

從「十八歲公民權」社會運動 探討法律的世代正義

張育萌*

今年3月25日，立法院正門口的中山南路暫時封起一條車道，百位高中生從不同縣市到此集會，為了要監督在立法院會議中「中華民國憲法增修條文增訂第一條之一條文修正案」（即「十八歲公民權修憲案」），各黨團能否跨越歧見，在二讀與三讀程序共同出席並投下同意票。

第10屆立法院首位提出「十八歲公民權」修憲案的江啟臣委員，在議案關係文書中說明的修正理由，大致分為「社會型態改變」、「不符國際趨勢」與「十八歲公民權責不符」三大部分，包括「中華民國憲法第一百三十條制定迄今已逾70年從未修正，與現今多數民主國家年滿18歲即可行使投票權之趨勢不符」、「查現行全球民主國家，規定年滿18歲即可投票已超過168國」、「中華民國國民年滿18歲有應考試服公職權；年滿18歲有公民投票權；年滿18歲為役齡男子。惟依憲法規定，國民須年滿20歲始享有選舉權，有權利義務不對等之情事」等論述¹，觀諸林為洲委員、范雲委員等陸續提出「十八歲公民權」之提案理由，論述也不脫以上幾

種說法。

然而，18歲公民權修憲之進程，討論的場域已從國民大會轉移至立法院，如今面對修憲複決的社會溝通壓力，其論述之核心已經產生多次的典範轉移，不只是基於對「社會型態轉變」的抽象想像，也早已從「期待台灣與國際接軌」或「讓十八歲青年權責相符」等理由，轉變為「降低年齡主流化」與「成年年齡齊平」兩大訴求，期待的是對台灣法律——乃至於體系——整體性的檢討。

壹、中華民國憲改脈絡中「十八歲公民權」之提案論述

在國民政府遷台後，透過修憲以達到「公民權年齡修正至十八歲」之目的，最早可考的紀錄可追溯至解嚴後的學運浪潮之下，萬年國會改選後一系列以「修憲」為核心的憲政改革歷程。

1994年，第2屆國民大會召開第4次臨時會時，民主進步黨之劉一德與中國國民黨之章偉義兩位國民大會代表，分別提案降低公民

*本文作者係社團法人臺灣青年民主協會理事長

註1：關係文書內容摘自立法院（2020）：〈立法院第10屆第1會期第6次會議議案關係文書〉，院總第1607號，委員提案第24218號。

權至18歲。分析兩人之提案文字，前者提出之第94號提案，主張針對憲法第130條中「依法選舉之權」之年齡限制進行文字修改，即將「中華民國國民年滿二十歲者，有依法選舉之權」修改為「中華民國國民年滿十八歲者，有依法選舉之權」²；而後者所提之第60號提案主張同時降低人民之「參與選舉、罷免、創制、複決」四權年齡³。儘管此二修憲提案最終表決皆因同意提案之代表未過半數而未通過，然而，這已是國府遷台後憲政改革歷史中，首見「十八歲公民權」之提案。兩相比較，當時中國國民黨代表章偉義之提案，針對降低之「公民權」概念，較劉一德代表之提案更完整，包含參與選舉、罷免、創制、複決的廣義參政權，此一落差足見當時修憲機關內部對參政年齡下修並無共識，不同提案對應下修之年齡限制之參政權內涵亦存在歧見。

1997年，第3屆國民大會之第2次會議三案降低投票年齡之提案，皆由民主進步黨之代表提出，劉一德代表之第18號提案與陳玉惠、陳秀惠、蔡啟芳等代表共同提出之第56號提案內容皆主張將投票年齡（即「選舉之權」）降低至18歲。惟前者提案直接修改憲法本文第130條之文字，後者主張於憲法增修條文中增訂「國民年滿十八歲者，有依法選

舉之權，不受憲法第一百三十條規定之限制。」⁴陳大鈞代表之第112號提案，亦主張直接修改憲法本文第130條之文字，降低選舉之權為18歲，並降低被選舉之權為21歲。⁵

