

# 中華民國憲法與政府一

## 第 8 單元 人民之參政權與公民投票

授課教師：陳淳文 教授



【本著作除另有註明外，採取  
[創用CC「姓名標示—非商業性—相同方式分享」台灣 3.0 版授權釋出](#)】

## 壹、 參政權之意義與性質

### 一、意義

(一) 廣義：參政權(§17)與服公職權(§18)

(二) 狹義：憲法 17 條

### 二、性質

(一) 權利？

- 參政權和其他人民權利的差別？

可以理解為公民和一般人的差別。公民在投票時可視為是國家權力的一環，幫國家選取人才，代替國家行使權力。

(二) 普世性人權？

- 人權：作為一個人享有的權利。
- 思考：參政權是普世性的人權嗎？

→如外籍配偶，取得國籍的同時並沒有取得參政權。

→小結：選舉權、被選舉權不像其他人權，而是含有國家行使權力的性格，受到較多限制。

## 貳、 選舉罷免之條件與方法

### 一、條件

(一) 國籍、年齡(§45 及§130)與居住地

(二) 學歷、社經背景、族群與性別(增修§4II)

- 用學歷做為篩檢公職人員的工具？

→釋字 290 號：劉俠女士案

→學歷限制是否可以發揮功能，需多考量。

→最後修法廢除學歷限制。

- 思考：學歷限制是有效的篩檢指標嗎？

(三) 政黨與犯罪

- 若有刑事訴訟案件在身的人，可否進行參選？

- 若有犯罪紀錄且服完刑後，可否再任公職？或是有犯了那些罪後，不行再當公職？

→小結：設置這些條件的目的可以分為兩個層次來分析，就上游而言，希望找出有能力的人、排除有問題的人；就下游而言，其實就是對有投票權人的不信任？

### 二、方法

(一) 普通、平等、直接、無記名 (§129)

1. 普通：不是限制投票。
  - 思考 1：是否需有一定的知識背景？
  - 思考 2：受刑人是否有投票權？
2. 平等：一人一票，票票等值。
3. 直接：直接選舉，而非委任(ex 美國的選舉人團制)。
4. 無記名：秘密投票，避免遭到他人的威脅利誘。

## (二) 公開競選與自由參與 (§131)

### 參、 公民投票之建置與其合憲性

#### 一、憲法規定的創制複決

##### (一) 創制複決的意義：

創制複決是針對「事」；選舉罷免是針對「人」。

(二) 就憲法本文而言，並無全國性公投(創制複決)的規定，只有「縣」的層級可以進行創制複決，全國性的公投交由國民大會代表決定。

#### 二、法律規定的公民投票

- 公民投票法：
  - 區分為全國性和地方性的公民投票。
  - 可以發動公投的情況：
    1. 人民連署。
    2. 立法院發動。
    3. 總統發動。

#### 三、公投法之合憲性檢討

- 核心問題：立法者將自己的職權交由人民行使，有無違憲之虞？
  - 可以：還政於民。
  - 不可以：如果所有事情都交由人民決定，那代議政治存在的必要性何在？
  - 折衷：公投當作輔助性的機制，當代議機制無法對某一議題做出決定時，再交付公投。
- 折衷說也會出現矛盾：

代議制度，因為人數的規模小，有充分的討論空間可以發揮審議的功能，越重要的問題應該經過審議過程，所以要交由國會來審，而不是人民。反之，重要的議題交付公投，則不易進行審議；而若將不重要的事大費周章地進行公投，則又有浪費公帑之虞。

## 肆、 公投實務問題

### 一、議題或事項限制 (公投法§2 IV)

- 對議題和事項作限制的矛盾點：  
交付給人民公投的事情應該是重要的事，但若事前對議題和事項設限，則又如何確保不排除重要事項？
- 公投法§2 IV 規定：「預算、租稅、投資、薪俸及人事事項不得作為公民投票之提案。」。  
→這種事項的限制合不合理？
- 思考：希臘擲節措施無法進行公投的例子

### 二、公投審議委員會之組織(釋字第 645 號解釋)與存廢檢討

### 三、公投綁大選

(一) 優點：成本低

(二) 缺點：有影響政策執行的疑慮(假設新當選的總統政見中是支持核四，但公投結果顯示人民反核四時，政府該如何是好？)

- 思考：總統大選時已經包含相關政策(政策白皮書)，為何還要再辦性質相同的一次公投？
- 理論上選舉和公投兩者分開較好：  
不能單以成本高低作為考量，應重視公投背後代表的意義(獨立思考)，如果光以成本來說，那就乾脆不要有公投，這樣更節省。

### 四、公投門檻檢討

- 思考：由人民連署進行全國公投的門檻、門檻是否過高？而總統一個人只要依《公民投票法》17 條就可以發動全國性公投，是否合理？

### 五、防衛性公投

### 六、公投結果與爭訟

---

指定閱讀：

1. Ceiba 課程資訊中各參考書目之相關章節。
2. 釋字第 645 號解釋

[http://www.judicial.gov.tw/constitutionalcourt/p03\\_01.asp?expno=645](http://www.judicial.gov.tw/constitutionalcourt/p03_01.asp?expno=645)

延伸閱讀：

1. 許宗力，憲法與公民投票，收於許著《憲法與法治國行政》，頁 53 以下。
2. 李俊增，論公民投票之類型及對代議民主政體之影響，《憲政時代》，第 22 卷第 4 期，頁 100 以下。

3. 吳志光，公民投票與司法審查，《憲政時代》，第 27 卷第 2 期，頁 49 以下。
4. 陳淳文，民主共和與國家主權：評司法院大法官釋字第 645 號解釋，《憲法解釋之理論與實務》，第七輯下冊，頁 325 以下。
5. 黃舒芃，〈抗拒直接民主的公民投票法？從憲法與法學方法論觀點檢視公民投票審議委員會對台聯 ECFA 公投提案之認定〉，《政治與社會哲學評論》，第 37 期，頁 75-126。