

全民做伙參詳：如何「做伙」？ 怎麼「參詳」！

林欣怡

台灣廢除死刑推動聯盟執行長

摘要

從 2017 年開始，廢除死刑推動聯盟在全台各地召開公民審議會，邀請各地民眾就死刑的替代方案進行公共討論。雖然正式的報告仍在準備當中，但從初步的整理可以得知，在瞭解相關資訊並進行公開討論後，接近三分之一的民眾選擇的死刑替代刑罰，較他們參加討論之前所主張者為輕。而且，參與討論的民眾也更願意進一步討論諸如監獄改革、被害人保護、犯罪預防等具體的刑事相關政策。

關鍵字

廢除死刑推動聯盟、死刑替代方案、公民審議

2012 年《台灣人權學刊》創刊時，我在〈台灣真的會廢除死刑嗎？〉這篇文章中談到台灣終究會廢除死刑，方法則是「藉由各式各樣的對話」，而至今仍我仍然這樣相信。

壹、回顧執政過的民進黨及國民黨，對於廢除死刑的立場是什麼？

2000 年台灣第一次政黨輪替，民進黨陳水扁總統宣示台灣要落實兩公約、要朝向廢除死刑方向邁進，廢除死刑的議題才正式浮上檯面，成為政治議程。當時的法務部長陳定南，甚至還喊過三年內要廢除死刑的目標，但最後沒有實現。不過，2001 年行政院還是函送立法院審議批准兩公約。2002 年底，立法院審議批准兩公約條約案，但加註聲明，保留了《公政公約》第 1 條人民

自決權、第 6 條生命權、第 12 條入出國自由以及《經社文公約》第 8 條組織工會等條文。當時立法院民進黨團對於這些條文的保留非常不滿，提出復議，但復議案未被討論，所以 2002 年的兩公約批准無疾而終。但在 2005 年時，法務部還是提出逐步廢除死刑的政策白皮書；2006 年到 2009 年間台灣有四年的時間未執行死刑。

到了 2008 年，國民黨在總統競選時也說要落實人權治國。2009 年 2 月，行政院再次請立法院審議批准兩公約，3 月立法院通過《公民與政治權利國際公約及經濟社會文化權利國際公約施行法》（兩公約施行法），5 月馬英九總統就簽署了兩公約批准書。這次對於條文完全沒有任何保留，整個過程非常有「效率」，在立法院審議時，沒有任何立委表示反對意見。同時，馬英九總統上任後的第一任法務部長王清峰支持廢除死刑，並且在 2009 年底開始籌備「逐步廢除死刑研究推動小組」，徵詢委員加入。不過，2010 年 3 月王清峰因為不願意執行死刑而辭職下台。隨後曾勇夫部長上任，執行死刑，中斷了四年由民進黨時期到國民黨時間的停止死刑執行。

貳、死刑議題超越藍綠

不管是民進黨或者是國民黨，現在對於廢除死刑的態度似乎趨於一致。在遇到國際審查或者國際人權團體時，就會說「逐步廢除死刑是台灣的目標」；遇到需要政治操作挽救政治聲望時，就會說「民意支持死刑」、「依法行政」、「該執行就執行」。

但我們也不要忘了，除非立法院決定要廢除 2009 年通過的兩公約，否則《公民與政治權利國際公約》就是中華民國政府必須要遵守的國內法。而公約第 6 條第 6 項「本公約締約國不得援引本條，而延緩或阻止死刑之廢除」就是說明只要簽署《公民與政治權利國際公約》，往廢除死刑的方向前進就是國家政策與目標。