90年代以國民大會為核心領導的修憲歷程中，「十八歲公民權」以「降低人民參政權」為目的初次登上憲政改革的舞台，雖可視為1949年後，台灣「降低公民權年齡限制」運動進入權力機構視野之始，然從上列之提案內容可見，不僅修憲機構對「應降低年齡限制之公民權之內涵與範疇」以及「年齡限制應降低之程度」兩大問題均無共識，國、民兩大黨皆提案下修參政年齡，黨內均未形成共識。

2002年，第5屆立法院第1會期，民進黨立委柯建銘、王拓與許榮淑提案修正憲法增修條文第10條，除原條文外另加上「中華民國國民年滿十八歲者，有依法選舉之權；除憲法及法律另有規定者外，年滿二十三歲者，有依法被選舉之權。憲法第一百三十條之規定，停止適用。」⁶此為2000年修憲提案權自國民大會轉移至立法院後，立法院首度出現「降低公民權年齡」之修憲提案，其中，草案總說明收攏「過去幾年的修憲進程，幾乎全在憲政體制，似乎忽略憲改的終極目標並不在此，而是在於實現憲政主義、在於落實人權保障」，並

註2：提案內容摘自國民大會秘書處（1994），〈第二屆國民大會第四次臨時會第一審查委員會第三次會議議事錄〉。

註3：提案內容摘自國民大會秘書處（1994），〈第二屆國民大會第四次臨時會第一審查委員會第六次會議議事錄〉。

註4：提案內容摘自國民大會秘書處（1997），〈第三屆國民大會第二次會議實錄〉。

註5：提案內容摘自國民大會秘書處（1997），〈第三屆國民大會第二次會議實錄〉。

註6：關係文書內容摘自立法院（2002），〈立法院第5屆第1會期第19次會議議案關係文書〉，院總第1607號，委員提案第4252號。

闡明「公民權的擴張，才正是我們修憲所為何來的真正目的。」⁷柯建銘等委員之提案令人振奮，不只是因為修憲發動權轉移後至此修憲案提出之前，所有修憲提案皆為處理「中央民意代表組成」或「政府體制」等議題，毋庸置疑地，此提案為「降低公民權年齡」在「立法院時代」鳴了第一槍；草案說明更重新建構了「必須降低公民權年齡」的理由論述，除了比較其他先進民主國家投票年齡、定位青年政治運動為促成公民社會成熟之力量，更帶入刑法責任能力之年齡判斷依據與兵役法之役男年齡規定，透過國內法律年齡限制之比較，跳脫「幾歲的人足夠成熟、能夠決定國家大事」等較主觀之討論，轉而從整體法律體系的「年齡政治」切入，將「我國法律體系中之成年年齡」作為核心關切——若社會通念認定18歲者即為成年，必須負擔社會責任與義務。然而，憲法規定之公民權利卻高於18歲，則將年齡限制統一具有正當性。

總結柯建銘委員等提案重要的兩面向，第一是將降低公民權年齡與「擴大公民權」連結在一起，公民身份一旦擴大，憲法與國家的正當性也跟著提升；第二是將公民權年齡「成年」之概念連結在一起，透過社會既存的「十八歲即成年」抽象觀念，訴求憲法與法律年齡限制統一之重要性。

貳、公民團體在「十八歲公民權」運動之結盟

2006年，台灣少年權益與福利促進聯盟號

召21世紀憲改聯盟、人本教育基金會、勵馨基金會、普仁青年關懷基金會、永續台灣基金會與願景青年行動網協會共同組成「降低投票年齡運動聯盟」⁸。當時的時代脈絡正是台灣第7次修憲結束，而前7次修憲內容中，幾乎都在處理國家定位、中央民意代表組成與政府體制等問題，「公民權年齡」曾經進入國大代表或立法委員們的視野中，在修憲議題中卻都稱不上是主流。

