的計算上，亦可能是得不償失。

立法成本效益評估最重要的環節就在於立法成本與立法收益的量化。「立法成本一般來說包括直接立法成本和間接立法成本。直接立法成本僅指行政立法活動所耗費的成本，包括立法機關的運行、立法的程式性活動和立法監督的成本；間接立法成本又稱為行政法規實施成本，指法規實施投入的人力、物力和財力⁶¹。」而立法評估可以分成立法前評估和立法後評鑑，所謂**立法後評鑑**，是指在法律、法頒布實施一段時後，就實施情況，取得成效、另生之障礙，進行評價，目的在於更好的實施、完善化，並從中汲取經驗，開展相關立法提供借鑒和指導⁶²，以科學性、可操作性、有效性等方法分析評價立法效果、提高立法質量水準的重要手段⁶³。評估的內容包括法規的必要性、合法性、協調性、針對性、可操作性、時效性、技術性、實效性⁶⁴。評估方法則有聽取執法部門意見、座談會、論證會、

⁵⁹ Richard A Posner, Cost — Benefit Analysis: Definition, Justification, and Comment on Conference Papers, 2000, Journal of legal Studies, Vol 109, No 2, p1153-1177.

⁶⁰ Matthew D Adler, Eric A Posner, Rethinking Cost-Benefit Analysis, 1999, Yale Law Journal, Vol 109, No 2, p5-270.

⁶¹ 趙卯生、康晉穎，中西方行政立法成本—效益分析比較研究，經濟師，2005 年，第 12 期，頁 47。

⁶² 丁賢、張明君，立法後評鑑理論與實踐初論，政治與法律，2008 年第 1 期，頁 131-137。

⁶³ 馬發明、趙遵國，開展立法後評鑑的幾個問題，人大研究，2009 年，第 1 期，頁 40-42。

⁶⁴ 沈國明、張明君，在實踐中完善立法後評鑑制度，中國人大，2008 年第 8 期，頁 46-47。

實地考察、專題調查、文卷調研、查閱執法案卷、問卷調查、專題研究、網路上徵求意見、走訪、實例分析；**立法前評估**，首要著重於評估立法的必要性、合法性、協調性和可操作性，目的是充分論證立法對經濟、社會、環境的衝擊影響，克服或排除可能妨礙立法效度的障礙，儘量在重大制度設計上達成各方意見一致，降低立法的試錯成本⁶⁵。

關於立法的必要性評估，立法的必要性即社會是否確實需要此一立法，應該實際調查研究、採取聽證會、論證會等方法，廣泛聽取各方意見，尤其是反對意見，重要的問題是什麼，這些問題對經濟、社會和環境產生何種影響，包括積極影響和消極影響，直接影響和間接影響⁶⁶。

論者指出「如果這些經濟影響或者經濟約束可以通過成本和效益進行量化，那麼，立法的效益大於立法的成本。如果效益在短期內不容易量化，或者產出對象本身不是商品，沒有交易市場和交易價格，就比較投入的成本，立法的效益能夠證明為其支付的成本正當性。如果現有的經濟約束和制度約束在立法時還不能解決，是否可以繞過現有的經濟約束和制度約束，對制度設計的必要性進行論證，對制度可能產生的經濟影響、社會影響進行立法前評估⁶⁷。」易言之，若能量化出立法的成本與效益，則觀察是否效益大於成本，若效益大於成本則有立法之必要性；若無法量化出效益，則可以僅就立法成本之高低為觀察，而立法成本之衡量首須顧及對經濟、社會和環境所帶來的負面影響。

二、美國成本效益分析模式

美國的成本和效益分析模式是由數部法律和數號總統頒布的行政命令所構成，分述如下：

⁶⁵ 席濤，立法評估，評估什麼和如何評估——以中國立法評估為例，政法論壇，2012年9月，第30:5期，中國政法大學，頁64。

⁶⁶ 席濤，前揭註，頁65。

⁶⁷ 同前註，頁65。

(一) 美國模式監管的規範基礎

1. 嚆矢濫觴：美國國會於 1946 年施行聯邦行政程序法

美國國會於 1946 年施行聯邦行政程序法，規範行政立法之監督方式⁶⁸。簡介如下，行政立法或行政命令，在美國行政程序法中統稱為「規則」(rules or regulations)。行政立法程序仿效了國會立法程序，督促主管機關在訂頒「規則」前，充分聽取各方意見；藉由利害關係人之參與，強化行政立法的正當性⁶⁹。

2. 1995 年《無財源提供強制責任改革法》(Unfunded Mandates Reform Act of 1995)

1995 年《無財源提供強制責任改革法》向市場化的 RIA 制度跨出重要的第一步。首次規定聯邦監督機構制定規章須使用 CBA 分析原則、方法加以監督，要求監督機構⁷⁰分析該監督方法對州政府、地方政府和原住民、生產力、經濟、就業、物價、工資的影響；亦首次規定聯邦監管機構實施監管的衡量標準，即效益大於成本、或者效益大到足以作為投入立法成本的正當化基礎⁷¹。

⁶⁸ 湯德宗，行政程序法論，元照，2003 年 10 月，頁 224-234。

⁶⁹ 湯德宗。同前註，頁 226。

⁷⁰ 監管機構係指依照 1980 年國會通過的文書簡化法案，在白官的管理和預算辦公室(Office of Management and Budget，簡稱 OMB)中建立了資訊和監管事務辦公室(Office and Regulatory Affairs，簡稱 OIRA)，OIRA 作為監管機構的監管者，直接負責審核和協調內閣監管機構的規章。1993 年柯林頓行政命令和 1995 年國會立法都規定，獨立監管機構的年度監管規劃，也要提交 OIRA 審核，只有經過 OIRA 的同意，監管機構才能發佈規章。此時，監管走向了總統式的集中控制的時代。參考席濤，法律、監管與市場，政法論壇，中國政法大學，2011 年 5 月，第 29：3 期，頁 50。

⁷¹ 張育哲，無財源提供強制責任在財政聯邦主義之角色—兼論『無財源提供強制責任改革法』的內容與執行成效，2006 年，公共事務評論，第七卷，第二期，頁 94；席濤，法律、監管與市場，政法論壇，中國政法大學，2011 年 5 月，第 29：3 期，頁 55。

3. 1996 年頒布《國會審查法》(Small Business Regulatory Enforcement Fairness Act of 1996, 簡稱 SBREFA)

國會審查法規定，重要規則(Major Rule of Regulation)經 OMB 和 OIRA 審查之後，須向國會報告績效的總成本和總效益和淨效益⁷²。透過 OMB 和 OIRA 每年向國會報告，持續追蹤新制度的實施效果，以利檢驗是否新制度確實符合市場的需求。

4. 1997 年頒布《財政郵電業和政府總撥款法》(Treasury, Postal Service, and General Government Appropriations Act of 1997)

財政郵電業和政府總撥款法中的 645 條款被稱為《知情者權法》(Regulatory Right-to-Know Act)，進一步規定了 OMB 和 OIRA 的職責，第一是評估聯邦監管的總成本和總效益，包括聯邦機構的項目、重要規章，能夠量化和不能量化的效果；二是分析聯邦規章對州政府、地方政府、原住民、小企業、工資、經濟增長的影響；三是提出改革監管的建議⁷³。

(二) 歐巴馬簽署的 13563 號行政命令規範監督立法的程序和方法⁷⁴

自 1970 年代以來，美國歷任總統逐步完善立法 RIA 的體制，2011 年 1 月 18 日歐巴馬簽署 13563 號行政命令，此行政命令重申了柯林頓 1933 年簽署的 12866 號行政命令的內容。13563 號行政命令和 12866 號行政命令的主要內容，

⁷² Small Business Regulatory Enforcement Fairness Act (SBREFA), P.L. 104-121, March 29, 1996 ; <https://www.sba.gov/advocacy/small-business-regulatory-enforcement-fairness-act-sbrefa>. 最後瀏覽日期 2019/7/18。

⁷³ 美國白宮 Office of Information and Regulatory Affairs (OIRA) Q&A's , https://obamawhitehouse.archives.gov/omb/OIRA_QsandAs。最後瀏覽日期 2019/8/6；席濤，法律、監管與市場，政法論壇，中國政法大學，2011 年 5 月，第 29：3 期，頁 55。

⁷⁴ 同前註，頁 55。

1. 要求針對重要規章(Significant Regulatory Action)進行 RIA 分析

何謂重要規章有四個判斷標準：標準一，數量規定。規章在一年內對經濟影響達到或超過 1 億美元，包括成本、效益；標準二，資源配置影響，規章對經濟部門、生產力、競爭、就業、公共健康、安全和環境產生了重大影響；標準三，財政支出影響，規章是否對各級政府執行時產生了嚴重的經濟負擔，包括州政府、地方政府和原住民；標準四，在法律、總統優先考慮事項和 12866 號行政命令所確定的原則之外，引發了新的法律或政策問題。只要符合其中一個標準，即可認定是重要規章。

2. 應針對重要規章進行 RIA 分析

RIA 分析和評估的內容，包括規章對個人、企業、聯邦政府、州政府、財政、生產率、收入分配的影響。因此 RIA 分析包括經濟影響、社會影響和環境影響。RIA 分析的工具，包括 CBA 分析、風險分析等等。應盡可能準確地量化現在和預測將來的成本和效益，也要顧及質化的、難以量化的、或者不可能量化的價值，包括公平正義、人性尊嚴、和分配影響⁷⁵。

三、使用成本效益分析所遭遇的困難

(一) 操作費用極高

從事單項成本效益分析所需的經費，是超乎想像的，美國環境保護署(U.S. EPA)約花費一百萬美元，才完成一個減少汽油含鉛量的分析計畫；另外，環境保護署平均一個主要分析計畫約投入七十萬美元，每年總計花費超過一億美元在各種 CBA 的研究⁷⁶。

⁷⁵ 席濤，前揭註，頁 56。

⁷⁶ 張四明，成本效益分析在政府決策上的應用與限制，行政暨政策學報 第三期，2001 年 8 月，頁 64。



（二）個人願意支付（Willingness to Pay）的標準不夠精準

CBA 分析模式下分析的主要素材就是在市場上，人民實際願意支付的價值為何，忽略了其他可能存在的變量⁷⁷。

（三）個人支付能力不同

人民實際願意支付的價值為何，會取決於個人財力的不同而有異，財力愈具優勢的人的意志會在 CBA 模型裡面愈發受到重視，而忽視財力區居弱勢的集合⁷⁸。

（四）成本或效益難以量化的標的

1. 性質上不得量化的標的

人性尊嚴、自由權、生命權、環保的價值若加以貨幣化，用金錢衡量，有道德的危險。

2. 性質上難以量化的標的

即便上述的標的，諸如人性尊嚴、自由權、生命權、環保的價值可以容許⁷⁹貨幣化，但又該如何貨幣化，無論是成本或效益的評估都容易流於太過於主觀⁸⁰，精確性先天不足，而後基此數據作出的判斷的效度和信度都大打折扣。

⁷⁷ Henry S Richardson, The Stupidity of the Cost — Benefit Standard, 2000, Journal of Legal Studies, Vol 29, No 2, p971-973.

⁷⁸ David Copp, The Justice and Rationale of Cost — Benefit Analysis, 1987, Theory and Decisions, Vol 23, p74-77.

⁷⁹ 1970 年，美國福特汽車公司研發了輕巧便利且價格低廉的平托汽車，但在之後的幾年裡，有證據顯示由於油箱設計存在缺陷，平托汽車在遇到微小的碰撞後便容易發生爆炸和著火，這種設計缺陷至少致使 3 人死亡。在死者親屬對美國福特汽車公司的索賠案件審理過程中，法院發現福特汽車公司早已知道油箱設計的缺陷，並已做過成本效益分析，以確定是否應花費額外的成本在油箱外放入一個特殊的盾牌，來保護油箱並防止它爆炸。他們經過計算得出，增加一部平托汽車安全的費用需要 11 美元，乘以 1250 萬輛轎車，共需要 1.375 億美元。隨後，他們做了另一種計算，如果不採取預防措施，平托汽車油箱著火或爆炸有可能會導致 180 人死亡，180 受傷，按當時的法律賠償標準，每個死亡的人賠償 20 萬美元，每個受傷的人賠償 6.7 萬美元，然後是無傷亡的事故 2000 次，這些車輛受損的維修費用為每輛車 700 美元，這些費用總和為 4946 萬美元，其價格遠遠低於採取預防措施的費用，因此他們沒有安裝那個安全設備。如果套用漢德公式， $B > PL$ ，福特汽車公司是不用負過失責任的。但在本案的審理中，當福特公司的這個成本效益分析備忘錄

3. 效益要用幾年攤平才算是效益>成本

若短期來看，尤其在環保、生態平衡事件，效益是很難大於成本的。但是從永續來看，價值卻是不可限量，但可能因為屆期不連續原則，導致若評估三到四年之間無法由虧轉盈的制度（無法算入政績）就被 RIA 評估制度認定為沒有立法之必要。以公投制度的必要性而言，大凡公投制度乃天賦人權、公投制度得以深化民主素養的主張，皆非於短期三到五年可回收成效的。

4. 監管計分卡（regulatory scorecards）的荒謬⁸¹

所謂監管計分卡就是針對一個法案或政策長達數百頁的成本、效益、淨效益分析的摘要性統計。導致對於整體人類、生命、環境、生態的價值，嚴重的低估、僅能評價數量上的效益而忽視質量上的效益、狹隘的偏見將導致對於法案政策的嚴重誤導。

四、本文意見

（一）應持續評估、預測、追蹤、回顧、調整

從美國的成本-效益模式可發現，一套制度有無必要存在，要長遠來看，要透過立法前評估，預測制度施行後的影響，並且要在立法後持續預測。蓋必要性是浮動的，不是一成不變的，須持續回顧、持續追蹤，隨時保持調整的彈性。

在台灣，若欲開啟法律制度存在必要性的量化分析，本文建議可以從鄰里做起。以公投制度來說，支持公投制度存在的論者有認為公投制度能「凝合國家、民族的統一性」，量化分析可能的作法之一就是針對鄰里走訪、問卷調查，統計

在審判中出現時，震驚了陪審團，震驚了社會，這種將人的生命價值作為預計損失的做法，使福特汽車公司遭到了巨額賠償。引用連結：
<https://wiki.mbalib.com/zh-tw/%E6%B1%89%E5%BE%B7%E5%85%AC%E5%BC%8F>。最後瀏覽日期：2019/8/6。

⁸⁰ Lisa Heinzerling, Regulatory Costs of Mythic Proportions, 1992, The Yale Law Journal, Vol 107, No 7, p2042-2064.

⁸¹ Richard W Parker, Grading the Government, 2003, The University of Chicago Law Review, Vol 70, No 5, p1346-1356.

在公投制度行之有年、經歷數次公投之後，以鄰里為單位，設計有信效度的問卷訪問里民，針對國家統一性、民族認同感是否有可能是因為公投制度的實施而逐年上升或下降，作為公投制度存在必要性之評估依據。

（二）科學化的認定標準

有無必要的認定標準，要有科學依據，而非僅作質化分析和陳述性的評估，若不能量化分析，亦須說明不能量化的理由。

（三）針對本文研究的公投制度存在的必要性而言

無論是公投制度存在的必要性，甚或是針對台灣的所有廣義的法律而言，立法前的評估和成本效益的數據，掌握權力者無論行政機構或立法機構皆缺乏實證統計的習慣，遑論學界更無法一探究竟，導致目前對於新制度的開展無法預測，進而究竟有無實效無法追蹤，進而無法回顧，無法調整，實屬遺憾。OECD (2008a) 亦點出統計資料的蒐集在施行影響評估分析中佔據關鍵地位⁸²。本文研究建議台灣的統治機構，對於歐巴馬簽署的 13563 號行政命令中各項對於立法品質的 CBA、量化分析評估上的要求，應盡速研擬專案加以研究仿效。

（四）成本效益分析與基本權的雙階判斷模式

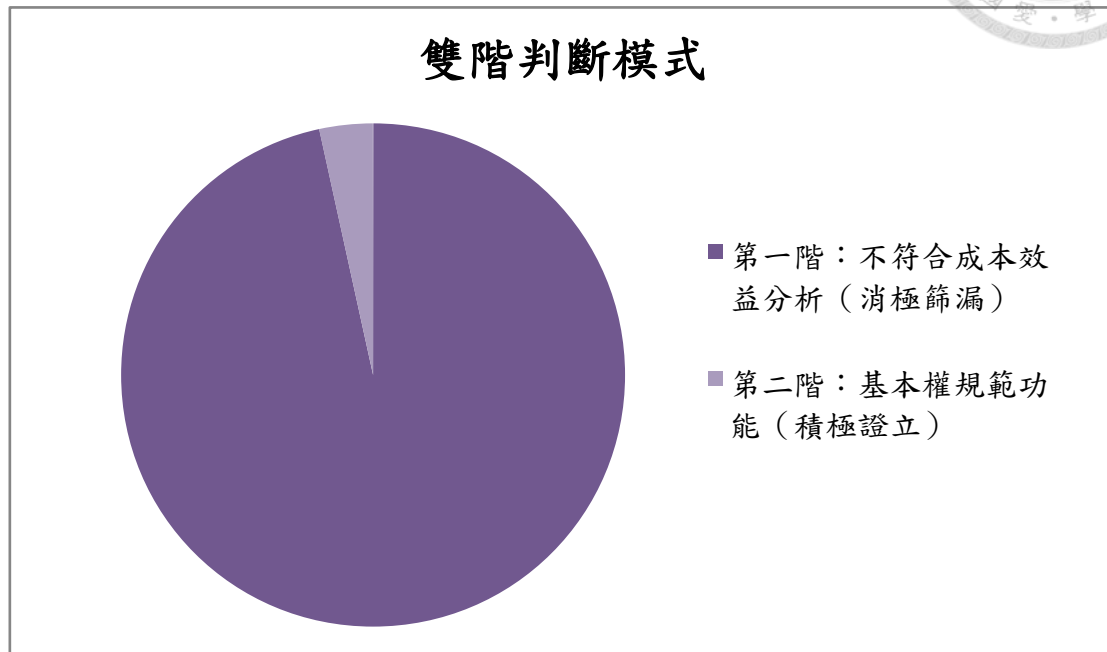
傳統法學解釋方法將「公平正義」置於辯證的首位；CBA 方法則側重於成本和收益的計算，追求社會整體財富的最大化，將人權、人性尊嚴、生命、自由權貨幣化，在人權保障上確有其危險性而飽受批評，兩者像是桃太郎故事裡面的猴子與狗，水火不容。然而，法學研究並不限於釋義學，法學必須將自己理解為調控之學，而任何調控理論的觀察都以對事實領域的精確分析為前提⁸³，本文從前述反面畫界必要性的脈絡往下，認為可採雙階判斷模式，亦即第一階段使用成

⁸² OECD (2008a), Building an Institutional Framework for Regulatory Impact, p45.

⁸³ 陳愛娥，行政法學的方法--傳統行政法釋義學的續造，月旦法學教室，2011 年 2 月，元照，頁 89。

本效益分析，將「不符合」成本效益分析之法規、政策、制度篩出，萃取剩下的範圍再使用基本權的規範功能積極證立其正當性。可參考下圖。

圖 8 雙階判斷模式（筆者自繪）



（五）附言者，以棒球為例

美國大聯盟奧克蘭運動家隊、球隊總經理 William Lamar Beane 以及其哈佛大學經濟系畢業的特別助理 Paul DePodesta 即屬利用 CBA 數據分析的美國模式，顛覆傳統，並在 2002 年美國棒球大聯盟獲得巨大成功⁸⁴的典型例子。

⁸⁴ 奧克蘭運動家在 2002 年，以全聯盟第六低的總薪資，贏得的美國聯盟最多的 103 場比賽。那年的全隊總薪資為四千一百萬美元，而同樣贏得 103 場比賽的洋基隊全隊總薪資則為一億二千六百萬美元。此真實事件於後改編為電影「魔球」（*Moneyball*）。奧克蘭運動家隊總經理比利·比恩（William Lamar Beane）在 1997 年上任，他和他畢業於哈佛經濟學系的特別助理 Paul DePodesta 利用賽伯計量學（Sabermetrics，棒球統計數據的實證分析學）的數據作為決策依據，帶領運動家隊以少許經費立足於美國職棒大聯盟的球隊管理經營方式。運動家隊的球隊結構，讓傳統大聯盟評價一位球員能力的標準，開始改變。比恩選來許多缺乏傳統棒球能力如傳球、守備、長打能力和速度的球員、取而代之的球員都擁有一些通常被忽略的能力，如用高上壘率取代高打

參、RIA 的具體作法

RIA 的核心在於 CBA，而 CBA 的理論基礎在於福利經濟學，人類行為的自利假設。以效用為基礎的社會成就評價準則。透過潛在 Pareto 改善⁸⁵（potential Pareto improvement）或 Kaldor-Hicks 的補償原則⁸⁶（compensation principle），以期增進全民淨福祉（Net Welfare）。

一、RIA 評估的關鍵要點

RIA 主要考量的內容條列如下⁸⁷：

擊率、用高三振／保送比例取代高球速，而通常擁有這些能力的球員要求的薪資都不高。參考資料：<https://zh.wikipedia.org/wiki/%E6%AF%94%E5%88%A9%C2%B7%E6%AF%94%E6%81%A9>；<https://zh.wikipedia.org/wiki/%E5%A5%A7%E5%85%8B%E8%98%AD%E9%81%8B%E5%8B%95%E5%AE%B6>；https://en.wikipedia.org/wiki/Paul_DePodesta#Personal_life。最後瀏覽日期：2019/8/6。

⁸⁵ 所謂 Pareto 改善又譯作 Pareto 最適，Pareto 認為經濟情況的改變或資源的重分配，在沒有其他人感覺福利變差的情況下，有人福利水準提高了，則表示整個社會福利水準提高了；亦即若有人福利增加，但又不損及他人的福利，則稱為 Pareto 改善。即 $\Sigma \text{福利} \uparrow > \Sigma \text{福利} \downarrow$ 。

⁸⁶ 所謂 Kaldor-Hicks 的補償原則係指，大多數的公共政策都可能讓某些人獲得利益，同時也讓另一部分的人負擔成本，因此締造了一群獲益者和另一群損失者，取捨標準在於這項政策的獲益者是否可補償損失者，此即為 Kaldor-Hicks 準則，意指若某政策受益者的福利可補償受損者的損失，則此政策值得採行。

⁸⁷ OECD（2006），Cost-Benefit Analysis and the Environment: Recent Developments, Paris, France: OECD, pp.48-49.



- (一) 所謂社會就是由個人所組成並加總
- (二) 所謂效益乃指人類福祉（或效用）的增加
- (三) 所謂成本為人類福祉（或效用）的減少
- (四) 計畫或政策是否應予執行，應取決於社會效益大於社會成本
- (五) 社會效益之計算，基於福利經濟學觀點，將不同社會群體之願付價值（WTP）或願受價值（WTA）加總
- (六) 對低所得群體或受害者須加重其權數
- (七) 以固定的幣值將各種價值貨幣化，消除通貨膨脹因素的影響
- (八) 各期淨效益需經折現始得加總

二、RIA 中主要的 CBA 評估方法

RIA 中的 CBA 方法主要有三⁸⁸，以下分述之

(一) 淨效益現值法（NPV 法）

由於法規或公共政策推動與否，在於是否合乎 CBA 之評估準則，具體表現在淨效益現值上。其評估基本架構為

$$NPV = \sum_{t=0}^T \frac{B_t - C_t}{(1+r)^t} = PV(B) - PV(C)$$

NPV 係指社會淨效益現值（net present value）；PV 係指現值；B 係指效益；C 係指成本；t 為時間；T 為計畫收益與成本付出終期；r 為社會折現率（折現率愈大淨效益值愈小）；Σ 是總和符號（亦即將各期的 B-C 除以 1+r 加總）。

⁸⁸ 郭昱瑩，決策幫手：成本效益分析之概念與實務，T&D 飛訊，30 卷，2005 年，頁 8；孫克難，法規或政策影響評估（RIA）之成本效益分析，財稅研究，第 44 卷，第 3 期，2015 年，頁 18-19。

計算法是將各期 NPV（即總效益減總成本）之現值加總（透過折現率折算出現值）。

決策準則係：當 $NPV > 0$ ，表示有潛在 Pareto 改善，亦即經由 Kaldor-Hicks 補償原則表示的淨效益現值和為正，法規、政策或公共投資值得採行（NPV 愈大愈值得採行）；當 $NPV < 0$ ，表示有損社會福利，法規、政策或公共投資，不值得採行。

（二）益本比法（B/C 法）

在 CBA 架構下，亦可以益本比法表示法規、政策或公共投資執行的可行性。

$$\frac{B}{C} = \frac{\sum_{t=0}^T \frac{B_t}{(1+r)^t}}{\sum_{t=0}^T \frac{C_t}{(1+r)^t}}$$

其評估準則為：當 $B/C > 1$ 時，法規、政策或公共投資值得採行。

（三）內在報酬率法（internal rate of return，IRR 法）

內在報酬率法之方程式為：

$$\sum_{t=0}^T \frac{B_t - C_t}{(1+\lambda)^t} = 0$$

在此法下，需求解方程式，找到一適當、合理且使法規、政策或公共投資之淨效益現值為零（ $NPV=0$ ）的折現率，此即內在報酬率（ λ ）。當內在報酬率（ λ ）大於社會貼現率（ r ）時，則表法規、政策或公共投資值得採行。

（四）社會折現率的擇定（Discounting Rate）⁸⁹

法規、政策或公共投資之存續與影響期間往往長達數十年，其成本、效益在數十年後 1 元的價值必然低於現在的 1 元，為期立基於相同的比較基礎，故須折成現值來衡量。社會折現率若選擇不當，成本與效益的折現值將被高估或低估，進而可能導致錯誤的投資決策。

1. 我國情況

由我國國家發展委員會之公共建設計畫經濟效益評估及財務計畫作業手冊⁹⁰，可知我國採取之社會折現率由 1.789% 到 10% 不等，從各計畫所採用的折現率發現，交通建設一般採用 6% 的折現率；有些計畫採 3% 折現率（例如農業生技園區），此乃依據 30 年期公債平均利率；有些計畫採 2% 折現率（例如文化園區），則是依據 10 年期公債平均利率。由於彼此差異頗大，如何選取適用者，應附有解釋力的基礎。

2. 美國情況

Evans 和 Sezer（2004）估算美國社會折現率約為 4.4% 至 4.6%；Samih Antoine Azar（2009）則估算美國社會折現率約為 3.7%⁹¹；健康、教育與福利計

⁸⁹ 孫克難，前揭註，頁 21。郭昱瑩，前揭註，頁 9。

⁹⁰ 公共建設計畫經濟效益評估及財務計畫作業手冊（上、下）

<https://ws.ndc.gov.tw/Download.ashx?u=LzAwMS9hZG1pbmlzdHJhdG9yLzEwL3JlbGZpbGUvMC85ODYyL2U3ZWU1YTFlLTczZjAtNGViYy1iYmNmLWQ1Y2VhZGQ3NzBmYS5wZGY%3D&n=5YW5sYWx5bu66Kit6KiI55Wr57aT5r%2Bf5pWI55uK6KmV5Lyw5Y%2BK6LKh5YuZ6KiI55Wr5L2c5qWt5omL5YaKKOS4iuWGiiKucGRm&icon=.pdf>；

<https://ws.ndc.gov.tw/Download.ashx?u=LzAwMS9hZG1pbmlzdHJhdG9yLzEwL3JlbGZpbGUvMC8zOC84MjEzMjdjOC03NTNmLTQyMWItYWJlZi01ZTRiMDU4ZDM5OTYucGRm&n=5LiL5YaKNzY5YTJlZDctNDRmZi00MTAwLWJmNjltZDFiM2MyZTE0YTlzlLnBkZg%3D%3D&icon=.pdf>。最後瀏覽日期 2019/8/6。

⁹¹ 顏如玉，公共建設成本效益分析之社會折現率探討，財稅研究，2014 年 1 月，頁 152。

畫為 0 至 12%；農業部、運輸部小於 5%；內政部能源計畫為 6 至 12%；國防部造船計畫及太空計畫為 10 至 12%⁹²。

3. OECD 情況

觀察 OECD (2004) 之 RIA 盤點清單中，列出加拿大的社會折現率為 7.5% 至 12%，平均為 10%；丹麥社會折現率為 6%；歐盟的社會折現率為 4.5%；紐西蘭避免死亡或傷害的折現率為 5% 至 7%，政府舉債之折現率則較低；丹麥自 2000 年起，不含風險之社會折現率（長期投資報酬率）為 3.5%；英國的社會折現率為 3.5%⁹³。

4. 社會折現率擇定之道德風險

論者主張若公共投資考慮保障未來世代利益、外部效益的及政府較民間更具有遠見等看法，基於社會報酬率觀點，則應採取較低的折現率。然而在目前缺乏社會折現率之明確規範的情況下，將存在道德風險，各計畫主辦機關為求計畫順利通過，可能藉由調整折現率操縱評估結果，以致誤導決策進行不當的公共建設，造成政府資源的浪費⁹⁴。

（五）小結：

透過法規、政策或公共投資之淨效益現值大於 0 ($NPV > 0$)，益本比大於 1 ($B/C > 1$)，內部報酬率大於社會折現率等三種評估準則，排定法規、政策或公共投資之優先次序。

以上 3 種評估方法及評估準則均普遍獲得採行，且以淨效益現值法最能呈現社會福祉的增進情形。

⁹² 蕭代基，環境保護之成本效益分析：理論、方法與應用，俊傑出版，2002 年，頁 85。

⁹³ 孫克難，前揭註，頁 22。

⁹⁴ 顏如玉，前揭註，頁 160。

三、社會成本與效益如何計算與評價

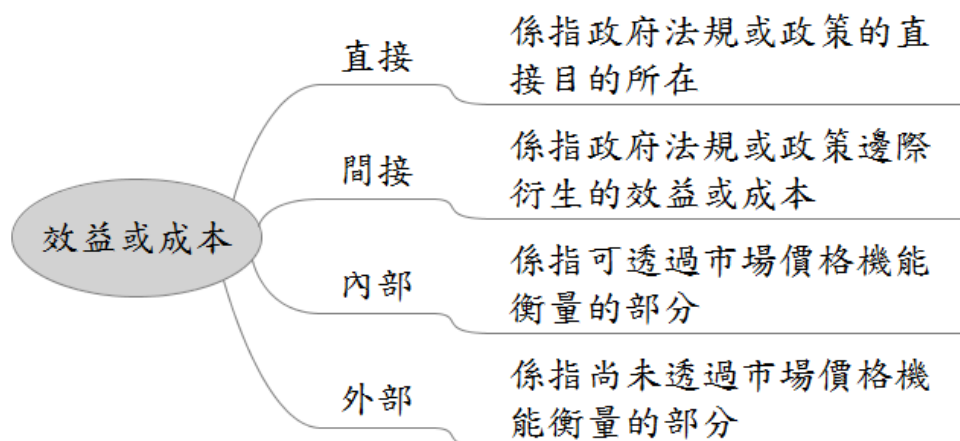
RIA 應考慮者，為整體社會的效益與成本，包括所推動的法規或政策包括哪些面向，社會中受影響的利害關係人（例如民眾、產業、政府及社會團體）如何，進而展開評估。關於效益與成本的分類，一般可將社會效益與成本分為內部的（internal）；外部的（external）、直接的（direct）；間接的（indirect）、有形的（tangible）；無形的（intangible）。

從而從 CBA 的角度言，社會效益或成本列式如下：

$$\text{社會效益} = (\text{內部直接效益} + \text{內部間接效益}) + (\text{外部直接效益} + \text{外部間接效益})$$
$$\text{社會成本} = (\text{內部直接成本} + \text{內部間接成本}) + (\text{外部直接成本} + \text{外部間接成本})$$

直接與間接與內部與外部的效益或成本合稱社會效益或成本。

圖 9 效益或成本的分類（筆者自繪）



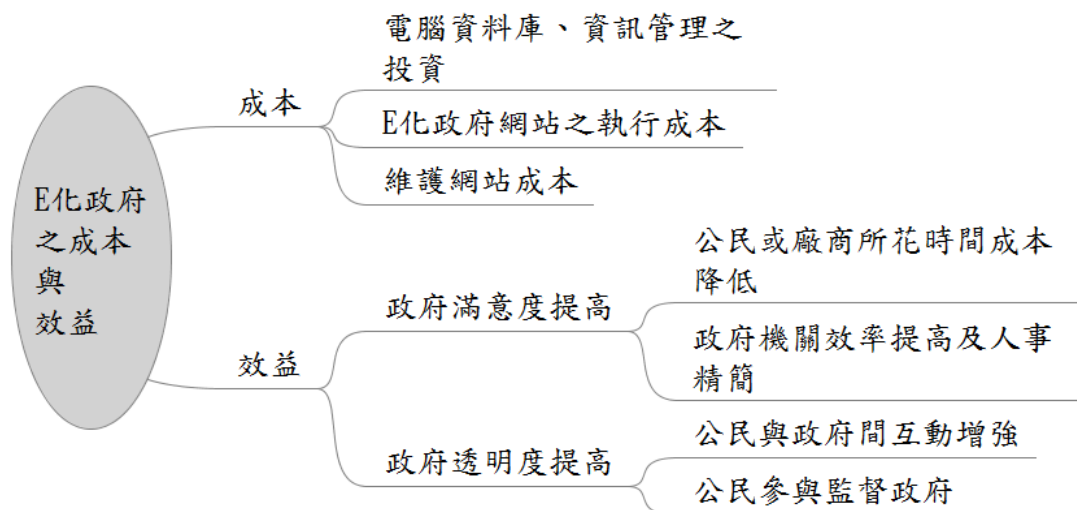
（一）以交通建設計畫之 CBA 為例

成本方面包括興建成本、養護成本、維修成本等；在效益方面，直接效益包括旅行時間節省、行車成本節省、事故成本節省等；間接效益包括土地增值、就業機會等；外部的（不易量化項目）包括空氣汙染程度降低、環境品質改善等。

（二）以推動政府 E 化為例

依據 OECD（2005）《E-Government for Better Government》，政府推動「政府 E 化」之成本與效益，一般狀況整理如下圖⁹⁵：

圖 10 E 化政府之成本與效益（筆者自繪）



然而，電子化政府的成本與效益，在不同利害關係人間自然會有不同影響，須另外進行嚴謹的 CBA，例如透過願付價值法，經由問卷調查：「提供此項電子化服務願付多少錢？」蒐集可靠數據，估算時間成本與交通成本節省等之效益。

⁹⁵ OECD, Public Governance And Territorial Development Directorate Public Governance Committee, 2005, p,82-88.

(三) 以 1999 年台北市透過 CBA 分析採行垃圾費隨袋徵收，試算之⁹⁶：

1. 效益

(1) 垃圾清潔費減量

台北市的垃圾清潔費用，於西元 1999 年達每年三十八億元，有任何成本的減輕都將納入直接效益。

(2) 隨袋徵收反應「污染者付費」公平原則

依台北市環保局統計，台北市在民國 88 年用水多的用戶不一定產生較多的垃圾量，用水少的用戶也不一定產生較少的垃圾，改採隨袋徵收較為公平，納入間接效益。

(3) 隨水費徵收造成心理危險

經統計分析，垃圾費隨袋徵收每戶民眾負擔約 153 元，低於隨水費徵收的 226.8 元。隨水費徵收垃圾費，民眾較不會感受到垃圾費壓力，所以沒有「經濟誘因」讓民眾傾向垃圾減量（直接效益）。實施垃圾費隨袋徵收制度，民眾為了減少垃圾袋的用量，就會自動的減少垃圾的產量，並且增加資源回收分類的意願（間接效益）。

(4) 隨袋徵收是世界潮流

隨袋徵收制度在世界許多先進國家如澳洲、瑞士、美國、日本、韓國已實施多年，跟隨流行，雖不一定納入直接效益，但得納入外部效益（仍須加權）。

2. 台北市政府正確執行 CBA

(1) 試辦實驗區

自八十七年四月一日到七月二十八日試辦垃圾處理費隨袋徵收後，大安區群英里及中山區為試辦區。

⁹⁶ 整理自郭昱瑩，前揭註，頁 12-15。

(2) 實施問卷調查統計分析

在民眾反應方面，依據委託世新大學之民意調查報告顯示，在試辦垃圾處理費隨袋徵收後，有 37.2%之民眾較喜歡隨水費附徵，37.6%之民眾較喜歡隨袋徵收，另有 18.5%之民眾沒意見；在民眾負擔方面，有 22.2%之民眾反應隨水費徵收較便宜，然有 26.1%之民眾認為隨袋徵收較便宜，認為兩者差不多者則有 12.3%；就隨袋徵收之效能來看，有 57.0%之民眾同意或非常同意隨袋徵收可以達成垃圾減量目的；63.2%之民眾同意或非常同意隨袋徵收可以促進資源回收，顯示大多數民眾對隨袋徵收之促進垃圾減量、資源回收功能持肯定態度⁹⁷。

肆、本章結論

所有科學觀點都需要經過反覆實驗，證明其具有可驗證性，法學，作為社會科學的一種亦不能例外，於 1999 年台北市政府推動垃圾費隨袋徵收，不畏引起國人巨大反彈，先以大安區群英里及中山區為試辦實驗區，以科學化數據統計實際付出之成本與收益是否合乎預期；公投陪審團制度亦應從地方性鄰里開始做起。民主毋寧是一項技藝，國家主人有權要求受教育與學習，並且透過反覆操作練習，民主的思維與能量才能由點線面而立體，從蜷曲、匍匐到站立；耕耘地方，才能在全國，大感豐收。

本文將於第五章、第六章，透過質化與問卷統計量化分析，結合本章 RIA 中的 CBA 方法，計算公投制度之立法收益是否大於立法成本，是否能產生淨效益，針對公投制度是否有存在必要性，給出一個有解釋力的說法。

⁹⁷ 郭昱瑩，同前註，頁 14。

第四章 必要性之判斷主體

立法必要性之判斷主體，目前我國是交由立法院判斷，惟參酌 OECD 國家經驗以美國國會審查法為例（參照本文頁 37 以下）誠命 OMB 和 OIRA 須將法規政策之審查報告定期送交國會，可知立法必要性的判斷，得設計由行政權先行，而由立法權事後監督，併透過此等行政權與立法權之間持續性的預測與追蹤成效，反覆驗證立法必要性之有無而為持續性的憲法對話⁹⁸，OECD 國家的經驗是否更有可能符合權力分立制衡與功能最適原則，以下分析之：。

第一節 OECD 國家對於 RIA 監管機構的組織配置

第一項 集中審理的要求

由於 RIA 作為社會科學方法中的一種，必然存在社會科學研究上的通病，即須面對指標不可量化以及資料不精確的難題。由於立法成本與立法收益影響的量化指標不容易確立，立法中所設定的指標存在有不能被定量或不能貨幣化的影響，評估中應當窮盡所有可能被影響的因素，若稍有遺漏即可能因數據不充分，導致評估失敗⁹⁹。我國國發會委託東海大學研究針對影響評估機制在實務上的推動指出五項待解決的問題¹⁰⁰：一、偏重書面陳述概念而缺乏有效落實與執行。二、各種影響評估指標都不同而缺乏「一致性與系統性」的評估構面。三、缺乏對受到影響的特定社會群體或地區持續累積與更新的基線資料而導致評估之準確度失準。四、公務人員執行影響評估之能力普遍不足。五、政策研擬規劃階段的公共參與明顯不足。面對此等困境，比較眾多 OECD 國家可以發現，一

⁹⁸ 參照湯德宗，立法裁量之司法審查的憲法依據，權利分立新論卷二——違憲審查與動態平衡，元照，2005 年 4 月，頁 42。

⁹⁹ 劉寧，論立法成本效益評估制度的發展及改進，地方立法研究，第 3 卷，第 1 期，2018 年 1 月，頁 89。

¹⁰⁰ 我國行政機關建立重大政策社會影響評估機制之研究，受委託單位：東海大學，國家發展委員會編印，2014 年 4 月，頁 34、35、144。

個中央機構對 RIA 的品質控制和監管可起到重要作用。澳大利亞、加拿大、捷克共和國、匈牙利、義大利、韓國、墨西哥、荷蘭、波蘭、瑞典、瑞士、英國和美國都針對 RIA 設有獨立的中央機構，負責立法品質控制，併在加拿大、韓國和英國，這些機構有權要求政府部門修改所起草的法規¹⁰¹。

RIA 分析工具在統治機構中的組織配置上，美國、墨西哥和韓國三個總統制國家在總統辦公室建立審查暨協調機構；英國從行政權出發，設立以下三個主要機構促進立法監管的品質：內閣監管影響辦公室（負責監管的建議、審查和協調）；完善監管小組（Better Regulation Task Force¹⁰²，負責改革的分析、研究和宣傳）；監管問責小組（Panel for Regulation Accountability¹⁰³，負責發現問題，追究責任）。

OECD 指出，儘管監管政策在很大程度上必須倚賴優質的監管系統、方法、工具，但如果不設置適當的機構以確保監管落實，監管工具就將毫無用處¹⁰⁴。OECD 並建議國會審查立法的方法應與行政權在作立法評估前所採用的監管品質方法明確一致，二者可以相互增強¹⁰⁵，易言之，立法權與行政權之間須透過 RIA 的報告進行有針對性的、能對焦的、在同一頻率上的討論和對話。

1996 年，只有 14 個 OECD 國家成立了專門機構負責從中央政府的視角在國家行政管理過程中推動監管政策，監控和報告監管改革及監管品質情況；而到了

¹⁰¹ Nick Malyshev, *The Evolution Of Regulatory Policy In OECD Countries*, OECD, p6. This paper draws extensively from *Regulatory Policies in OECD Countries. From Interventionism to Regulatory Governance*, Paris, 2002 and a series of OECD Regulatory Reform Reviews, available at www.oecd.org/countrylist/0,2578,en_2649_37421_1794487_1_1_1_37421,00.html.

