



# 鉅型憲政公民投票與台灣前途

●蘇彥圖／中央研究院法律學研究所研究員、台灣新世紀文教基金會董事

## 壹、前言

台灣前途，必須而且只能由全體台灣人民以公民投票的方式決定——這應該已經近乎是台灣社會的一項（小寫c的）基本憲政共識了<sup>1</sup>。在過去的二十多年來，這個伸張、確保台灣人民主權的規範命題，更已從一項質樸有力的理念訴求，逐步發展成為一套有制式、法定規則可循的憲政制度。是的，我們台灣現在不只有一套針對一般公民投票（ordinary referendum）（也就是《公民投票法》第2條規定所列舉的那幾種類型的全國性／地方性公民投票）的制度規範；我們還有數項不同於一般公民投票程序的特殊公投程序，其主要構成規範包括了（a）《中華民國憲法增修條文》第4條第5項規定（關於領土變更公民投票）、（b）《中華民國憲法增修條文》第12條規定（關於修憲公民投票）、（c）《台灣地區與大陸地區人民關係條例》（以下簡稱《兩岸人民關係條例》）第5-3條規定（關於兩岸政治協議公民投票），以及（d）《公民投票法》第16條規定（關於防禦性公民投票）。雖然經由這類特殊公投程序作成的公投決策，未必就會決定或者深遠影響台灣前途，可是架構、規範那種特別有可能會決定或深遠影響台灣前途的公投決策，應該就是這幾項特殊公投程序規範共通的存立理由（*raison d'être*）。有鑑於會決定或深遠影響台灣前途的公民投票，基本上關乎主權與／或憲法秩序的重大變動，我們可以將它們界稱為鉅型憲政公民投票（mega-constitutional referendum）。上述這四項特殊公投規範，就此則可被歸類、標誌為台灣的鉅型憲政公投法制；它們在相當程度上制度化了攸關台灣前途的鉅型憲政公投，也應該被我們如此理解與評價。

在當前的地緣政治與國際政經局勢下，中華民國台灣作為一個主權受中國挑戰的自由憲政民主國家的憲政現狀，一方面受到了日趨嚴峻的中國侵略威脅，另一方面卻也可能因而獲得些許讓台灣主權得以進一步鞏固乃至伸張的歷史機遇與國際空間。在這個既是最壞也是最好的關鍵年代，決定或影響台灣前途的鉅型憲政公投，毋寧有一定的、比先前來得更高的可能性，會從備而不用之的憲政制度，轉化為現實世界中的具體憲政實踐。我國既有的鉅型憲政公投法制，對於今後台灣人民主權的防衛與／或伸張，究竟會產生何種作用，設有哪些限制，又提供了什麼樣的憲政可能？在適用既有的這些制度選項之外，我們又可否以其他方式（例如循一般公投程序），啟動某種實質意義上的鉅型憲政公投呢？這些問題的檢討、模擬、規劃與準備，對於決意掌握自身憲政命運的我們



台灣人來說，應該不僅是重要的，也已事不宜遲。

## 貳、強化現狀存續的憲法公投

台灣現行的《中華民國憲法》設有兩項特殊的公民投票程序，一是針對領土變更案的複決，另一則是針對憲法修正案的複決。這兩項公投機制都是創立於2005年，是當年修憲因應國民大會的廢除所做的後續制度安排。二者也採取了相同的程序規則——都是須經「立法委員四分之一之提議，四分之三之出席，及出席委員四分之三之決議」始得提出，然後須「於公告半年後，經中華民國自由地區選舉人投票複決」，而且僅當「有效同意票過選舉人總額之半數」才算複決通過。換句話說，這兩種強制性的憲法公投程序，(i) 只有國會（立法院）的超級多數才能啟動，(ii) 公投提案於票決前須公告至少半年，而且(iii) 設有難度極高的公民票決門檻。這樣的制度安排，一方面隱約地體現了「中華民國主權在台灣人民」的憲政認同，並讓台灣人民得以經由複決型的憲法公投，踐行憲政自我統治。可是在另一方面，他們所設下的啟動條件與票決門檻，實際上卻也可能只是讓中華民國台灣的憲政現狀，更加固鎖（*entrenched*）、更不容易受到改變。我們或許可以暫時擱置、不討論領土變更公投——雖然這個跟當代的國際法秩序以及自由憲政民主的價值理念間均有一些扞格的制度，有可能會在某種程度上，牽制、影響到台灣就南中國海以及釣魚台等主權爭端所採立場與作法。但是對於修憲公投這項制度，我們就不能含糊以對了，因為中華民國台灣作為台灣的主權／憲政現狀，其存續或者改變，怎麼說，都是攸關台灣前途的存在問題（*existential question*）<sup>2</sup>。