儘管如此，過往的7次修憲經驗仍然為往後的「十八歲公民權運動團體」的運動策略鋪墊重要的共識與議題認知框架——首先，我國公民權中對選舉與被選舉之權之年齡規範，皆是透過憲法規定，這使「降低投票年齡運動」與「憲政改革運動」註定是密不可分；又因為憲法的穩定性，多數民意代表在討論修憲時，都認為「既然都要修憲，就必須要一起討論其他議題」，這在公民團體之間的結盟策略形成有趣的現象：從2006年的「降低投票年齡運動聯盟」一路到2020年「十八歲公民權推動聯盟」與「公民憲政推動聯盟」，儘管跨越不同時空維度與領域，「降低投票年齡」都是其倡議的核心主張之一，這十五年來，「十八歲公民權」扮演集結兒少議題、青年議題與憲改議題的倡議力量。

兒少權利倡議團體長期培力兒少積極表意並參與公共事務，然而，一直以來，「降低投票年齡運動」卻缺乏組織性地參與力量，其最主要的結構性因素，並非兒少或青年對憲改的陌生或無知，而是2020年人民團體法修法以前，第8條明文限制「發起人須年滿

註7：同上註。

註8：台灣少年權益與福利促進聯盟（2006），〈年齡無罪投票有理成人公民團體呼籲支持十八歲投票投年輕人一張信任票〉。

二十歲」，人民團體法排除了兒少與部分青年組織社會團體之可能，「成人公民團體倡議青年公民權」成了普遍的現象。這段期間，運動聯盟的策略結盟對象缺乏以兒少或青年為主體的團體，兒少團體在記者會或陳抗的現場現身，往往是議題工作者透過與兒少、青年一次次的共同行動，建立信任關係與默契，同時培力兒少、青年論述說服技巧，與組織記者會等知能。

這一路上困難的是，在倡議、抗爭中現身的青年終究會脫離青年身分，每一位在18歲時踏入「十八歲公民權」議題年輕人，都能夠透過實際現身，訴說自己多成熟、社會歷練豐富，對比國家的根本大法剝奪其參與公共事務之權利，展示自己身為被壓迫主體的經驗，強化下修公民權年齡之正當性。然而，這樣的青年在經歷兩年後，才剛對議題與行動策逐漸熟稔，就脫離了「沒有公民權的年輕人」身分。每當有18歲的青年實際參與18歲公民權的倡議行動時，總能成為媒體關注的焦點，成人公民團體也經常鼓勵培力的青年夥伴面對鏡頭，嘗試講出自己真正的想法。媒體記者在記者會結束後，現場詢問「有沒有十八歲的年輕人可以受訪」，因此，公民團體多會事先與參與集會的青年代表討論是否願意受訪，預先安排一至兩位有意願受訪的青年代表，只是，不論哪一年踏入「十八歲公民權」議題的18歲青年，大概都沒想到這個議題會從自己18歲一路到30多歲仍是未竟之業，漫長的倡議歷程與兒少、青年在組織社會團體時缺乏制度性的保障，已經難以分辨何者為因、何者為果。

倡議18歲公民權的集會現場反覆出現一段有趣的橋段——現場政治線的記者在記者會議結束之後，就直接採訪長期耕耘這題的青年代表，在採訪問到「你今年幾歲」之後才驚呼，「你竟然已經二十歲了，時間過得太快了吧！」眼前這位受訪的青年瞬間失去「被壓迫主體」的代表性，被劃入「幫青年爭取權利的成人」，記者又開始苦苦尋找下一個願意受訪的18歲青年，這樣的循環約每兩年就會發生一次。

成人團體與青年夥伴建立倡議的夥伴關係，公民團體穩定提出行動策略，但每年一起參與行動的青年代表都不太相同，這十多年來，一起開會討論策略、共同召開記者會、拜會民意代表的青年代表流動率都很高，這條漫長的倡議路幾乎每次行動都有新面孔加入，但也總有「學長姐們」在滿20歲之後陸續離開。多數時候，成人公民團體努力不要代言青年與兒少，每次記者會就是「青年與兒少主體能否現身」的考驗，在此領域的成年議題工作者們幾乎都養成「為了讓學生請公假發函給學校」的「跟學校交涉」絕活，一切都是因為倡議者們往往擔心「青年議題最終又被不是青年的成年人們決定」，落入成人公民團體一廂情願「我是為你好」的思維中，反而讓青年運動離青年越來越遠。