¹⁰² OECD Working Party On Regulatory Management And Reform Designing Independent And Accountable Regulatory Authorities For High Quality Regulation, *Proceedings of an Expert Meeting in London, United Kingdom*, 10-11 January, 2005, p49.

¹⁰³ *Better Regulation In Europe: United Kingdom*, The Development Of New Regulations, OECD, 2010, p90.

¹⁰⁴ Nick Malyshev, *op. cit.*, p16.

¹⁰⁵ Nick Malyshev, *op. cit.*, footnote 7.

2005 年，這些國家的數量增加到了 23 個 (OECD 2005)。這些機構為監管制度的體系和品質帶來了重要改進¹⁰⁶。

韓國，亦已依法成立監管改革委員會，擁有「制定和協調監管政策以及審批監管法規的一般授權」(“general mandate to develop and coordinate regulatory policy and to review and approve regulations.”)。該機構的成員包括總理、大批專家和六位部長。在丹麥，成立了監管委員會，負責監督和管理全面立法事務，確保監管影響得到適當評估。這是部門間協調的另一個範例，因為首相辦公室以及財政部、司法部、經濟事務部和貿易部都參與進來¹⁰⁷。因為 RIA 的發展確實不容易，大部分 OECD 國家認為，若要取得進步，設置強大的中央政府監督機構是勢在必行。在許多 OECD 國家，監督機構都被置於政府核心位置——有時與政府部門和監督機構處於同一級別——受到首相的監督，或與預算機構直接聯繫在一起。負責評估監管品質的最早機構之一是成立於美國的總統行政辦公室管理和預算辦公室下設的資訊和監管事務辦公室 (Office of Information and Regulatory Affairs, OIRA)；在英國，內閣辦公室內的改善監管委員會全面負責政府的監管政策。在墨西哥，經濟部下設的聯邦監管改善委員會起到監督機構的作用，從而確保監管品質¹⁰⁸。

其他國家往往在達成共識的基礎上，選擇了成立規模較小、較為分散的機構。丹麥的監督機構在結構上較不正式且比較分散，由監管委員會負責協調部門機構，確保他們準確找出政策問題，評估影響，以及考慮「指揮與控制」監管模式的替代方案¹⁰⁹。

¹⁰⁶ OECD (2005b), Designing Independent and Accountable Regulatory Authorities For High Quality Regulation, available at www.oecd.org/dataoecd/15/28/35028836.pdf, Paris.: p76-87.

¹⁰⁷ Nick Malyshev, The Evolution Of Regulatory Policy In OECD Countries, op. cit. OECD, p16.

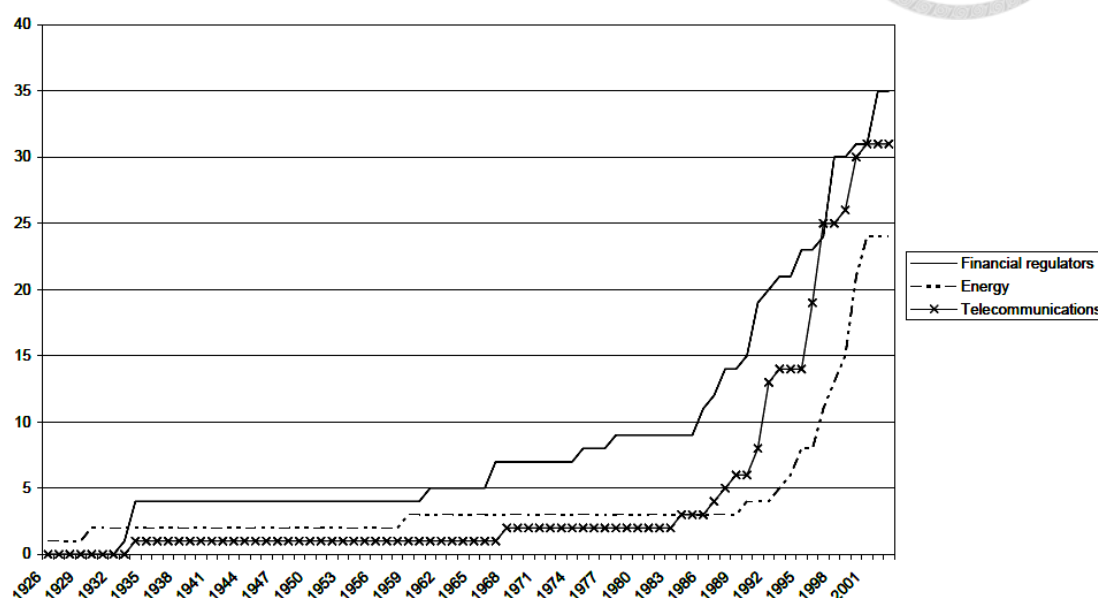
¹⁰⁸ Nick Malyshev, op. cit., p17.

¹⁰⁹ op. cit., p18.

第二項 獨立性的要求

在 1980、1990 年代開始，OECD 國家普遍開始採用賦有獨立性的 RIA 監管機構，可參考下圖。

圖 11 OECD 國家 在金融監管、能源、電信事業上監管機構獨立性發展之趨勢¹¹⁰



壹、獨立性的正面影響

賦予 RIA 機構在統治機構中的獨立性，關鍵好處在於避免政治和私人利益的干擾、提高監管效率¹¹¹。本文認為賦予 RIA 機構在統治機構中的獨立性能夠避免行政權一方面作為制度的擬文者、一方面又作為制度的監管者，讓二者角色分離，避免球員兼裁判。

¹¹⁰ 有關獨立監管機構統計資料的蒐集可參考 OECD (2005b), Designing Independent and Accountable Regulatory Authorities For High Quality Regulation, available at www.oecd.org/dataoecd/15/28/35028836.pdf, Paris., p76-87.; Nick Malyshev, op. cit., p27.

¹¹¹ Nick Malyshev, op. cit., p20.

貳、獨立性的負面影響

設置賦有獨立性的監管部門意味著對行政權和立法權權力的正面挑戰。在大部分 OECD 國家，它們在權力分立的架構中是一種特殊存在，既不直接由公民選舉產生，也不受制於行政一體原則。且隨著獨立監管部門權力與功能的擴張，獨立的 RIA 機構可能形成所謂「微型政府」（governments in miniature），在傳統權力分立的理論與實際，原本監督制衡的功能，各統治機構將如何負擔政治責任，都要面臨新的挑戰¹¹²。

參、獨立性之確保

跨越政治週期的較長任期可確保監管機構最大程度的獨立性；充足的資金來源是確保獨立性的重要手段。OECD 國家混合採用了以下方法：直接向被監管實體徵收費用、由國家中央預算撥款、國家預算與徵收費用併行¹¹³。

第二節 我國對於立法必要性之判斷機構

我國在三權分立（五權）的架構之下，立法權偶爾怠惰、濫用、逾越，立法品質青黃不接¹¹⁴，我國的司法權看在眼裡，心裡焦急，遑論司法不語，簡直是過動兒，連珠價地作出大法官解釋，渾忘了司法釋憲者應胸懷權力分立制衡的理論與實際、民主制度之反省（包括司法釋憲者對自身在民主制度中的角色及其自缺民主正當性基礎之認知）、自身未必事事都更為專業、理應體察特定議題之社會共識，而在審查不同類型之案件時，能有所把持，衡量，對於政治部門已作之決

¹¹² op. cit., p20-21.

¹¹³ op. cit., p24-25.

¹¹⁴ 對於政府「五院」的工作表現，民調顯示，最不满意的是立法院，高達 61.1%，最满意的是行政院 39.6%。五院整體工作表現排行榜中，在「表現滿意排行榜」中，以行政院 39.6% 最高，其次為考試院 29.9%、立法院 29.5%、監察院 24.6%，司法院以 24.3% 墊底。而「表現不滿意排行榜」中，民眾最不满意的是立法院 61.1%、司法院 58.7%、監察院 55.3%、行政院 47.8% 與考試院 43.6%。引用連結 <https://newtalk.tw/news/view/2017-09-17/98020>，最後瀏覽日期 2019/8/6。

定要介入到多少程度¹¹⁵。面對此一民主困境，有沒有更接地氣，符合台灣特色的解決方法，本文企圖提出建議，以下說明之。

第一項 我國應就 RIA 分析設置專責機構

依 103 年 1 月 15 日行政院政務會談決議，「為健全國內法制環境，行政院委請國家發展委員會協助各部會強化辦理 RIA 作業。為協助公務人員精進相關評估能力，國發會自 103 年起辦理訓練課程；104 年由行政院人事行政總處將訓練納入公務人力中心常態法制訓練課程。近期為進一步精進我國 RIA 作業品質，國發會參考各國（如澳洲、紐西蘭、加拿大等）作法，於 106 年 8 月提出「法規政策影響評估作業手冊」，簡介相關作業步驟之精神與要項等，供各機關納入後續實務操作參考運用。期藉此引導行政機關之政策首長、業務（法制）人員認識 RIA 的基礎步驟及操作方式，協助各部會踐行並強化相關程序，提升我國法制作業品質，使其更臻於完善¹¹⁶。」可知目前我國並未計畫將 RIA 分析評估方法設立專責機關負責，並未建立集中審查制度，而是採分散監管方式。

第二項 我國統治機構在立法必要性之認定上發生歧見時之處理

壹、以大法官釋字 748 號解釋為例

經查，我國大法官釋字 748 號解釋「……民法第 4 編親屬第 2 章婚姻規定，未使相同性別二人，得為經營共同生活之目的，成立具有親密性及排他性之永久結合關係，於此範圍內，與憲法第 22 條保障人民婚姻自由及第 7 條保障人民平等權之意旨有違。有關機關應於本解釋公布之日起 2 年內，依本解釋意旨完成相

¹¹⁵ 可參考釋字 571 號解釋林子儀大法官協同意見書。

¹¹⁶ 國家發展委員會 https://www.ndc.gov.tw/Content_List.aspx?n=0CF7EEAD9B7962E3。最後瀏覽日期 2019/8/6。

關法律之修正或制定。至於以何種形式達成婚姻自由之平等保護，屬立法形成之範圍。逾期未完成相關法律之修正或制定者，相同性別二人為成立上開永久結合關係，得依上開婚姻章規定，持二人以上證人簽名之書面，向戶政機關辦理結婚登記。」係屬以「剛性解釋替代立法」¹¹⁷使司法權與立法權存在緊張關係，有侵害權力分立的徵兆，應更審慎為之。易言之，有無立法之必要性的認定主體，依照大法官 748 號解釋的脈絡，得由 15 人大法官中 8 人以上，以多數決認定有無立法必要。

貳、本文意見

我國應參考 OECD 模式下對獨立監管機構的要求，以及美國經驗中以 CBA 模式依照國會審查法在總統權限下依照總統的行政命令設置具有獨立性職權、不受制於行政與立法權的、具體個案審查的、具任期保障的、資金來源充足的 OMB、OIRA，負責持續預測追蹤立法之必要性、立法的成本、收益的統計分析資料，並定期向國會提出報告；就我國現行五權分立的架構下，監察院為國家最高監察機關，可續行五權分立的結構，或仿效 OMB 將監察院收編於總統權之下，承擔全國法規政策影響評估分析之重責大任，不論是從功能最適，還是民主正當性的角度觀察，毋寧較為符合權力分立制衡原則，能避免單一憲法機關的偏見與專斷，且更有效率。

第五章 公民投票制度存在必要性之質化分析

本章將以文獻回顧夾敘夾議的方式，探討學者專家對於公投制度的正反立論，併將之作為本研究設計問卷的基礎，於第六章與民眾的回應交叉比對分析，以下分析之。

¹¹⁷ 許宗力，憲法法院作為積極立法者，憲法解釋之理論與實務研討會，第 11 屆，2017 年 11 月。

第一節 支持公民投票制度的立論

直接民主制度¹¹⁸，讓人民本質地直接介入政府的決策，包括監督預算的編列與執行，確實能夠滿足個人想要完全掌控自己人生的想望。從此角度觀察，公投民主制度是最符合主權在民理念的政治制度¹¹⁹。另一方面，政府能透過公投極大化政府決策的正當性，作為政府決策最有效的背書¹²⁰，似乎是皆大歡喜的制度，本節將以文獻回顧夾敘夾議的方式探討公投制度的積極面向。

第一項 公民投票屬於「天賦人權」

依照公民投票本身之民主價值而言：公民投票屬於「天賦人權¹²¹」。「真正的民主，需要人民對公共事務有參與、決策的機會，公民投票是人民本來就有的權利，不是因為憲法或法律的賦予而擁有。民選首長、民意代表，怎可阻止人民行使主人權利呢？¹²²當人民要求政府舉辦公民投票來決定公共政策時，行政機關如果不肯答應，就是想行政專制。而國會當然有責任去制定公投法律，規範具體的操作方法使公投得以順利運作，如果國會藉拒絕制定公投法來阻止人民行使權利，便是想要獨攬政策決定權，遂行國會專制¹²³。」

¹¹⁸ 「直接民主」(direct democracy)並不是與「間接民主」全然互斥的概念，相反地，直接民主，在相當程度上，須仰賴代議士發動。是，有學者使用「公投民主」一詞，讓用語更精準。可參考徐永明，公投民主與代議民主的關係—以台灣經驗為例，林佳龍主編，民主到底：公投民主在台灣，台北：台灣智庫，2007年，頁51-52。

¹¹⁹ 高永光等著，政治學與現代社會，台北：威仕曼文化，2009年6月，頁228-241。

¹²⁰ 曲兆祥，公民投票理論與臺灣的實踐，台北：揚智文化，2004年，頁21-56。

¹²¹ 林水吉，從政治參與觀點探討公民投票的立法建制，通識研究集刊，第8期，開南管理學院通識教育中心，2005年12月，頁141；李明峻，國際法上的公民投票，林佳龍主編，民主到底——公投民主在臺灣，臺北，財團法人臺灣智庫，2007年7月，頁88；Rousseau, "Du contrat social Livres I à IV", Texte Intégral, Paris: Nathan, 2001年, p. 28, 轉引自李昌麟，全球公民投票制度之探討，全球政治詩論第六期，2004年4月，頁126。

¹²² 參照中華民國憲法第2條規定：「中華民國之主權屬於國民全體」。

¹²³ 林義雄，核四爭議答客問，問與答第三點，台北：慈林基金會，2001年2月。

第二項 民調結果支持公投制度

依據 2003 年 11 月 27 日提案人蔡同榮之公民投票法草案總說明中言及「……行政院研考會曾於一九九九年三月十日至十二日期間·針對台灣地區二○三二位二十歲以上公民進行民意調查,結果有百分之七十二公民贊成用公民投票來決定國家重要政策(持非常贊成意見者百分之四十六點六,贊成意見者百分之二十五點四),持反對意見者僅占百分之十九點九,(包括非常不贊成者百分之七點七,不太贊成者百分之 12.2)。國民黨中央政策委員會於 2009 年 9 月 26 日,公布一份核四相關民意調查結果,有高達七成八民眾贊成以公民投票決定核四的最後命運。此外,大多數民間報紙也數次以社論表達對公民投票制度的支持。顯見公民投票制度之建立,已成為國內主流民意¹²⁴。」

本文認為,民調的結果可能可以用來作為支持任何一項政策或立法制度的輔助數據,但可能就唯獨是公投法的制定不行,因為這其間可能會有邏輯上的矛盾。申言之,公民投票制度「本身就是一種民調」,並且是一種效力超強的民調,有法律上拘束力的民調,要遵循權力分立等各種憲法原理原則分際的民調。如果將上述蔡同榮立委所付之總說明所引用之民調比喻為母親,而將公投法比喻為其子,依照子法之效力不得凌駕於母法的原則,則公投制度的效力恐怕就不能超過一般新聞媒體所作出的民調。

第三項 凝合國家、民族的統一性

公民投票制度雖然人民只能在有限理性之下喝采或喝倒彩,但是卡爾·施密特肯定透過公民票決作為一種非制度性的、在議會以外的,與議會並行的、具有最高民主正當性的「立法者」,藉由此種非制度性的權力運作,來凝合國家(與

¹²⁴ 立法院公報第 92 卷,第 54 期,院會紀錄,頁 120。

民族)的統一性¹²⁵。然而在公投極易造成多數暴力之下（詳後述），究竟如何凝合國族的統一性，仍存疑義。

第四項 公民投票是時代潮流

表 1 世界民主典範國民眾對於公投民主治理的態度¹²⁶

	美國	奧地利	澳洲	加拿大	捷克	芬蘭	德國	大不列顛	荷蘭	紐西蘭	瑞士
非常同意	12%	44%	15%	19%	26%	18%	35%	19%	16%	22%	22%
同意	52%	37%	48%	47%	38%	37%	46%	48%	50%	49%	62%
中立	27%	11%	23%	21%	23%	23%	10%	23%	20%	18%	12%
反對	8%	6%	11%	11%	10%	17%	7%	8%	11%	8%	4%
非常反對	1%	3%	2%	2%	4%	6%	2%	2%	4%	3%	1%
贊成比例 (非常同意+同意)	64%	81%	63%	66%	64%	55%	81%	57%	66%	71%	84%

世界民主典範國家中的民眾對於藉由公投制度來決定國家重大決策的同意比例，普遍高達超過六成。顯示世界各國諸多有經驗的公投民主制度能獲得人民的高度認同。

第五項 提高政治參與、落實主權在民

透過公投可以獲得最大的民主正當性¹²⁷。卡爾·施密特強調人民意志的表達即「透過吶喊方式的喝采，透過一種被視為當然的、明顯的、無所非議的『人民的』在場」如此言之，「民主情感的力量愈是強烈，愈能夠確定地認識到民主即有別於無記名投票之登記這類的系統。」人民聲音的表現不是透過議會式民

¹²⁵ 蔡英文，人民主權與民主：卡爾·施密特對議會式民主的批判，人文及社會科學集刊，22(2)，2010年，頁170。

¹²⁶ 郭銘峰、詹富堯、王鼎銘，規範認知與實然參與的罅隙：臺灣民眾在直接民主治理機制下的分析，政治學報，第56期，2013年12月，頁31。

¹²⁷ 許宗力，憲法與公民投票—公投的合憲性分析與公投法的建制，憲法與法治國行政，1999年3月，頁35-36。

主，而是當人民一旦出現於公共領域中吶喊喝采，即體現人民的意志¹²⁸。在憲政民主國家，每一種國家權力都在權力分立的原則下以「職權」（Kompetenz）的型態表現，每一種統治機構（包括司法權）都必須具備憲法所要求的權力正當性，而在民主國家，這種正當性只能來自於人民。基於此，若要問人民的意志要如何表達、展現，理論上，人民都有直接參與並且行使的可能性¹²⁹。透過公民投票，充分溝通討論，有助於「相對真理」的辯明。鼓勵人民踴躍參與，無論親自投票與否，皆使投票結果更趨於客觀、正確¹³⁰。

第六項 創制、複決的制衡功能是立憲者的刻意安排

壹、歷史解釋上

直接民主在憲政下的主要方式是創制、複決、公民投票。創制、複決的監督制衡代議士的功能已為孫中山先生所慮及，希望國大代表「只盡其能，不竊其權¹³¹」，是可以從歷史解釋上窺知立憲者，並不排除在間接民主的主幹下，以直接民主為輔。

¹²⁸ 蔡英文，人民主權與民主：卡爾·施密特對議會式民主的批判，人文及社會科學集刊，22(2)，2010年，頁153；李俊增，從Schmitt之民主理論論臺灣三二〇公投，政治科學論叢，第26卷，2005年12月，頁9。頁9。

¹²⁹ 蔡宗珍，從憲法層面看公民投票的爭議，全國律師，2003年11月，頁74。

¹³⁰ David Butler & Austin Ranney，Theory, p.14-15。林水波、邱靖鈺合著，公民投票 VS 公民會議，台北：五南，2006年9月，頁78。

¹³¹ 孫中山，中華民國建設之基礎，國父全集（第二冊），近代中國出版社，頁351；湯德宗，論直接民主的制度設計，行政院版「創制複決法」草案評析，翁岳生教授七秩誕辰祝壽論文集，2002年，頁477。

貳、文義解釋上

一、憲法中有關複決之規定

- (一) 1946 年憲法本文 17 條「人民有選舉、罷免、創制及複決之權。」
- (二) 憲法 136 條「創制複決兩權之行使，以法律定之。」
- (三) 憲法增修條文第 1 條 1 項「中華民國自由地區選舉人於立法院提出憲法修正案、領土變更案，經公告半年，應於 3 個月內投票複決，不適用憲法第四條、第一百七十四條之規定。」
- (四) 憲法增修條文第 4 條 5 項「中華民國領土，依其固有疆域，非經全體立法委員 1/4 之提議，全體立法委員 3/4 之出席，及出席委員 3/4 之決議，提出領土變更案，並於公告半年後，經中華民國自由地區選舉人投票複決，有效同意票過選舉人總額之半數，不得變更之。」
- (五) 憲法增修條文第 12 條「憲法之修改，須經立法院立法委員 1/4 之提議，3/4 之出席，及出席委員 3/4 之決議，提出憲法修正案，並於公告半年後，經中華民國自由地區選舉人投票複決，有效同意票過選舉人總額之半數，即通過之，不適用憲法第一百七十四條之規定。」

二、公投制度存在之必要性實乃憲法之誠命

具體而言，如何創制、複決自然有賴公投法的後設，可推知公投制度之存在實乃憲法之誠命；反過來說，如果不欲制定公投法，則需要修憲，然而有趣且值得注意的是，若不要公投制度，需要修憲，然而修憲，依照憲法增修條文 12 條需要公投，但是又不想要公投，從此陷入無限循環，此輪迴就如同瑞士蘇黎世大學法學教授安德魯斯·奧爾所說的：「假設我們今天說不再公投了，那麼這件

事情也必須通過公投來決定——要求人民自己交出權利，幾乎是不可能的，所以回不了頭¹³²。」

故本文認為，參酌針對平等接近使用傳播媒體權，人民要求國家立法設置國家通訊傳播委員會（釋字 364 號參照），始得以公平實現合理分配有限之電波頻率，暫且不論公投制度的優缺點，實施公投制度是否利大於弊，依照憲法優位、依據基本權客觀規範面向之保護義務功能、組織暨程序保障功能、制度性保障功能，人民都有權要求立法機構積極設置能通過比例原則檢驗之公民投票制度¹³³。

第七項 監督監督者，避免議員、政黨扭曲人民意志

盧梭曾經說過：「英國人民自以為是自由的，他們是大錯特錯了。他們只有在選舉國會議員的期間，才是自由的；議員一旦選出以後，他們就是奴隸，他們就等於零了。」¹³⁴。為何代議團體形成之後，其運作傾向常不符選民期待，甚至是悖逆？誠然，代議團體因為掌握了全國或地方人民的政治權力，而有可能於任職期間，受到特定利益團體的遊說，影響其原本以大眾福利為考量的決策方向，導向個人私利的決策取向。誰來監督監督者，誰來監督國會，美國、德國、日本的媒體也許能發揮第四權的功能¹³⁵。我國呢？從民主制衡的角度觀察，只有透過比民主程序更民主的方式¹³⁶。然而，在此又由誰來監督監督監督者？申言之，公投決定為人民自我統治之展現，統治者與被統治者合一，具有最高民主正當性，

¹³² 瑞士蘇黎世大學法學教授安德魯斯·奧爾，跟瑞士專家聊聊：公投是不是「多數人暴政」？https://theinitium.com/article/20160727-international-Swissexpert-Referendum/?utm_medium=copy © 端傳媒 Initium Media。最後瀏覽日期 2019/6/14。

¹³³ 吳庚，憲法的解釋與適用，自版，2004 年 6 月，頁 123-124。

¹³⁴ 參見盧梭著，何兆武譯，社會契約論，台北：唐山，1987 年，頁 147。

¹³⁵ 林子儀，新聞自由的意義及其理論基礎，言論自由與新自由，月旦出版，1994 年 10 月，頁 61。

¹³⁶ 李惠宗，對立法權制衡機制之探討，月旦法學雜誌，109 期，2004 年 6 月，頁 94。

此時，已無由行政權或立法權監督之餘地，有些國家例如瑞士、法國甚且認為公投結果亦不受司法審查¹³⁷，以法國來說，憲法委員會僅得就「法律案」為違憲審查，一旦經由公投通過的「法律」即被認定是「國民主權的直接表達」，憲法委員會無權審查。本文認為，當監督者與被監督者合一的場合，唯有穩定地、有系統地提昇國人的民主水平，自我省察的能力之外，別無他法。

第八項 從全民普選總統扮演的角色與正當性思考 公投制度

總統斡旋、調停於立法、行政、司法三權中間，作為中立的、調節性的權威代表，論者引用卡爾·施密特的話描述超越黨派身為中立第三者的總統的功能在於「客觀性與遠見的精神，他有能力基於維護相對正確性與正義的角度，來界定衡量的比重，並協助理性取得勝利。」並且作為一位執政者，必須在任何情況下都能實際統治，享有實際的權力。面對議會內部的多元多角勢力的分裂、分贓，唯有透過公民票決產生集權威與權力於一身的總統，施行例外狀態的政治決斷，發布緊急命令，進行行政一體的管轄，才能挽救憲政的統一性。這種由民選總統的統治狀態奠基於「公投式的民主的正當性上，並實踐於這個脈絡當中。」公民票決，這種人民意志的表現超越了任何既定的規範，是當下即是。施密特併援引盧梭的觀念，強調當被代表者(即：人民)在場發言，代表者必須靜默無語。如果議會被它代表的人民所反對，它就必須退居背後。施密特以此論證這種公投式的、非代表性的直接民主的意義¹³⁸。

¹³⁷ 李俊增，公民投票及其隱含之人民概念，高大法學論叢，2016年3月，第11卷2期，頁203。

¹³⁸ 蔡英文，人民主權與民主：卡爾·施密特對議會式民主的批判，人文及社會科學集刊，22(2)，2010年，頁166。

第九項 對抗專家政治¹³⁹

當代台灣社會充斥著各樣專家學者¹⁴⁰，專家化的結果，往往讓人民與政府貌離神離，溝通出現嚴重代溝¹⁴¹。公投制度，可提供平台，使人民與專家共同參與，使專業更符合人民之想望。

此外，政治學家漢娜·鄂蘭即曾經對代議民主政治提出批判，她指出，在歷史發展的脈絡下，代議體制確實曾經替想要參與政治，同時有能力參與政治的人打開了一道從政之門，幫助歷史結束了專制或君主制度。惟，當代代議制度的「參與性特徵」已經日趨衰頹，而出現危機。這樣的危機，其原因可能有二：第一，政黨在民主政治中崛起，成為民意的媒介組織，使得民意的真實影響力趨於薄弱；第二，由於官僚體系的擴張，令人民的發聲力道變得更微弱¹⁴²。

¹³⁹ 許宗力，憲法與公民投票—公投的合憲性分析與公投法的建制，陳隆志主編，公民投票與台灣前途，台北：前衛，1999年，頁93-124。

¹⁴⁰ 「營養學權威、氣象學權威...」4大權威猜是誰？2015-05-26〔自由時報即時新聞／綜合報導〕四大權威來啦！你知道地質學權威、Google Map權威、氣象學權威、營養學權威分別是誰嗎？「靠北就可」在臉書分享四大權威照片，曾在臉書上說「下雨造成地震」的藝人炎亞倫、在公開場合說「社子島是島」的國民黨中常委連勝文、「白海豚會轉彎」的副總統吳敦義、「豆漿鈣含量有90%」的北市前市長郝龍斌，紛紛被封為地質學權威、Google Map權威、氣象學權威、營養學權威。<http://news.ltn.com.tw/news/life/breakingnews/1329576>，最後瀏覽日期8/7/2019。

¹⁴¹ 政府相關與人民需求脫節的言論可參考：馬「85%台灣人有房」東森新聞，<http://www.ettoday.net/news/20150320/481245.htm>，最後瀏覽日期2015/06/02。

¹⁴² 關於漢娜·鄂蘭對代議民主制度的批判，整理自江宜樺，自由民主的理路，2001年，台北：聯經，頁216-220。

第十項 盧梭謬論

盧梭認為，指望將法律最後交人民通過，須符合兩個基本條件：一則是小國寡民；二則是自給自足的農業，並帶來繁榮的經濟（盧梭認為藝術、科學及商業的發展，刺激市民在私領域的欲望，對公共事務較為冷漠¹⁴³。）

盧梭所述的第二點基本條件不合當代現實。反之是愈高社經、高所得的國家，愈都市化的國家，其憲法在創制複決投票的規範愈顯積極。

至於盧梭所提出的第一點基本條件，當代實施公投民主的國家要比盧梭所提及之「每個人皆彼此認識」的共同體大的多了。盧氏認為在歐洲唯有一個科西嘉島(Corse)，該島上「人民擁有立法的能力」。然而事實上很多國家如瑞士、美國加州、法國、義大利等皆能順暢推動當代的創制複決投票，同時投票人口甚至達數百萬，數千萬。

第十一項 公投是單行道

「假設我們今天說不再公投了，那麼這件事情也必須通過公投來決定——要求人民自己交出權利，幾乎是不可能的，所以回不了頭¹⁴⁴」。本文認為，瑞士的公投制度是寫在憲法本文之中，然而我國公投制度是依公民投票法而實施，申言之，是否要再次以鳥籠將公民投票權利囚禁，在我國，亦僅須以國會為之即可。

¹⁴³ 李昌麟，全球直接民主治理模式與創制複決投票系統分析，法政學報，第二十六期，淡江大學公共行政學系公共政策研究所，台灣 淡水，頁 34-35。

¹⁴⁴ 瑞士蘇黎世大學法學教授安德魯斯·奧爾，《跟瑞士專家聊聊：公投是不是「多數人暴政」？》https://theinitium.com/article/20160727-international-Swissexpert-Referendum/?utm_medium=copy © 端傳媒 Initium Media。最後瀏覽日期 2019/8/6。

第十二項 公民投票是公民紓解不滿的管道之一

如果社會裡有許多意識形態，彼此不滿，多一種參與的管道，適時紓解不滿，有助於穩固社會¹⁴⁵。

於當代台灣政治環境下，人民在中國國民黨、民主進步黨的兩黨架構下，亟為渴望「第三勢力」的崛起。實然，台灣人「目前」急需尋找一個政治憤懣的宣洩出口。申言之，國人想要行使憲法上賦予其之廣義的參政權，卻因為種種法律限制，或各種荒腔走板的制度設計，例如罷免制度的嚴格門檻以及無視於罷免制度存在的前提應以選舉時採取絕對多數決為前提等等，實質架空國人的參政權。基於無奈，國人期待所謂「第三勢力」的救援。殊不知，第三勢力，本來有清新的形象，但是渠等在沒有包袱時地慷慨激昂、高談闊論、針砭時事、指點江山之後，仍然跑回來選舉市長、議員或立委。姑不論，這些人是為了公益還是私益而參選，惟令國人最擔心的，恐怕還是「代議政治的異化」，也就是怕這些「清新」¹⁴⁶，換了位子又再度換了腦袋。

¹⁴⁵ Thomas E. Cronin, *Direct Democracy: The Politics of Initiative, Referendum, and Recall* (Cambridge, Mass.: Harvard University Press, 1989), p. 182.

¹⁴⁶ 林飛帆接民進黨副秘書長：全力以赴打贏 2020 選戰，自由時報 <https://news.ltn.com.tw/news/politics/breakingnews/2853019>；黃國昌不排除參選立委，蘋果即時，<http://www.appledaily.com.tw/realtimenews/article/new/20150517/611660/>，最後瀏覽日期 2019/8/6；台灣學運領袖陳為廷宣佈參選立法委員 http://www.bbc.com/zhongwen/trad/china/2014/12/141209_taiwan_student_leader，BBC 新聞，最後瀏覽日期 2019/8/6；柯文哲效應 立委選戰吹素人風，包括苗博雅、洪姊姊洪慈庸、洪舅舅胡世和，以及洪案律師胡博硯、邱顯智；尤瑞敏 <http://udn.com/news/story/7741/913553-%E6%9F%AF%E6%96%87%E5%93%B2%E6%95%88%E6%87%89-%E7%AB%8B%E5%A7%94%E9%81%B8%E6%88%B0%E5%90%B9%E7%B4%A0%E4%BA%BA%E9%A2%A8>，聯合新聞網，最後瀏覽日期 2019/8/6。

第十三項 公投民主有助於施政順暢

當統治機構陷入僵局或怠惰消極不作為，或因政策敏感，沒有官員願意作出決定，公投民主直接立法或直接給予行政正當性，當可有效解決僵局¹⁴⁷。舉例而言，瑞士在1989年，廢除軍隊的創制案雖遭公投否決，但瑞士政府鑑於有35.6%的公民同意廢除，遂折衷地於事後推動精兵政策¹⁴⁸，在台灣，亦不時有是否應縮減國軍軍備的爭議¹⁴⁹，此種爭議具有高度價值判斷，且難謂沒有號召國人心思一起討論之實益，此種敏感事項若欲交由行政權或立法權來定奪，或許能透過全民公投的背書做後盾，就算沒有過半的民意，例如上述35.6%的民意，也是能給政府作為或不作為實際支持或反對，避免統治機構無所措其手足，舉棋不定的僵局。

第二節 反對公民投票制度的立論

第一項 不可能所有公民皆具有明智投票的能力

是否每一個具有投票權之人皆有能針對複雜的政策，諸如憲法變遷、社會公共政策，以及重大道德爭議進行瞭解，並為決策？學者指出，政治領域複雜專業，民眾無法短期間、通盤了解該公民投票議題，且公民無法像代議士長期關心政治議題，有充實的知識量為後盾，導致最後的公投決定往往是依照媒體或親友

¹⁴⁷ Harlan Hahn and Sheldon Kamieniecki, *Referendum Voting: Social Status and Policy Preferences*(New York: Greenwood Press, 1987), pp.16-17.

¹⁴⁸ A. H. Trechsel and H. Kriesi, "Switzerland: the Referendum and Initiative as a Centrepiece of the Political System," in Gallagher and Uleri ed., *The Referendum Experience in Europe*, 1996, p.193.

¹⁴⁹ 稱「國防靠和平」被曲解 郭台銘：中國人為什麼要打中國人？風傳媒，https://www.storm.mg/article/1226505?srcid=7777772e73746f726d2e6d675f31343463646465323739353165386536_1557995577，最後瀏覽日期2019/8/6。

間互相傳送不完整的資訊而做出的判斷¹⁵⁰。對此，本文認為，此批評在任何公民行使投票權的場合，似乎都無法避免。民選總統、市長時，人民是怎麼作出決定呢，或多或少也是受到親友、媒體的影響¹⁵¹。公民投票是對事不對人，若公民有能力、有必要，也足夠明智可以民選民意代表，卻無法對「事」作出明智的選擇，這樣可能也無法自圓其說¹⁵²。但本文又認為，對事跟對人可能還是有本質上的差別。畢竟選擇出「菁英」確實可能相對容易，公民可能不會知道愛因斯坦的相對論是如何證成的，允許公民用投票表決決定愛因斯坦計算的公式是否正確也顯得荒謬，但是公民還是可能「正確的」選擇了富蘭克林·羅斯福，而由小羅斯福總統找到了愛因斯坦、費米、費曼、馮諾依曼、吳健雄等等不計其數的偉大科學家，曼哈頓計畫的成功，就結果來說，總算是阻止了當時希特勒、墨索里尼、東條英機的野心。另一方面，柏拉圖則持反對立場，他親眼見證了雅典的滅亡和蘇格拉底的死亡，在他書寫《理想國》（The Republic）的時候，鄙視民主的柏拉圖認為，一個國家的統治者，應該是不受既有階級限制的「哲學家皇帝」，他對下必須有同理心去理解底層人民的辛苦，對上，必須有上層階級的統治眼光和手腕。「哲學家皇帝」定義為「那些愛好真理的人」，且兼備「專業」與「德性」

¹⁵⁰ 謝復生，主權在民的體現或民粹主義的濫用，問題與研究，第35卷，第7期，1997年7月，頁38-46。

¹⁵¹ 雅典的「貝殼放逐法」可說明此一情形。這是一種「具有民主精神」的投票方式，是雅典民主的確立者克利斯提尼(Cleisthenes)所發明，為了剷除貴族勢力，任何一位公民可以將他認為與貴族掛勾、有反民主思想的人的名字寫在貝殼上，得票最多的人就被判處放逐十年。亞裏斯泰提就是一例，他處事公正被當時人們稱作「公正的人」，他曾參加馬拉松戰役，對國家有功，最後卻被判放逐。事情是這樣發生的，站在亞裏斯泰提旁的一位農民因為不識字，也不認識亞裏斯泰提，他請亞裏斯泰提幫他在貝殼上寫下名字，亞裏斯泰提問他要寫的人是誰，那位農夫回答「亞裏斯泰提」，他大吃一驚！問道是否亞裏斯泰提曾傷害過他，這名農夫回答說沒有，並且表示並不認識亞裏斯泰提，他之所以寫下這個名字，完全是因為有一個人到處稱讚亞裏斯泰提很公正，而他非常討厭那個人。這起事蹟與蘇格拉底的死，皆顯示民主制度中確實隱含了荒謬性。參考劉潼福、鄭樂平，古希臘的智慧，小倉出版，2003年，頁195-199。

¹⁵² 類似的看法可以參考林水波，釋放公投的多元反證與回歸常態合法化機制，國會月刊，第35卷，第1期，2007年1月，頁21-34。

——他曾說過：「既然船隻航行需要由船長來領導；醫病需要醫生，均非人人都可以進行，那麼統治亦然。」在柏拉圖眼中，理想君主是沒辦法透過民主制度選出來的，因為人民並沒有如此的眼光。柏拉圖認為，民主制度產生暴民，而暴民選出暴君。透過民主制度產生的暴君甚至更可怕——因為他是沒有辦法被推翻的。

然而，亦有論者主張：「誰決定哪個結果對人民有利或者不利呢？人民自己，而不是政府。也不是精英知識分子。即便最後精英知識分子認為公投結果傷害了經濟，那也只能接受。有利或者不利，取決於你持左派或者右派觀點，又取決於從哪一個時間點看。從今天很難去判斷 19 世紀的某一次公投，某一個決定是好是壞。巴爾幹半島戰爭時，克羅地亞的公投，雖然不是直接決定開戰，也是通過公投走向獨立，成了戰爭的導火索。（注：1990-1992 年包括克羅地亞在內、原南斯拉夫成員國紛紛通過公投，走向獨立，最終戰爭爆發。）可問題是，如果只是由議會或者政府決定，難道一定比大眾更英明嗎？人民的決定沒有所謂對錯，那是他們的權利¹⁵³。」

且又有學者指出公投固然簡化問題成為非正即反，但在簡化過程中，政府、議會、法院和政黨仍扮演篩選的角色，對公投訴求內容為審核。況且台灣於公投選舉公報中亦有載明行政院及立院各黨協商的意見，並經中選會同意發行，且製作紙本配送各家各戶，尚有製作電子書可供下載¹⁵⁴，某程度業已有專家參與於公投制度之中¹⁵⁵；外國經驗上，英國公投之宣導小冊折衷了各黨各方意見並最後經

¹⁵³ 瑞士蘇黎世大學法學教授安德魯斯·奧爾，《跟瑞士專家聊聊：公投是不是「多數人暴政」？》
https://theinitium.com/article/20160727-international-Swissexpert-Referendum/?utm_medium=copy © 端傳媒 Initium Media。最後瀏覽日期 2019/8/6。

¹⁵⁴ <https://web.cec.gov.tw/preview/cms/29032>，讀者可下載參考，最後瀏覽日期 2019/8/6。

¹⁵⁵ 黃偉峰，由國際經驗看公民投票，收錄於陳隆志主編，公民投票與台灣前途，台北：前衛出版社，1999 年，頁 38。

英國「議會同意」後而發行¹⁵⁶；瑞士則在公投前半年，聯邦政府著手製作公投小冊子，比B5紙張小一點、五十幾頁的紅色小冊，有圖有文、有正反意見，說明通過與不通過要付出多少成本、代價。該公投小冊分別用四種官方語言寫成，投票前一個月，連同選票一起寄給選民。小冊子不是宣傳，而是中立講清楚好處、壞處。該怎麼寫，法律規定很嚴¹⁵⁷。具體而言，透過政府在掌握時間規劃下，給予人民對於各種公投案須先具備的知識背景的補給，這些知識應該具備何種程度的品質呢？本文認為，在證券交易市場上的資訊揭露防止內線交易、證券詐欺，確保能提供投資人相關資訊作為投資判斷的要求上，須符合效益性、可信賴性、利用容易性、最新性、正確性、全面性¹⁵⁸，以上述英國和瑞士的公投小冊子的例子，可以參考。

第二項 公民投票會削弱其他有民主正當性的統治機構的權力

當公民投票的結果與其他有民意正當性的統治機構所作出的判斷有所矛盾時，此公投的結果可能破壞了三權分立下有民意基礎的統治機構的控制力。以公民投票取代立法者的立法或修法，不只是削弱代議制度，甚者對於權力分立是本

¹⁵⁶ D. Balsom, "The United Kingdom: Constitutional Pragmatism and the Adoption of the Referendum," in M. Gallagher and P. V. Uleri, *The Referendum Experience in Europe*, 1996, op. cit., pp. 209-25.