讓我們先來討論台灣現行大寫C的《中華民國憲法》（含《中華民國憲法增修條文》）的可修改性（*amendability*）——也就是依循《中華民國憲法增修條文》第12條所定程序修改這部成文憲法的現實政治可能。特別是在2015年那次的修憲破局後，我國有不少論者認為，修憲在台灣已是不可能的任務。我們可以將這種看法稱作修憲無望論，而它最核心的立論理由，就是「有效同意票過選舉人總額之半數」這項公民複決門檻，已經高到無法跨越，讓人只能望之興嘆<sup>3</sup>。這項實證命題的有效與否，即將在今（2022）年11月26日受到驗證。不過，就算今年底十八歲公民權的修憲公投，最後不幸以失敗收場，我們還是未必就只能對日後台灣的修憲可能，感到絕望。畢竟，Tom Ginsburg & James Melton在2015年間發表的一項比較憲法的實證研究結果顯示，一國的修憲頻率，與其修憲規則的難易程度，並沒有顯著的關係；比較能夠預測憲法變動的，反倒是另一項變數，也就是由一國先前憲法之修改頻率所表徵與度量的修憲文化（*amendment culture*）<sup>4</sup>。Zachary Elkins & Alexander Hudson在2022年出版的一項實證研究也告訴我們，比起針對個別議題的單項修憲，套裝、包裹式的憲法替換（*constitutional replacement*），更有機會通過公民複決<sup>5</sup>。逕以修憲規則的難易論斷修憲的成敗機率，就此而言，恐怕失之武斷，也低估了事在人為的政治能動（*agency*）與可能。

或許修憲無望論者的本意，並不是要根本否定台灣現行憲法的可修改性，而只是試圖藉由強調修憲程序本身的制度困難，將日後台灣憲政改革的政治動能，導引到另一種憲法改變的路徑：制憲。不過，如果在可預見的未來，台灣可以擁有一部新憲法的話，那麼這部新憲法的制定，毋寧比較不可能是那種從無到有（*ex nihilo*）的秩序創造，而比較有可能屬於學理上所界稱的後主權制憲（*post-sovereign constitution-making*），也就是一個主權業已獨立的國家之以新憲法取代舊憲法的憲法替換<sup>6</sup>。在這樣的設想底下，依循既有的修憲程序「重寫」（*re-write*）一部憲法，理論上就會是制憲的其中一種程序選項，而且比較憲政上，也有前例可循<sup>7</sup>。自從2005年確立了現行的修憲規則以後，我國就一直有論者倡議，台灣應當進行「寓制憲於修憲」的大規模憲政改造工程<sup>8</sup>。考量到運作這項修憲程序所需要匯聚的巨大政治能量，還有修憲公投所能確立、徵表的高度民主正當性——我國現行的「修憲規則」（*constitutional amendment rules*），或許也更適合被理解、界定成是一種「憲法替換規則」（*constitutional replacement rules*）。不論是一部全新的《中華民國憲法》、《中華民國台灣憲法》或者《台灣憲法》，對於現在的台灣來說，恐怕都還是一個相當遙遠、渺茫的可能。但是，這顯然不是因為修憲公投階段的公民支持不足，而是因為在修憲的國會審議階段，就欠缺政治菁英間的必要共識與合作。更重要的是，這種菁英共識與菁英合作的匱乏，不僅會讓經由修憲程序的憲法替換，胎死腹中；它也會使得平和、有序的體制外制憲，機會渺茫<sup>9</sup>。

在台灣的政治結構沒有發生重大地殼變動的假設條件下，我們大概可以預測，台灣在短期的未來所可能嘗試、進行的修憲，或許（i）仍會繼續沿用過往的憲法增修體例（也就是只修改《中華民國憲法增修條文》），也（ii）不會觸及國號、國旗與領土等主權象徵議題；至於修憲工程的規模大小（是單一議題的修憲抑或複數議題／結構取向的包裹式修憲），則會進一步取決於主要政黨在多大程度上願意展開協商與合作。如此受限的修憲格局，難免會讓許多殷切期盼台灣能有一部新憲法的人們，感到失望。然而，我們如果就此輕忽、甚至放棄修憲的嘗試，那恐怕會是嚴重的策略錯誤。除了有助於培養、蓄積政治菁英與一般公民攜手共創憲政改造事業的善念（*good will*），每一次修憲所必經的公民複決，更在向世人明白展現：只有台灣人民，有權決定台灣的憲政命運。就此而言，即使還不是那種能夠實現憲法替換的鉅型憲政公投，台灣今後的每一次修憲公投，至少都會具備鉅型憲政公投的型式規格與象徵意義，也從而需要我們的高度重視。