參、空有政策但執政黨都不願意遵守，民間該怎麼辦？

廢除死刑推動聯盟在 2003 年底成立，那時叫做逐步廢除死刑推動聯盟。當時是為了減輕一般民眾的疑慮、爭取大眾的支持，說明廢除死刑並非是讓壞

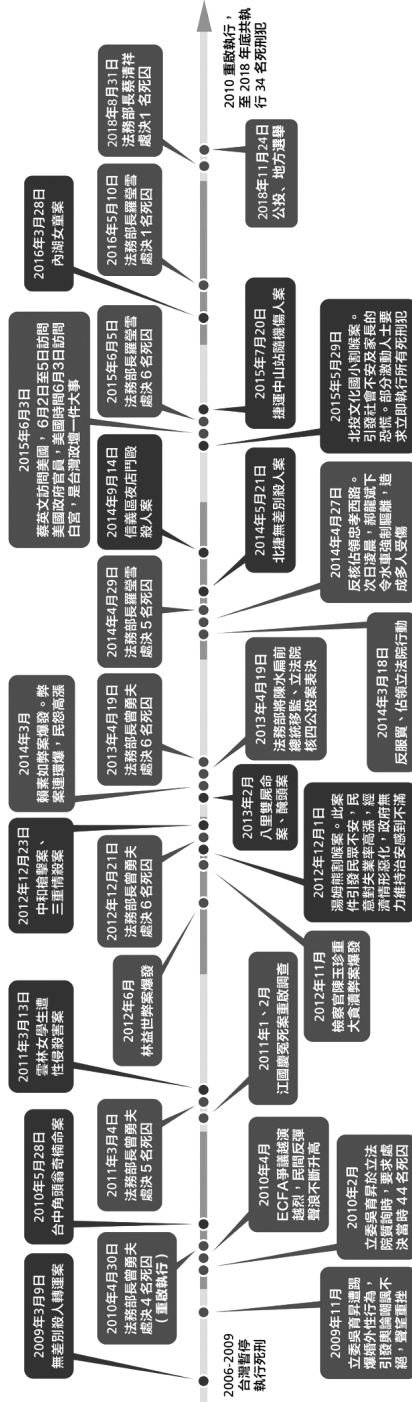


圖 1 這張圖我們列出了 2010 年以來的死刑執行日期，執行前的政治事件，及執行後依然發生的重大刑事案件。

資料來源：廢除死刑推動聯盟

人在街上亂跑，而是要有合適的替代措施。雖然 2006 年還是正名叫廢除死刑推動聯盟，但「死刑的替代方案」一直是廢死聯盟關注的重點。

2008年，廢死議題和公民審議會有了初相識。那一年行政院研考會舉辦兩場公民審議會，其手冊指出：「『性交易應不應該被處罰』與『應否廢除死刑』這兩項議題，具有高度的爭議性，其影響層面非常廣泛，涉及人權、社會道德和法律實務等各層面的衝突，社會團體見解不一，一般民眾也抱持著不同的態度及想法。由於缺乏社會共識，政府部門的修法方向尚待決定。因此，行政院研究發展考核委員會嘗試採用『公民會議』這種公民參與模式，來瞭解民眾的態度，並委由台大社會學系執行，希望透過公民們知情、理性的討論，呈現社會的核心價值，凝聚共識意見，提出具體政策建議，作為決策的參考。」

因為是研考會委辦，形式和程序都很嚴謹、完備。依照性別、年齡、教育程度、居住地區，從全台灣選出 20 位參與者。每位參與者藉由預備會議、閱讀相關資料和專家對話來了解議題。選出來的參與者，對於死刑的意見，大概也和一般社會上的狀況差不多，80以上支持死刑，沒有意見或者支持廢死得非常少數。

到了正式公民會議討論，經過非常熱烈的對話後，卻無法達成共識。在原本有 80的人支持死刑的狀況下，最後的結論報告卻不是「支持死刑」，而是對於是否廢死沒有共識。

最後會議結論的新聞稿上這樣寫：「參與會議的公民們經過審慎討論後，雖然對於應否廢除死刑沒有達成一致的共識，但對如果維持死刑或是廢除死刑應有哪些相關配套提出許多政策建議。」這些參與者最後寫出來的結論報告總計有 13 頁，分成兩個主題，一個是死刑存廢應考慮的因素，另外則是廢除死刑的配套措施。我非常訝異，但也覺得驚豔：對話與知識真的會有效果、讓人改變想法。

不過，很可惜的是，這份結論報告的去處，就是被歸在檔案架上，似乎沒有很被看重，「作為決策的參考」。

2013 年至 2014 年，廢死聯盟和中央研究院調查中心合作「台灣民眾對死刑的態度與相關價值調查」，這是為了回應政治人物最愛說的，執行死刑是因為「民眾支持死刑」。但真的是這樣嗎？這份問卷有 104 道題目，抽樣訪問了台灣 20 歲以上的公民，有效問卷 2039 份。最簡單來說，這份調查的結論是：如果民眾有更多的資訊、更多的思考，會比較傾向支持廢死；若有死刑的替代措施讓他們選擇，則會有更多人選擇死刑替代措施。