¹⁵⁷ 蕭富元，天下雜誌 600 期，2016 年 06 月 21 日，
<https://www.cw.com.tw/article/article.action?id=5077013>；今週刊的報導，
<https://www.bustoday.com.tw/article/category/80392/post/201901170014/%E5%85%AC%E6%8A%95%E8%80%97%E8%B3%8715%E5%84%84%E5%8D%BB%E5%BE%8C%E6%9E%9C%E4%B8%8D%E6%98%8E%20%20%E5%8F%B0%E7%81%A3%E8%A9%B2%E5%90%91%E7%91%9E%E5%A3%AB%E5%AD%B8%E7%BF%92%E7%9A%84%E5%B9%BE%E4%BB%B6%E4%BA%8B>；工商時報的報導，<https://ctee.com.tw/world-news/15998.html>，最後瀏覽日期 2019/8/6。

¹⁵⁸ 郭大維，證券交易法公開原則之初探，證交資料第 578 期，2010 年 6 月，頁 5。

質上的不相容，基此，政府極可能為了不讓上述的矛盾發生，進而更積極的操縱公投，使公投結果無法代表人民真正的聲音¹⁵⁹。

針對有破壞權力分立的疑慮，論者主張權力分立理論除了「組織的權力分立」外，更重要的是「功能的權力制衡」，此一理論認為，權力「分立」及「制衡」的基本法理，雖屬憲法所確立的國家權力組織及運作的基本價值，但只要國家設立各種機關，分別享有各種職權，各有其核心功能，且此些權力作用的核心功能，不會受到其他機關的干擾與逾越，尚保留著互相制衡的功能，即屬符合憲法權力分立之本旨¹⁶⁰。權力如何相互制衡同時也是權力如何分享的課題。並且國家權力要分成三權還是五權並不是先驗的¹⁶¹。當兩個統治機關間意見分歧時，被監督的權力機構，制度上應有即時提出辯駁的機會（反制衡的機制），最後並應有提供人民鑑別及辯論的機會¹⁶²。再者，國家權力的建構分配，權在制憲者，乃典型憲法保留事項，從而總統所掌之總統權；考試院所掌之職權；監察院之監察權；立法院之修憲權、立法權；行政院所掌之執行權，上述權力皆屬憲法保留事項，恐無以直接民主形式參與行使之空間，若能守此分際，即無破壞權力分立之疑慮¹⁶³。

第三項 全有全無的零和遊戲

民主的可貴之處在於寬容，在於包容不同的聲音，傾聽彼此的聲音，彼此讓步，有所妥協，或有協商，然而公投的選項往往只有是否贊成、是否反對。沒有

¹⁵⁹ Zimmerman, Joseph F.(eds.)(1986) *Participatory Democracy: Populism Revived*. New York: Praeger., pp. 75-95. 另可參見 Hahn, Harlan & Kamienieckim, Sheldon(eds.)(1987) *Referendum Voting: Social Status and Policy Preferences*. New York: Greenwood Press, pp10-11.

¹⁶⁰ 蘇俊雄大法官釋字 517 不同意見書、520 號解釋協同意見書參照。

¹⁶¹ 林子儀、葉俊榮、黃昭元、張文貞，憲法權力分立，學林出版，2003 年 10 月，頁 117。

¹⁶² 李惠宗，對立法權制衡機制之探討，月旦法學雜誌，109 期，2004 年 6 月，頁 93。

¹⁶³ 蔡宗珍，從憲法層面看公民投票的爭議，全國律師，2003 年 11 月，頁 74-75。

折衷，沒有各退一步，無法凝聚共識，這樣一翻兩瞪眼的政治決定，往往只是一種強迫選擇¹⁶⁴。



第四項 可能出現「投票的矛盾」現象 (Paradox of voting)

所謂「投票的矛盾」是指，公民投票結果獲勝的一方之所以獲勝可能是出自於偶然，因此公民投票所顯示民意的可信度也無法確定。關於此一現象可用經濟學家 Kenneth J. Arrow 所提出的亞羅定理 (Arrow's Theorem) 來說明。

假設將社會分成甲、乙、丙三組人，每組 1 人。而對於三個議題選項 a、b、c，這三組人的偏好度是：

甲組合： $a > b$ ， $b > c$ ，且 $a > c$ （例如 a =強， b =中， c =低）；

乙組合： $b > c$ ， $c > a$ ，且 $b > a$ （例如 b =強， c =中， a =低）；

丙組合： $c > a$ ， $a > b$ ，且 $c > b$ （例如 c =強， a =中， b =低）

現在假設只針對 a 和 b 兩議題捉對廝殺作公民投票

在實行多數決的情況下，甲組合會選擇 a，乙組合會選擇 b，丙組合會選擇 a。故投票結果是 a 勝 b 敗。

若改針對 b 和 c 兩議題作公民投票，則 b 勝 c 敗。而既然對社會整體而言，偏好 a 多於 b，而偏好 b 又多於 c，則根據遞移性原則 (transitivity)，社會應該是偏好 a 多於 c 才對。可是當只針對 a 和 c 兩個議題來作公民投票。

甲組合會選擇 a，乙組合會選擇 c，丙組合會選擇 c

會發現投票結果竟會是 c 勝 a 敗。基此而論，社會究竟是偏好 a，還是偏好 b，還是偏好 c，會因為議題是如何地被兩兩挑選而有不同，那麼就算如上述

¹⁶⁴ Giovanni Sartori, THE THEORY OF DEMOCRACY REVISITED, (1987), p.115；林紀東，中華民國憲法逐條釋義(一)，台北：三民，1993 年，頁 279-287。

舉辦了三場交叉循環的投票，也因為不存在遞移性原則，而終究不知道選民到底是偏好哪一個選項。也就是由公民投票產生的結果，無法代表公民的偏好，這就是「投票的矛盾」(paradox of voting)¹⁶⁵。

第五項 公民投票的受益者往往並非一般人民

一般市井小民就算心理支持某項公投議題，對於公民投票提案的喉舌奔走、運籌帷幄往往也是力有未逮。因此，會花大筆勞力時間金錢費用進行公民投票的公民投票民間發動者，多半為利益團體，以致於因為公民投票的投票結果，直接受惠的，往往是特定利益團體而不是市井小民¹⁶⁶。

第六項 公民投票極易形成多數暴力 (majority tyranny)

公投結果充其量是多數人的聲音，支持公投運動者卻號稱其為人民的聲音，將與其不同的聲音，透過公投的形式加以遮掩，將公投輸的一方視為異類。取得的民主正當性，不過是能夠更正當地壓制、犧牲立場相對立的人民¹⁶⁷。舉例而言，美國加州於1960年至1980年選民所支持的創制案中，僅有3件未被州或聯邦法院部份或全部因為認為侵害人權而違憲¹⁶⁸。

假設一個社會內部有兩群共識不同的人，一群人口居多數，另一群人居少數，兩群人間的想法則南轅北轍。

¹⁶⁵ 謝復生，公民投票：主權在民的體現或民粹主義的濫用，問題與研究第三十五卷第七期，1996年，頁43；林紀東，中華民國憲法逐條釋義(一)，台北：三民，1993年，頁279-287。

¹⁶⁶ Schmot, David D. (eds.) (1987) *Citizen Lawmakers: The Ballot Initiative Revolution*. Philadelphia: Temple University Press., pp25-40.

¹⁶⁷ 李俊增，公民投票及其隱含之人民概念，前揭註，頁207。

¹⁶⁸ David B. Magleby, *Direct Legislation in the American States*, in: David Bulter & Austin Ranney eds., *REFERENDUM AROUND THE WORLD*, 1994, pp235-236.

設若在某一特定議題上，有 a，b 兩個立場，第一群人偏好 a，而第二群人的偏好為 b，因第一群人居多數，因此，若透過公民投票來決定該議題，a 必勝，而 b 必敗。可以預期，若事事以透過公民投票為之，那麼，兩群人間之關係勢必會非常緊張；第一群人將永久為多數」(permanent majority)，而第二群人將成為「永久少數」(permanent minority)¹⁶⁹。

在現實世界裡，種族、文化、語言、宗教等意識形態。假設我們堅持多數決的原則，那麼，在這樣一種社會裡，居少數的一方長期遭受多數暴力(majority tyranny)，很可能會使用以暴易暴的方式予以回應¹⁷⁰。北愛爾蘭居少數的舊教徒深覺處處受到居多數的新教徒的迫害，進而以牙還牙，是為著例。

對此，目前當代民主國家應對的方式之一是採取協和式民主(consociational democracy)。在協和式民主中，代表分歧各方的領導人能夠共組大聯合政府(grand coalition government)，藉此增加少數意見的代表性。另外，社會資源(包括政府職位)可依比例方式分配予分歧的各方，或賦予少數群體在一些重要議案上擁有否決權。若可能，也可讓各群體盡量自主、自治，併有許多國家，如瑞士、奧地利、比利時、荷蘭等，透過協和式民主，確保少數被尊重¹⁷¹。

此外，德沃金有提出「夥伴民主」的概念，亦即，民主與憲法權利互相成為政治夥伴，民主在多數決的脈絡下所造成的緊張關係，可以藉由憲法人權保障加以調和¹⁷²。本文認為，多數決向來並不保證會總是產生正確的決定，或向來有作出嚴重且危險錯誤決定的先例，例如納粹的屠殺，種族隔離政策。然而，公投民

¹⁶⁹ Arend Lijphart, *Democracy in Plural Societies: A Comparative Exploration*(New Haven, Conn. : Yale University Press, 1977), pp. 29-30.

¹⁷⁰ 謝復生，同前註，頁 41。

¹⁷¹ 謝復生，協和式民主政治理論之檢討，政治學報第十期，民國 71 年 12 月，頁 61~84。

¹⁷² Dworkin “The Partnership Conception of Democracy.” *California Law Review* 86 (3): 1998, 456-457.

主若能夠在憲法保障人權的保護傘之下，持續地與統治機構進行憲法對話，則有機會在不斷「嘗試錯誤」的過程中，找到人民心中真正的價值。

但是公投制度既然是制度（議會制）的例外，則基於例外從嚴的法理，須謹慎使用。誠如卡爾·施密特的警言指出一個缺乏政治決斷力與軟弱的政府及其領導者一旦濫用公民票決此種非制度性的權力，非但無法化解危機，只有加深鬥爭，並導致國家陷於內戰¹⁷³。

第七項 公民投票會危害政黨政治、責任政治

公民投票確實可以使人民對於政府、立法機關的政策加以背書。從此，政府將重要的政治決策訴諸民意，之後政治責任將如何歸屬，即公民將是否或如何負背書人責任的難題¹⁷⁴。

第三節 兼採公投民主、代議民主的立論

純粹的直接民主或代議民主在當代並不存在，如何揉合兩種制度，調配出適應性最強的政治現實遊戲規則，以下分析之。

第一項 代議制度失靈與異化

誠然，代議制度的發明係值得尊敬的，惟台灣的選舉較少選出優質的代議士。究其原因，可站在選舉人及選舉人各自的立場思考。關於被選舉人，一方面台灣的負面選舉文化，例如地方派系、賄選、暴力，使得優質的選舉人「潔身自愛」而不參選；關於選舉人，林水波教授提出「政治性棄選之選民」的概念¹⁷⁵，所謂政治性棄選之選民，係指因為人民對於選舉程序不感興趣，而甘願放棄自己的選舉權，放棄自己改變自己國家的能力者。他們無論對選舉的文宣，或者是各式各

¹⁷³ 蔡英文，人民主權與民主：卡爾·施密特對議會式民主的批判，人文及社會科學集刊，22(2)，2010年，頁170。

¹⁷⁴ 曲兆祥，公民投票理論與台灣的實踐，台北：揚智文化。2004年，頁43。

¹⁷⁵ 林水波，政治性棄選的選民，選舉與公投，臺北市：智勝，1999年，頁171-173。

樣的選舉活動，以及自己參與選舉的權利與義務都不加以重視，並且對選後政治的變革，與何政黨會獲勝等議題欠缺關注。為何？盧梭認為：國家的組織愈完善，公民愈以公共事務為重，私事甚至更為個人所漠視。因為公共幸福構成個人幸福的絕大部分，這使得每一個人無需追求個別利益。在一個組織完善的城邦裡，每一個人飛奔參與集會。而在一個腐敗的政府統治下，沒有人願意移尊參加會議。「當每一個人都說國家大事與我何干時，這個國家就無可救藥了，就可以放棄了。」¹⁷⁶冷漠是對推動公共事務的重大傷害，唯有積極、熱心地參與才能實現公益的社會。論者有以下 4 點分析。

第一：選民深知自我權力已被代議制度架空。

第二：沒有表達意見的空間。

第三：厭惡政治體系的無能。

第四：不耐選舉過程的不義¹⁷⁷。

而這種選民愈多、這種現象愈嚴重，對國民主權原則、民主正當性的斷傷即越深。對此，代議團體於選舉過後「異化」、「質變」、「換了位置換了腦袋」的現象，有學者稱之為「專業代議機制失靈¹⁷⁸」。關於「代議士的異化」，也就是選上之後，不為選民服務，而因「不法」收受利益，而悖逆選民意志，自不待言。於「合法場合」上，亦有可能只為「政黨」服務，其理由為何？論者歸納政黨能提供黨員的 4 點誘因¹⁷⁹：第一，同黨議員是政治生命共同體，必須負擔法案成敗的責任和選舉的共同命運；第二，政黨提供一個立法聯合的基礎，因各個議員無法單獨推動某個法案的進行，必須藉由政黨的基礎組成一個立法聯合來推

¹⁷⁶ 吳乃德編譯，呂亞力校訂，民主理論選讀，台北：問津堂出版社，2003 年，頁 38。

¹⁷⁷ 林水波，前揭註，頁 171-173。

¹⁷⁸ 代議制度失靈，參見胡元輝，新聞與民主—過去、現在與未來，新聞與民主：創意實踐與公民行動案例研討會論文集，2011 年，頁 2-3。

¹⁷⁹ 盛杏媛，政黨、選區與立法委員的代表角色與行為，東吳政治學報，第二十一期，2005 年，頁 16；魏明康等著，兩岸立法制度與立法運作，台北：韋伯文化，頁 117-158。

動法案的通過；第三，政黨提供議員立法的必要資訊；第四，政黨掌控著重要資源，可依國會議員的表現予以獎懲，協助競選、安排參與委員會等。

有能力發揮政治影響的認知是很重要的，就是公民是否具有政治效能感（Political Efficacy）¹⁸⁰。

因此，一個主觀上有能力的公民更可能是一個積極參與的公民，一個國家中公民感覺他們自己能夠影響政府的程度，也影響著他們的政治行為。每一位公民認為他們能夠影響政府決策，正是象徵公民政治參與的具體實現，而公民投票就是落實政治參與的最具體工具或手段。

第二項 代議制度失靈，即係直接民主發動的時機

另有論者秉諸經濟學的觀點，認為：「代議有它的好處或成本，直接民主也有其好處與成本，兩者之間沒有絕對的誰好誰壞。代議民主的交易成本較低，但代議士往往當選之後自我膨脹或自謀利益，而扭曲了代議的本質。直接民主的交易成本較高，但公民參與較強。然而公民投票也有許多伴隨的問題有待解決。如何尋求一個理想的民主制度，恐怕需要更長期地摸索¹⁸¹。」

從而，於兼採代議民主與直接民主之下，於代議士與民意有重大偏離時，即係直接民主發動的時機¹⁸²。且直接民主的主要作用係「制衡力」，公民投票通常涉及對國家政治決定的直接參與，此時透過公民投票所行使的參政權應被理解為「權力」。而非「權利」，一旦欲對其予以限制，主要需考量權力分立原則的適用，而非對人民基本權利的限制¹⁸³。

¹⁸⁰ Gabriel A. Almond, Sidney Verba 著，張明澍譯，公民文化，台北：五南圖書，1996，頁160。

¹⁸¹ 參見朱敬一、林全，經濟學的視野，台北：聯經，2011年，頁191。

¹⁸² 同前註。

¹⁸³ 吳志光，誰有權召喚公民投票？評釋字第六四五號解釋，月旦法學雜誌，161期，2008年，頁285-296。

換言之，當人民以德國公法學者 Georg Jellinek 所稱的主動身分(status activus) 用公民投票為創制或複決時，即是參與國家的權力運作，功能上即係作為國家機關，若須予以限制，則要釐清其「權力」的本質，以及與其他機關權力行使的關係，而公民投票制度本身，其實就是「憲法上權力分立與制衡機制」的一環。並於彭鳳至大法官，其於司法院釋字第 645 號解釋附具之部分不同意見書中亦同樣採取「制衡」的觀點：「以代議民主為主幹的憲政民主體制下，例外容許人民發動公民投票，當公民投票之結果得直接拘束政治決定時，則人民之投票行為，實際上已是國家權力運作之一環，功能上即係作為國家機關，代替既有之國家機關，或與既有之國家機關協力，以完成立法或重大政策之決定。

因此當憲法第 17 條規定人民有創制及複決之權時，除由傳統參政權觀點，認為是憲法肯定人民全體得作為國家機關，參與國家意志的形成外，更應自權力分立的觀點，確認人民因藉由公民投票之行使，而得對於代議體制進行直接監督與牽制，具有制衡代議民主的功能，是公民投票制度本身，就是憲法上權力分立與制衡機制的一環。」

第三項 從功能最適理論出發

在國家權力分立的要求下，何種國家事物應由那個國家機關負責決定，以「功能上最適當的機關結構」作為劃分標準。為了使國家決定達到「盡可能正確」，因此由內部結構、組成方式、功能與決定程序具備最佳條件的機關，來擔當作成決定¹⁸⁴。

誠然，代議制度與公投民主的主要功能有別，代議民主對於細節性、技術性立法事項，自能應付無虞。相對地，公投民主則能對付具有重大價值爭議的議題，

¹⁸⁴ 許宗力，論法律保留原則，法與國家權力，1993 年，月旦出版，頁 117。

例如澎湖博奕與否¹⁸⁵。若是參酌於訴訟法上有「程序保障之機能」對應的「事件類型審理必要論」、「程序法理交錯適用論」¹⁸⁶，且在民事糾紛上，人民有來自及於國民主權原則、確立人民主體地位的「程序選擇權」併經由釋字 591 號解釋的宣示而具有憲法層次價值¹⁸⁷，於公法上則有制度性保障等基本權的客觀功能，為了滿足不同事件類型而應有不同的制度搭配處理。

基此而論，「程序選擇權」與「制度選擇權」在從機關功能最適理論以及基於國民主權原則，人民具有選擇權主體地位的脈絡下，針對代議民主或直接民主形式的公投制度，人民究應如何選擇，國家應兩種制度都予以配備，以交由人民自行選擇使用。

¹⁸⁵ 林炳坤，澎湖大計劃節能低碳島，用心愛澎湖—林炳坤委員問政實錄，2011 年，30 期，頁 8-13。

¹⁸⁶ 邱聯恭教授認為，雖然一般認為訴訟事件應循訴訟程序依訴訟法理，而非訟事件則應循非訟程序依非訟法理，分別處理。可是，關於此二種事件之區別標準，學說紛歧，有目的說、對象（客體）說、手段（方法）說、民事行政說及實定法說等並存，至今尚無定論。在此情形下，當處理特定民事事件時，即使遭遇窮於論斷究竟應根據訴訟法理抑適用非訟法處理之情境，亦不足奇。事實上，民事事件之種類繁雜，欲網羅所有事件，然後從其中抽取出任何的非訟事件所共通的特性，並就具有此特性之事件，**均一律全面依同一法理處理，確極困難**。於此現狀下，從理論上探究非訟事件之本質特性何在，對於判斷就特定種類事件之處理應如何制定或修正相關法律、應如何解釋適用民事程序法等事，固然仍有相當實益。更重要的是，正視各種類型互異之民事事件，往往各有其不同之個性、特徵，而且因其個性、特徵之差別，各該事件需求滿足之程序法上基本要求亦未必相同。為追求各該事件審理方式之具體妥當性，**應從利益衡量之觀點**，就各該基本要求之重要性與**相關程序之機能對達成該等要求之實用性等關聯事項，加以比較衡量，藉以重新探索解決問題之基本方向**，並把握有關特定類型民事事件之審理應如何適用程序法理（訴訟法理或非訟法理或其中何項法理）之判斷標準。基此，以下特選取若干類型不同之事件為素材，析述其個性。特徵之異同、其因此著重需求何項程序法上基本要求之滿足及何種程序法理之適用。邱聯恭，程序制度機能論，國立台灣大學法學叢書 52，2002 年 1 月 20 日，頁 75。

¹⁸⁷ 釋字 591 號解釋節錄「……民事紛爭事件之類型，因社會經濟活動之變遷趨於多樣化，為期定分止爭，國家除設立訴訟制度外，尚有仲裁及其他非訴訟之機制。基於國民主權原理及憲法對人民基本權利之保障，人民既為私法上之權利主體，於程序上亦應居於主體地位，俾其享有序處分權及**程序選擇權**……」

第四節 本章結論

純粹的直接民主或代議民主在當代並不存在¹⁸⁸，兼採代議民主和直接民主，是當代民主國家沒有辦法中的辦法，也就是學者 Markku Suski 所言之「直接而非純粹的民主」(direct but not pure democracy¹⁸⁹)。

透過本章對於公投制度的質化分析，持平旁觀學者專家各持己見，莫衷一是。究竟公投制度有無存在之必要、公民投票是「權利」或屬「權力」，又能交給誰予定奪，以下第六章，本文將以量化分析方法嘗試給出一個有解釋力的說法。

¹⁸⁸ 曾經的、純粹的直接民主，希臘雅典城邦政治，已在西元前 400 年消失；純粹的代議民主制國家曾經係英國，也在 1975 年舉行過是否續留歐盟前身「歐洲共同市場」公投，結果決定留下來。曹金增，解析公民投票，台北：五南，2004 年，頁 46。

¹⁸⁹ Markku Suski, *Bringing in the People: A Comparison of Constitutional Forms and Practices of the Referendum* (Springer, March 25, 1993), p. 5.

第六章 公民投票制度存在必要性之量化分析

本文以 google 表單方式設計問卷¹⁹⁰，詢問民眾對於公投制度存在必要性之意見。回收問卷份數：500 份（量化分析欲具備高效度、高信度，樣本數應大於等於 30 份¹⁹¹）。本文問卷堅持尊重答問者意願，並不設計必填選項¹⁹²，故各題填答人次不同，將分別註明。蒐集期間為 2019 年 6 月 27 日到 7 月 15 日。各題皆由本文設計。本文問卷答問者之組成年齡、性別、居住地、月收入等（請參見附錄二）依我國內政部戶政司的統計資料，65 歲以上長者占 14.56%，20 歲以上占 81.49%；本文問卷答問者之組成：61 歲以上 11.3%。20 歲以上占 79.3%。與我國人民之年齡組成尚稱一致，而有一定代表性和參考價值）

圖 12 歷年台灣人口年齡分布¹⁹³

人口年齡結構重要指標													
年 別	總 計	單位：人；%											
		0～4 歲		0～6 歲		0～11 歲		12～17 歲		20 歲以上		65 歲以上	
		人口數	%	人口數	%	人口數	%	人口數	%	人口數	%	人口數	%
民國96年 2007	22,958,360	1,052,585	4.58	1,556,229	6.78	3,058,061	13.32	1,944,062	8.47	17,307,389	75.39	2,343,092	10.21
民國97年 2008	23,037,031	1,026,206	4.45	1,500,343	6.51	2,936,650	12.75	1,931,654	8.38	17,525,876	76.08	2,402,220	10.43
民國98年 2009	23,119,772	1,002,160	4.33	1,448,625	6.27	2,808,328	12.15	1,936,831	8.38	17,723,427	76.66	2,457,648	10.63
民國99年 2010	23,162,123	964,093	4.16	1,391,454	6.01	2,711,482	11.71	1,884,285	8.14	17,929,658	77.41	2,487,893	10.74
民國100年 2011	23,224,912	956,990	4.12	1,372,775	5.91	2,628,612	11.32	1,840,738	7.93	18,110,885	77.98	2,528,249	10.89
民國101年 2012	23,315,822	983,683	4.22	1,397,264	5.99	2,555,512	10.96	1,824,691	7.83	18,288,620	78.44	2,600,152	11.15
民國102年 2013	23,373,517	986,951	4.22	1,392,786	5.96	2,500,859	10.70	1,757,526	7.52	18,469,964	79.02	2,694,406	11.53
民國103年 2014	23,433,753	1,005,126	4.29	1,400,255	5.98	2,468,063	10.53	1,681,729	7.18	18,638,652	79.54	2,808,690	11.99
民國104年 2015	23,492,074	1,052,455	4.48	1,417,380	6.03	2,457,079	10.46	1,586,278	6.75	18,804,459	80.05	2,938,579	12.51
民國105年 2016	23,539,816	1,063,063	4.52	1,433,572	6.09	2,449,649	10.41	1,537,553	6.53	18,963,159	80.56	3,106,105	13.20
民國106年 2017	23,571,227	1,022,399	4.34	1,461,143	6.20	2,437,779	10.34	1,462,883	6.21	19,121,282	81.12	3,268,013	13.86
民國107年 2018	23,588,932	1,008,979	4.28	1,444,449	6.12	2,414,712	10.24	1,363,808	5.78	19,222,440	81.49	3,433,517	14.56

內政部戶政司 編製

¹⁹⁰ 本文問卷連結：<https://forms.gle/FStWEBBaP3f8TXMk9>。最後瀏覽日期 2019/8/6。

¹⁹¹ 邱高生，量化分析，為何樣本數要大於等於 30？

<http://mypaper.pchome.com.tw/jacobchiu999/post/1321044098/?fbclid=IwAR3a4m2bNRLtTAN2kDR2wjW5TReCMhdeDK76zmsUySS2nQoek4odoI37Z30>。最後瀏覽日期 2019/8/6。

¹⁹² 泰國人投票可以圈選「以上皆非」，https://www.upmedia.mg/news_info.php?SerialNo=3792，上報，最後瀏覽日期 2019/8/6。

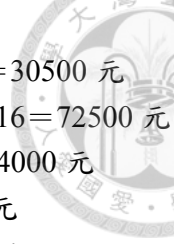
¹⁹³ 中華民國內政部戶政司網站，<https://www.ris.gov.tw/app/portal/346>，最後瀏覽日期 2019/8/6。

本文問卷依照「願付價值法 WTP」提出第一個問題（問卷分析總覽請參見附錄三）。「針對 2018 年 11 月 24 日舉行的全國性公民投票，如果有以下假設（1）公投需要花錢買。（2）所有提案的公投必須一次買，不能買單張。如果沒有全部一起買的話，就全部的提案都不能投票，您可能願意花多少錢買？」

1. 針對 2018 年 11 月 24 日舉行的全國性公民投票，如果有以下假設（1）公投需要花錢買。（2）所有提案的公投必須一次買，不能買單張。如果沒有全部一起買的話，就全部的提案都不能投票，您可能願意花多少錢買？		
選項	人數	比例
我本來就不會去投，我不用花這個錢	72	14.6%
差不多是「1~250 元」	244	49.6%
差不多是「251~1000 元」	116	23.6%
差不多是「1001~5000 元」	38	7.7%
差不多是「5001~1 萬元」	10	2%
差不多是「1 萬零 1~5 萬元」	2	0.4%
差不多是「5 萬零 1~10 萬元」	2	0.4%
差不多是「10 萬零 1~50 萬元」	0	0%
差不多是「50 萬零 1~100 萬元」	1	0.2%
差不多是「100 萬零 1~1000 萬元」	1	0.2%
差不多是「1000 萬零 1~1 億元」	0	0%
我願意花超過 1 億元購買公投	6	1.2%
總計	492	100%

以下以 WTP¹⁹⁴方式計算公投制度的直接收益

¹⁹⁴ 本文問卷第 2 題是依據願受價值法（WTA）所設計，依照願受價值法所計算出的數額，理論上應該與願付價值法相近，惟本文藉由實際問卷統計得出的效益總額，卻是相差數十倍之多。本文最後不使用 WTA 方法納入計算是推測採用 WTA 方法須另外將“Loss Aversion”損失厭惡感加權，亦即在人們趨吉避凶的傾向中，損失所帶來的痛苦至少是獲得的喜悅的三倍。試舉一例說明，Carmon 和 Ariely 教授針對杜克大學搶手的籃球賽門票，挑選了 100 名學生進行實驗，Carmon 和 Ariely 分別打給抽到門票的同學問他多少錢肯賣；針對沒抽到門票的同學則詢問他肯出多少錢買。研究結果發現賣價平均為 2,400 美元；買價是 175 美元，價差近 14 倍。就公投制度存在有無必要性之論證而言，在理性的邏輯上，不應將公投制度給予人民之後，再予以剝奪，激生人民的損



我本來就不會去投，我不用花這個錢：72 人（14.6%）產出 0 元
差不多是「1~250 元」：244 人（49.6%）產出效益為 $125 \times 244 = 30500$ 元
差不多是「251~1000 元」：116 人（23.6%）產出效益為 $625 \times 116 = 72500$ 元
差不多是「1001~5000 元」：38 人（7.7%）產出效益為：11 萬 4000 元
差不多是「5001~1 萬元」：10 人（2.0%）產出效益為：75000 元
差不多是「1 萬零 1~5 萬元」：2 人（0.4%）產出效益為 60000 元
差不多是「5 萬零 1~10 萬元」：2 人（0.4%）產出效益為 15 萬元
差不多是「10 萬零 1~50 萬元」：0 人
差不多是「50 萬零 1~100 萬元」：1 人（0.2%）產出效益為 75 萬元
差不多是「100 萬零 1~1000 萬元」：1 人（0.2%）產出效益為 550 萬元
差不多是「1000 萬零 1~1 億元」：0 人
我願意花超過 1 億元購買公投票：6 人（1.2%）產出效益為：6 億元。

直觀上，直接將上述金額加總後得出：6 億零 6752000 元，即為產出效益。

然值得注意的是，願意花 75 萬元購買的填問者，其月收入目前係在 1 萬元以下；願意花 550 萬元者，其月收入為 60,001-70,000 元；6 億元之收益，屬離群值，經查，各該填問者收入分別為 1 萬元以下、10,001-20,000 元、30,001-40,000 元、10,001-20,000 元、30,001-40,000 元、50,001-60,000 元。依月收入可知，此 6 億元，確實能夠納入效益的可能性並不算高。故系爭收益依照推論性統計方法的 Dixon 考驗方法¹⁹⁵皆不納入計算。

失厭惡感，然後再將之損失厭惡感貨幣化，而藉此導出公投制度能帶來巨大收益，而導出公投制度有必要存在的結論。可參考 ZIV CARMON & DAN ARIELY, Focusing on the Forgone: How Value Can Appear So Different to Buyers and Sellers, by JOURNAL OF CONSUMER RESEARCH, Inc., Vol.27, December 2000, <http://people.duke.edu/~dandan/webfiles/PapersPI/Value%20Buyer%20and%20Seller.pdf> 最後瀏覽日期 2019/8/6。

¹⁹⁵ 譚克平，極端值判斷方法簡介，台東大學教育學報，第十九卷第一期，2008 年 6 月，頁 131-150。

故將 75 萬、550 萬、6 億元扣除，則公投的效益為 50 萬 2000 元（492 人扣除 7 人＝485 人。平均一人願意花 1035.05 元購買公投套票）。依前述，本文問卷之樣本組成與台灣人口結構尚稱一致，而有一定之代表性。故本文以下即將 50 萬 2000 元假設為直接效益納入以下公式計算。

第一節 以 CBA 方法計算公投制度存在的必要性

第一項 以 $R=BP-C+D$ 公式計算公投必要性

有許多論者嘗試回答「人為何投票」此一問題，本文欲嘗試回答的問題是「為何有必要提供公民投票制度讓人民投票」。針對前一問題，論者提出以下的公式 $R=BP-C$ 。 R 值代表投票行為所獲得的報酬效益， B 代表利益落差 (differential benefit)，係指民眾偏好的候選人與其厭惡候選人當選的兩者間利益之落差， P 代表個人能夠帶來此利益落差的機率，而 C 即是投票行動所需花費的成本。當 R 大於零的時候，投票是理性的行為，當 R 小於零的時候，投票便是一種不理性的行為¹⁹⁶。論者並在之後修正了此一見解，由於每一個所謂神聖的一票現實上的影響力微乎其微，所以 P 值往往趨近於零，故當 BP 的乘積每每趨近於零時， R 值亦往往小於零，投票就是一種不理性的行為。針對此一困境，論者修正此一公式而後成為知名的投票計算公式 (the calculus of voting) 「 $R=BP-C+D$ 」¹⁹⁷。這邊的 D 值代表一種公民責任 (citizen duty)，申言之，公民責任是一種價值信念，一種責任感，屬於一種精神層次的產物 (psychic goods)，包括拯救民主制度、履行公民責任的感受、表達個人的效能感 (efficacy) 等。例如，選民也不願見到大

¹⁹⁶ W. H. Riker and P. C. Ordeshook, 1968. "A Theory of the Calculus of Voting." American Political Science Review, Vol. 62, No. 1, pp. 25-42.

¹⁹⁷ 王鼎銘，成本效益、公民責任與政治參與：2004 年公民投票的分析，東吳政治學報，2007 年，第二十五卷第一期，頁 8-10。郭銘峰、詹富堯、王鼎銘，規範認知與實然參與的罅隙：臺灣民眾在直接民主治理機制下的分析，政治學報，第 56 期，2013 年 12 月，頁 31-33。

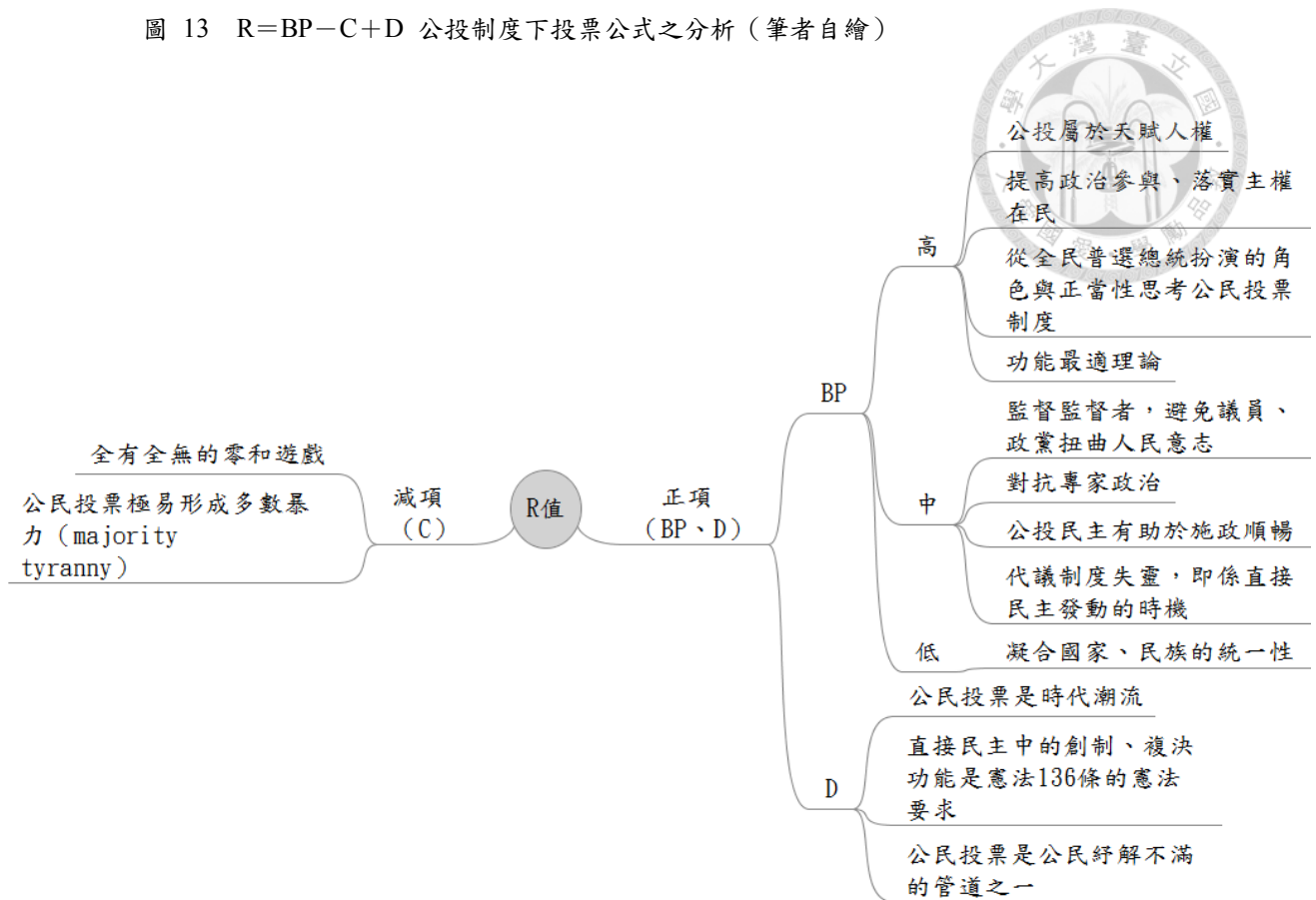
家都不去投票，造成民主制度的崩解，基於此種讓民主制度持續推進的價值信念，因此促使選民參與選舉投票¹⁹⁸。

本文借用此一公式，思考公民投票制度實施的「R 值」為何（就該公投案付諸公投之後的報酬效益）；B 值為何（利益落差為何，亦即個人偏好的議題與其厭惡議題通過兩者間利益之落差）；P 值為何（帶來此利益落差的機率）；C 值為何（就該議案實施公投個人所費之成本）；D 值為何（公民責任）。本文嘗試更深地思考台灣是否要繼續推動公投，嘗試探尋出一個有解釋力的理由。亦即，當 R 值大於零的時候，將該案付諸公投是理性的；若 R 值小於零，將該案付諸公投是不理性的。而若假設能就每一公投案的 R 值統計，當 R 值平均大於零時，則台灣繼續推動公投制度是理性的；當 R 值平均小於零時，則台灣繼續推動公投制度是不理性的。

以下對於公民投票制度所生之正面與負面影響，歸納於 BP 值、D 值以及 C 值加以分析計算。

¹⁹⁸ Downs, A., 1957. *An Economic Theory of Democracy*. New York: Harper pp.266-267.