### 參、作為民主防衛機制的兩岸政治協議公投

如果說上述的憲法公投規範，確立出了我國鉅型憲政公投的某種程序規格，那麼基於類似的程序特徵，我們無疑也可以將《兩岸人民關係條例》於2019年修法時所增設的針對兩岸政治協議的特殊公投程序，界定、理解成是一種鉅型憲政公投制度。當年增訂的《兩岸人民關係條例》第5-3條規定，架構了一套台灣與中國締結政治協議所須踐履的



國內政治程序，其主要環節包括了（i）締結計畫的國會事前同意、（ii）談判過程中的國會監督、（iii）協議草案的公開、影響評估與國會聽證、（iv）國會議決以及（v）公民複決；其中（i）與（iv）的國會同意，均須「經全體立法委員四分之三之出席，及出席委員四分之三之同意」；而（v）的公民複決門檻，也是比照憲法公投，須「有效同意票超過投票權人總額之半數」，方為通過。根據同條第2項規定，「具憲政或重大政治影響性」的兩岸協議，其締結就必須踐行這套特別程序。同條第9項另規定：「主權國家地位與自由民主憲政秩序之毀棄或變更，不得作為政治議題談判及協議之項目。」雖然這兩項抽象規定日後要如何解釋與適用，容有逐案判斷與爭議的空間，行政院所提修法草案在條文說明中所例舉的「兩岸和平協議、建立軍事互信機制、結束敵對狀態、安排階段性或終局性政治解決」等常見動議，顯然都毫無疑問地會是「涉及政治議題之協議」<sup>10</sup>；其締結如有違反本條規定，依同條第10項規定，當屬無效。

《兩岸人民關係條例》第5-3條的增訂，是在民主進步黨政府的強力推動與中國國民黨的質疑與反對下，迅速完成立法程序的。對於它的支持者來說，這項修法，為台灣與中國的互動，建置了一套至為關鍵而且必要的民主防衛機制，讓台灣得以抵禦中國——特別是在2019年初「習五條」的提出後——愈趨凌厲的統戰分化與威嚇逼迫。反對這項修法的論者則是批評，它所設下的重重關卡與高門檻，非但不是維護我國主權與憲政民主之存續所必要，還葬送、斷絕了兩岸各種政治協議的締結可能<sup>11</sup>。這樣的對立看法，一方面反映出了台灣內部在對中國政策上長久以來的一階（first-order）政治分歧，另一方面卻也凸顯了台灣所面對的一項關鍵考驗：分裂的台灣，如何應對極權中國？作為一套架構、規範台灣如何與中國締結政治協議的二階（second-order）、程序法制，《兩岸人民關係條例》第5-3條的規定，基本上就是在回應、解決這項親中政黨不願面對的關鍵難題，而它所提出的解決方法，就是去要求並確保兩岸政治協議的締結，是以事先取得足以團結台灣的朝野高度共識為前提，而且也終須獲得台灣人民的明確同意。光是這套制度規範——特別是「沒有台灣共識，就沒有兩岸政治協議」這項基本原則——的建立本身，就在相當程度上抵禦、破解了中國分而治之（divide and conquer）的談判策略，讓台灣人民對於兩岸政治協議的進程與實體選項，能夠享有並行使比較充分的自主決定權，而不是只能被迫在中國設定、主導的政治議程上，被動考慮中國強加予我們的各種政治協議方案。就此而言，這套制度確有作為一項民主防衛機制的意義與功能。

如果上述的分析是正確的話，我們應該不難理解這項修法為何要採用憲法公投而非一般公投的程序規格，來架構日後的兩岸政治協議公投。除了有助於確保台灣在與中國談判過程中的內部團結與自主決策，仿效憲法公投之啟動條件（國會超級多數決）與票決門檻的制度設計，也有助於防範未來兩岸政治協議的締結，造成台灣主權地位與自由民主憲政秩序的實質衰退。在某個意義上，這套制度可說是一種典型的預先（自我）約束（precommitment）機制：它約束往後的台灣執政當局，都必須遵循這套共識型的決策程序，才能與中國締結政治協議。由於這套制度是定在法律而非憲法，它當然不若大寫