在過去，對於死刑的調查通常是單一題目：「你支持死刑嗎？」、「你支持廢死嗎？」當然大家的答案很簡單：對，我支持死刑，我不支持廢死。在「台灣民眾對死刑的態度與相關價值調查」中，贊成廢除死刑的人是 12，反對廢除死刑的人是 85，和其他民調相去不遠。但我們將這份問卷分成雙數卷和單數卷，所有問題通通一樣，只是在順序上有所不同。在雙數卷中，我們將「你是否支持廢除死刑」放在問卷的第 13 題，也就是幾乎在問完基礎資料後就直球對決；在單數卷中，我們將同樣的題目放在問卷的第 100 題，也就是幾乎在最後面才問這道題目。

我們發現，在雙數卷中，「反對+強烈反對」廢除死刑的人是 88，單數卷則是 82，單單只是問題順序的變更就造成了 6 的差異。若政府願意提供更多資訊讓人民思考，改變會不會更大？

另外，這份調查也提出替代方案讓民眾選擇。當我們問「如果將死刑廢除，並以終身監禁不得假釋再加上受刑人必須在監獄中工作，以其所得補償受害者家屬，你支持這樣的措施嗎？」有 71 的人贊成，21 的人反對。若問「如果廢除死刑，並以終身監禁取代，但允許表現良好的受刑人在服刑 25 年後可以申請假釋，並且再犯率極低，你支持這樣的措施嗎？」則是有 41 的人贊成，55 的人反對，其中強烈反對的人只有 17。「服刑 25 年後可以申請假釋」是目前台灣死刑以外最嚴厲的刑罰，但反對的比例沒有大家想像的高。

這份調查中也從台灣實際發生的殺人案件中，歸納出五個不同的類型，撰寫成五個情節來詢問受訪者這些殺人犯應處以什麼樣的刑罰？從調查結果來看，當民眾考量具體情境中的各種因素時，支持死刑的程度就會降低。

另外，這份調查也發現：

- ✔ 69的民眾對於台灣司法判決的公平性沒有信心。
- ✔ 54對死刑判決不抱持信任，3表示十分有信心。
- ✔ 3/4 的受訪者同意，台灣現行的法律制度「只保障有權有勢者」。
- ✔ 78的受訪者同意，如果有兩人犯下同樣的罪行，較窮的那人比較富有的那人更可能被判死刑。
- ✔ 17的受訪者認為，目前台灣的死刑案件不可能有誤判的情形，又只有 2 認為「完全不可能誤判」。
- ✔ 77受訪者表示，即使確定曾有無辜者因為誤判而被處決，他們仍同意維持死刑。
- ✔ 在還未認識到誤判的可能性時，有 32強烈反對廢除死刑。但在認識到誤判的可能性後，只剩 6受訪者仍然強烈反對廢除死刑。

有 70以上的民眾不相信台灣司法判決的公平性，但卻有 80以上的民眾概括性地支持死刑。民意真的是可靠的決策依據嗎？

在民意調查完成的同一年，發生了太陽花運動，廢死議題也再次遇到公民審議。當時公民憲政推動聯盟希望推動由下而上的憲改，因此推動各種議題的草根論壇討論，當時廢死聯盟也和憲動盟合作一場「死刑替代方案」的草根論壇。

2008年由研考會所做的公民審議會會議，討論是否要廢除死刑，但會議結論反而是希望思考廢死的因素及配套措施；2014年的民意調查也得出只要有充分資訊、充分討論，民眾不會堅持死刑，而有可能支持其他刑罰來替代死刑。而2014年的草根論壇討論，我們就是用「廢除死刑的可能替代方案」作為討論主題，讓參與者聚焦在可能的方案，這次的嘗試，讓我們開始產生這樣想法：用公民審議的精神來討論死刑問題，應該是可行的方向。