圖 13 $R=BP-C+D$ 公投制度下投票公式之分析（筆者自繪）



本文嘗試將前述支持與反對公投民主的立論加以分析，針對支持公民投票制度的立論，原則列入正項的 B 值或 D 值。再依照學說上及實證統計上的爭議程度評比 P 值，評價上，無爭議者為高，爭議大者不宜過高；人民不因之獲益者不列入正項亦不列入減項；而反對公投民主者，認為有損及人民利益者列入減項的 C 值。併值得注意者是，在上圖中所列各項的權重比例並非 1：1，例如以「公民投票是時代潮流」該項而言，其列入正項的 D 值的數值，並不率然與減項中的「公民投票極易形成多數暴力」直接抵銷，須以實證統計衡酌地域差異，加權各項數值。

壹、將對於公投制度之正反立論分析套入公式

一、支持公投制度，置於正項（BP 值及 D 值）

以下將本文第五章支持公投制度的立論，依據質化分析中的爭議程度併量化分析中民眾的支持程度，運算 BP 值和 D 值的高低：

（一）公民投票屬於天賦人權，於質化分析上較無爭議；於量化分析上

有 72.6% 的人民贊同，故 P 值評價為高。

（二）凝合國家、民族的統一性，於文獻的質化分析上有爭議，P 值評

價較低；於量化分析上僅有 43.1% 的人民贊同，故 P 值評價為

低。

（三）公民投票是時代潮流：

許多歐美民主典範國配備有公投制度，故實行公投，在見賢思齊的觀感上，確實有可能對於公民價值、公民效用感有所提昇，故將之置於正項，置於（D 值部份）且於量化分析上有 58.1% 的人民表示贊同此一命題，故數值不宜過低。

（四）提高政治參與、落實主權在民：

此命題於質化分析上較無爭議；於量化分析上有 85% 的人民贊同此一命題，故 P 值評價為高。

（五）直接民主中的創制、複決功能是憲法 136 條的憲法要求：

立法者若能服膺於憲法的要求，而訂定公投法，對於人民之公民效用感（D 值）應有所提昇。且量化分析上有 78.2% 的人民贊同此一命題，並有 54.5% 的人民認為此命題對渠等衡酌公投套票買價的決定上具有重要性，故將之置於 D 值。

（六）監督監督者，避免議員、政黨扭曲人民意志：

於質化分析上此處存有爭議，P 值評價不宜過高；惟於量化分析上有 75% 的人民贊同此一命題，P 值評價為不宜過低。故 P 值評價為中。

（七）從全民普選總統扮演的角色與正當性思考公民投票制度：

透過公投制度實現斡旋於立法與行政之間，對於施政順暢有間接效益，置於 B 值；於量化分析上有 58.4% 的人民贊同此一命題，故 P 值評價為高。



(八) 對抗專家政治：

於質化分析上此處存有爭議，P 值評價不宜過高；於量化分析上有 52% 的人民贊同此一命題，P 值評價為不宜過低。故 P 值評價為中。

(九) 地小人少的國家才適合公投：人民不由此處獲利，屬中性值，不加不減。

(十) 公投是單行道：人民不由此處獲利，屬中性值，不加不減。

(十一) 公民投票是公民紓解不滿的管道之一：

於量化分析上有 76.5% 的人民贊同此一命題，故 P 值評價為高。正項，置於公民效用感 (D 值)。

(十二) 公投民主有助於施政順暢：

於質化分析上因較有爭議，故 P 值評價不宜過高；於量化分析上有 50.5% 的人民贊同此一命題，P 值評價不宜過低。故 P 值評價為中。

(十三) 代議制度失靈，即係直接民主發動的時機：

於質化分析上存有爭議，P 值評價為低；於量化分析上有 67.6% 的人民贊同此一命題，P 值評價不宜過低。故 P 值評價為中。

(十四) 符合功能最適理論：

代議民主對於細節性、技術性立法事項，自能應付無虞。相對地，公投民主則能對付具有重大價值爭議的議題，於質化分析上 P 值評價為高；於量化分析上有 71.1% 的人民贊同此一命題，故 P 值評價為高。

二、反對公投制度，置於減項 (C 值)

以下將本文第五章反對公投制度的立論，依據質化分析中的爭議程度併量化分析中民眾的支持程度，計算 C 值：

(一) 不可能所有公民皆具有明智投票的能力：

於質化分析因較有爭議，原則不列入減項；於量化分析上僅有 28.2% 的人民贊同此一命題，故不列為減項。



(二) 公民投票會削弱其他有民主正當性的統治機構：

於質化分析上存有爭議，不列為減項；於量化分析上僅有 34.2% 的人民贊同此一命題，故不列為減項。

(三) 全有全無的零和遊戲：

於質化分析上較無爭議，列入減項（置於 C 值）；於量化分析上有 36.5% 的人民贊同此一命題；有 46.2% 的人民不贊同此一命題；有 17.3% 的人民不知道或無意見。故本文認為，此命題涉及專業，於人民受專題研習指導之前，尚無法回答此問題。於此暫且尊重專家意見列入減項，惟專家與人民意見相左，即便列入減項，數值亦不宜過高。。

(四) 可能會出現「投票的矛盾」現象（Paradox of voting）：

於質化分析較無爭議，列入減項（置於 C 值）；於量化分析上僅有 23% 的人民贊同此一命題，不列為減項。專家與人民意見相左，故即便列入減項，數值亦不宜過高。

(五) 公民投票的受益者往往並非一般人民：

於質化分析上因有爭議，不列為減項；於量化分析上僅有 30.3% 的人民贊同此一命題，故不列為減項。

(六) 公民投票極易形成多數暴力（majority tyranny）：

於質化分析上較無爭議，列入減項（置於 C 值）；於量化分析上有 64.9% 的人民贊同此一命題，故列入減項，且數值不宜過低。

(七) 公民投票會危害政黨政治、責任政治：

於質化分析上因較有爭議，不列為減項；於量化分析上僅有 22.8% 的人民贊同此一命題，故不列為減項。

貳、得到公投制度 $R>0$ 的結論

由上圖以及上述分析可知，以減項 C 值而言，公投制度帶來負面影響最鉅的部份是屬多數暴力，欲採取公投制度就要正視對少數施以暴虐的難題；而正項

的 BP 值以及 D 值，則相對上有明顯豐富的優勢。是可推出 $R > 0$ 的結論，故本文依照目前所分析的文獻及統計判斷，公投制度存在有其必要性。

第二項 以 $I = CR/B$ 公式計算民主形式之必要性

I 是指一單位下的損害值。CR 是指行為所須負擔的成本亦即帶來的損害。B 是指收益也就是適合性、有效性原則帶來的收益。

必要性在法學解釋上，又稱為必要性原則和最小侵害原則，須就二以上的手段比較渠等之損害值。本文就以下三個手段分析之：兼採公投民主、維持代議制度、代議民主兼採本文提出之公投陪審團。

壹、在兼採公投民主的場合

公投制度的直接效益總額為 50 萬 2000 元；成本即損害的部份，在內部成本上除了公投的行政成本、尚有公投議案的宣傳費用；外部成本（未貨幣化）的主要部份是多數暴力。

貳、在維持代議民主的場合

若單採代議民主，公投制度的直接效益總額 50 萬 2000 元就無法納入計算。維持代議民主的效益應為「穩定、不改變現狀」，穩定的價值如何貨幣化，也需要另依願付價值法問卷分析（本文假設效益值為 K）。另一方面，維持代議民主的成本，主要部份是代議制度失靈。依照本文的問卷統計有達 67.6%（贊同＋非常贊同）的人民認為當代議制度失靈時，應是公投民主制度發動的時機（本文假設維持代議民主之成本值為 C）。

參、採本文設計之公投陪審團

公投陪審團比起全民公投的行政成本、宣傳成本非常低廉，也可以有效減少多數暴力的損害；效益上，宣傳的效果因為僅針對陪審員 12～24 人，故更確實，投資報酬率（return on investment，簡稱 ROI）更高。因為公投陪審團的功能與現行的公投制度相仿，且有過之而無不及。直接效益的 50 萬 2000 元，可直接納入 B 值。

肆、小結

公投陪審團的 CR 值（內部、外部成本）更低、直接效益的 50 萬 2000 元 B 值亦有納入。故公投陪審團毋寧是 I 值（侵害值）最小的手段；若要兼採公投民主，則需要致力於將分子的多數暴力值降低。併應設計長年的統計分析加以追蹤。

第三項 以 NPV 法計算民主形式之必要性

$$NPV = \sum_{t=0}^T \frac{B_t - C_t}{(1+r)^t} = PV(B) - PV(C)$$

NPV 係指社會淨效益現值（net present value）；PV 係指現值；B 係指效益；C 係指成本；t 為時間；T 為計畫受益與成本付出終期；r 為社會折現率；Σ 是總和符號（亦即將各期的 B-C 除以 1+r 加總）。

計算法是將各期 NPV（即總效益減總成本）之現值加總（透過折現率折算出現值）。當 $NPV > 0$ ，表示有潛在 Pareto 改善，亦即經由 Kaldor-Hicks 補償原則表示的淨效益現值和為正，法規、政策或公共投資值得採行（NPV 愈大愈值得採行）；當 $NPV < 0$ ，表示有損社會福利，法規、政策或公共投資，不值得採行。以下暫且擇定前述歐盟平均社會折現率 4.5%，納入計算以下三種民主形式第 1 期的 NPV。

壹、在兼採公投民主的場合

採行公投民主的直接效益為 50 萬 2000 元，間接效益為天賦人權等等公投制度的正面影響（假設值為 J）；成本假設為 Q 值（包括是行政成本、宣傳成本、多數暴力等損害）。

第一期的 NPV 為 50 萬 2000 元 + J - Q 除以 $(1 + 0.045)$

貳、在維持代議民主的場合

維持代議民主的效益是穩定而不改變現狀，其價值須透過非市場價值方法貨幣化，假設值為 J ；主要成本是代議制度失靈，依照本文的問卷統計有達 67.6% 的人認為當代議制度失靈時，應是公投民主制度發動的時機（損害值假設為 Z ）

第一期的 NPV 為 $J-Z$ 除以 $(1+0.45)$

參、採本文設計之公投陪審團

效益依照前述推論應亦包括直接效益 50 萬 2000 元，間接效益亦包括天賦人權等等公投制度的正面影響（假設值為 J ）；成本假設為 L 值（包括得大幅減輕的行政成本、宣傳成本，多數暴力的損害）

第一期的 NPV 為 50 萬 2000 元 + $J-L$ 除以 $(1+0.45)$

肆、小結

公投陪審團採取雙重多數決而能有效減少多數暴力的損害，且行政、宣傳成本較為低廉，故 Q 值必然大於 L 值。從 NPV 的觀察角度，投資於公投陪審團毋寧比投資於兼採公投民主制度更符合成本效益分析。

然而多數暴力與代議制度失靈所導生的損害（成本）須待非市場交易價值法貨幣化統計出各自孰大孰小，始能分辨出我國應維持代議制度或採取公投民主形式。

第二節 本章結論

在 $R>0$ 的脈絡之下，可推知公投民主制度有存在之必要，再比較以下兩種公投民主的形式：（一）現行的公投民主（二）本文所倡議之公投陪審團。公投陪審團在 $I=CR/B$ 公式的運算下， CR 值（內部、外部成本）更低、直接效益的 50 萬 2000 元亦可納入 B 值，故公投陪審團毋寧是 I 值（侵害值）最小的手段；在 NPV 法的運算下，由於公投陪審團採取雙重多數決而能有效減少多數暴力的損害，且行政、宣傳成本較為低廉，從而成本上 Q 值必然大於 L 值，故從資源有限，效果雙面的角度觀察，投資於公投陪審團毋寧比投資於兼採公投民主制度更符合成本效益分析。

第七章 研究結論

第一節 公投陪審團作為實質民主價值的擔保

實質的民主價值在於人民實質的參與，實質民主價值的擔保在於人民實質參與的擔保。公民投票的制度目的在於實現實質的民主價值、在於實現人民實質的參與、在於擔保人民實質的參與，而現行我國的公投制度有淪於形式的徵兆。值此，本文提出公投陪審團的制度設計，以雙重多數決減少多數暴力所須擔負的成本，以相對來說極低的成本、高質量的審議方法確保陪審團員的決策能力提昇公投制度所能收穫的效益，以利長遠、系統性地提昇國人的民主知能。

在提供予陪審團的知識選擇上可以參酌證券交易市場上的資訊揭露，防止內線交易、證券詐欺，確保能提供投資人相關資訊作為投資判斷的要求上，須符合效益性、可信賴性、利用容易性、最新性、正確性、全面性，英國和瑞士的公投小冊子的例子，是為典範。

所有科學觀點都需要經過反覆實驗，證明其具有可驗證性，法學，作為社會科學的一種亦不能例外，於 1999 年台北市政府推動垃圾費隨袋徵收，不畏引起國人巨大反彈，先以大安區群英里及中山區為試辦實驗區，以科學化數據統計實際付出之成本與收益是否合乎預期，公投陪審團制度亦應從地方性鄰里開始做起。民主毋寧是一項技藝，國家主人有權要求受教育與學習，並且透過反覆操作練習，民主的思維與能量才能由點線面而立體，從蜷曲、匍匐到站立；耕耘地方，才能在全國，大感豐收。而教育的起點是有教無類、教育的過程是因材施教、教育的過程是人盡其才。透過公投陪審團制度，隨機抽樣不分種族、性別、性傾向選擇陪審員加入民主教育學習操練的行列、過程中以近百種審議民主形式以近乎客製化的方式，為 12~24 位陪審員量身打造其專屬的民主課程，只務求渠等成為全國人民中對於該公投議題最能確實明瞭把握的一群人，成為城裡最傑出的吹笛手；最後透過關注這些具批判性的思維技能，公投陪審團制度將使陪審團員在未來成為更具有同理心能力，人格、視野發展更健全的批判性思考者。

第二節 反面畫界必要性的範圍

本文認為，必要性有類似「正義」的性格，無法正面描述它，卻可以反面畫界出必要性的範疇，亦即，當無法清楚且完全地表明欲立新法的立法目的、現行法中已有規範功能、存在其他替代方案的可能性、依成本效益分析計算，立法成本大於立法收益、新法中具有潛在危險事項，若具備這些事項之一，則構成「沒有立法的必要」。

第三節 成本效益分析與基本權的雙階判斷模式

傳統法學解釋方法將「公平正義」置於辯證的首位；CBA 方法則側重於成本和收益的計算，追求社會整體財富的最大化，將人權、人性尊嚴、生命、自由權貨幣化，在人權保障上確有其危險性而飽受批評，兩者像是桃太郎故事裡面的猴子與狗，水火不容。然而，法學研究並不限於釋義學，法學必須將自己理解為調控之學，而任何調控理論的觀察都以對事實領域的精確分析為前提，本文從前述反面畫界必要性的脈絡往下，認為可採雙階判斷模式，亦即第一階段使用成本效益分析，將「不符合」成本效益分析之法規、政策、制度篩出，萃取剩下的範圍再使用基本權的規範功能積極證立其正當性。

第四節 建構必要性在法學解釋上的可操作基準

本文使用經濟學的計算公式，建構必要性的可操作基準，在 $I=CR/B$ 的公式中，計算一個單位下的損害值，併由適合性原則在前面開道之後，得就不同的手段，選擇 I 值最小者；在 NPV 法，當 $NPV > 0$ ，表示有潛在 Pareto 改善，亦即經由 Kaldor-Hicks 補償原則表示的淨效益現值和為正，法規、政策或公共投資值得採行（NPV 愈大愈值得採行）；當 $NPV < 0$ ，表示有損社會福利，法規、政策或公共投資，沒有採行的必要。透過 CBA 分析法律制度，對制度可能產生的社會、環境、經濟影響進行充分調查，致力於將有限的資源進行合理的分配，成

本最小化和收益最大化成為立法必要性的構成要件要素。善用 CBA 分析能幫助立法者考慮到邊際成本和邊際收益，以污染防治法的制定方向為鏡，如果要求達到 100% 的零污染，則為了減少污染所需花費的邊際成本將大大超過邊際收益，將入不敷出；以公投制度為實現人民公投民主的天賦人權為例，若為達到 100% 的直接民主，而全然捨棄代議民主，在成本效益的計算上，亦可能是得不償失。

第五節 監察院可作為中央判斷立法必要性的專責機構

在建構必要性的可操作基準之後，組織一判斷立法必要性的專責機構有其必要，該機構須為部級以上的中央行政機關、併須賦有獨立性（具任期保障、預算來源充足）。蓋必要性是浮動而層升的，應進行立法前評估，預測立法之必要性、立法的成本、收益的統計分析資料，降低立法的試錯成本；併持續進行立法後評鑑、預測、追蹤、回顧、調整與適應，並定期向國會提出報告，俾使立法權與行政權之間能透過 RIA 的報告進行有針對性的、能對焦的、在同一頻率上的討論和對話，有效減緩司法權以剛性解釋替代立法的緊張關係；就我國現行五權分立的架構下，監察院為國家最高監察機關，可續行五權分立的結構，或仿效 OMB 將監察院收編於總統權之下，承擔全國法規政策影響評估分析之重責大任，不論是從功能最適，還是民主正當性的角度觀察，毋寧較為符合權力分立制衡原則，能避免單一憲法機關的偏見與專斷。

第六節 積極建構公投制度乃憲法要求

參酌針對平等接近使用傳播媒體權，人民要求國家立法設置國家通訊傳播委員會（釋字 364 號參照），始得以公平實現合理分配有限之電波頻率。縱然公投制度有其缺點，目前實施下也未必利大於弊，但依照憲法優位、依據基本權客觀規範面向之保護義務功能、組織暨程序保障功能、制度性保障功能，人民仍有權利（或有認為是權力）要求立法者積極建制能通過比例原則檢驗之公民投票制度。

第七節 公投制度係憲法保障之程序選擇權

代議制度與公投民主的主要功能有別，代議民主對於細節性、技術性立法事項，自能應付無虞。相對地，公投民主則能對付具有重大價值爭議的議題，例如澎湖博奕與否。若是參酌於訴訟法上有「程序保障之機能」對應的「事件類型審理必要論」、「程序法理交錯適用論」，且在民事糾紛上，人民有來自及於國民主權原則、確立人民主體地位的「程序選擇權」併經由釋字 591 號解釋的宣示而具有憲法層次價值，於公法上則有制度性保障等基本權的客觀功能，為了滿足不同事件類型而應有不同的制度搭配處理，基此而論，「程序選擇權」與「制度選擇權」在從機關功能最適理論以及基於國民主權原則，人民具有選擇權主體地位的脈絡下，針對代議民主或直接民主形式的公投制度，人民究應如何選擇，國家應兩種制度都予以配備，以交由人民自行選擇使用。

第八節 透過「 $R=BP-C+D$ 」投票公式，推知公投民主制度有存在之必要；併進一步使用 CBA 方法，得證：公投陪審團制度是當代民主形式中，最低成本、最高效益、最小侵害、最有必要採取的手段

本文借用 Riker, W. H. & Ordeshook「 $R=BP-C+D$ 」的投票公式，經過質與量的分析計算，得出 $R>0$ 的結論，推知公投民主制度有存在之必要，併於此脈絡之下，比較兩種公投民主的形式（一）兼採代議的公投民主（二）本文所倡議之公投陪審團。公投陪審團在 $I=CR/B$ 公式的運算下，CR 值（內部、外部成本）更低、直接效益的 50 萬 2000 元亦可納入 B 值，故公投陪審團毋寧是 I 值（侵害值）最小的手段；在 NPV 法的運算下，由於公投陪審團採取雙重多數決而能有效減少多數暴力的損害，且行政、宣傳成本較為低廉，從而成本上 Q 值必然大

於 L 值，故從資源有限，效果雙面的角度觀察，投資於公投陪審團制度毋寧比投資於兼採公投民主制度更為理性。

綜上所述，本文所設計之公投陪審團制度是當代民主形式中，最低成本、最高效益、最小侵害、最有必要採取的手段。



參考文獻



第一節 西文文獻

A. H. Trechsel and H. Kriesi, "Switzerland: the Referendum and Initiative as a Centrepiece of the Political System," in Gallagher and Uleri ed., *The Referendum Experience in Europe*, 1996,p.193.

Arend Lijphart, *Democracy in Plural Societies: A Comparative Exploration*(New Haven, Conn. : Yale University Press, 1977), pp. 29-30.

Aristotle (2009). *The Nicomachean ethics* (D. Ross, Trans.). New York, NY: Oxford University Press,p.11.

Better Regulation In Europe: United Kingdom , The Development Of New Regulations , OECD, 2010, p90.

Butler,David and Ranney ,*Referendums Around the World: The Growing Use of Direct Democracy ,American Enterprise Institute*, 1994 ,p15.

David B. Magleby, *Direct Legislation in the American States*, in: David Bulter & Austin Ranney eds., *REFERENDUM AROUND THE WORLD*, 1994, pp235-236.

David Copp , *The Justice and Rationale of Cost — Benefit Analysis*, 1987, *Theory and Decisions*, Vol 23, p74-77.

Downs,A.,1957. An Economic Theory of Democracy. New York: Harper pp.266-267.

Dworkin “The Partnership Conception of Democracy.” California Law Review 86 (3):
1998, pp.456-457.

European Commission, Impact Assessment Guidelines, SEC(2009)92(15 Jan 2009)

Hahn, Harlan & Kamieniecki, Sheldon(eds.)(1987) Referendum Voting: Social
Status and Policy Preferences. New York: Greenwood Press.pp10-11.

Harlan Hahn and Sheldon Kamieniecki, Referendum Voting: Social Status and Policy
Preferences(New York: Greenwood Press, 1987), pp. 16-17.

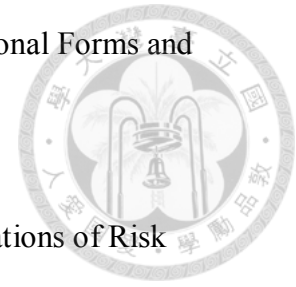
Henry S Richardson , The Stupidity of the Cost — Benefit Standard , 2000 , Journal
of Legal Studies , Vol 29 , No 2 , p971-973.

Jane B Baron & Jeffrey L. Dunoff , Against Market Rationality: Moral Critiques of
Economic Analysis in Legal Theory, 1996, Cardozo Law Review, Vol 17, NO 3
p431-495.

Leib, Ethan J. 2004. Deliberative Democracy in America : A Proposal for A Popular
Branch of Government. Pa.: Pennsylvania State University Press,p4,45,62,151.

Lisa Heinzerling, Regulatory Costs of Mythic Proportions, 1992, The Yale Law
Journal, Vol 107, No 7, p2042-2064.

Markku Suksi, Bringing in the People: A Comparison of Constitutional Forms and Practices of the Referendum (Springer, March 25, 1993), p.5.



Matthew D Adler , Risk , Death and Harm : The Normative Foundations of Risk Regulation, 2003 , Minnesota Law Review, Vol 87, No 5, p1293-1392.

Matthew D Adler, Eric A Posner, Rethinking Cost-Benefit Analysis, 1999, Yale Law Journal, Vol 109, No 2, p5-270.

Nick Malyshev, The Evolution Of Regulatory Policy In OECD Countries, OECD, p6.

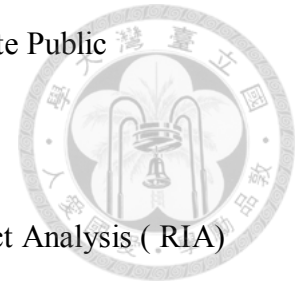
OECD (2005b), Designing Independent and Accountable Regulatory Authorities For High Quality Regulation, available at www.oecd.org/dataoecd/15/28/35028836.pdf, Paris.: p76-87.

OECD (2006) , Cost-Benefit Analysis and the Environment: Recent Developments, Paris, France: OECD, pp.48-49.

OECD (2008a), Building an Institutional Framework for Regulatory Impact, p45.

OECD Working Party On Regulatory Management And Reform Designing Independent And Accountable Regulatory Authorities For High Quality Regulation, Proceedings of an Expert Meeting in London, United Kingdom, 10-11 January, 2005, p49.

OECD, Public Governance And Territorial Development Directorate Public Governance Committee, 2005, p,82-88.



OECD,Buildung an Instubutional Framework for Regulatory Impact Analysis (RIA) Guidance for Makers,Version 1.1 , 2008, p17.

Richard A Posner , Cost — Benefit Analysis : Definition , Justification, and Comment on Conference Papers , 2000,Journal of legal Studies, Vol 109, No 2, p1153-1177.

Richard W Parker , Grading the Government , 2003 , The University of Chicago Law Review, Vol 70,No 5, p1346-1356.

W. H. Riker and P. C. Ordeshook, 1968. “A Theory of the Calculus of Voting.” American Political Science Review, Vol. 62, No. 1, pp. 25-42.

Robert Alexy, Constitutional Rights and Proportionality, 22 Revus J. Const. Journal for Constitutional Theory and Philosophy of Law / Revija za ustavno teorijo in filozofijo prava, Klub Revus , 2014, p51,53.

Rowe, G. & L. J. Frewer,A Typology of Public Engagement Mechanisms., Science, Technology, & Human Values30(2),2005, p251-290.

Schmot, David D.(eds.)(1987) Citizen Lawmakers: The Ballot Initiative Revolution. Philadelphia: Temple University Press.,pp25-40.

Thomas E. Cronin, Direct Democracy: The Politics of Initiative, Referendum, and Recall (Cambridge, Mass. : Harvard University Press, 1989), p. 182.

William P. Statsky, Legislative Analysis and Drafting, 2nd ed. (St. Paul : West Publishing Co ., 1984) , PP.163-164.

Zimmerman, Joseph F.(eds.)(1986) Participatory Democracy: Populism Revived .New York:Praeger.,pp.75-95.

第二節 中文文獻

Bruno Kaufmann, Rolf Büchi and Nadja Braun (著) ，黃昭元、蔡佳泓、江崇源與許文英 (譯) ，直接民主指南：瑞士與全球， Guidebook to Direct Democracy : In Switzerland and Beyond-2007 Edition ，台北：財團法人台灣民主基金會，2007年10月。

Gabriel A . Almond , Sidney Verba 著，張明澍譯，公民文化，台北：五南圖書，1996，頁160。

丁中原，試論事實研究在立法過程中所扮演的角色，政大法研所編印，法律學研究，第五輯，1989年3月，頁215。

丁賢、張明君，立法後評鑑理論與實踐初論，政治與法律，2008年第1期，頁131-137。

尤伯祥，陪審才是最好的選擇，司改雜誌第 103 期，2014 年 8 月，頁 8。

王鼎銘，成本效益、公民責任與政治參與：2004 年公民投票的分析，東吳政治學報，2007 年，第二十五卷第一期，頁 8-10。

曲兆祥，公民投票理論與台灣的實踐，台北：揚智文化。2004 年，頁 21-56、43。

朱敬一、林全，經濟學的視野，台北：聯經，2011 年，頁 191。

江宜樺，自由民主的理路，2001 年，台北：聯經，頁 216-220。

吳乃德編譯，呂亞力校訂，民主理論選讀，台北：問津堂出版，2003 年，頁 38。

吳志光，誰有權召喚公民投票？評釋字第六四五號解釋，月旦法學雜誌，161 期，2008 年，頁 285-296。

吳宜容譯，David Butler 及 Austin Ranney 著，公民投票的理論與實踐，台北：韋伯文化，2002 年，頁 138-139。

吳庚，憲法的解釋與適用，2003 年，頁 162-165。

吳庚，憲法的解釋與適用，自版，2004 年 6 月，頁 123-124。

李昌麟，全球公民投票制度之探討，全球政治詩論第六期，2004 年 4 月，頁 126。

李昌麟，全球直接民主治理模式與創制複決投票系統分析，法政學報，第二十六期，淡江大學 公共行政學系 公共政策研究所，台灣 淡水，頁 34-35。

李明峻，國際法上的公民投票，林佳龍主編，民主到底——公投民主在臺灣，臺北，財團法人臺灣智庫，2007 年 7 月，頁 88。

李俊增，公民投票及其隱含之人民概念，高大法學論叢，2016 年 3 月，第 11 卷 2 期，頁 203。

李俊增，從 Schmitt 之民主理論論臺灣三二 0 公投，政治科學論叢，第 26 卷，2005 年 12 月，頁 9。

李俊增，論瑞士全國性公民投票，憲政時代，第 23 卷，第 4 期，1997 年 10 月。

李惠宗，對立法權制衡機制之探討，月旦法學雜誌，109 期，2004 年 6 月，頁 93-94。

沈國明、張明君，在實踐中完善立法後評鑑制度，中國人大，2008 年第 8 期，頁 46-47。

肖志興、孫陽，規範影響評價的理論、方法與應用，經濟管理，2007 年，第 6 期，頁 86。

林子儀，言論自由導論，台灣憲法的縱剖橫切，元照，2002 年，頁 165-168。

林子儀，新聞自由的意義及其理論基礎，言論自由與新自由，月旦出版，1994年10月，頁61。

林子儀、葉俊榮、黃昭元、張文貞，憲法權力分立，學林出版，2003年10月，頁117。

林水吉，從政治參與觀點探討公民投票的立法建制，通識研究集刊，第8期，開南管理學院通識教育中心，2005年12月，頁141。

林水波，政治性棄選的選民，選舉與公投，臺北市:智勝，1999年，頁171-173。

林水波，釋放公投的多元反證與回歸常態合法化機制，國會月刊，第35卷，第1期，2007年1月，頁21-34。

林水波、邱靖鈺合著，公民投票 VS 公民會議，台北：五南，2006年9月，頁78。

林炳坤，澎湖大計劃節能低碳島，用心愛澎湖—林炳坤委員問政實錄，2011年，30期，頁8-13。

林紀東，中華民國憲法逐條釋義(一)，台北：三民，1993年，頁279-287。

林義雄，核四爭議答客問，問與答第三點，台北:慈林基金會，2001年2月。

邱聯恭，程序制度機能論，國立台灣大學法學叢書52，2002年1月20日，頁75。

胡元輝，新聞與民主—過去、現在與未來，新聞與民主：創意實踐與公民行動
案例研討會論文集，2011 年，頁 2-3。

孫中山，中華民國建設之基礎，國父全集（第二冊），近代中國出版社，頁 351。

孫克難，法規或政策影響評估（RIA）之成本效益分析，財稅研究，第 44 卷，
第 3 期，2015 年，頁 18-19。

席濤，立法評估，評估什麼和如何評估——以中國立法評估為例，政法論壇，2012
年 9 月，第 30:5 期，中國政法大學，頁 64。

席濤，法律、監管與市場，政法論壇，中國政法大學，2011 年 5 月，第 29：3
期，頁 50。

徐永明，公投民主與代議民主的關係—以台灣經驗為例，林佳龍主編，民主到底：
公投民主在台灣，台北：台灣智庫，2007 年，頁 51-52。

翁岳生，司法院大法官之解釋與臺灣民主政治及法治主義之發展，台灣法學雜誌，
178 期，2011 年，頁 12。

馬發明、趙遵國，開展立法後評鑑的幾個問題，人大研究，2009 年，第 1 期，
頁 40-42。

高永光等著，政治學與現代社會，台北：威仕曼文化，2009 年 6 月，頁 228-241。

張台麟，瑞士的公民投票：理論與實踐，問題與研究，第 35 卷第 9 期，1996 年，頁 44。

張四明，成本效益分析在政府決策上的應用與限制，行政暨政策學報 第三期，2001 年 8 月，頁 64。

張育哲，無財源提供強制責任在財政聯邦主義之角色—兼論『無財源提供強制責任改革法』的內容與執行成效，2006 年，公共事務評論，第七卷，第二期，頁 94；席濤，法律、監管與市場，政法論壇，中國政法大學，2011 年 5 月，第 29：3 期，頁 55。

曹金增，解析公民投票，台北：五南，2004 年，頁 46。

盛子龍，比例原則作為規範違憲審查之準則—西德聯邦憲法法院判決及學說之研究，國立台灣大學法律學研究所碩士論文，1989 年 6 月，頁 60。

盛杏媛，政黨、選區與立法委員的代表角色與行為，東吳政治學報，第二十一期，2005 年，頁 16。

許志雄，修憲公民投票，國家社會公民投票的類型與實踐，財團法人台灣新世紀文教基金會台灣聯合國研究中心，2011 年 5 月，頁 215。

許育典，學術自由作為大學法制的核心建構—退學憲法爭議的省思，收於：翁岳生教授祝壽論文編輯委員會主編，當代公法新論（上）—翁岳生教授七秩誕辰祝壽論文集，2002 年，頁 173、180。

許宗力，比例原則之操作試論，收於：法與國家權力（二），2007 年，頁 122。

許宗力，比例原則與法規違憲審查，法與國家權力（二），元照，2007 年 1 月，
頁 90-91。

許宗力，基本權的保障與限制（下），月旦法學教室，第 14 期，2003 年 12 月，
頁 51。

許宗力，論法律保留原則，法與國家權力，1993 年，月旦出版，頁 117。

許宗力，憲法法院作為積極立法者，憲法解釋之理論與實務研討會，第 11 屆，
2017 年 11 月。

許宗力，憲法與公民投票－公投的合憲性分析與公投法的建制，憲法與法治國行
政，1999 年 3 月，頁 35-36。

郭大維，證券交易法公開原則之初探，證交資料第 578 期，2010 年 6 月，頁 5。

郭昱瑩，決策幫手：成本效益分析之概念與實務，T&D 飛訊，30 卷，2005 年，
頁 8。

郭銘峰、詹富堯、王鼎銘，規範認知與實然參與的罅隙：臺灣民眾在直接民主治
理機制下的分析，政治學報，第 56 期，2013 年 12 月，頁 31-33。

陳隆志主編，公民投票與台灣前途，台北：前衛，1999 年，頁 38、93-124。

陳愛娥，行政行為形式—行政任務—行政調控——德國行政法總論改革的軌跡，
月旦法學，2005 年 5 月，頁 17。

陳愛娥，行政法學的方法--傳統行政法釋義學的續造，月旦法學教室，2011 年 2
月，元照，頁 89。

陳新民，論憲法人民基本權利的限制，收於：憲法基本權利之基本理論（上），
1990 年，頁 256-266。

湯德宗，行政程序法論，元照，2003 年 10 月，頁 224-234。

湯德宗，論直接民主的制度設計，行政院版「創制複決法」草案評析，翁岳生教
授七秩誕辰祝壽論文集，2002 年，頁 477。

黃昭元，憲法權利限制的司法審查標準：美國類型化多元標準模式的比較分析，
台大法學論叢，2004 年第 33 卷第 3 期，頁 83。

黃偉峰，由國際經驗看公民投票，收錄於陳隆志主編，公民投票與台灣前途，台
北：前衛出版社，1999 年，頁 38。

黃舒芃，比例原則及其階層化操作——一個著眼於司法院釋憲實務發展趨勢的反
思，中研院法學期刊，2016 年，第 19 卷，頁 5。

趙卯生、康晉穎，中西方行政立法成本—效益分析比較研究，經濟師，2005 年，
第 12 期，頁 47。

劉寧，論立法成本效益評估制度的發展及改進，地方立法研究，第3卷，第1期，
2018年1月，頁80。



劉潼福、鄭樂平，古希臘的智慧，小倉出版，2003年：頁195-199。

劉權，論必要性原則的客觀化，中國法學，2016年第5期，頁180。

蔡宗珍，公法上之比例原則初論—以德國法發展為中心，政大法學評論，62期，
1999年，頁78-89。

蔡宗珍，從憲法層面看公民投票的爭議，全國律師，2003年11月，頁74-75。

蔡英文，人民主權與民主：卡爾·施密特對議會式民主的批判，人文及社會科學
集刊，22(2)，2010年，頁153、166、170。

鄭文龍律師，陪審團：請大家一起來做法官 人民當家做主的審判制度，行政院
公聽會書面資料，2017年3月16日，頁48。

盧梭著，何兆武譯，社會契約論，台北：唐山，1987年，頁147。

蕭代基，環境保護之成本效益分析：理論、方法與應用，俊傑出版，2002年，
頁85。

謝復生，公民投票：主權在民的體現或民粹主義的濫用，問題與研究第三十五卷
第七期，1996年，頁43。

謝復生，主權在民的體現或民粹主義的濫用，問題與研究，第 35 卷，第 7 期，
1997 年 7 月，頁 38-46。

謝復生，協和式民主政治理論之檢討，政治學報第十期，民國 71 年 12 月，頁
61-84。

謝復生等，公民投票（創制複決）制度比較研究，台北，行政院研考會，1997
年，頁 6。

顏如玉，公共建設成本效益分析之社會折現率探討，財稅研究，2014 年 1 月，
頁 152。

魏明康等著，兩岸立法制度與立法運作，台北，韋伯文化，頁 117-158。

羅傳賢，立法程序與技術，五南，2005 年 1 月，頁 118-128。

譚克平，極端值判斷方法簡介，台東大學教育學報，第十九卷第一期，2008 年 6
月，頁 131-150。

蘇永欽，憲法與社會，台北，自印，1988 年 11 月，頁 449。

附錄



附錄 一 2018 年 11 月 3 日到 21 日 50 場公投意見說明會網路直播的按讚、觀看人數

以下本文截圖日期皆為 2019/7/9。併僅各案列入一場次置於文內，完整數據請參考以下連結¹⁹⁹。

第 7 案：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？（盧秀燕）

【第五場次】107/11/19（一）09：30-10：30 華視轉播；正方：唐德明／反方：無

¹⁹⁹ 2018 年 11 月 3 日到 21 日 50 場公投意見說明會網路直播的按讚、觀看人數完整數據可參考 <https://speakerdeck.com/move/cai-mu-fu-gong-min-tou-piao-zhi-du-cun-zai-bi-yao-xing-zhi-yan-jiu-guo-li-tai-wa-n-da-xue-fa-lu-xue-yuan-fa-lu-xue-xi-shuo-shi-lun-wen-fu-lu-2019nian-6yue>。最後瀏覽日期 2019/8/6。

第 8 案：您是否同意確立「停止新建、擴建任何燃煤發電廠或發電機組（包括深澳電廠擴建）」之能源政策？（林德福）

【第五場次】107/11/19（一）11：00-12：00 華視轉播；正方：黃子哲／反方：無



第8案全國性公民投票案
意見發表會

中央選舉委員會 主辦

0:00 / 55:06

第8案全國性公民投票案意見發表會

觀看次數：560次

3 1 分享 儲存 ...

華視直播頻道
串流直播日期：2018年11月19日

訂閱 (9.1萬)

即將播放

自動播放

月入10萬不是夢 超強除權息致勝術 | 20190701雲端最有錢ep4...
ETtoday新聞雲
觀看次數：4305次
新影片

華視新聞HD直播 | CTS Taiwan
News Live HD | 台灣的CTS 二...
華視直播頻道
536 人正在觀看
直播中

老饕特搜#134 郭台銘 / 金燕獎 / G20川習會
老饕娛樂
為您推薦
新影片

【博恩夜夜秀】6/23-6/29 新聞亂報

第 9 案：你是否同意政府維持禁止開放日本福島 311 核災相關地區，包括福島與周遭 4 縣市（茨城、櫛木、群馬、千葉）等地區農產品及食品進口？（郝龍斌）

【第五場次】107/11/19（一）14：00-15：00 華視轉播；正方：陳宜民／反方：廖彥朋



第9案全國性公民投票案
意見發表會

中央選舉委員會 主辦

0:03 / 54:49

第9案全國性公民投票案意見發表會

觀看次數：1,439次

7 0 分享 儲存 ...