C的憲政制度那般地穩固、難以被修改。不過，這套制度的變更甚或廢止，終究不會是一朝一夕的事，其改變也將為台灣的公民社會，提供示警。

## 肆、重新思考防禦性公投

《公民投票法》第16條第1項規定：「當國家遭受外力威脅，致國家主權有改變之虞，總統得經行政院院會之決議，就攸關國家安全事項，交付公民投票」。這項一般冠稱為防禦性公投的特殊公投程序，於2003年底《公民投票法》公布施行後，旋即就被當時的陳水扁總統啟用，據以於2004年3月的總統大選日，同步舉行台灣憲政史上首次的全國性公民投票。為了寫下這樣的歷史新頁，陳總統一方面從寬解釋、認定防禦性公投的啟動條件，另一方面又設計出了孰曰不宜的公投主文，以緩解各界對於舉辦此次防禦性公投的顧慮<sup>12</sup>。只是，陳水扁總統就此所提出的「強化國防」與「對等談判」兩項公投提案，最後皆因未達當時《公民投票法》所定的投票人數門檻（須達「投票權人總數二分之一以上」）而被否決。基於對「以公民投票決定台灣前途」這項訴求的認同與期待，我國不少論者將這場政治挫敗，主要歸咎於投票人數門檻的不合理設計，還有藍營的強力杯葛。然而，陳總統對於防禦性公投程序的勉強啟動與策略操作，使得這兩項公投提案的正當性與必要性備受質疑，顯然也有必須擔負的責任。不論如何，此次公投的舉行，雖然向國際社會展示了台灣前途由台灣人民決定的民主可能，卻也讓台灣的處境在短期內變得更加艱困；其間的對錯與得失，無疑亟需我們坦誠面對、深刻檢討<sup>13</sup>。

有鑑於防禦性公投的啟動時機難以掌握，又易受到當權者的政治操弄，我國學者陳英鈴於2011年時即主張，應讓這項業已完成歷史階段任務的特殊公投程序，功成身退<sup>14</sup>。不過，在2018年初《公民投票法》完成大修之後，防禦性公投不僅沒有步入歷史，甚至還因為該法所定公投案票決門檻的大幅調降，而成為一個更有機會做成積極決策的特殊公投制度。相較於我國現行法上的其他三種鉅型憲政公投制度，防禦性公投，單從制度規則而言，具有（i）屬於任意性而非強制性公投、（ii）毋須先經國會超級多數決同意、（iii）沒有公投案最短公告期間之限制、（iv）公投日的擇定更有彈性、（v）決策的內容與效果具有高度可塑性（可能僅是單純的意志表達，也可能創造出新的具體政策或規範）以及（vi）適用一般公民投票之票決規則而更易獲得票決通過等多重的程序特性。防禦性公投所要因應的威脅與變局，或許可以正當化它所採取的緊急與簡易模式——特別是將是否、何時乃至舉行具有何種政策意涵／規範效果的防禦性公投，均委諸總統主導決策。可是這樣的制度安排，無疑也使得它的現實應用，蘊含高度憲政風險。展望這項制度的未來，我們一方面需要設法避免它被不當使用，另一方面也應該進一步研擬適切運作防禦性公投的可能劇本。倘若我們能在既有的制度規則上，形成一套政治規範來約束、確保它的啟動與運作，於事前取得高度的朝野共識，並且獲有主要國際盟邦的充分理解與支持，那麼防禦性公投作為一項鉅型憲政公投制度，應該還會有其價值與應用可能，不會只是供人憑弔的歷史遺跡，或者不可碰觸的憲政禁忌<sup>15</sup>。