肆、社會倡議模式必須回應政治現實環境

一般人民想到民主，直覺認為「選舉」就是民主的展現。對於廢死這樣少

數人支持的議題，有時會被認為是「菁英的傲慢」，要如何做社會倡議、政治倡議？在國外的廢死運動上，大部分是政治菁英領導廢除死刑運動——1981年法國廢除死刑就是一例。所有國家在廢除死刑時，都還是支持死刑的民意高於廢死（但廢死之後，支持死刑的民意會下降），幾乎不曾看到因為民意支持廢死而廢除死刑的。但是，台灣政治人物或者民間卻又非常堅持「民意支持死刑」、「依法行政」、「該執行就執行」，那我們該怎麼辦？

一般來說，做社會倡議，訴諸情感比較容易受到大眾支持；但廢死與否的議題，並不容易訴諸感情，從理智思考出發又不容易感動人。廢死聯盟有沒有可能走一條比較艱辛但卻不可能逃避的路，那就是和不同意見的公民做更多的意見交換、更多的對話，聽進去更多人的擔憂、考量更多人關切的因素？我們認為，這樣的方式，才能夠真正在議題的困境中往前邁進一小步，也可能促成台灣民主的深化。

2016年的總統及立委大選，更堅定了我們的想法。在選舉中，政治人物擔心選票問題，所以傾向不支持廢除死刑或者乾脆不表態；選舉後，雖然2017年2月份有第二次兩公約的國際審查，但仍然無法形成一股好好討論的氛圍。因此，除非積極地促成系統性的討論，並且整理出公民審議的結論，否則，很難期待政府相關單位根據國際公約審查的結論性意見，逐步檢視並落實相關法令與政策；不這麼做，台灣朝向廢除死刑的下一步恐怕很難跨出去。

這就是為什麼2017年廢死聯盟要開始籌備「全民做伙參詳：死刑替代方案公民審議」的思考脈絡。

廢死聯盟的「全民做伙參詳」並沒有直接採取某一種審議模式。我們花了很多的時間討論流程設計及結構、討論議題手冊該怎寫（經過了多次嘗試後，我們還是將議題手冊交給「法律白話文運動」去撰寫）、各地場次的暖身活動該怎麼辦。

我記得，好幾次的討論中有人提出來，這樣會不會被認為「不夠審議」？但對廢死聯盟來說，傳遞正確的訊息、創造良好的討論環境、不同意見者互相對話、嘗試理解各方想法、彙整更多人關切的點，就是這個計畫的重點。因此，是否為「標準」的公民審議，對我來說並不重要。

伍、結論報告正在彙整中

2017 年到 2019 年至今，我們總共舉辦了 40 場左右的籌備會、各地說明會、訓練工作坊及模擬場次；走遍全台各縣市，超過 20 場的暖身活動以及 20 場的一般審議場次、3 場專家及特殊關係人審議場次（監所）及 4 場針對專家及特殊關係人（加害人家屬、被害人家屬）的訪談。不管你支持或者反對死刑，只要願意討論死刑替代方案，都歡迎參加「參詳」。