華視直播頻道
串流直播日期：2018年11月19日

訂閱 (9.1萬)

即將播放

自動播放

月入10萬不是夢 超強除權息致勝術 | 20190701雲端最有錢ep4...
ETtoday新聞雲
觀看次數：4414次
新影片

華視新聞HD直播 | CTS Taiwan
News Live HD | 台灣的CTS 二...
華視直播頻道
520 人正在觀看
直播中

老饕特搜#134 郭台銘 / 金燕獎 / G20川習會
老饕娛樂
為您推薦
新影片

【博恩夜夜秀】6/23-6/29 新聞亂報
STR Network

第 10 案：你是否同意民法婚姻規定應限定在一男一女的結合？（游信義）
【第一場次】107/11/03（六）14：30-15：30 民視轉播；正方：游信義／反方：簡至潔



第10案 全國性公民投票案 意見發表會

觀看次數：94,722次

1182 70 分享 儲存 ...

LIVE 53 民視直播 FTVN Live 53
串流直播日期：2018年11月3日

訂閱 (18萬)

重播熱門聊天室訊息

- YR 白志、P... 972的男女當事人改成雙方當事人，就這樣
- Lion Magunas 這個第10案自己把婚姻改成專法有夠怪的
- 賴吉恩 反同因為宗教教義在亂阿，給我們的國家宗教是基督教天主教就算了，可我們台灣的國教是道教和佛教，可以說是多元宗教國家，但他們卻試圖用教義影響他人
- Lion Magunas 不論宗教 只論法律合不合民法與憲法精神
- Pinocchio Pan 先來去買雞排珍奶
- 賴吉恩 你我只看何不合民法和有沒有違憲，可人家反同不管，意圖常數干政，干擾憲法和法律
- 以文阿文 也不見得只有宗教因素，很多長輩也覺得「男生女生在一起傳宗接代」才是正道。所以這個雷球才會越滾越大...
- 賴吉恩 傳宗接代是重大議題沒錯，因為老人家都認為，同性戀死後沒人捧斗
- kage Liang 不是改變民法囉，是民法本來就那樣寫，才在大法官釋憲中被宣告違憲，然後第10案的意思是保留民法原本的寫法，等於是變相要求另設專法，把一男一女以外的結合排除於民法之外
- Lion Magunas 至少我看這第10案是在搞笑，把一個民法修成特定異性戀專用那就是要把自己趕出去民法

第 11 案：你是否同意在國民教育階段內（國中及國小），教育部及各級學校不應對學生實施性別平等教育法施行細則所定之同志教育？（曾獻瑩）
【第一場次】107/11/03（六）16：00-17：00 民視轉播；正方：曾獻瑩／反方：莊喬汝



第11案 全國性公民投票案 意見發表會

觀看次數：49,445次

459 41 分享 儲存 ...

LIVE 53 民視直播 FTVN Live 53
串流直播日期：2018年11月3日

訂閱 (18萬)

重播熱門聊天室訊息

- 4:23 黃詩瑩 第10案在上面
- 4:17 黃詩瑩 秒數拉到後面就有了
- 3:58 Ren 一定要去投票！！
- 2:43 Ren 10_11_12案 投不同意 ✕ 10案限制民法只保障一男一女婚姻 12案主張用專法保障同志婚姻 11案反對在國中小教導孩子認識同志性別傾向 二不管用民法或專法同志皆可結婚，應該從小教育孩子認識、尊重不同的性別傾向跟家庭型態
- 2:40 林昱丞 來看下一場打臉了
- 2:21 izily 大家要行動投票才有影響力 帶著身份證去開票所投票 18歲就可以投～～ 請提醒你們身邊18歲~20歲的朋友他們也有投票權
- 2:11 拾肆拾 看這個打臉就知道頑固們平常多會亂造謠
- 1:21 Ren 我們有一個同志家庭拍攝計畫，想讓更多異溫層的朋友正視需要受到平等保障，這是第一組相愛成家的影像與他們相愛的故事，請幫我們分享，讓更多異溫層的人看到 <https://www.facebook.com/Strangerimag...>
- 0:26 楊鈞治 智力最接近人類的海豚、黑猩猩、大象都有同性或變性傾向的案例囉，說自己高等不高等算就像你說自己沒有歧視一樣可笑

第 12 案：你是否同意以民法婚姻規定以外之其他形式來保障同性別二人經營永久共同生活的權益？（曾獻瑩）

【第一場次】107/11/04（日）08：30-09：30 民視轉播；正方：曾品傑／反方：許秀雯



第12案 全國性公民投票案
意見發表會

28:52

0:04 / 1:23:19 中央選舉委員會 主辦

第12案 全國性公民投票案意見發表會

觀看次數：36,701次

373 23 分享 儲存 ...

LIVE 53 民視直播 FTVN Live 53
串流直播日期：2018年11月4日

訂閱 (18萬)

第 13 案：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？（紀政）

【第三場次】107/11/09（五）15：00-16：00 中視轉播；正方：劉敬文／反方：無



第13案 全國性公民投票案
意見發表會

0:15 / 55:19 中央選舉委員會 主辦

第13案全國性公民投票案意見發表會

觀看次數：2,715次

33 1 分享 儲存 ...

【中視 CTV】官方頻道
串流直播日期：2018年11月9日

訂閱 (13萬)

第 14 案：您是否同意，以民法婚姻章保障同性別二人建立婚姻關係？（苗博雅）
【第一場次】107/11/04（日）11：30-12：30 民視轉播；正方：段宜康／反方：
曾品傑



重播熱門聊天室訊息

第14案 全國性公民投票案 意見發表會

29:13

0:02 / 1:23:37 中央選舉委員會 主辦

第14案 全國性公民投票案意見發表會

觀看次數：68,750次

684 76 分享 儲存 ...

LIVE 53 民視直播 FTVN Live 53 串流直播日期：2018年11月4日

訂閱 (18萬)

第 15 案：您是否同意，以「性別平等教育法」明定在國民教育各階段內實施性
別平等教育，且內容應涵蓋情感教育、性教育、同志教育等課程？（王
鼎棧）
【第一場次】107/11/04（日）14：30-15：30 ；民視轉播；正方：王鼎棧／反方：
曾獻瑩



重播熱門聊天室訊息

第15案 全國性公民投票案 意見發表會

29:04

0:05 / 1:24:43 中央選舉委員會 主辦

第15案 全國性公民投票案意見發表會

觀看次數：46,099次

509 61 分享 儲存 ...

LIVE 53 民視直播 FTVN Live 53 串流直播日期：2018年11月4日

訂閱 (18萬)

「性別平等教育法」明定在國民教育各階段內實施性別平等教育，且內容應涵蓋情感教育、性教育、同志教育等課程？正方：王鼎棧 VS. 反方：曾獻瑩

-1:18:23 otto13goesbare 上一場很可惜，反婚平沒辦法提出好的論述來直接反對民法。同志圈也有人反對民法，但是總提不出好的論述，都指是個人偏好個人感觸。反婚平者若能好好發展論述，不要整天作小動作，說不定還能說服很多同志。

-1:03:50 孫永刀 被說服反民法的同志是腦殘了才跟自己過不去？別人要剝奪他的權力，他還欣然接受，這是有愛虐傾向吧。

-1:02:48 周晏生 同情理解原則該發揮作用了

-1:02:45 孫永刀 講不出任何反對修民法的正當理由，還說可惜沒說服更多同志反對自己擁有權力，噁心至極

-53:36 黎健廷 第15案 全國性公民投票案意見發表會謝謝收看

-41:14 otto13goesbare 如果你心中只有黑白二元，你就不必浪費時間看辯論，因為你已經有定見。

-36:58 Chen chen 大家一起來看 不管有沒有定見

-33:51 孫永刀 反問的假設別人心中有定見，活像自己心中沒定見似的，那個定見還是歧視和偏見。自己不想成長，還想阻止社會大眾成長，蠢極了

第 16 案：您是否同意：廢除電業法第 95 條第 1 項，即廢除『核能發電設備應於中華民國一百十四年以前，全部停止運轉』之條文？（黃士修）

【第五場次】107/11/21（三）15：30-16：30 華視轉播；正方：黃士修／反方：李根政



第16案全國性公民投票案意見發表會

觀看次數：5,619次

👍 57 💬 4 ➦ 分享 📌 儲存 ...



華視直播頻道

串流直播日期：2018年11月21日

訂閱 (9.1萬)

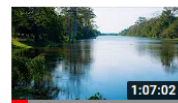
即將播放



月入10萬不是夢 超強除權意致勝術 | 20190701雲端最有錢ep4...
ETtoday新聞雲
觀看次數：2.2萬次
新影片



華視新聞HD直播 | CTS Taiwan
News Live HD | 台灣のCTS 二...
華視直播頻道
158 人正在觀看
直播中



平穩安靜 (詩篇131)
黃以文
為您推薦



老饕特搜#135 新制上路 / 七一遊行 / NBA
老饕特搜

附錄 二 公投存在必要性之問卷統計

問卷第 1 題

針對2018年11月24日舉行的全國性公民投票，如果有以下假設（1）公投票需要花錢買。（2）所有提案的公投票必須一次買，不能買單張。如果沒有全部一起買的話，就全部的提案都不能投票，您可能願意花多少錢買？

差不多是「5001~1萬元」

2.0%

我願意花超過1億元購買公投票

1.2%

差不多是「251~1000元」

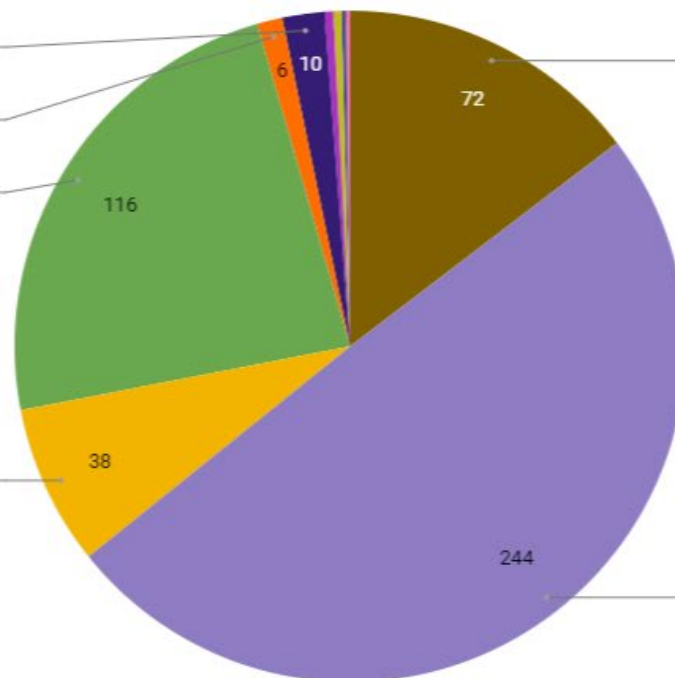
23.6%

差不多是「1001~5000元」

7.7%

我本來就不會去投，我不用花這個錢
14.6%

差不多是「1~250元」
49.6%



問卷第 2 題

針對2018年11月24日舉行的全國性公民投票，如果那時候的中選會，給您多少錢，要求您全部的提案都不能投票，您就有可能答應？

差不多給我「1~250元」，就可以考慮不去投

2.2%

差不多給我「5萬零1~10萬元」，就可以考慮不去投

2.8%

差不多給我「251~1000元」，就可以考慮不去投

3.4%

差不多給我「100萬零1~1000萬元」，就可以考慮不...

3.4%

差不多給我「1000萬零1~1億元」，就可以考慮不去投

14.3%

差不多給我「5001~1萬元」，就可以考慮不去投

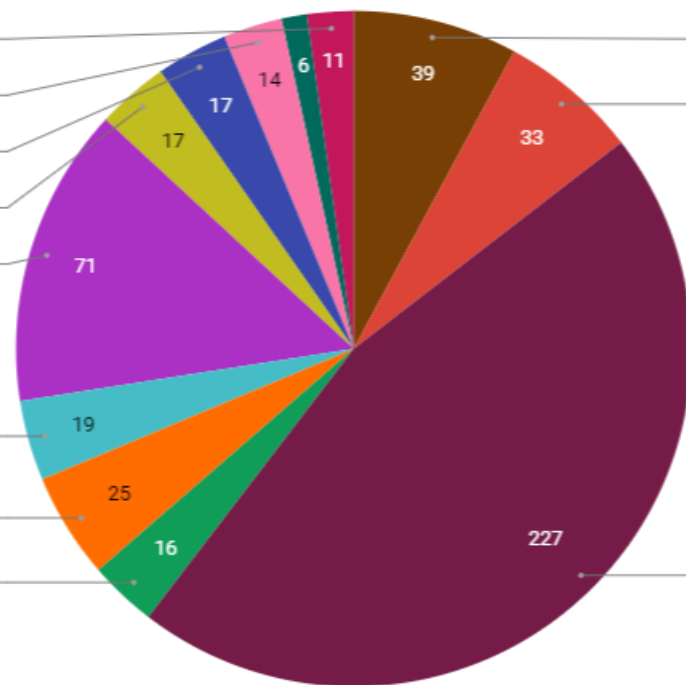
3.8%

差不多給我「1萬零1~5萬元」，就可以考慮不去投

5.1%

差不多給我「10萬零1~50萬元」，就可以考慮不去投

3.2%



問卷第 3 題

有人主張「不可能所有公民皆具有明智投票的能力，因此還是回歸代議民主較為妥適」您的感覺如何？

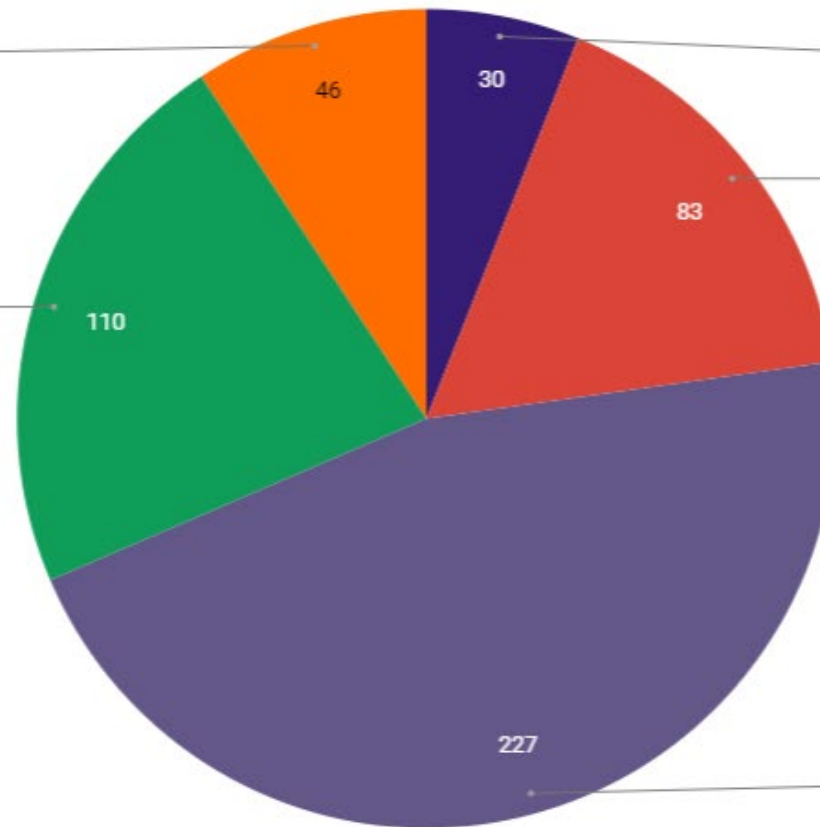
無意見/不知道
9.3%

贊同
22.2%

非常贊同
6.0%

非常不贊同
16.7%

不贊同
45.8%



問卷第 4 題

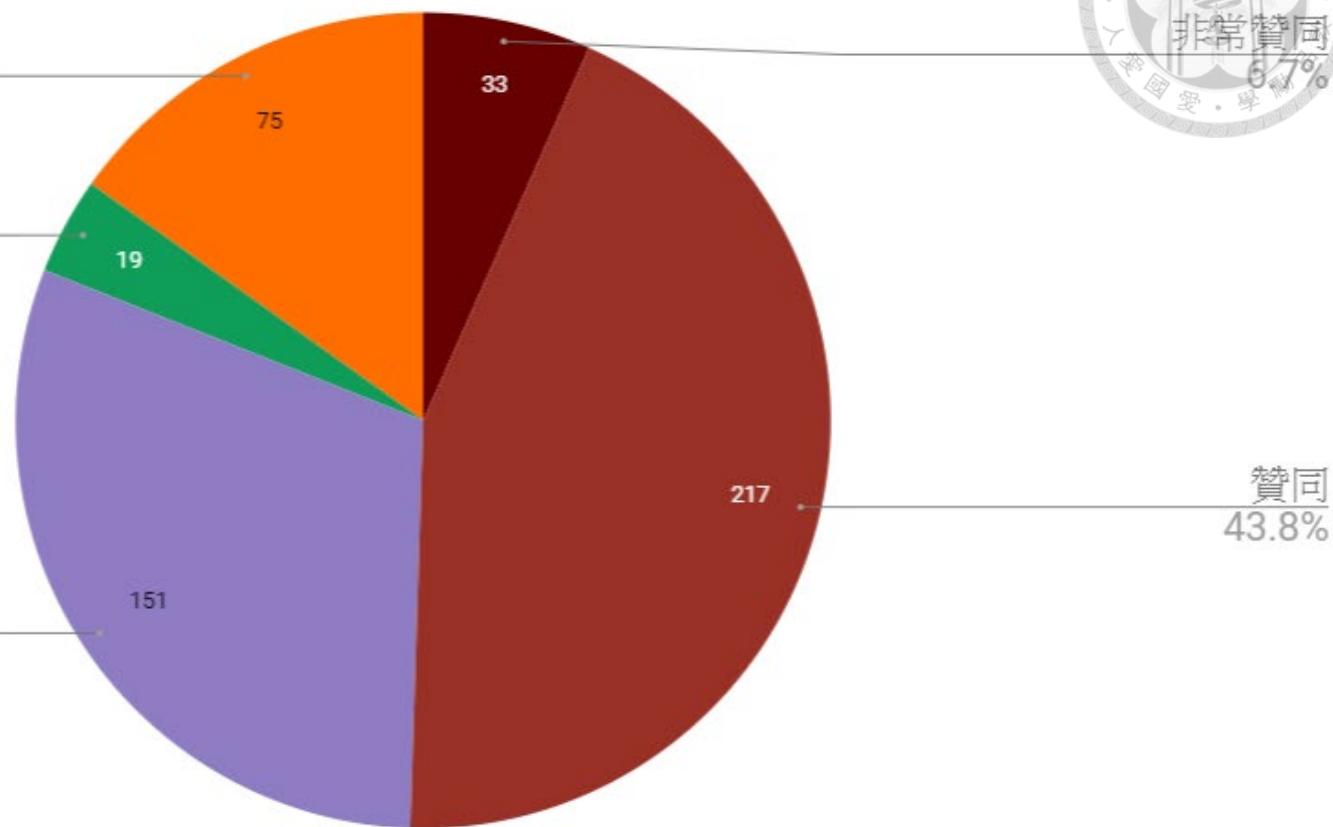
有人主張「公民投票制度能有助於國家施政順暢」您的感覺如何？



無意見/不知道
15.2%

非常不贊同
3.8%

不贊同
30.5%



123

問卷第 5 題

有人主張「公民投票治度是公民紓解不滿的管道之一」您的感覺如何？



無意見/不知道

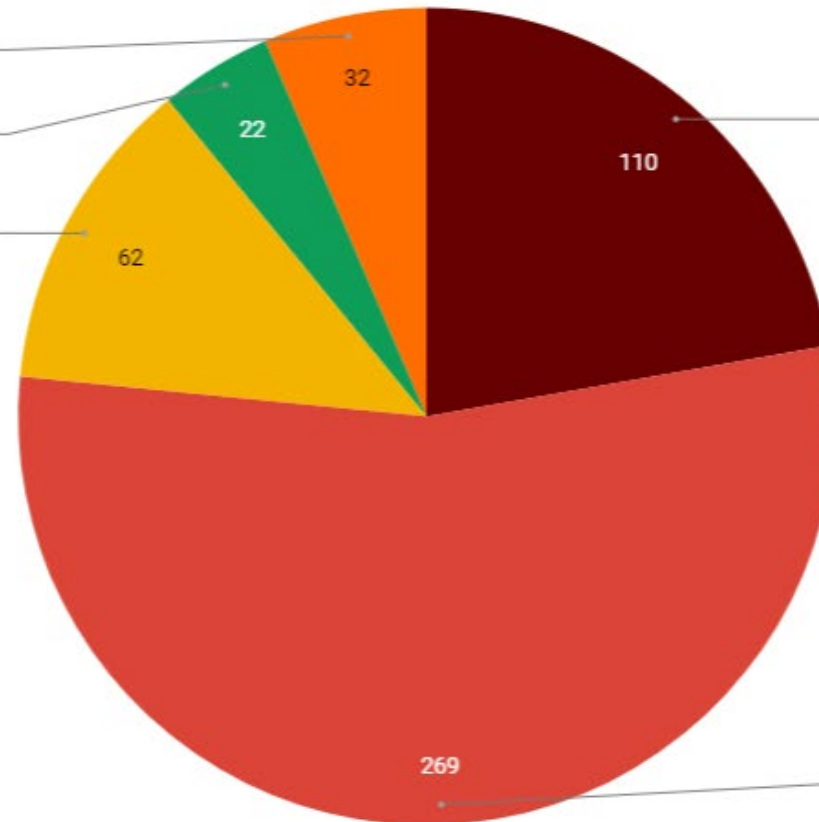
6.5%

非常不贊同

4.4%

不贊同

12.5%

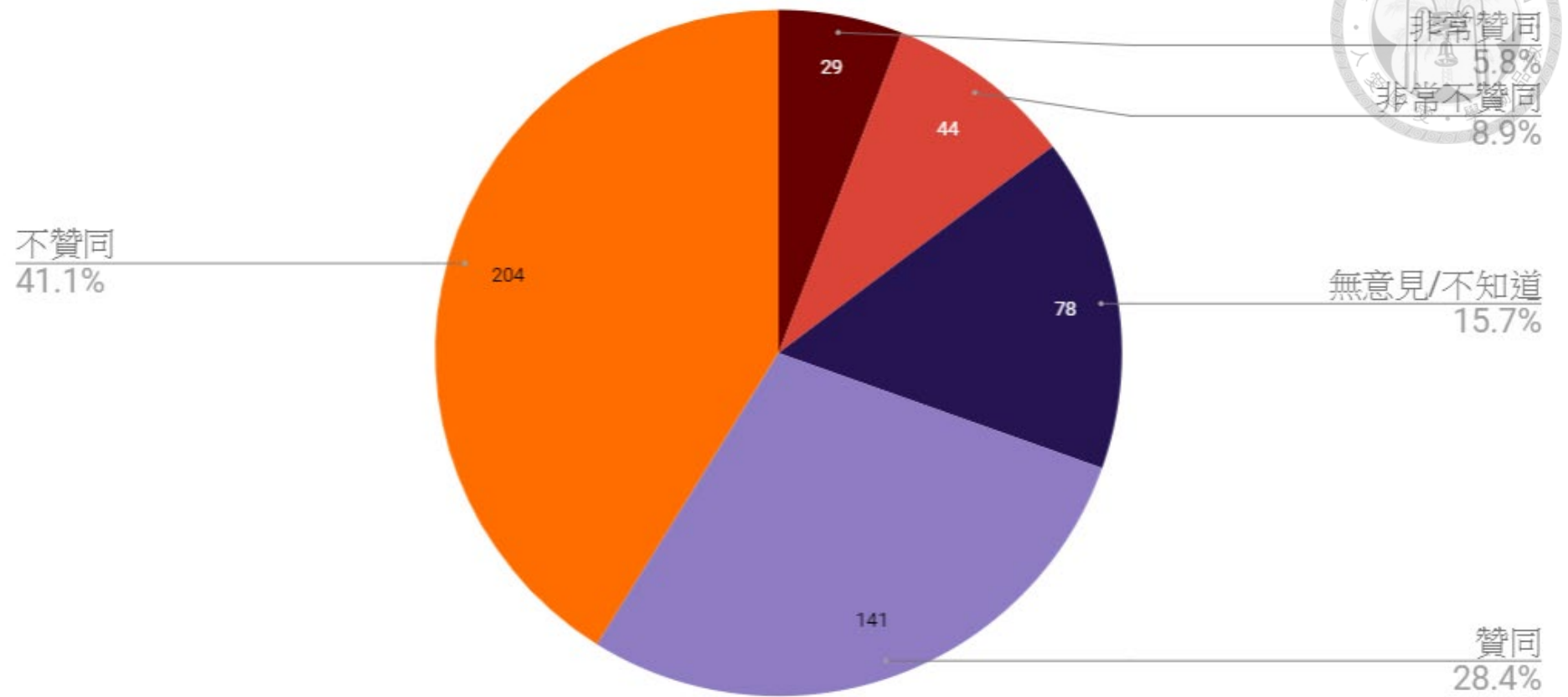


贊同
54.3%

124

問卷第 6 題

有人主張「公民投票會削弱其他有民主正當性的統治機構的權力」您的感覺如何？



問卷第 7 題

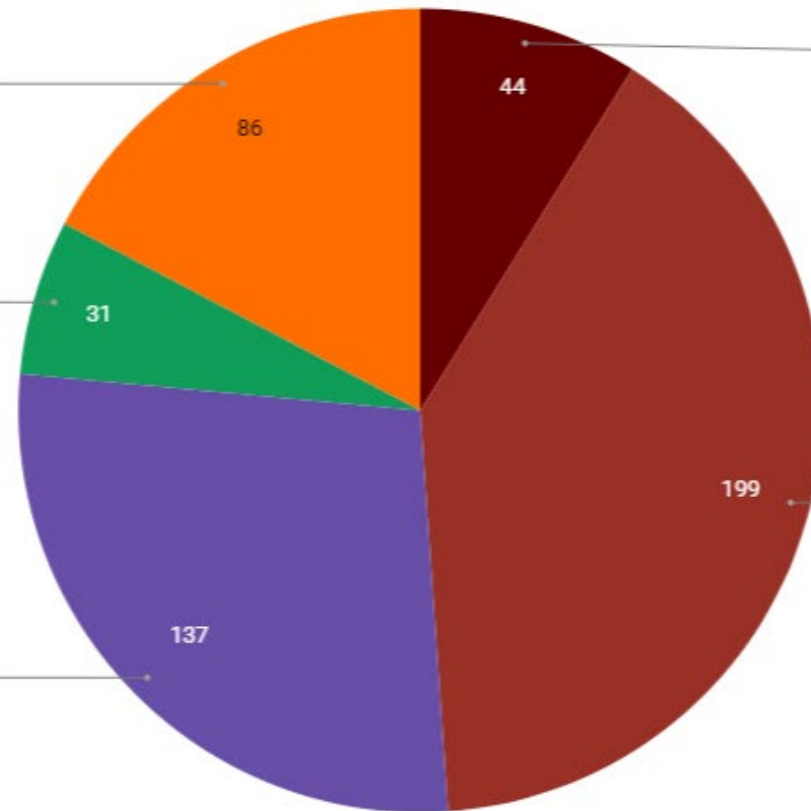
有人主張「公民投票是全有全無的零和遊戲」您的感覺如何？



無意見/不知道
17.3%

非常不贊同
6.2%

贊同
27.6%



126

問題第 8 題

有人主張「公民投票是屬於天賦人權」，您的感覺如何？



非常不贊同

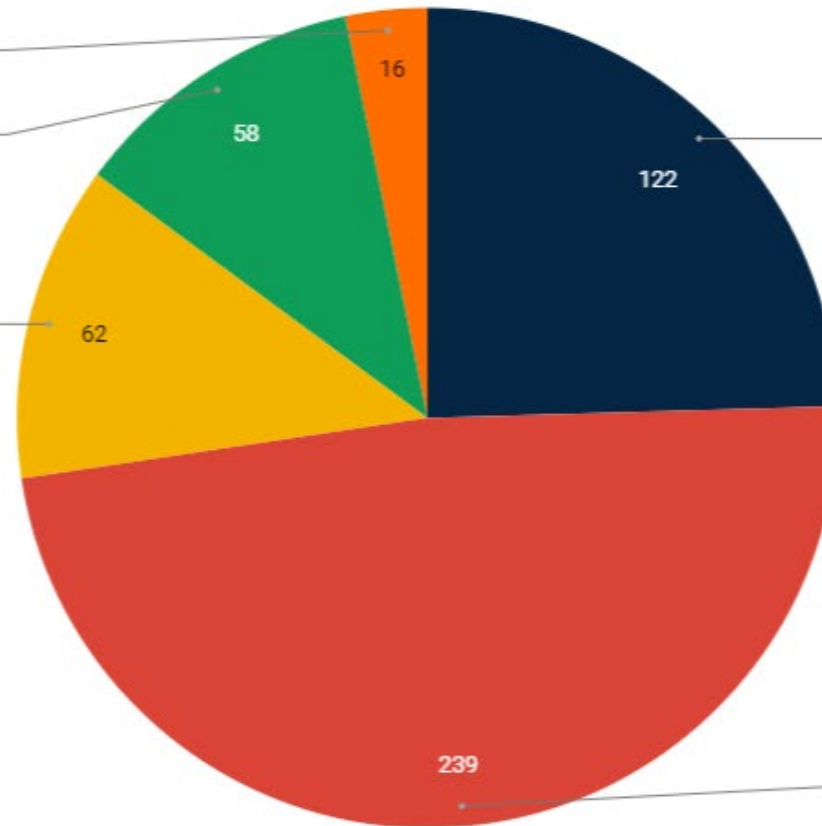
3.2%

無意見/不知道

11.7%

不贊同

12.5%



贊同
48.1%

127

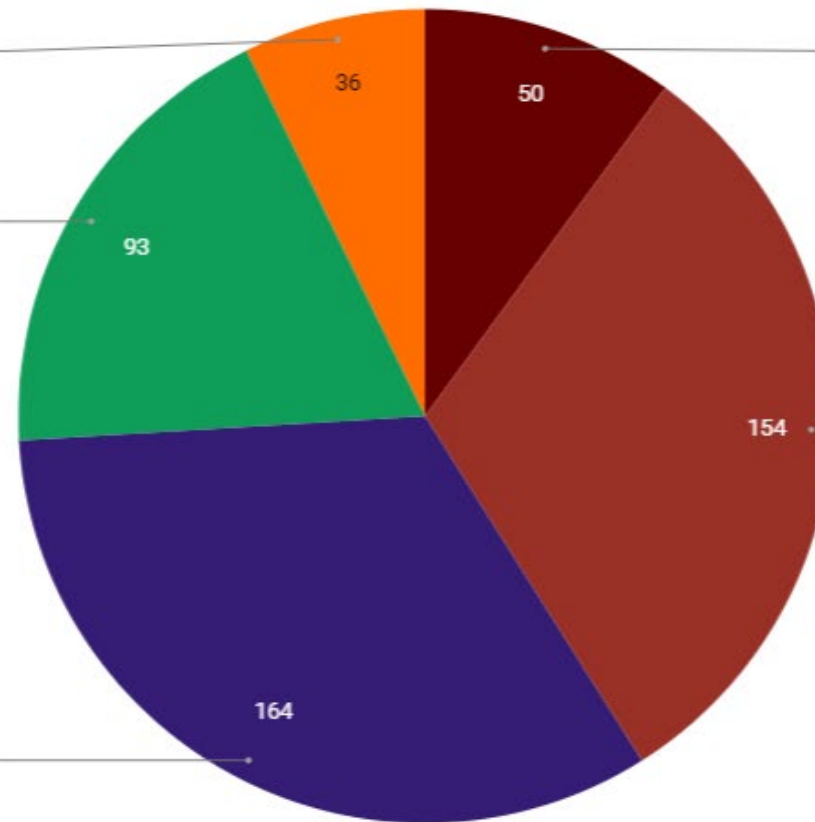
問題第 9 題

有人主張「公民投票可以凝合國家、民族的統一性」，您的感覺如何？

非常不贊同
7.2%

無意見/不知道
18.7%

贊同
33.0%



問題第 10 題

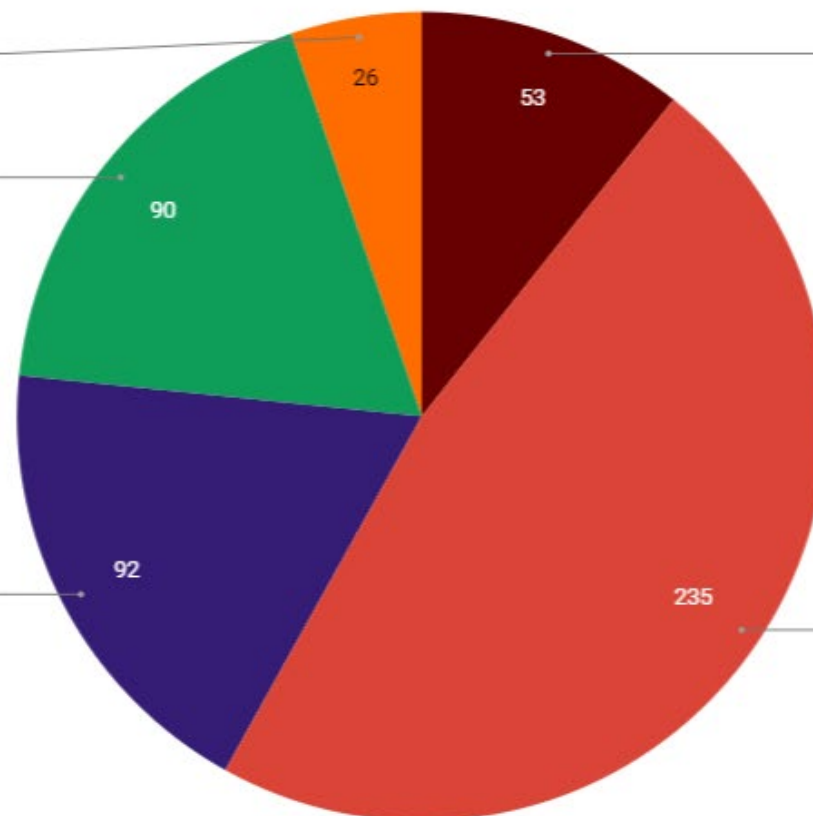
有人主張「公民投票是時代潮流」您的感覺如何？

非常不贊同
5.2%

無意見/不知道
18.1%

不贊同
18.5%

贊同
47.4%



129



問題第 11 題

有人主張「公民投票制度可以提高政治參與、落實主權在民」您的感覺如何？

非常不贊同

1.6%

無意見/不知道

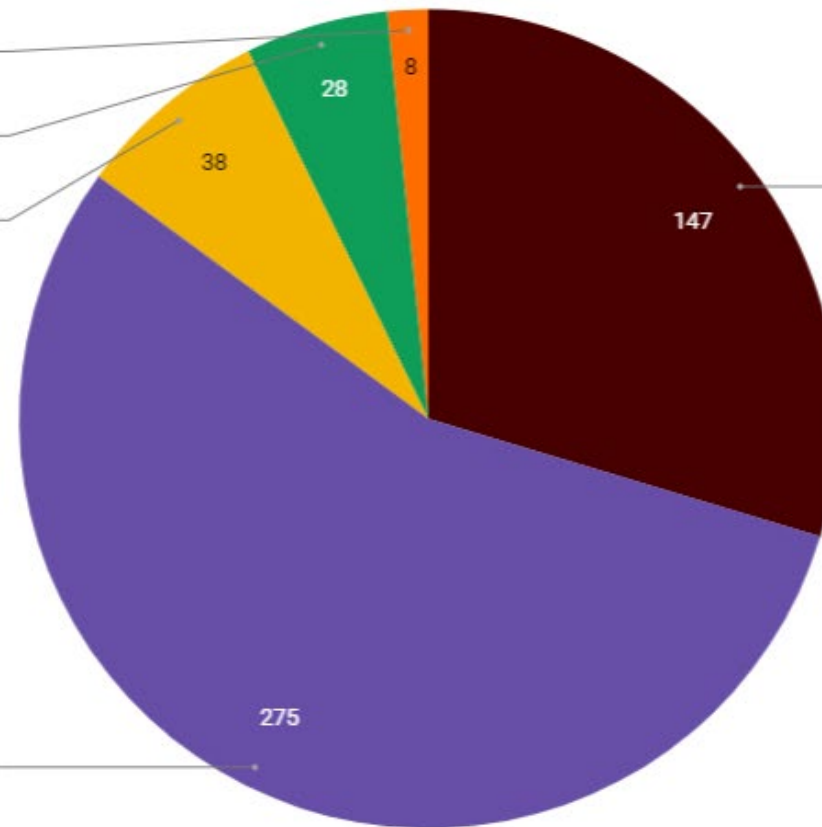
5.6%

不贊同

7.7%

贊同

55.4%



問題第 12 題

有人主張「因為我國憲法136條有規定，『創制複決兩權之行使，以法律定之』。所謂創制跟複決，都是公民投票制度的主要功能，既然憲法已經說了要以法律定之，所以我國就應該要有公民投票法」您的感覺如何？