## 伍、一般公投的代位？

台灣現有的鉅型憲政公投制度，都是採用由上而下（top-down）的代議發動機制，其發動也都需要先行取得高度的朝野菁英共識（雖然防禦性公投未必如此）。由於只有國會或總統這兩個憲政機關有權啟動建制化的鉅型憲政公投，而啟動鉅型憲政公投所需要的高度朝野共識又極難形成，有志於推動攸關台灣前途之公民投票的策略行動者，難免會想要探尋、嘗試得以繞過、避開這重重困難的替代路徑<sup>16</sup>。一個實際上已被嘗試過的做法，是藉由《公民投票法》所定的一般公投程序——特別是關於重大政策之創制或複決的全國性公民投票程序，來進行某種有鉅型憲政公投之實質意義可言的一般公投。除了可以透過由下而上（bottom-up）的公民發動機制，繞過消極不作為的代議菁英，一般公投程序所採多數型（majoritarian）票決規則，也或可省卻尋求鉅型憲政共識的麻煩，還讓改革者更有機會改變現狀。2008年分由民主進步黨與中國國民黨提出的「入聯公投」與「返聯公投」，乃至2018年的「東奧正名公投」，或多或少都可被解讀成是某種代位鉅型憲政公投的嘗試，雖然這三案最後均以失敗收場。

從確保台灣自由憲政民主的規範觀點而言，我們不應該一味排斥、全盤否定這種尋求鉅型憲政公投之替代路徑的政治實驗，可是我們無疑也必須認真看待它們的憲政風險與侷限。進一步聚焦於把公民發動的重大政策公投當成某種類（quasi-）鉅型憲政公投的作法，我們首先必須認知到，發起這類公投的政黨（特別是主要反對黨）或素人公投啟業者，終究只是自我任命的（self-appointed）公民代表，而且還因為比民選代表更難受到政治問責，而更易引發或者惡化代理人問題<sup>17</sup>。一項公民發動的類鉅型憲政公投的舉行時機是否明智，尤其難免令人憂心。其次，循這項路徑提出的類鉅型憲政公投（例如辜寬敏於2020年提出的「制憲意向公投」提案，以及張竹岑於2020年提出的「修改憲法增修條文前言公投」），往往因有明顯的違憲疑慮，而無法通過中央選舉委員會的連署前審查乃至行政法院的票決前司法審查<sup>18</sup>。換句話說，它們的憲政意涵與效應，勢必得受到相當程度的淡化或者縮限，方能通過提案審查。相形之下，根據《公民投票法》第14條與第15條第2項規定分由行政院與立法院發動的重大政策公投，就比較沒有政治問責上的顧慮，也毋須受到中選會的連署前審查。如果日後台灣試圖以制定一部新憲法的方式進行平和狀態下的憲法替換，此等代議發動型的重大政策公投，或許就會是更合宜、可行的程序選項<sup>19</sup>。當然，這終究仍會是一項至為艱鉅的憲政改造工程，而其成敗關鍵，恐怕還是在於朝野主要政黨與代議菁英，能否就此形成高度共識。

## 陸、結論

在過去的二十多年來，「台灣前途必須而且只能由台灣人民以公民投票決定」這件事，已經從一個抽象的憲政原則，發展成為一套制式的憲政制度；在《公民投票法》的規範基礎上，台灣在這些年來，也已舉辦過五次共計二十案的全國性公民投票，其間至

少有5案試圖追求「公投救台灣」的理想，只是未能成功。藉由提出並運用鉅型憲政公民投票這項分析概念，本文對「台灣人民應該經由什麼樣的公民投票程序決定台灣前途」這個問題，做了初步的討論。本文指出，台灣既有的鉅型憲政公投法制，進一步鞏固了中華民國台灣作為台灣的主權／憲政現狀，但也提示了改變這項憲政現狀的路徑與條件。雖然我們未必僅能依循、適用既有的鉅型憲政公投法制，而仍可探尋、嘗試其他替代路徑，我們應該可以同意，決定或深遠影響台灣前途的公民投票，基本上會是由國會或政府啟動的代議發動型公民投票，而且必須設法尋求高度的菁英合作與社群共識，才有機會成功。