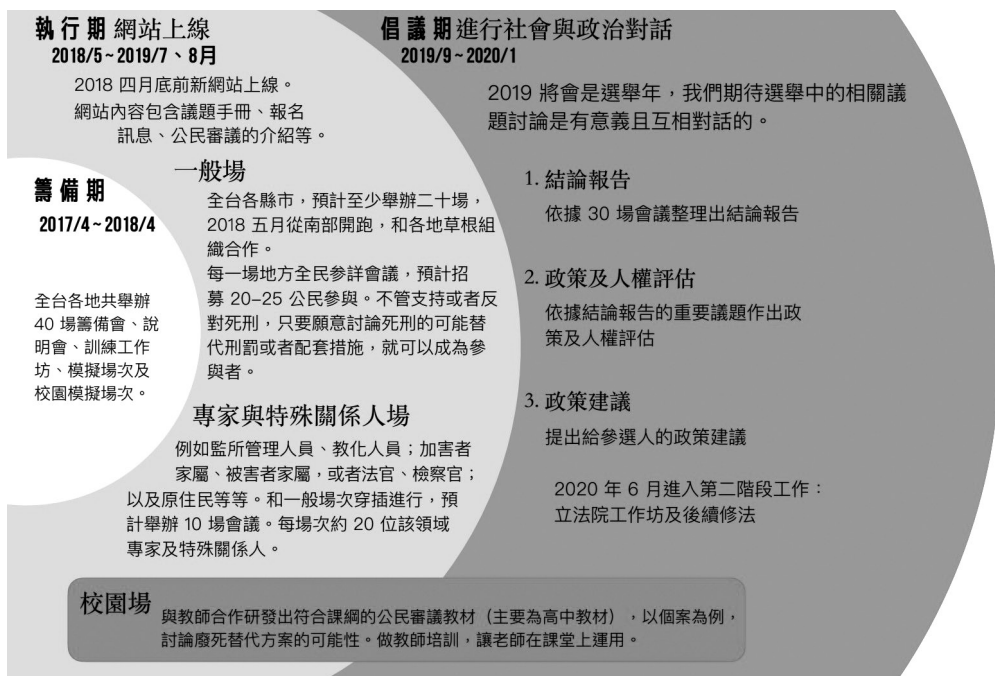


圖 2 「全民做伙參詳：死刑替代方案公民審議計畫」程序圖

資料來源：廢除死刑推動聯盟

詳細的結論報告及分析還在整理中，最後要以結論報告為準。但目前初步看來，比較起報名時他們所選擇的刑罰，在討論過後，有三分之二的人沒有改變原來的想法，三分之一的人改變；改變的人較多選擇比較輕的刑罰作為死刑替代方案，例如從選擇終身監禁得假釋改為選擇無期徒刑或有期徒刑，或者從無期徒刑改為選擇有期徒刑。不管有沒有改變想法，選擇終身監禁不得假釋作為替代方案的人不到 10，選擇無期徒刑作為替代方案的人大約有 60，當然也

有人還是堅持要有死刑（不到 4）。

除了死刑替代措施之外，參與者對於配套措施的討論也非常熱烈。在討論前，我們希望他們看議題手冊；真正審議時，也會有議題演講，希望大家帶著了解和正確的知識討論。蠻多人都表示他們知道了一些新的訊息，也顛覆了過去的想法。舉例來說，大家對於監獄改革、被害人保護、犯罪預防等等都很有想法。一般社會上對於監獄的想法可能都覺得「受刑人在裡面爽爽過生活」，但知道了監獄真實狀況後，大家反而都會聚焦在監獄環境問題、如何減少超收、監所管理人員及教化人員人力、管理及教化、假釋、回歸社會、教育或者職業訓練等等。

陸、下一步……

我們不希望重蹈 2008 年公民審議的結果，只是又多了一份文件。這次是由民間舉辦的審議討論，是一種在社會進行對話及探詢的機制。廢死聯盟希望可以將人民關切的重點和政府施政的政策嫁接起來，並給出具體建議。或許有某些議題還有不清楚的地方，需要釐清，也可以繼續舉辦「參詳」活動、繼續對話、探詢和釐清。

由於結論報告尚未完成，在這篇文章中我也沒有辦法多加描述。但可以確定的是，我們會將下一步的重點放在 2020 年選舉結果出爐後。到時候希望可以就這份報告和立法委員、相關行政機關討論，甚至試試看有沒有合作的可能。雖然過去我們時常採取與政府對抗的角色，但這兩、三年來的「全民做伙參詳」告訴我們，監督、對抗政府是民間不變的角色，但還有一種可能性，就是一起努力在艱困的議題上找出突破的可能性。

回到最前面，政府總是一再說「因為民意所以不能廢死」。但當我們告訴你，「若有足夠的資訊和配套措施，民意會改變」，甚至進一步再告訴你，人民最關切配套措施是什麼的時候，政治人物還可以雙手一攤，繼續鬼打牆的說「因為民意所以不能廢死」嗎？有可能會、有可能不會。但我們希望至少他們「會」的成本變得很高，需要為他們的怠惰，付出下一次選舉的政治代價。

Let's all talk about this together! Together, really? Talk: chat, discuss?

Hsin-yi Lin

Executive Director, Taiwan Alliance to End the Death Penalty

Abstract

In 2017, the Taiwan Alliance to End the Death Penalty initiated a public deliberation project inviting citizens from different parts of Taiwan to discuss alternatives to the death penalty. Although the final report of the project has not yet been completed, yet initial observations reveal that nearly one third of the participants argue for less severe alternative punishment than they had proposed before participating. Furthermore, they are more willing to discuss related issues such as prison reform, protection of victims and crime prevention.

Keywords

Taiwan Alliance to End the Death Penalty, alternatives to the death penalty, public deliberation