非常贊同
23.3%

非常不贊同

1.0%

無意見/不知道

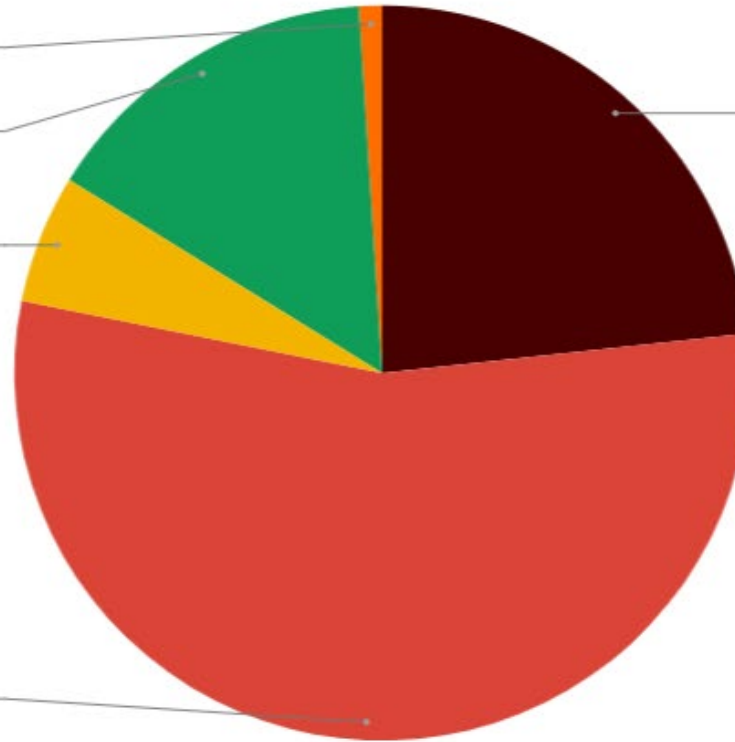
15.2%

不贊同

5.7%

贊同

54.9%



問題第 13 題

有人主張「透過公民投票制度可以監督立法者，避免議員、政黨扭曲人民意志」您的感覺如何？

非常不贊同

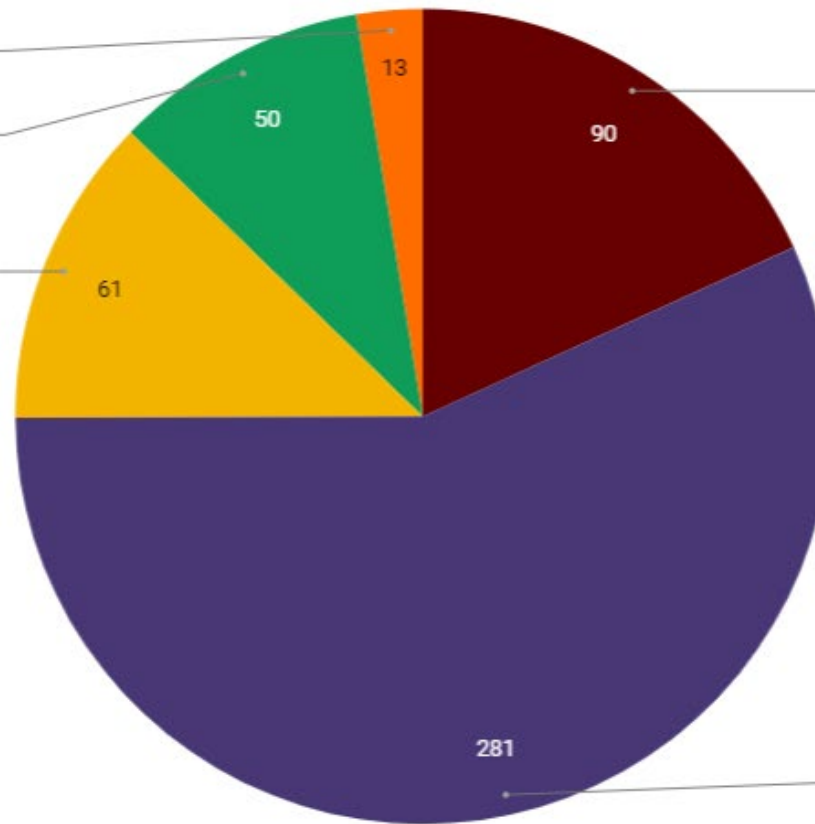
2.6%

無意見/不知道

10.1%

不贊同

12.3%



問題第 14 題

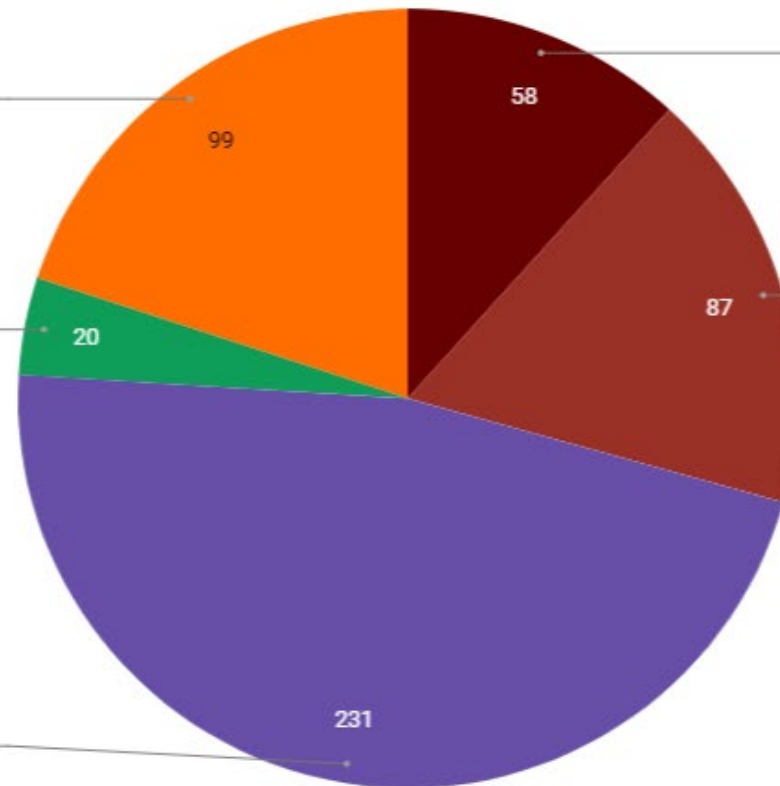
有人主張「民選總統可以居間斡旋、調和於行政權與立法權之間，並進而認為公民投票制度的民主正當性，也能夠在行政立法之間發揮斡旋、調和的效果」您的感覺如何？



無意見/不知道
20.0%

非常不贊同
4.0%

贊同
46.7%



133

問題第 15 題

有人主張「公民投票制度可以有效對抗專家政治」您的感覺如何？

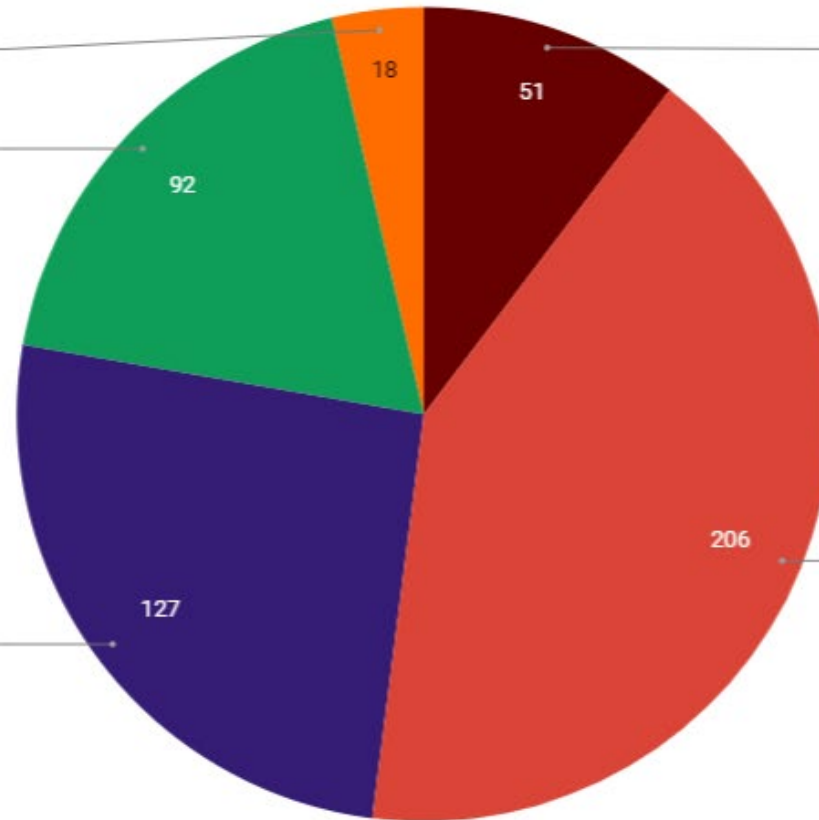


非常不贊同
3.6%

無意見/不知道
18.6%

不贊同
25.7%

贊同
41.7%



問題第 16 題

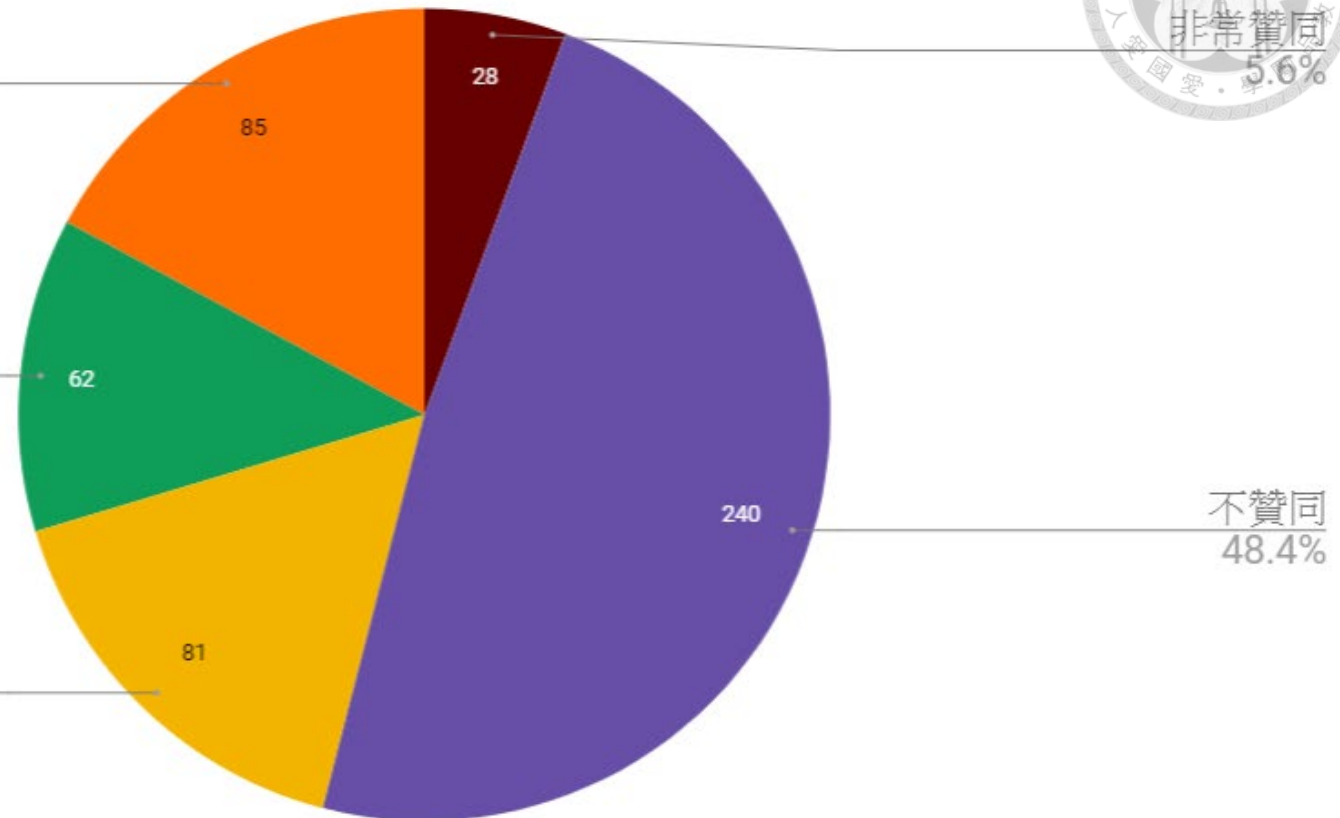
有人主張「公民投票制度只有地小人少的國家才適合使用」您的感覺如何？



贊同
17.1%

非常不贊同
12.5%

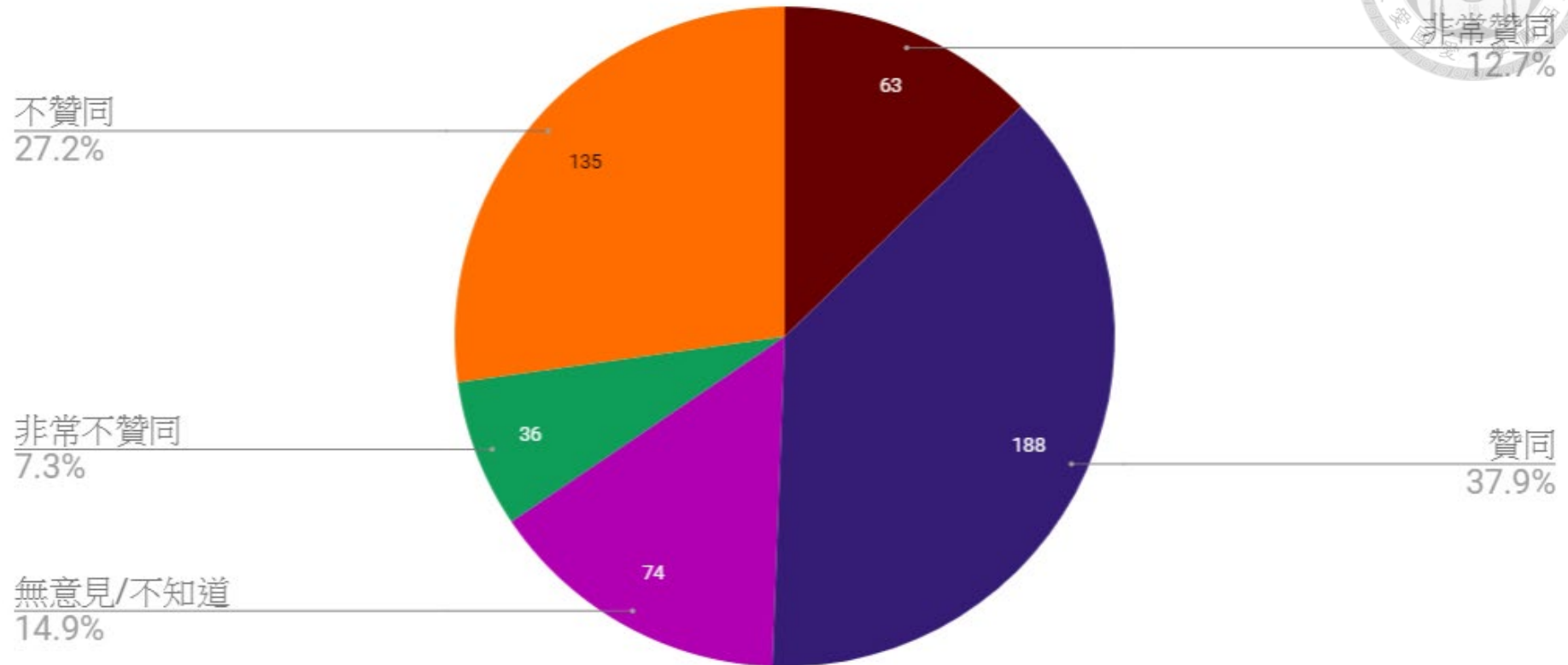
無意見/不知道
16.3%



135

問題第 17 題

有人主張「公民投票是單行道，回不了頭了，因為如果要決定不再公投了，也需要用公投來決定。您的感覺如何？



問卷第 18 題

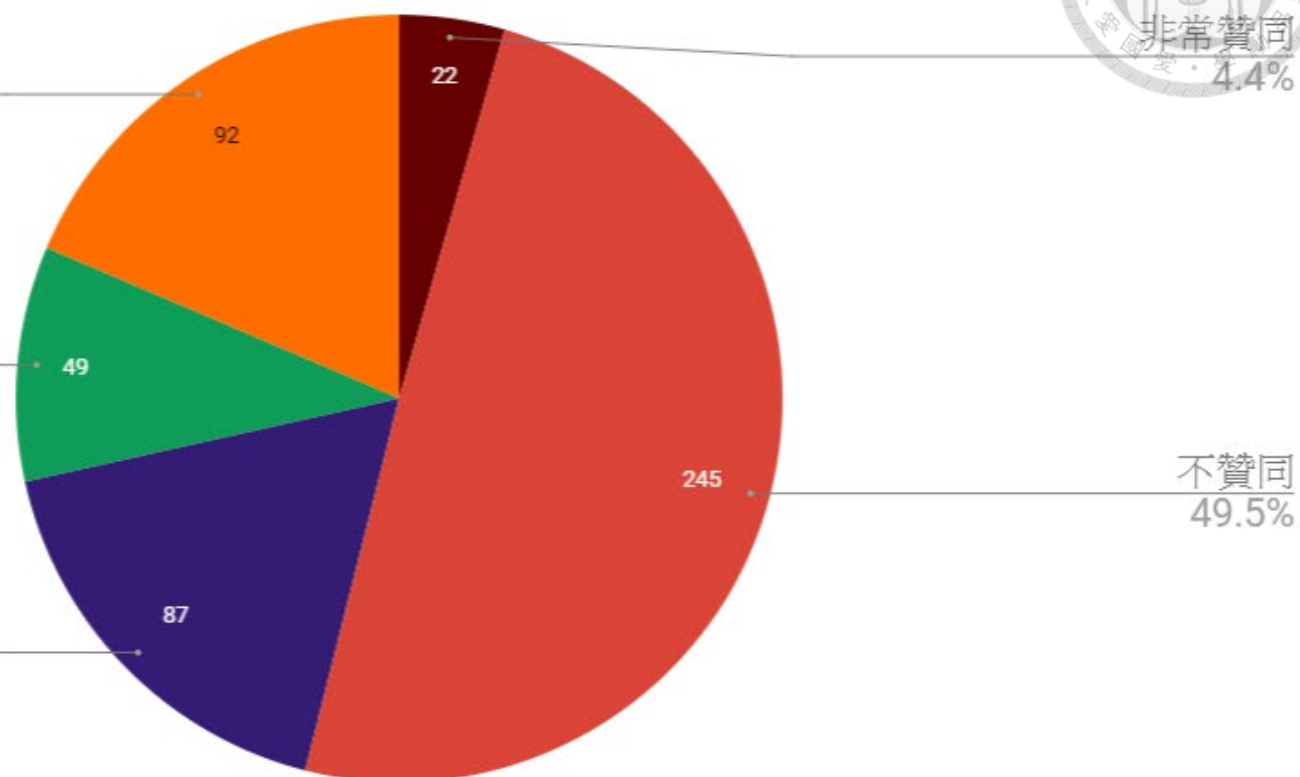
有人主張「公民投票結果獲勝的一方之所以獲勝可能是出自於偶然，因此公民投票並不值得信賴」，您的感覺如何？



贊同
18.6%

非常不贊同
9.9%

無意見/不知道
17.6%



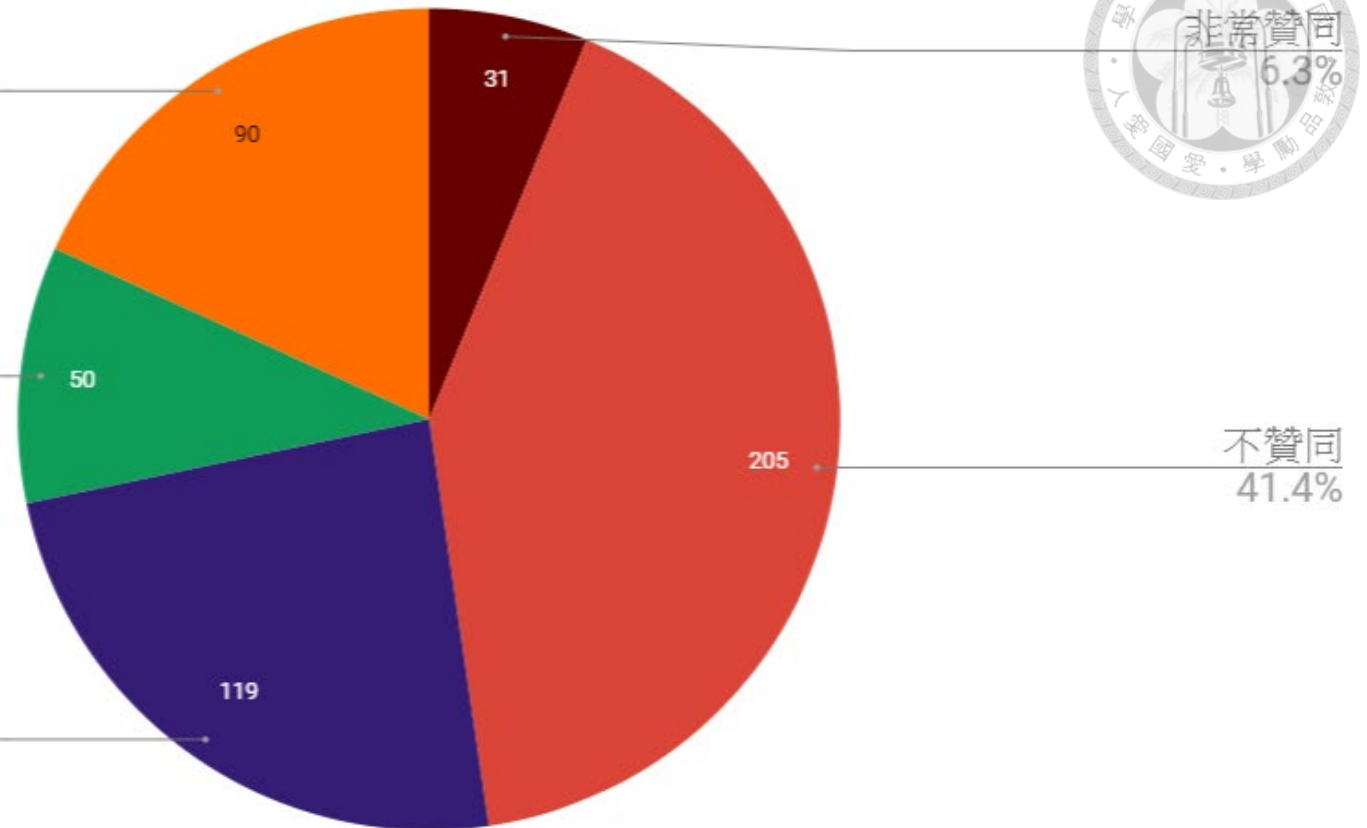
問卷第 19 題

有人主張「公民投票的受益者往往並非一般人民」您的感覺如何？

無意見/不知道
18.2%

非常不贊同
10.1%

贊同
24.0%



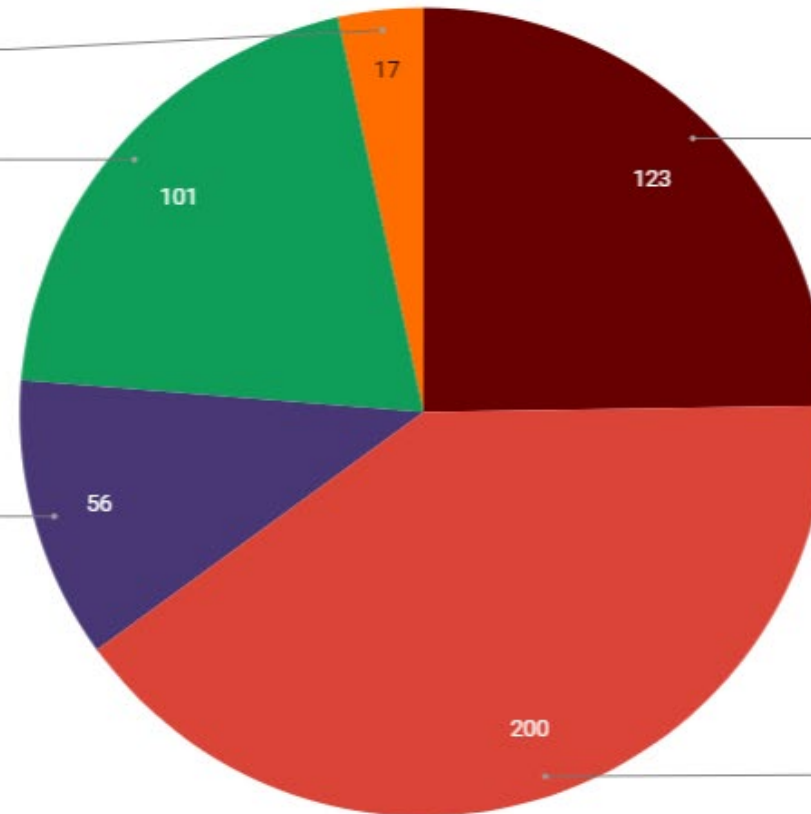
問卷第 20 題

有人主張「公民投票極易形成多數暴力（majority tyranny）」您的感覺如何？

非常不贊同
3.4%

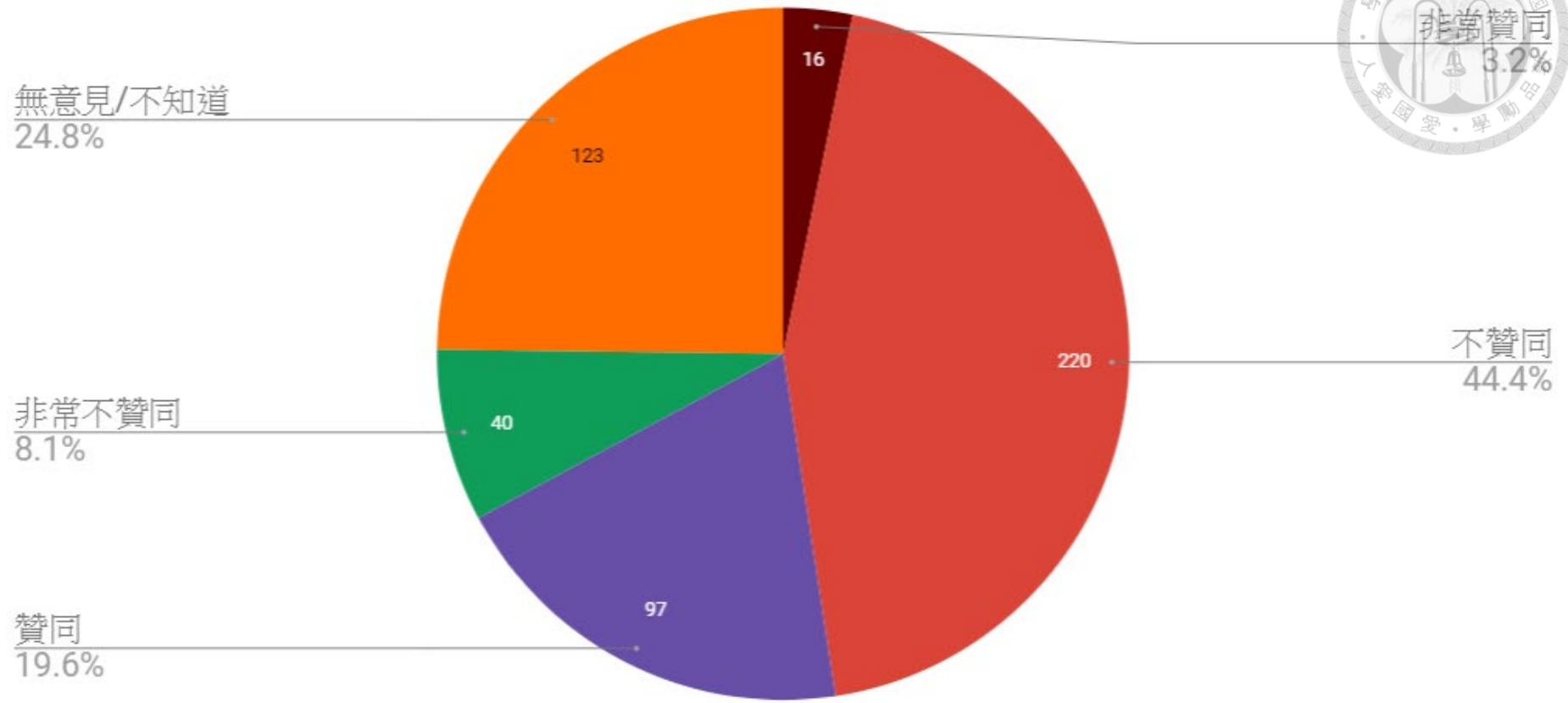
不贊同
20.3%

無意見/不知道
11.3%



問卷第 21 題

有人主張「公民投票會危害政黨政治、責任政治」您的感覺如何？



問卷第 22 題

有人主張「代議制度失靈，即係直接民主發動的時機，也就是說當代議士與民意有重大偏離時，即係直接民主發動的時機」您的感覺如何？

非常不贊同

1.6%

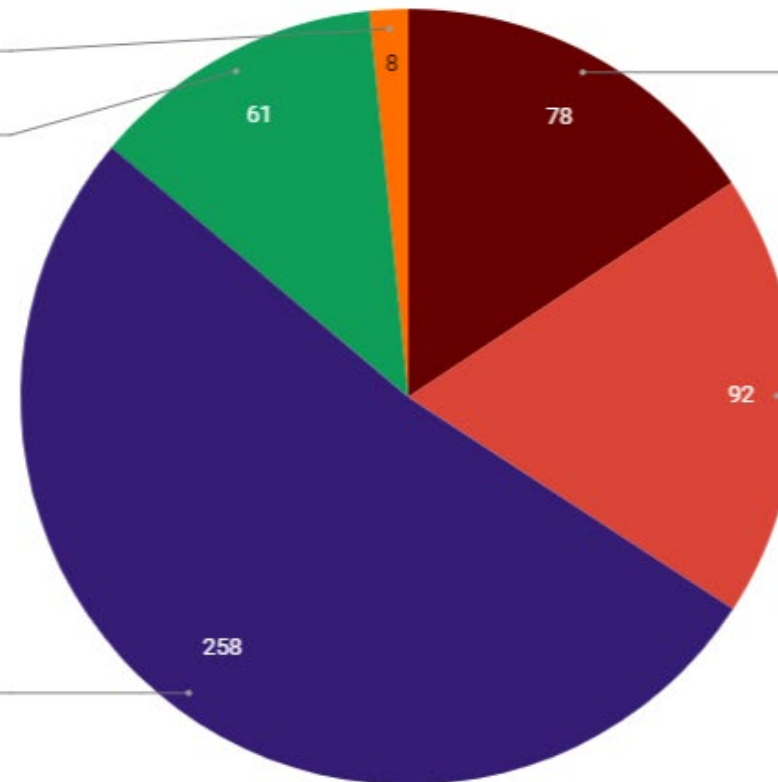
不贊同

12.3%

贊同

51.9%

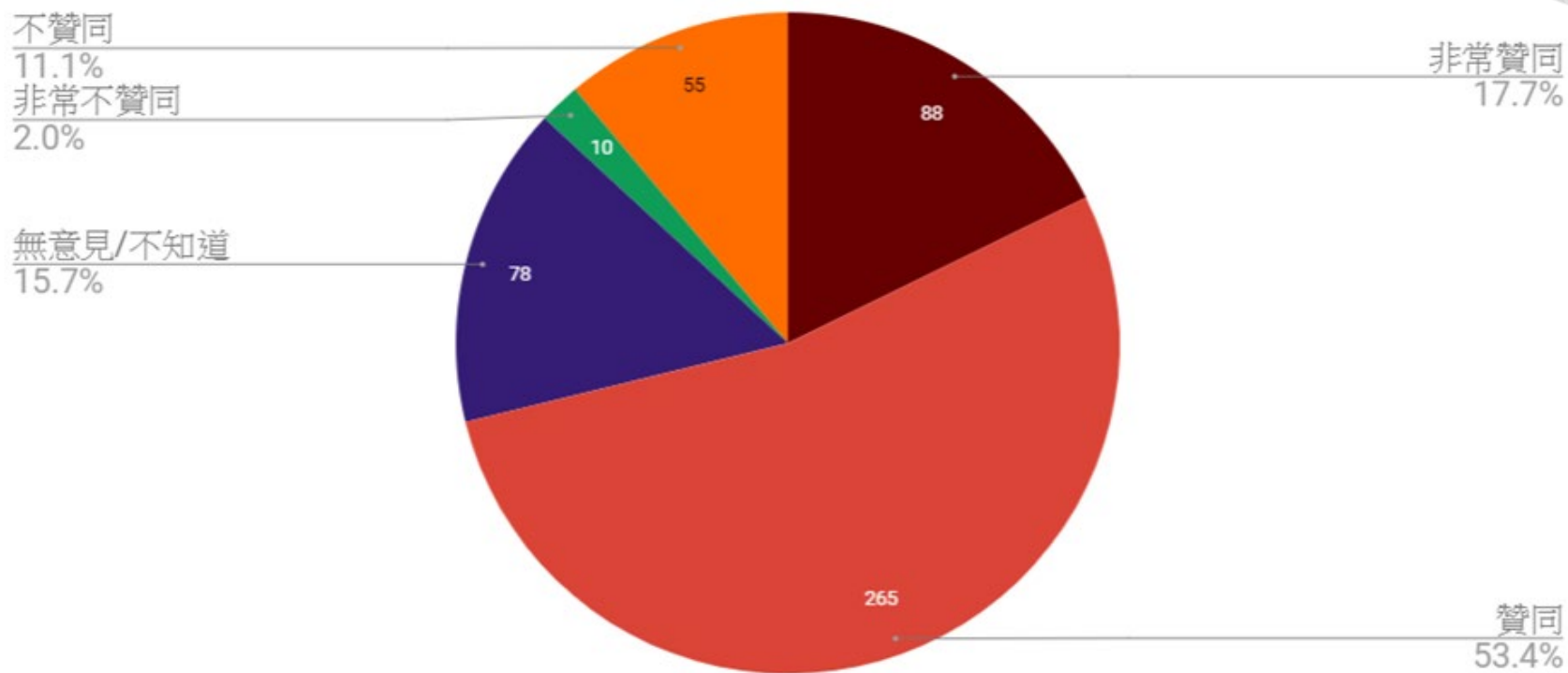
無意見/不知道
18.5%



問卷第 23 題



有人主張「代議制度與公投民主的主要功能有別，代議民主對於細節性、技術性立法事項，自能應付無虞。相對地，公民投票制度則能對付具有重大價值爭議的議題」您的感覺如何？



問卷第 24-1 題

承接第一、第二題，請問關於公投票的買價或賣價，以下這些考量因素對於您的重要性各自為何？
【公民投票是屬於天賦人權】



重要程度（很低）

6.5%

重要程度（低）

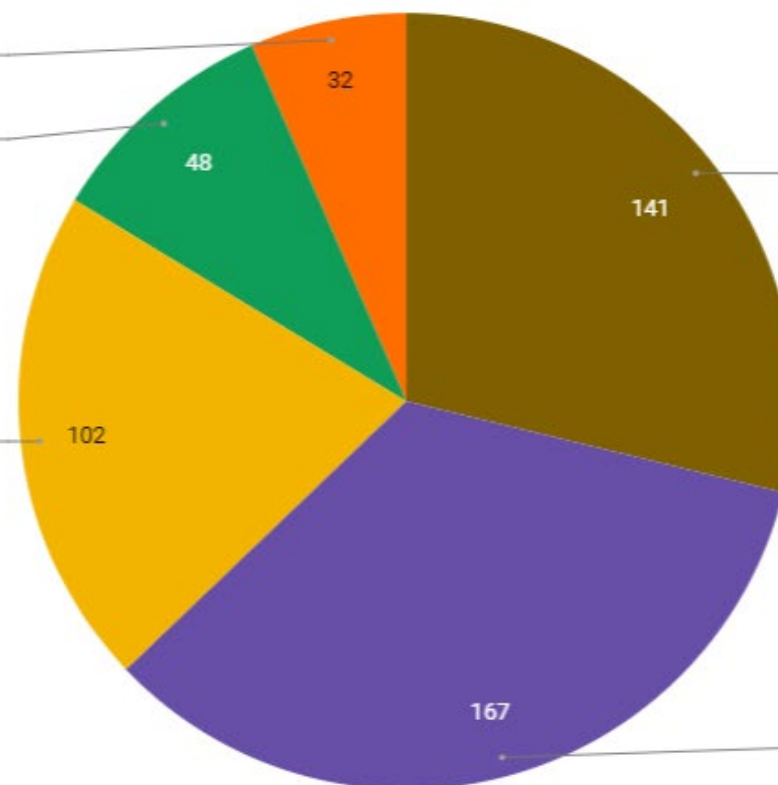
9.8%

重要程度（中）

20.8%

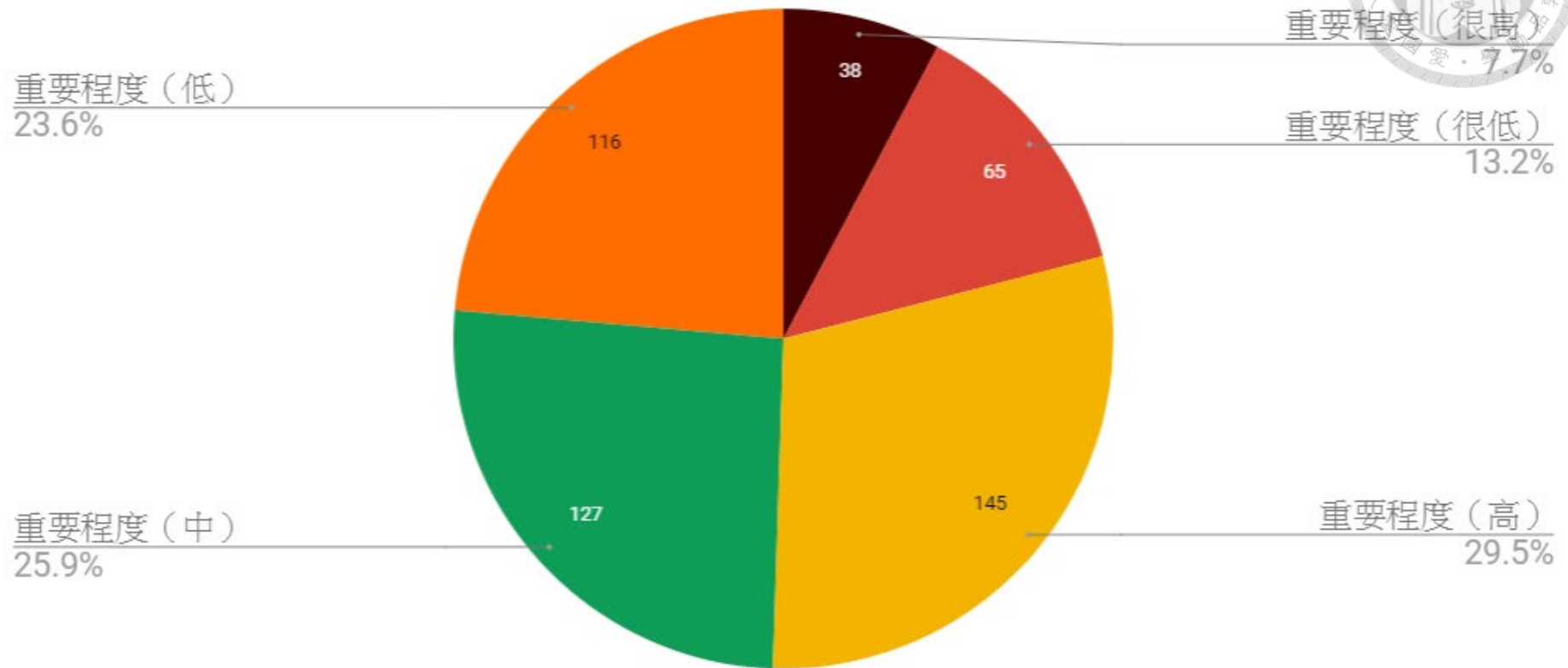
重要程度（很高）
28.8%

重要程度（高）
34.1%



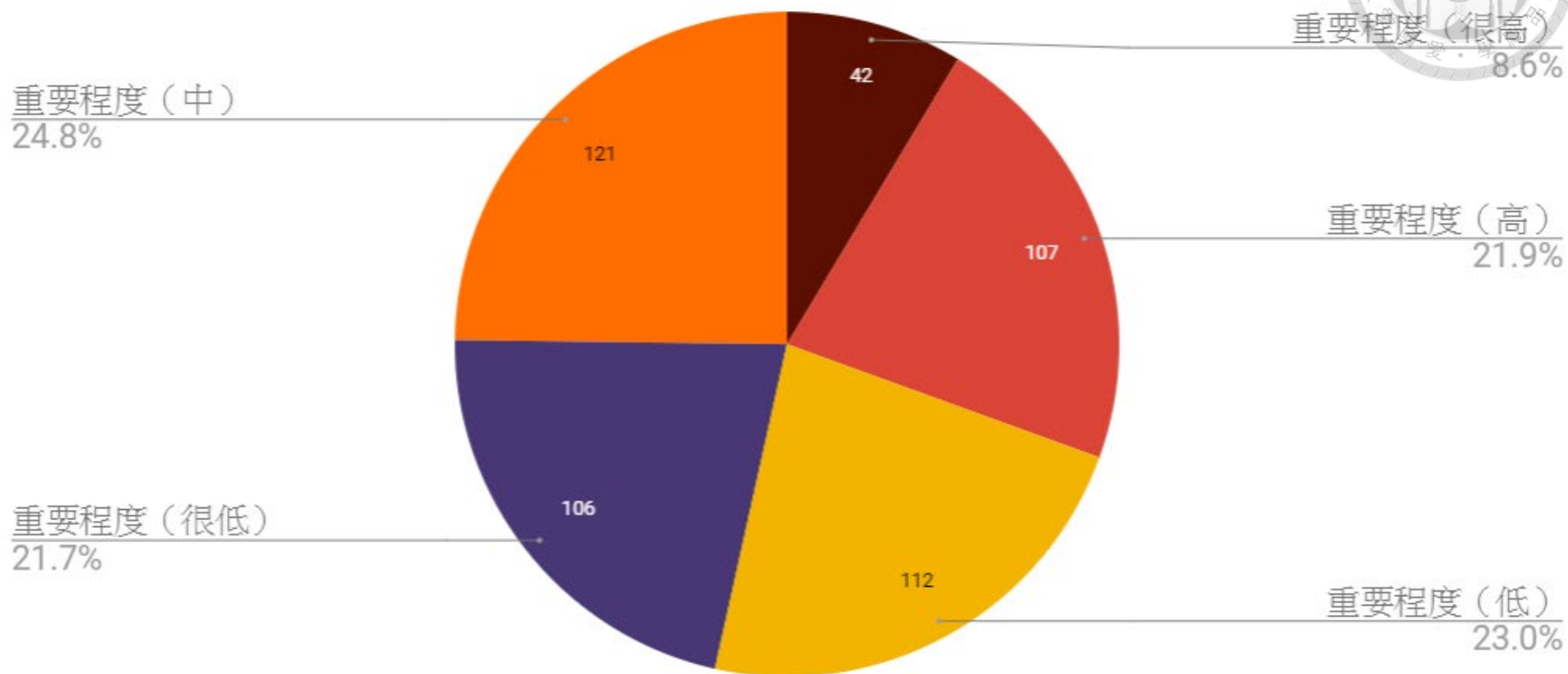
問卷 24-2 題

承接第一、第二題，請問關於公投票的買價或賣價，以下這些考量因素對於您的重要性各自為何？
【公民投票可以凝合國家、民族的統一性】



問卷第 24-3 題

承接第一、第二題，請問關於公投票的買價或賣價，以下這些考量因素對於您的重要性各自為何？
【公民投票是時代潮流】



問卷第 24-4 題

承接第一、第二題，請問關於公投票的買價或賣價，以下這些考量因素對於您的重要性各自為何？
[公民投票制度可以提高政治參與、落實主權在民]