【註釋】

1. 由陳隆志教授主持的台灣新世紀文教基金會，無疑是促成這項台灣憲政共識的重要推手；參見陳隆志主編，《公民投票與台灣前途》（1999年）；陳隆志、陳文賢主編，《國際重要公民投票案例解析》（2010年）；陳隆志、陳文賢主編，《國際社會公民投票的類型與實踐》（2011年）。
2. 關於我國修憲公投的制度分析，主要參見葉俊榮，〈週期修憲的程序理性〉，收於：葉俊榮、張文貞主編，《新興民主的憲政改造》，2008年，頁11-34；許志雄，〈修憲公民投票〉，收於：陳隆志、陳文賢主編，《國際社會公民投票的類型與實踐》，2011年，頁222-227。
3. 參見例如徐正戎，〈我國修憲機關問題之研究〉，收於：吳重禮、吳玉山主編，《憲政改革——背景、運作與影響》，2006年，頁114；廖昱涵，〈讓修憲成為可能 臺大法學教授林明昕：用釋憲廢掉「超高修憲門檻」〉，《沃草》，2020年8月31日，<<https://watchout.tw/reports/GzZ8j4l317hpTq4gVjp0>>（最後瀏覽日：2022年10月5日）。
4. See Tom Ginsburg & James Melton, *Does the Constitutional Amendment Rule Matter at All? Amendment Cultures and The Challenges of Measuring Amendment Difficulty*, 13 INT. J. CONST. LAW 686, 686-713 (2015).
5. See Zachary Elkins & Alexander Hudson, *The Strange Case of the Package Deal: Amendments and Replacements in Constitutional Reform*, in THE LIMITS AND LEGITIMACY OF REFERENDUMS 37, 37-62 (Richard Albert & Richard Stacey eds., 2022).
6. See generally ANDREW ARATO, POST SOVEREIGN CONSTITUTION MAKING: LEARNING AND LEGITIMACY (2016).
7. 關於革命型修憲（revolutionary constitutional amendments）的比較經驗分析以及憲政理論討論，see Richard Albert, *Constitutional Amendment and Dismemberment*, 43 YALE L. J. 1, 1-84 (2018); GARY JEFFREY JACOBSON & YANIV ROZNAI, CONSTITUTIONAL REVOLUTION (2020).

8. 參見例如葉俊榮（註2），頁28；張文貞，〈憲政改造的方式與程序〉，收於：行政院研究發展考核委員會主編，《憲改方向盤》，2006年，頁33-35。
9. 關於菁英合作之於憲政改革的重要性，see Gabriel Negretto, *Constitution-making and Liberal Democracy: The Role of Citizens and Representative Elites*, 18 INT. J. CONST. LAW 206, 206-232 (2020); DONALD L. HOROWITZ, CONSTITUTIONAL PROCESSES AND DEMOCRATIC COMMITMENT (2021).
10. 立法院議案關係文書，院總第1554號 政府提案第16722號，頁41-46，立法院第9屆第7會期第8次會議（2019年）。
11. 關於這項修法的正、反意見，參見《立法院公報》，108卷43期，頁431-486，立法院第9屆第7會期內政委員會第14次全體委員會議紀錄（2019年）。
12. 關於台灣2004年防禦性公投的制度與策略政治分析，see Jih-Wen Lin, *Taiwan's Referendum Act and the Stability of the Status Quo*, 40 ISSUES STUD. 119, 119-153 (2004).
13. 關於此次公投的意義與效應，see, e.g., Gary D. Rawnsley, *Peaceful or Provocative: Taiwan's Referendum, 2004*, Special Issue AM. J. CHIN. STUD. 43, 43-64 (2005); 曾建元，〈防衛性公投的法理與實際〉，《律師雜誌》，第340期，2008年，頁28-35；林正義，〈台灣防衛性公投與美國對台政策調整〉，《歐美研究》，第39卷第2期，2009年，頁333-388。
14. 參見陳英鈴，〈公投法補正草案研究〉，收於：台灣智庫編，《打造直接民主的新公義體系——法制與政治重大議題研究論文集》，2011年，頁208-210。
15. 我國學者陳淑芳另曾提出防禦性公投之啟動須經國會同意的修法建議；參見陳淑芳，〈國家緊急權制度之設計〉，《月旦法學雜誌》，111期，2004年，頁153-154。
16. 關於路徑替代作為民主改革策略的討論，參見蘇彥圖，〈民主改革的政治：困難與策略〉，《政治與社會哲學評論》，60期，2017年，頁143-147。
17. 關於直接民主所無法解消的授權弔詭（delegation paradox），see BRUCE E. CAIN, DEMOCRACY MORE OR LESS: AMERICA'S POLITICAL REFORM QUANDARY, 8-9 & 22-23 (2015).
18. 關於公投提案的連署前審查與票決前司法審查，另參見蘇彥圖，〈公民發動之公民投票提案的票決前司法審查（I）—違憲爭議的可司法性〉，《台灣法律人》，第15期，2022年，頁21-34。
19. 此項看法亦與我國學者林佳和的意見相近；參見林佳和等，〈修憲與制憲的路徑抉擇〉，《新世紀智庫論壇》，第94-95期合輯，2021年，頁131。◆