重要程度（很低）

4.5%

重要程度（低）

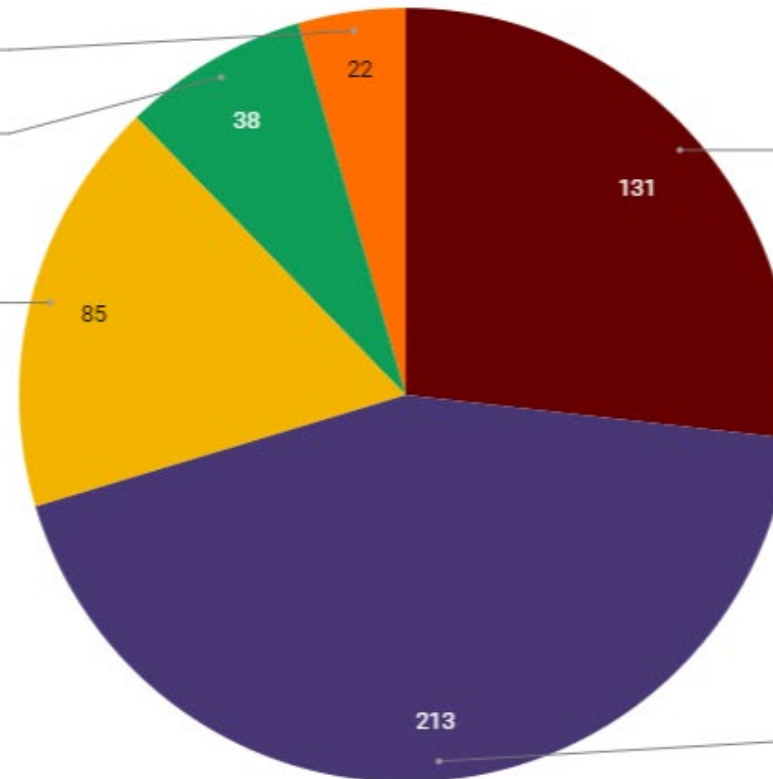
7.8%

重要程度（中）

17.4%

重要程度（很高）
26.8%

重要程度（高）
43.6%



問卷第 24-5 題

承接第一、第二題，請問關於公投票的買價或賣價，以下這些考量因素對於您的重要性各自為何？
【因為我國憲法136條有規定，『創制複決兩權之行使，以法律定之』。所以我國應該存在公民投票制度】

重要程度（很低）

7.2%

重要程度（低）

11.3%

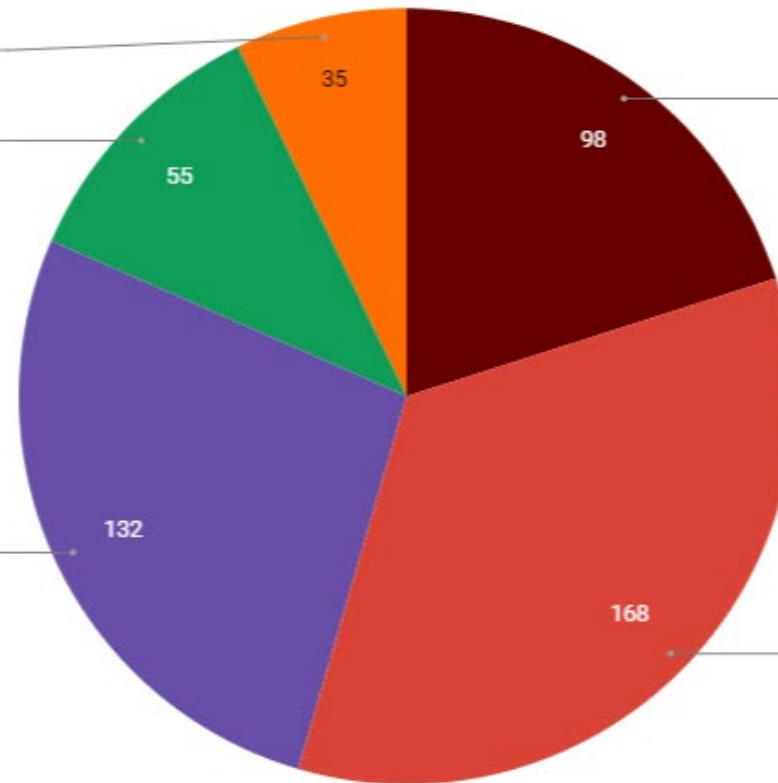
重要程度（中）

27.0%

重要程度（很高）

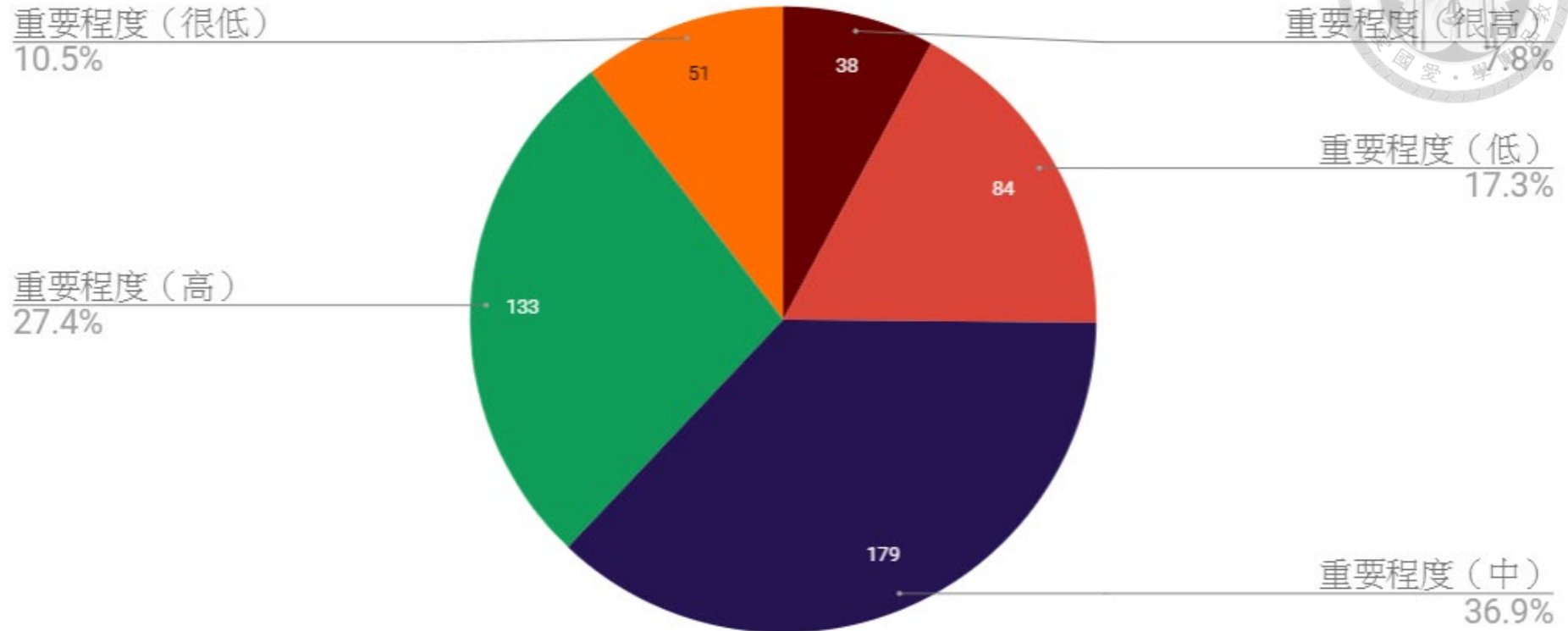
20.1%

重要程度（高）
34.4%



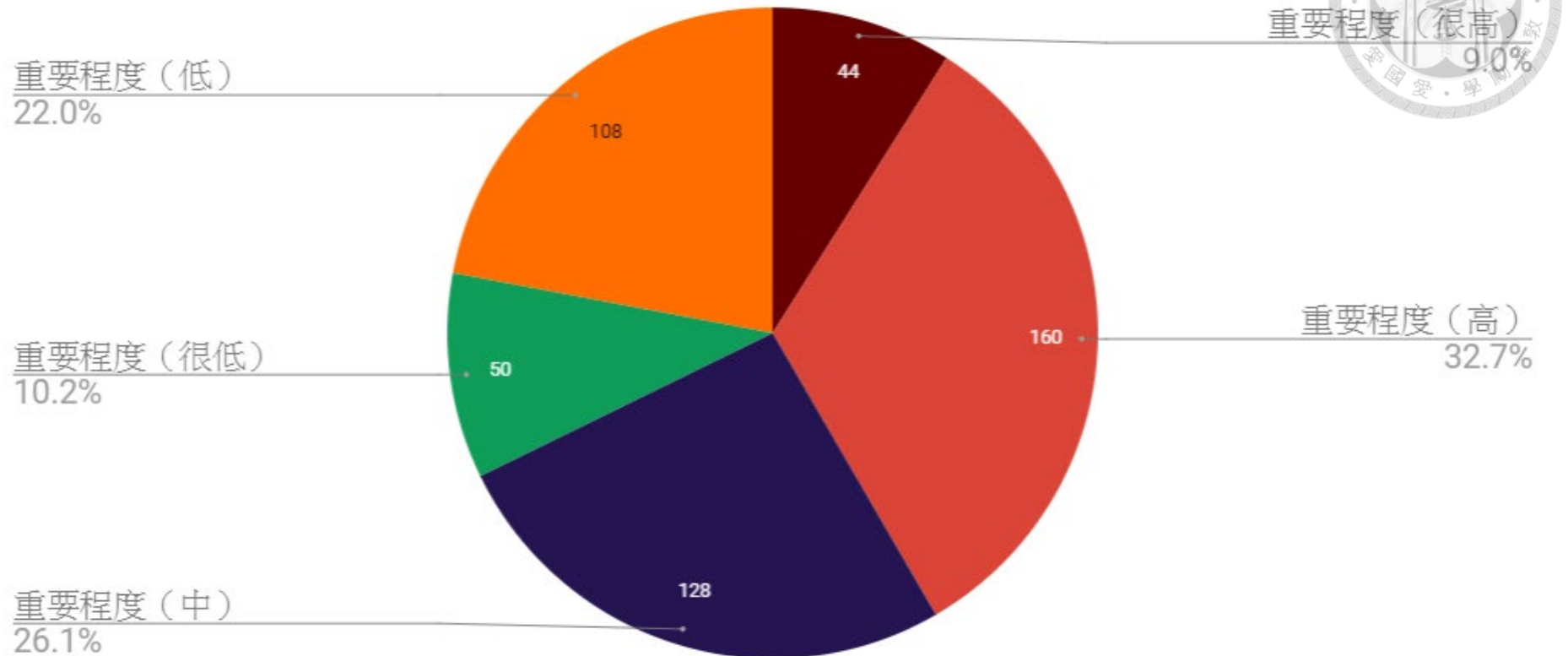
問卷第 24-6 題

承接第一、第二題，請問關於公投票的買價或賣價，以下這些考量因素對於您的重要性各自為何？
【民選總統可以居間斡旋、調和於行政權與立法權之間，並進而認為公民投票制度的民主正當性，也能夠在行政立法之間發揮斡旋、調和的效果】



問卷第 24-7 題

承接第一、第二題，請問關於公投票的買價或賣價，以下這些考量因素對於您的重要性各自為何？
【公民投票制度可以有效對抗專家政治】



問卷第 24-8 題

承接第一、第二題，請問關於公投票的買價或賣價，以下這些考量因素對於您的重要性各自為何？
【公民投票制度只有地小人少的國家才適合使用】

重要程度（高）

11.7%

重要程度（很高）

4.7%

重要程度（中）

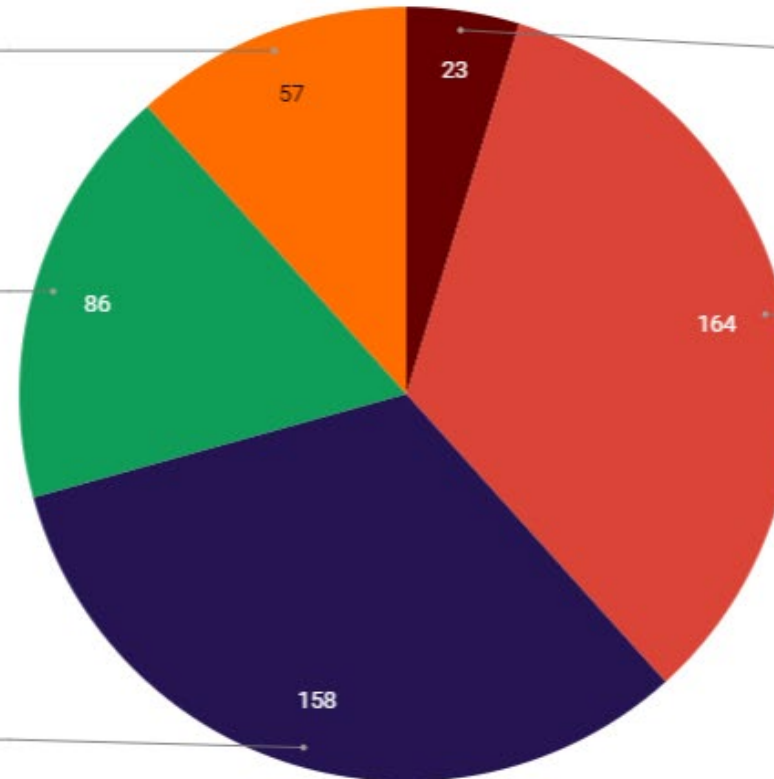
17.6%

重要程度（低）

33.6%

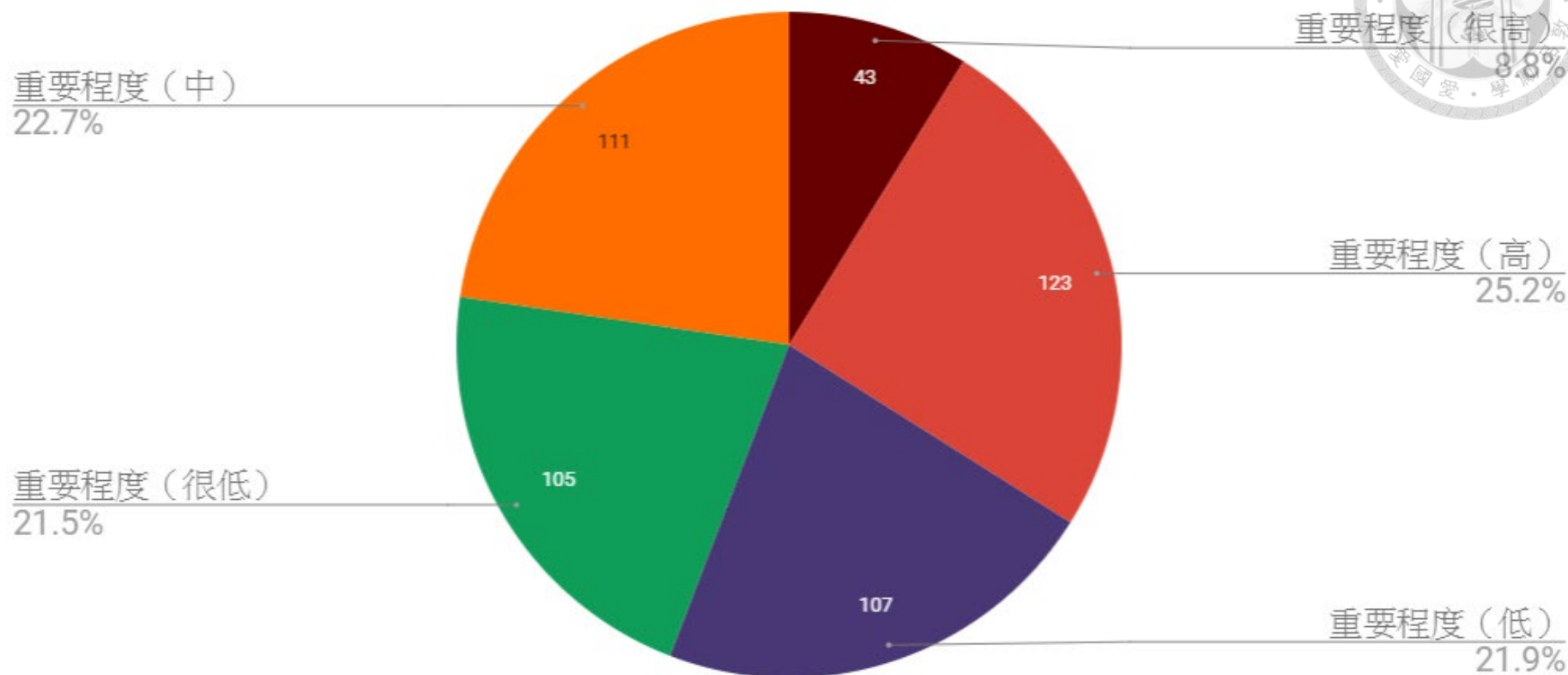
重要程度（很低）

32.4%



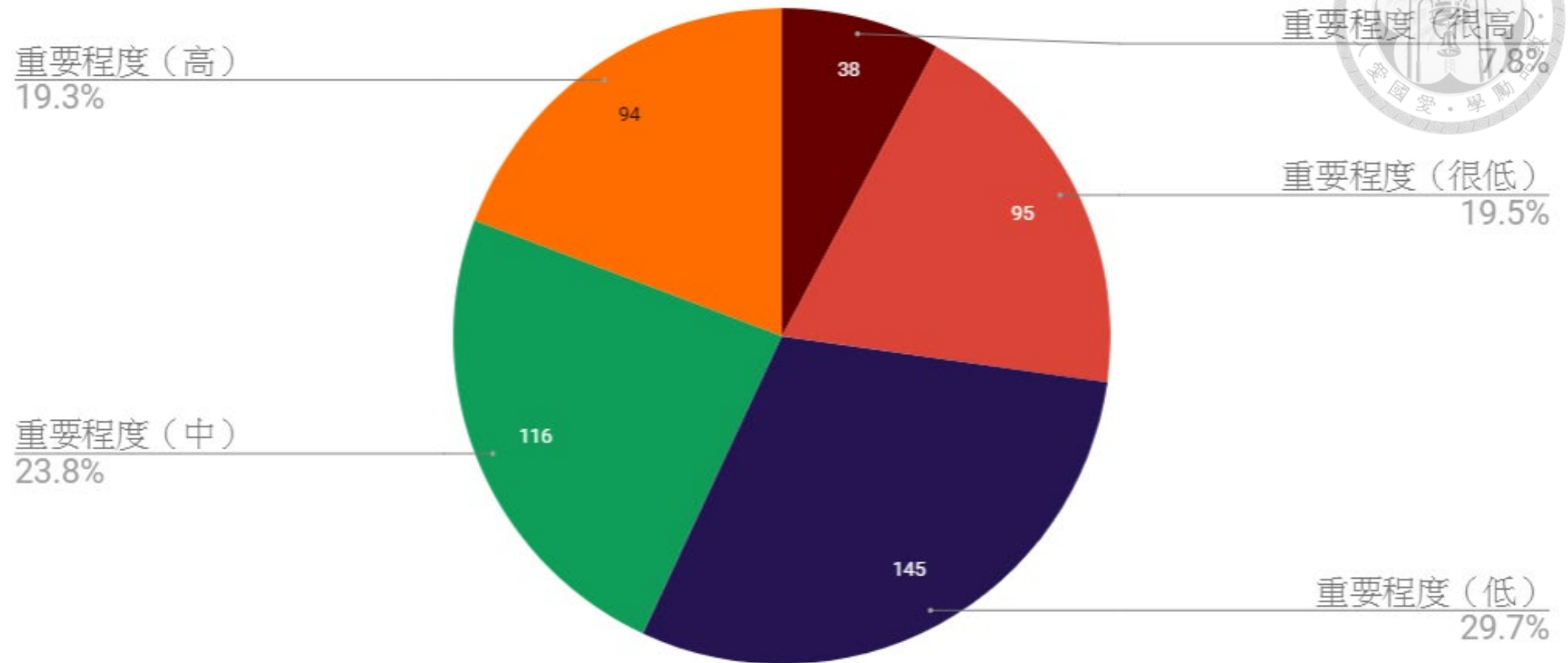
問卷第 24-9 題

承接第一、第二題，請問關於公投票的買價或賣價，以下這些考量因素對於您的重要性各自為何？
【公民投票是單行道，回不了頭了，因為如果要決定不再公投了，也需要用公投來決定】



問卷第 24-10 題

承接第一、第二題，請問關於公投票的買價或賣價，以下這些考量因素對於您的重要性各自為何？
[不可能所有公民皆具有明智投票的能力，因此還是回歸代議民主較為妥適]



問卷第 24-11 題

承接第一、第二題，請問關於公投票的買價或賣價，以下這些考量因素對於您的重要性各自為何？
[公民投票制度能有助於施政順暢]

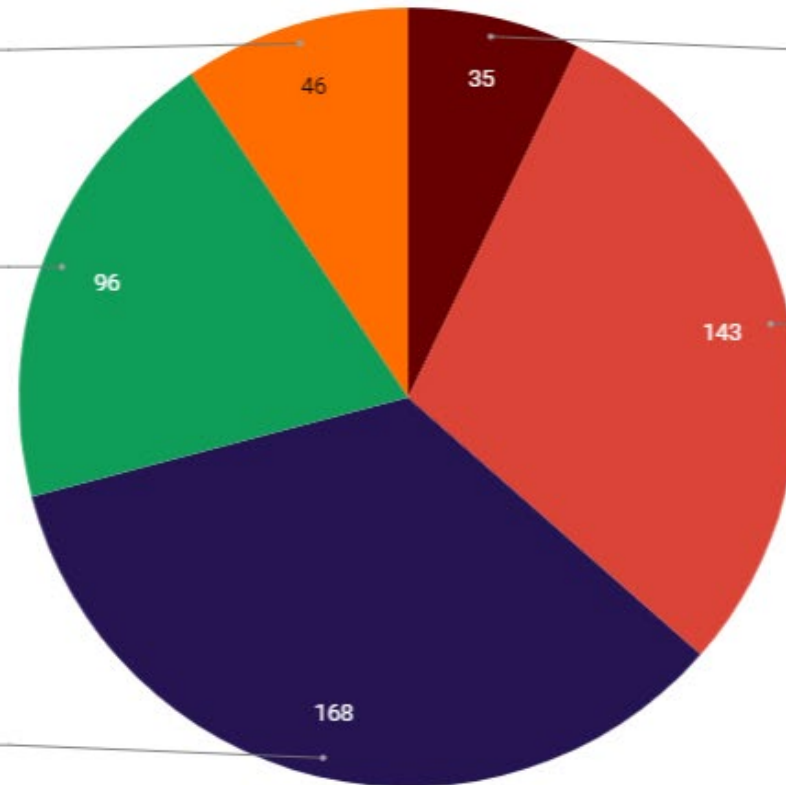
重要程度（很低）
9.4%

重要程度（低）
19.7%

重要程度（中）
34.4%

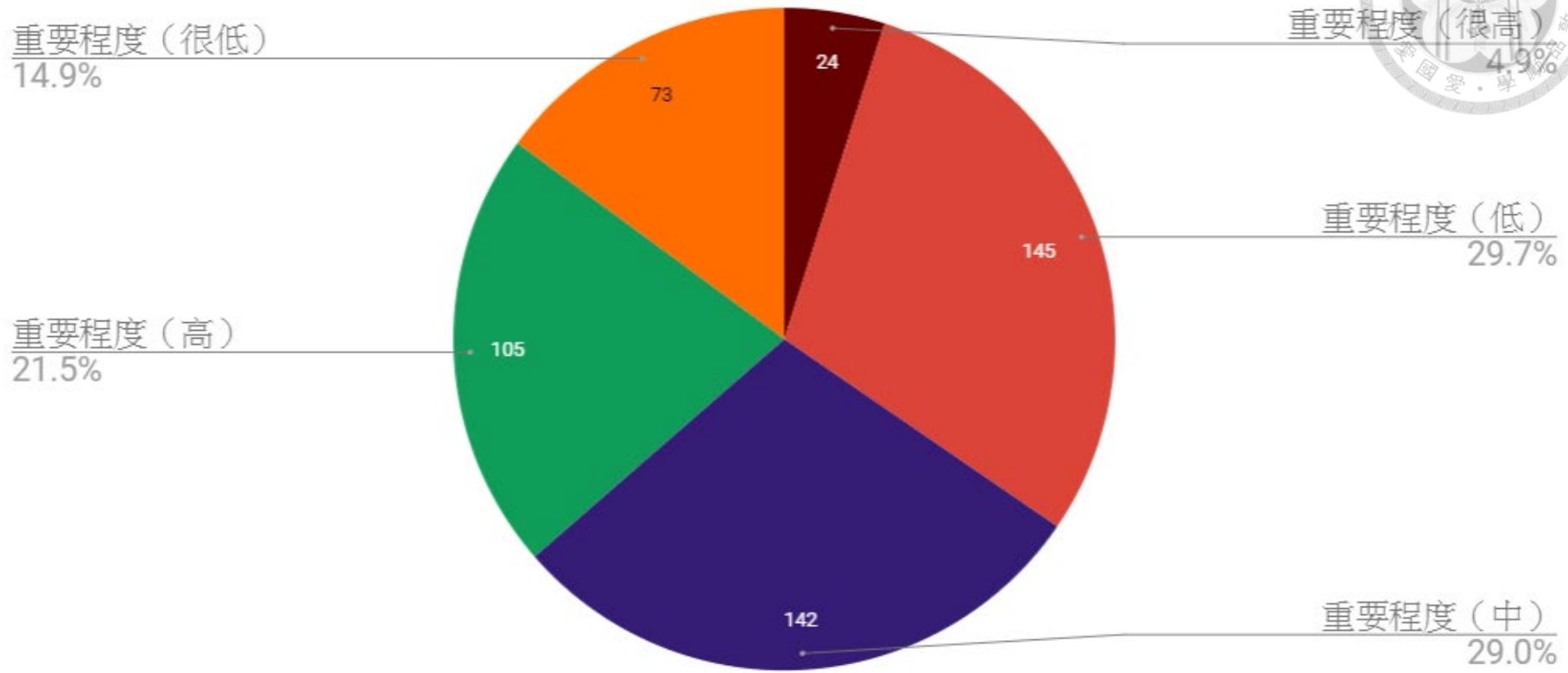
重要程度（很高）
7.2%

重要程度（高）
29.3%



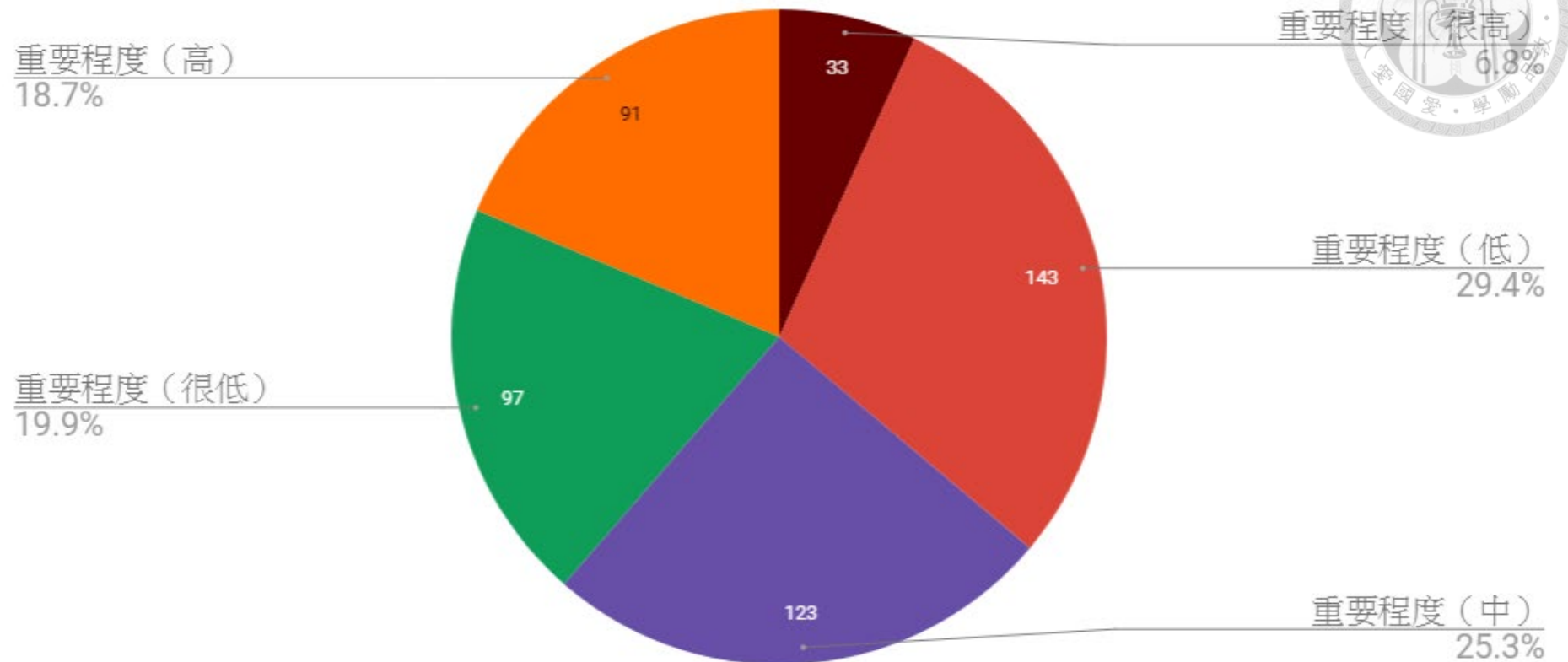
問卷第 24-12 題

承接第一、第二題，請問關於公投票的買價或賣價，以下這些考量因素對於您的重要性各自為何？
【公民投票會削弱其他有民主正當性的統治機構】



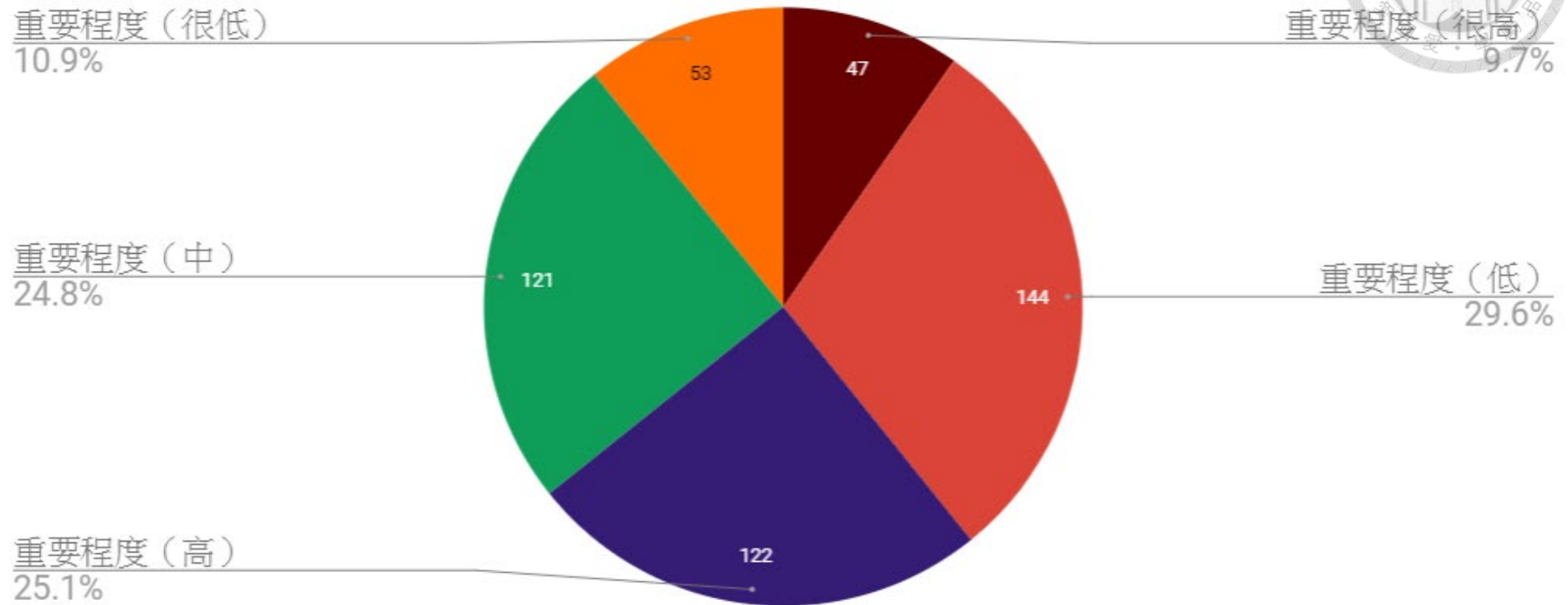
問卷第 24-13 題

承接第一、第二題，請問關於公投票的買價或賣價，以下這些考量因素對於您的重要性各自為何？
【公民投票是全有全無的零和遊戲】



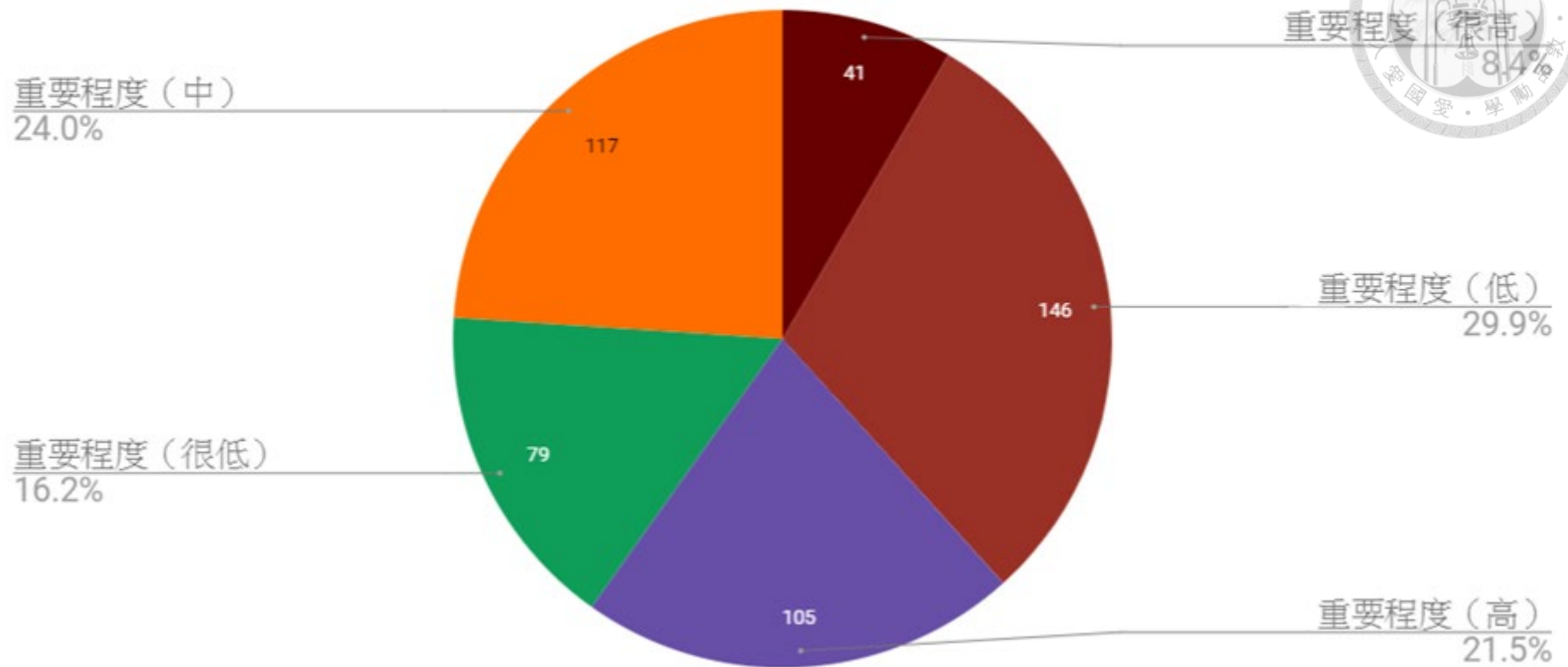
問卷第 24-14 題

承接第一、第二題，請問關於公投票的買價或賣價，以下這些考量因素對於您的重要性各自為何？
[公民投票的結果，有可能出現『投票的矛盾』現象（Paradox of voting），就是說，公民投票結果獲勝的一方之所以獲勝可能是出自於偶然，因此公民投票所顯示民意的可信度為何也無法確定]



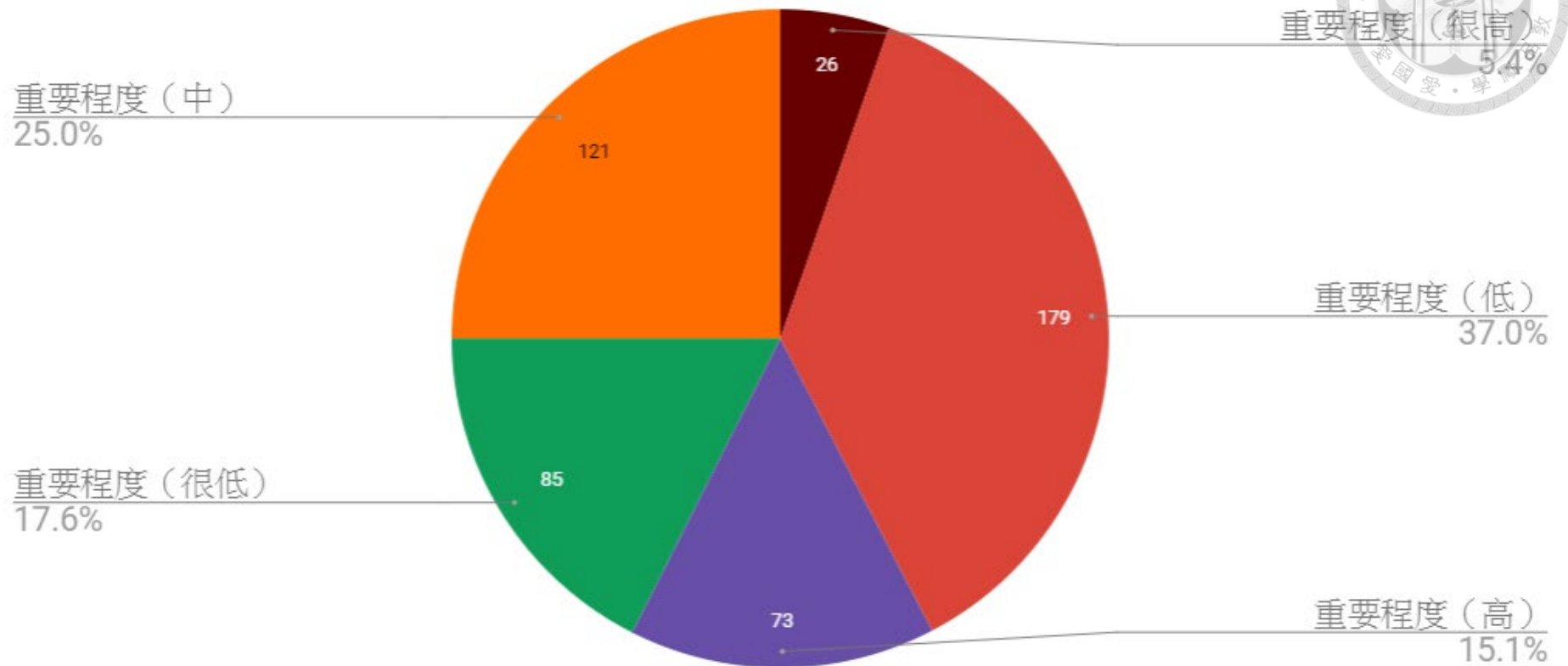
問卷第 24-15 題

承接第一、第二題，請問關於公投票的買價或賣價，以下這些考量因素對於您的重要性各自為何？
【公民投票的受益者往往並非一般人民】



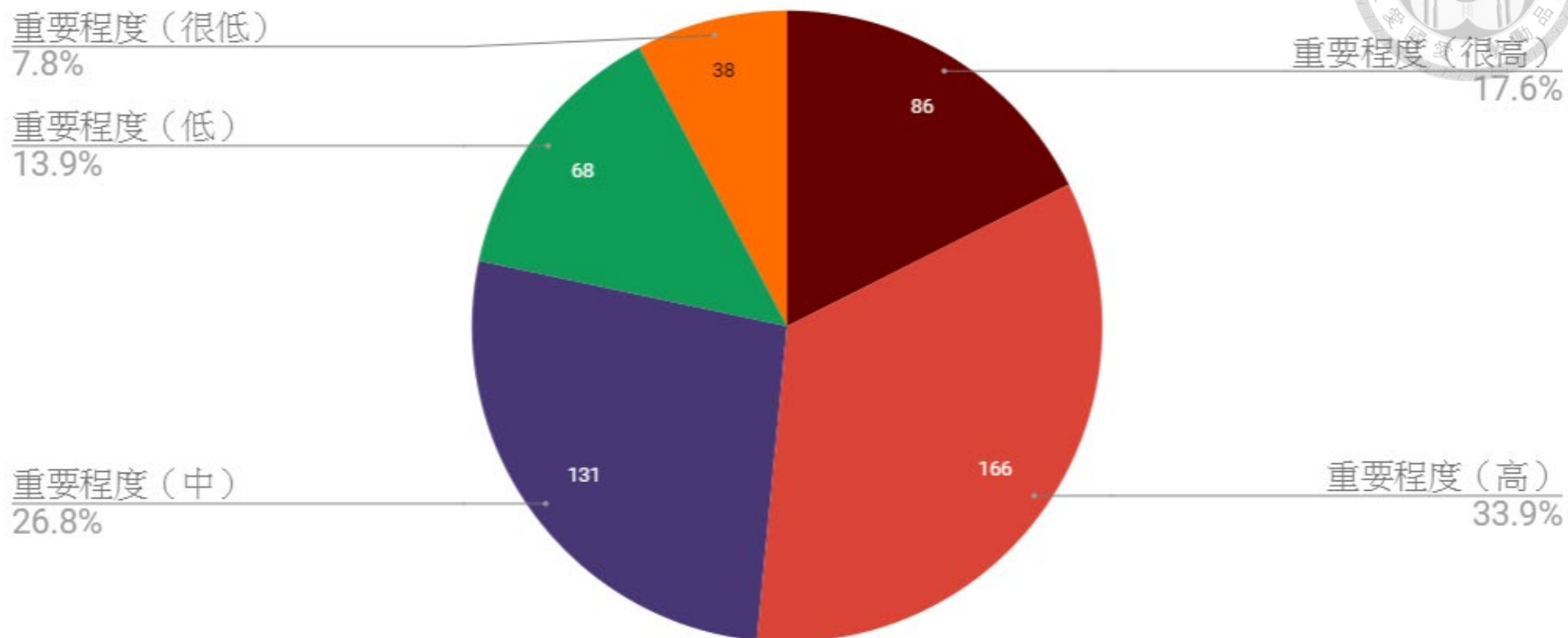
問卷第 24-16 題

承接第一、第二題，請問關於公投票的買價或賣價，以下這些考量因素對於您的重要性各自為何？
【公民投票會危害政黨政治、責任政治】



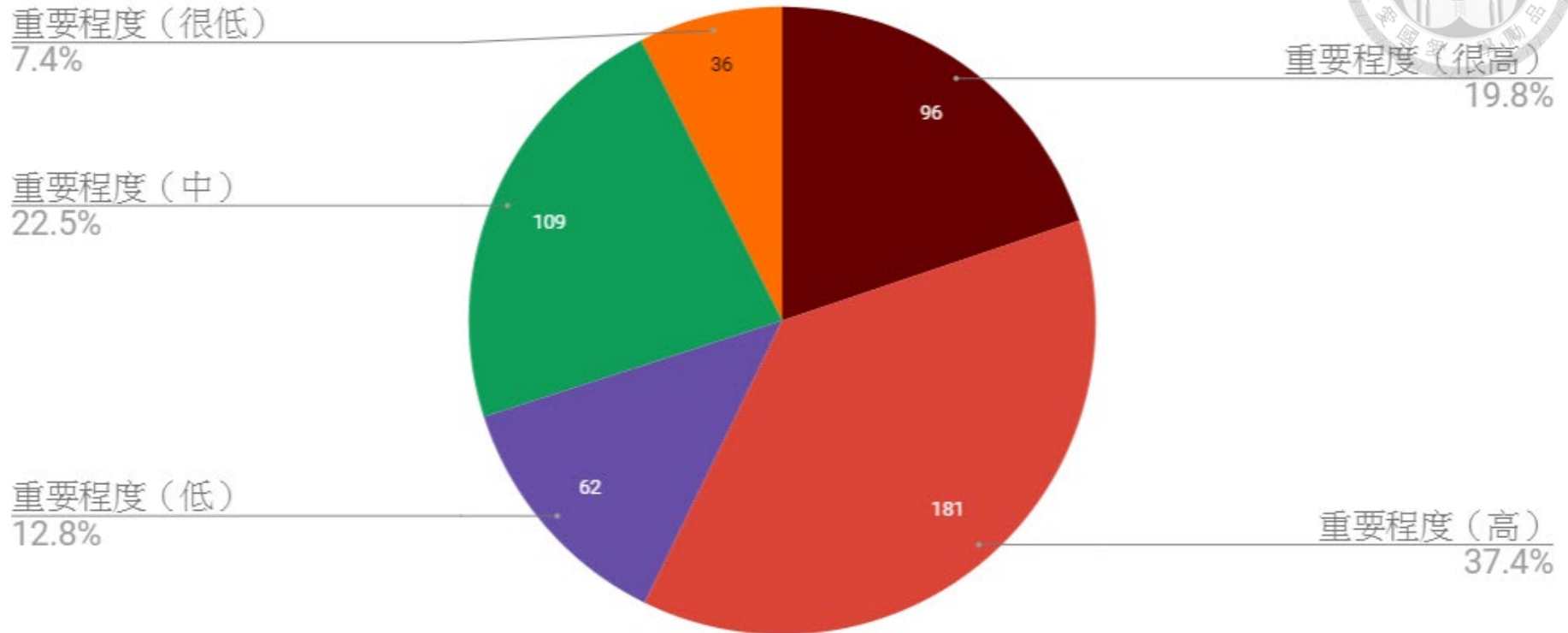
問卷第 24-17 題

承接第一、第二題，請問關於公投票的買價或賣價，以下這些考量因素對於您的重要性各自為何？
【代議制度失靈，即係直接民主發動的時機，也就是說當代議士與民意有重大偏離時，即係直接民主發動的時機】



問卷第 24-18 題

承接第一、第二題，請問關於公投票的買價或賣價，以下這些考量因素對於您的重要性各自為何？
【代議制度與公投民主的主要功能有別，代議民主對於細節性、技術性立法事項，自能應付無虞。相對地，公民投票制度則能對付具有重大價值爭議的議題】



問卷第 25 題

請問您覺得公民投票制度在台灣有存在的必要嗎？

非常沒有必要

1.2%

無意見/不知道

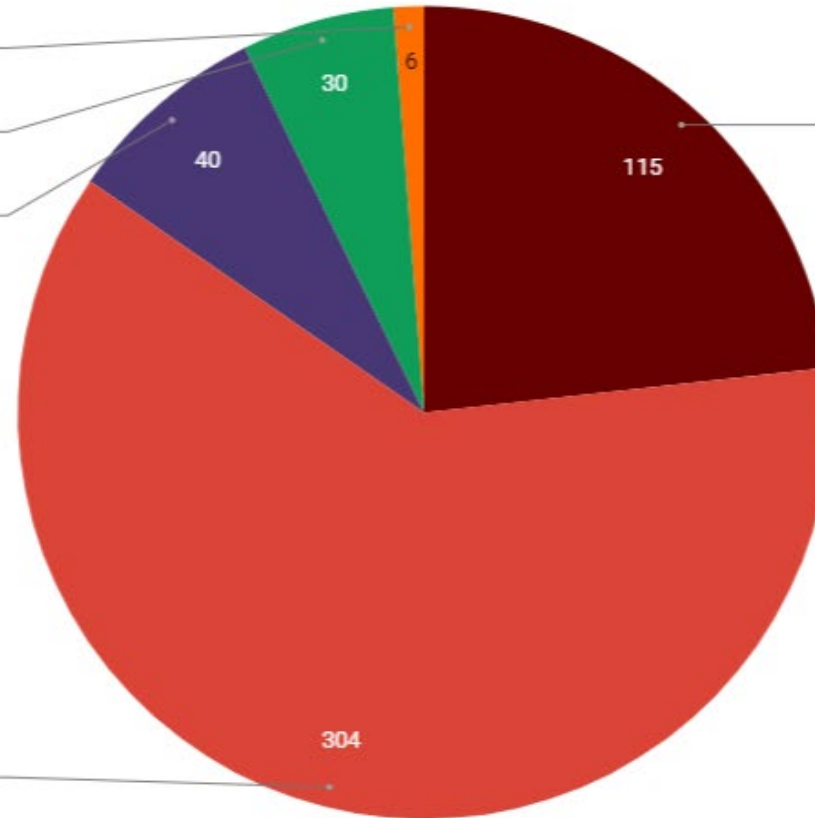
6.1%

沒有必要

8.1%

有必要

61.4%



問卷第 26 題

冒昧請問您目前的年齡

61歲以上

11.3%

41-50歲

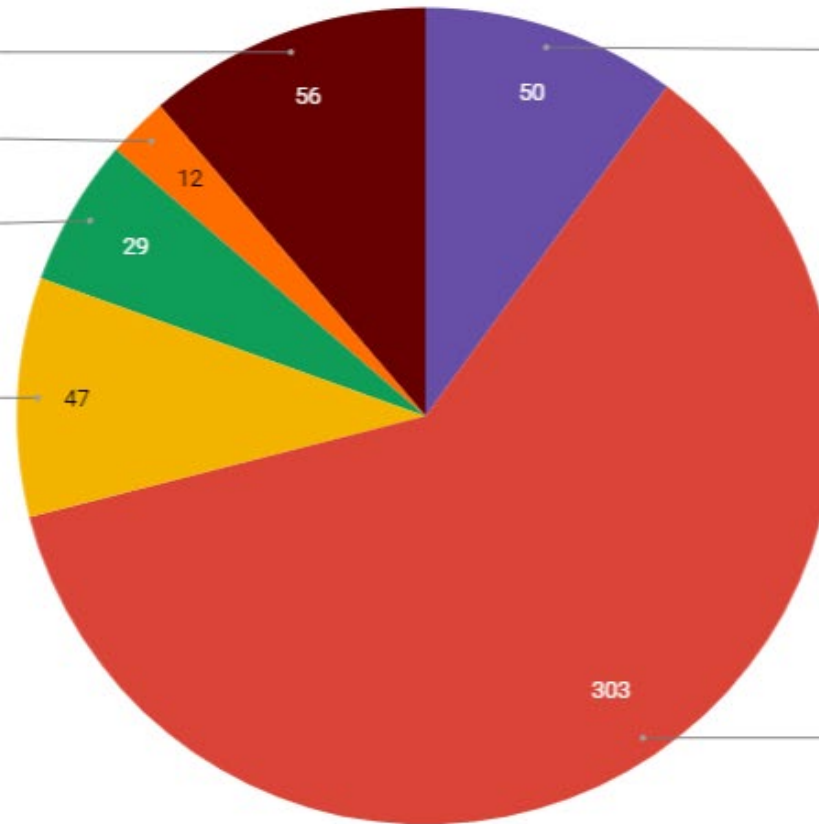
2.4%

51-60歲

5.8%

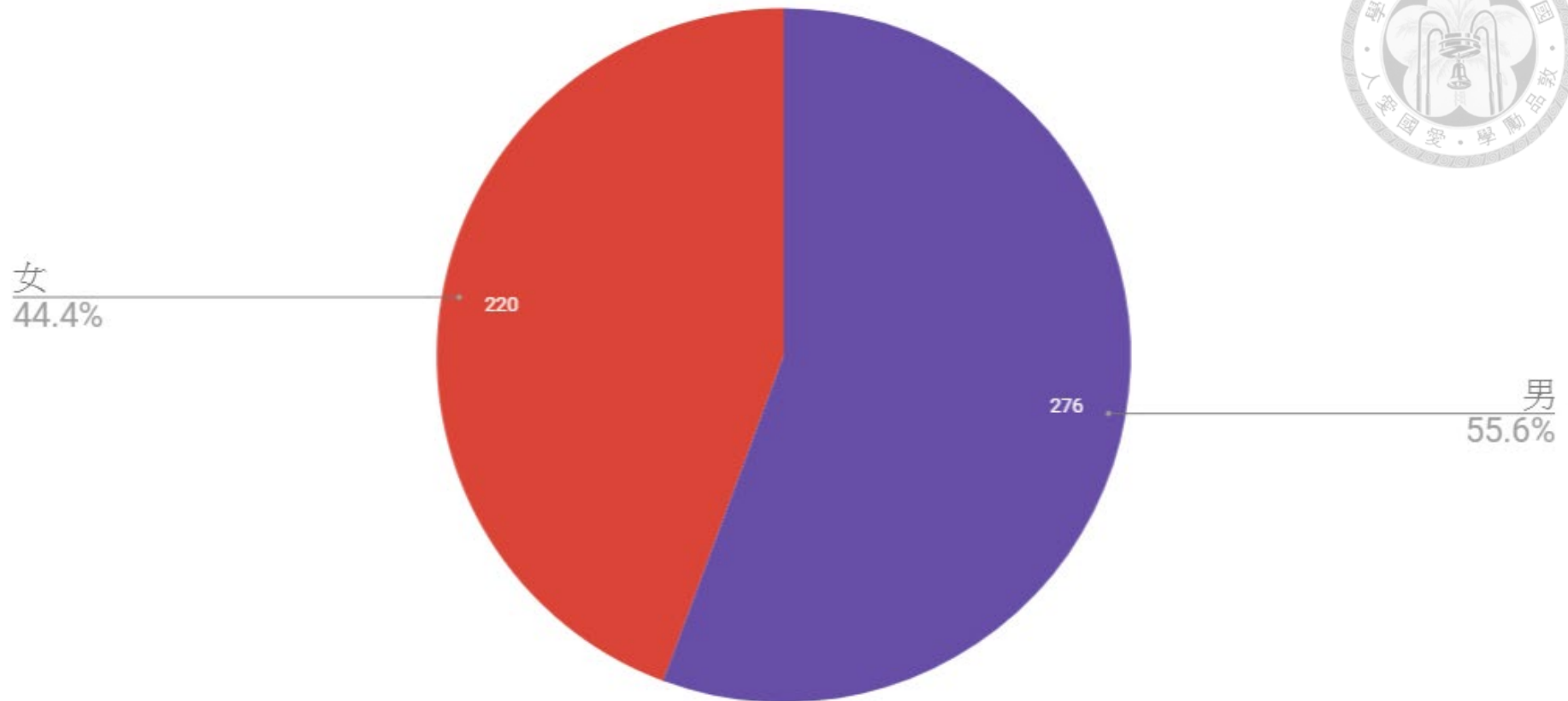
16-20歲

9.5%



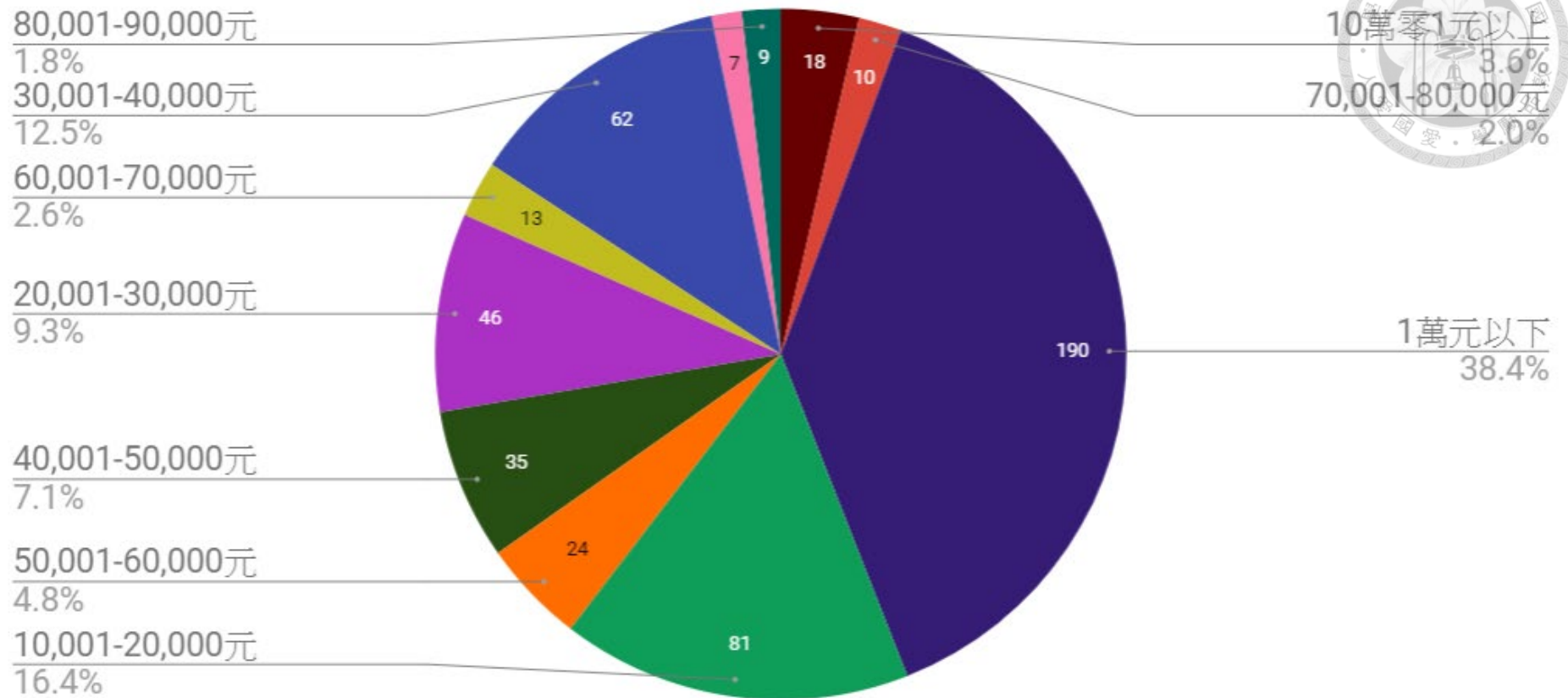
問卷第 27 題

冒昧請問您的性別



問卷第 28 題

冒昧請問您的月收入



問卷第 29 題

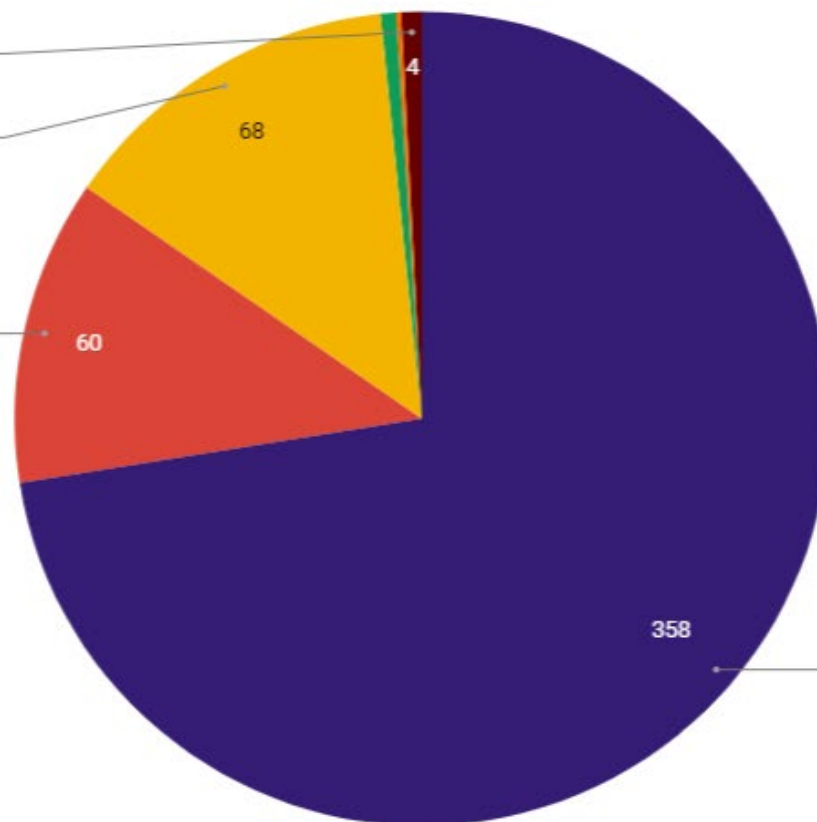
請問您目前的居住地區是在？



東部
0.8%

中部
13.8%

南部
12.1%



北部
72.5%

問卷第 30 題

請問您目前的學歷

國中及以下

1.2%

高中職

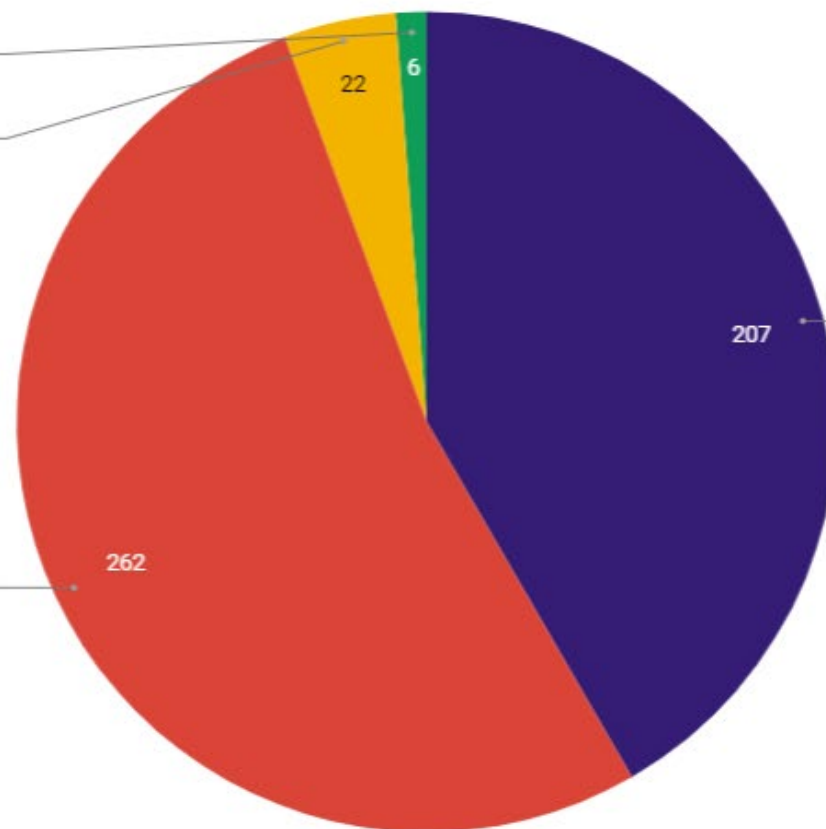
4.4%

大學/專科

52.7%



研究生/碩士以上
41.6%



附錄 三 公投制度存在必要性之問卷統計總覽

1. 針對 2018 年 11 月 24 日舉行的全國性公民投票，如果有以下假設（1）公投需要花錢買。（2）所有提案的公投必須一次買，不能買單張。如果沒有全部一起買的話，就全部的提案都不能投票，您可能願意花多少錢買？

選項	人數	比例
我本來就不會去投，我不用花這個錢	72	14.6%
差不多是「1~250 元」	244	49.6%
差不多是「251~1000 元」	116	23.6%
差不多是「1001~5000 元」	38	7.7%
差不多是「5001~1 萬元」	10	2%
差不多是「1 萬零 1~5 萬元」	2	0.4%
差不多是「5 萬零 1~10 萬元」	2	0.4%
差不多是「10 萬零 1~50 萬元」	0	0%
差不多是「50 萬零 1~100 萬元」	1	0.2%
差不多是「100 萬零 1~1000 萬元」	1	0.2%
差不多是「1000 萬零 1~1 億元」	0	0%
我願意花超過 1 億元購買公投票	6	1.2%
總計	492	100%

2. 針對 2018 年 11 月 24 日舉行的全國性公民投票，如果那時候的中選會，給您多少錢，要求您全部的提案都不能投票，您就有可能答應？

選項	人數	比例
不用給我錢，我本來就不會去投	39	7.9%
差不多給我「1~250 元」，就可以考慮不去投	11	2.2%
差不多給我「251~1000 元」，就可以考慮不去投	17	3.4%
差不多給我「1001~5000 元」，就可以考慮不去投	33	6.7%
差不多給我「5001~1 萬元」，就可以考慮不去投	19	3.8%
差不多給我「1 萬零 1~5 萬元」，就可以考慮不去投	25	5.1%
差不多給我「5 萬零 1~10 萬元」，就可以考慮不去投	14	2.8%
差不多給我「10 萬零 1~50 萬元」，就可以考慮不去投	16	3.2%

差不多給我「50 萬零 1~100 萬元」，就可以考慮不去投	6	1.2%
差不多給我「100 萬零 1~1000 萬元」，就可以考慮不去投	17	3.4%
差不多給我「1000 萬零 1~1 億元」，就可以考慮不去投	71	14.3%
不賣	227	45.9%
總計	495	100%

3. 有人主張「不可能所有公民皆具有明智投票的能力，因此還是回歸代議民主較為妥適」您的感覺如何？

選項	人數	比例
非常贊同	30	6%
贊同	110	22.2%
無意見/不知道	46	9.3%
不贊同	227	45.8%
非常不贊同	83	16.7%
總計	496	100%

4. 有人主張「公民投票制度能有助於國家施政順暢」您的感覺如何？

選項	人數	比例
非常贊同	33	6.7%
贊同	217	43.8%
無意見/不知道	75	15.2%
不贊同	151	30.5%
非常不贊同	19	3.8%
總計	495	100%

5. 有人主張「公民投票治度是公民紓解不滿的管道之一」您的感覺如何？		
選項	人數	比例
非常贊同	110	22.2%
贊同	269	54.3%
無意見/不知道	32	6.5%
不贊同	62	12.5%
非常不贊同	22	4.4%
總計	495	100%

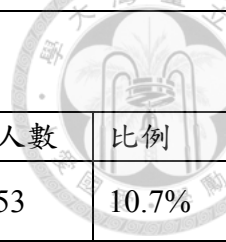
6. 有人主張「公民投票會削弱其他有民主正當性的統治機構的權力」您的感覺如何？		
選項	人數	比例
非常贊同	29	5.8%
贊同	141	28.4%
無意見/不知道	78	15.7%
不贊同	204	41.1%
非常不贊同	44	8.9%
總計	496	100%

7. 有人主張「公民投票是全有全無的零和遊戲」您的感覺如何？		
選項	人數	比例
非常贊同	44	8.9%
贊同	137	27.6%

無意見/不知道	86	17.3%
不贊同	199	40%
非常不贊同	31	6.2%
總計	497	100%

8. 有人主張「公民投票是屬於天賦人權」，您的感覺如何？		
選項	人數	比例
非常贊同	122	24.5%
贊同	239	48.1%
無意見/不知道	58	11.7%
不贊同	62	12.5%
非常不贊同	16	3.2%
總計	497	100%

9. 有人主張「公民投票可以凝合國家、民族的統一性」，您的感覺如何？		
選項	人數	比例
非常贊同	50	10.1%
贊同	164	33%
無意見/不知道	93	18.7%
不贊同	154	31%
非常不贊同	36	7.2%
總計	497	100%



10. 有人主張「公民投票是時代潮流」您的感覺如何？		
選項	人數	比例
非常贊同	53	10.7%
贊同	235	47.4%
無意見/不知道	90	18.1%
不贊同	92	18.5%
非常不贊同	26	5.2%
總計	496	100%

11. 有人主張「公民投票制度可以提高政治參與、落實主權在民」您的感覺如何？		
選項	人數	比例
非常贊同	147	29.6%
贊同	275	55.4%
無意見/不知道	28	5.6%
不贊同	38	7.7%
非常不贊同	8	1.6%
總計	496	100%

12. 有人主張「因為我國憲法 136 條有規定，『創制複決兩權之行使，以法律定之』。所謂創制跟複決，都是公民投票制度的主要功能，既然憲法已經說了要以法律定之，所以我國就應該要有公民投票法」您的感覺如何？		
選項	人數	比例
非常贊同	115	23.3%

贊同	271	54.9%
無意見/不知道	75	15.2%
不贊同	28	5.7%
非常不贊同	5	1%
總計	494	100%

13. 有人主張「透過公民投票制度可以監督立法者，避免議員、政黨扭曲人民意志」您的感覺如何？		
選項	人數	比例
非常贊同	90	18.2%
贊同	281	56.8%
無意見/不知道	50	10.1
不贊同	61	12.3%
非常不贊同	13	2.6%
總計	495	100%

14. 有人主張「民選總統可以居間斡旋、調和於行政權與立法權之間，並進而認為公民投票制度的民主正當性，也能夠在行政立法之間發揮斡旋、調和的效果」您的感覺如何？		
選項	人數	比例
非常贊同	58	11.7%
贊同	231	46.7%
無意見/不知道	99	20%
不贊同	87	17.6%

非常不贊同	20	4%
總計	495	100%

15. 有人主張「公民投票制度可以有效對抗專家政治」您的感覺如何？

選項	人數	比例
非常贊同	51	10.3%
贊同	206	41.7%
無意見/不知道	92	18.6%
不贊同	127	25.7%
非常不贊同	18	3.6%
總計	494	100%

16. 有人主張「公民投票制度只有地小人少的國家才適合使用」您的感覺如何？

選項	人數	比例
非常贊同	28	5.6%
贊同	85	17.1%
無意見/不知道	81	16.3%
不贊同	240	48.4%
非常不贊同	62	12.5%
總計	496	100%

17. 有人主張「公民投票是單行道，回不了頭了，因為如果要決定不再公投了，也需要用公投來決定」您的感覺如何？

選項	人數	比例
非常贊同	63	12.7%
贊同	188	37.9%
無意見/不知道	74	14.9%
不贊同	135	27.2%
非常不贊同	36	7.3%
總計	496	100%

18. 有人主張「公民投票結果獲勝的一方之所以獲勝可能是出自於偶然，因此公民投票並不值得信賴」您的感覺如何？

選項	人數	比例
非常贊同	22	4.4%
贊同	92	18.6%
無意見/不知道	87	17.6%
不贊同	245	49.5%
非常不贊同	49	9.9%
總計	495	100%

19. 有人主張「公民投票的受益者往往並非一般人民」您的感覺如何？

選項	人數	比例
非常贊同	31	6.3%
贊同	119	24%
無意見/不知道	90	18.2%

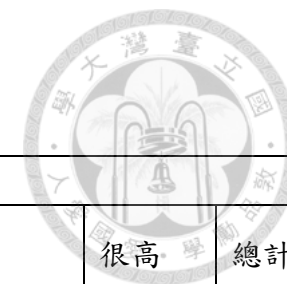
不贊同	205	41.4%
非常不贊同	50	10.1%
總計	495	100%

20. 有人主張「公民投票極易形成多數暴力(majoritytyranny)」您的感覺如何？		
選項	人數	比例
非常贊同	123	24.7%
贊同	200	40.2%
無意見/不知道	56	11.3%
不贊同	101	20.3%
非常不贊同	17	3.4%
總計	497	100%

21. 有人主張「公民投票會危害政黨政治、責任政治」您的感覺如何？		
選項	人數	比例
非常贊同	16	3.2%
贊同	97	19.6%
無意見/不知道	123	24.8%
不贊同	220	44.4%
非常不贊同	40	8.1%
總計	496	100%

22. 有人主張「代議制度失靈，即係直接民主發動的時機，也就是說當代議士與民意有重大偏離時，即係直接民主發動的時機」您的感覺如何？		
選項	人數	比例
非常贊同	78	15.7%
贊同	258	51.9%
無意見/不知道	92	18.5%
不贊同	61	12.3%
非常不贊同	8	1.6%
總計	497	100%

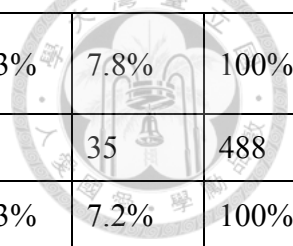
23. 有人主張「代議制度與公投民主的主要功能有別，代議民主對於細節性、技術性立法事項，自能應付無虞。相對地，公民投票制度則能對付具有重大價值爭議的議題」您的感覺如何？		
選項	人數	比例
非常贊同	88	17.7%
贊同	265	53.4%
無意見/不知道	78	15.7%
不贊同	55	11.1%
非常不贊同	10	2%
總計	496	100%



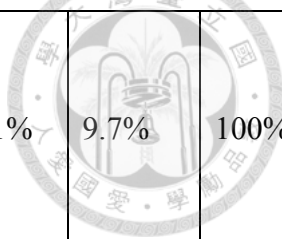
24.承接第一、第二題，請問關於公投票的買價或賣價，以下這些考量因素對於您的重要性各自為何？							
重要程度		很低	低	中	高	很高	總計
考量因素	人數	32	48	102	167	141	490
	比例	6.5%	9.8%	20.8%	34.1%	28.8%	100%
公民投票是屬於天賦人權	人數	65	116	127	145	38	491
	比例	13.2%	23.6%	25.9%	29.5%	7.7%	100%
公民投票可以凝合國家、民族的統一性	人數	106	112	121	107	42	488
	比例	21.7%	23%	24.8%	21.9%	8.6%	100%
公民投票是時代潮流	人數	22	38	85	213	131	489
	比例	4.5%	7.8%	17.4%	43.6%	26.8%	100%
公民投票制度可以提高政治參與、落實主權在民	人數	35	55	132	168	98	488
	比例	7.2%	11.3%	27%	34.4%	20.1%	100%
因為我國憲法 136 條有規定，『創制複決兩權之行使，以法律定之』。所以我國應該存在公民投票制度	人數						
	比例						



民選總統可以居間斡旋、調和於行政權與立法權之間，並進而認為公民投票制度的民主正當性，也能夠在行政立法之間發揮斡旋、調和的效果	人數	51	84	179	133	38	485
	比例	10.5%	17.3%	36.9%	27.4%	7.8%	100%
公民投票制度可以有效對抗專家政治	人數	50	108	128	160	44	490
	比例	10.2%	22%	26.1%	32.7%	9%	100%
公民投票制度只有地小人少的國家才適合使用	人數	158	164	86	57	23	488
	比例	32.4%	33.6%	17.6%	11.7%	4.7%	100%
公民投票是單行道，回不了頭了，因為如果要決定不再公投了，也需要用公投來決定	人數	105	107	111	123	43	489
	比例	21.5%	21.9%	22.7%	25.2%	8.8%	100%
不可能所有公民皆具有明智投票的能力，因此還是回歸代議民主較為妥適	人數	95	145	116	94	38	488

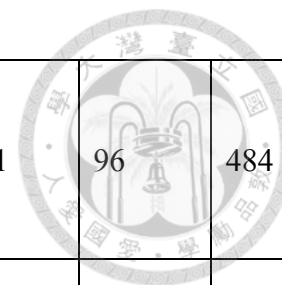


	比例	19.5%	29.7%	23.8%	19.3%	7.8%	100%
公民投票制度能有助於施政順暢	人數	46	96	168	143	35	488
	比例	9.4%	19.7%	34.4%	29.3%	7.2%	100%
公民投票會削弱其他有民主正當性的統治機構	人數	73	145	142	105	24	489
	比例	14.9%	29.7%	29%	21.5%	4.9%	100%
公民投票是全有全無的零和遊戲	人數	97	143	123	91	33	487
	比例	19.9%	29.4%	25.3%	18.7%	6.8%	100%
公民投票的結果，有可能出現『投票的矛盾』現象（Paradox of voting），就是說，公民投票結果獲勝的一方之所以獲勝可能是出自於偶然，因此公民投票所顯示民意的可信度為何也無法確定	人數	53	144	121	122	47	487



	比例	10.9%	29.6%	24.8%	25.1%	9.7%	100%
公民投票的受益者往往並非一般人民	人數	79	146	117	105	41	488
	比例	16.2%	29.9%	24%	21.5%	8.4%	100%
公民投票會危害政黨政治、責任政治	人數	85	179	121	73	26	484
	比例	17.6%	37%	25%	15.1%	5.4%	100%
代議制度失靈，即係直接民主發動的時機，也就是說當代議士與民意有重大偏離時，即係直接民主發動的時機	人數	38	68	131	166	86	489
	比例	7.8%	13.9%	26.8%	33.9%	17.6%	100%

代議制度與公投民主的主要功能有別，代議民主對於細節性、技術性立法事項，自能應付無虞。相對地，公民投票制度則能對付具有重大價值爭議的議題	人數	36	62	109	181	96	484
	比例	7.4%	12.8%	22.5%	37.4%	19.8%	100%



25.請問您覺得公民投票制度在台灣有存在的必要嗎？		
選項	人數	比例
非常有必要	115	23.2%
有必要	304	61.4%
無意見/不知道	30	6.1%
沒有必要	40	8.1%
非常沒有必要	6	1.2%
總計	495	100%

26.冒昧請問您目前的年齡		
選項	人數	比例
15 歲以下	0	0%
16-20 歲	47	9.5%
21-30 歲	303	61%
31-40 歲	50	10.1%
41-50 歲	12	2.4%
51-60 歲	29	5.8%
61 歲以上	56	11.3%
總計	497	100%

27.冒昧請問您的性別		
選項	人數	比例
女	220	44.4%
男	276	55.6%
其他	0	0%
總計	496	100%

28.冒昧請問您的月收入		
選項	人數	比例
1 萬元以下	190	38.4%
10,001-20,000 元	81	16.4%
20,001-30,000 元	46	9.3%
30,001-40,000 元	62	12.5%
40,001-50,000 元	35	7.1%
50,001-60,000 元	24	4.8%
60,001-70,000 元	13	2.6%
70,001-80,000 元	10	2%
80,001-90,000 元	9	1.8%
90,001-10 萬元	0	0%
10 萬零 1 元以上	18	3.6%
總計	488	100%

29.請問您目前的居住地區是在？		
選項	人數	比例
北部	358	72.5%
中部	68	13.8%
南部	60	12.1%
東部	4	0.8%
離島	1	0.2%
其他	3	0.6%
總計	494	100%

30.請問您目前的學歷		
選項	人數	比例
國中及以下	6	1.2%
高中職	22	4.4%
大學/專科	262	52.7%
研究生/碩士以上	207	41.6%
總計	497	100%