公民團體的小心翼翼，正好對照出民意代表無法代表青年的「正當性薄弱」問題，過去的立法者往往不會「自揭缺點」主動提起這個結構性問題，但縱觀第八屆立法院全體委員當選時平均年齡52歲，太陽花學運發生

後兩年，第9屆立法院微幅下降至近50歲⁹，直至第10屆再些微上升為52歲，民意代表無法反映「青年主流民意」之說法至今對多數人來說不難理解。

筆者以為，「十八歲公民權」議題的青年參與與憲改論述困境，最大的轉折就發生在2014年太陽花學運爆發，在那之後產生了從內而外的質變。太陽花學運進行中乃至結束後，群眾對於政治的討論與反思逐漸收攏到「中國關係」，「對中關係」的焦慮源自於我們重新形塑「中國」作為他者與「台灣國家定位」的本體建構互相對照，既然國家內部的種種矛盾與對外關係的困境在論述的最終都指向必須透過國家定位的調整來解決，而處理國家定位不可能不觸及「憲法修正」或「重新制憲」，這些過去被認為是「敏感的議題」——「憲改」在這樣的背景下從原本勞師動眾的「麻煩事」，突然變成形塑共同體認同的「社會共識」。

不論是太陽花學運的支持者或反對者，都無法否認這場學運的發動者是「青年」，儘管發動者不是2006年至今，公民團體倡議的「被剝奪公民權的十八、十九歲」的這群青年，但年輕人追求共同參與公共事務的訴求當然是這場運動的核心概念之一。從「反服貿運動」開始集結各領域運動者的太陽花學運，促使「憲改」與「青年」兩個元素緊密的交織在一起，讓過去成人公民團體們「為年輕人倡議」的模式開始完全翻轉，「年輕人渴望國家改變，國家改變需要憲法改革」的「兩段式青年憲改論述」慢慢出現，青年

主體的浮現讓成人議題工作者不再有過去「年輕人吃麵，學長姐們喊燙」的無力感；對媒體而言，青年參政也從「眾多議題之一」成為「受到矚目的主流議題」，就算記者在記者會現場找不到有意願發言的18、19歲青年，要找到一位曾經參與學運，如今願意談憲改的年輕人也絕對不困難。

「十八歲公民權」在這樣肥沃的土壤下，成為「憲改訴求中的共識」，其概念包含「憲政改革不能不包含降低公民權年齡的限制」與「憲政改革必須讓年輕人共同參與」，「第八次憲改」與「十八歲公民權」緊緊綁在一起，為了擴大公民參與並蓄積憲改能量，公民團體透過公開的會議討論憲改的內容與形式，期待讓憲改成為公民社會對國家訴求的集結。相較學運前，憲改議題的公開行動多只以記者會向立法院代議士喊話「啟動憲改」，學運後的政治氛圍已讓啟動憲改是勢在必行，所有跨領域的公民團體都成為「憲改團體」之一，除了各團體提出的不同領域憲改議題之外，「十八歲公民權」幾乎成為跨團體支持「不得不修」的核心憲改議題。

太陽花學運期間催生的公民憲政推動聯盟，就集結了25個公民團體，其中也包含了學生為主體的社團與工會。2015年，公民憲政推動聯盟舉辦「二〇一五台灣憲改藍圖會議」，透過跨團體的公開憲改會議，凝聚憲改議題共識。除了議題內容討論「降低修憲年齡」之外，聯盟組成與會議出席者也多可見到青年的直接參與，例如宣讀會議宣言就

註9：黃揚明（2016），〈民進黨拿68席過半新國會更新更年輕〉，蘋果新聞網。

由公民憲政推動聯盟執行秘書許恩恩¹⁰，在太陽花運動爆發時便是待在議場內的青年之一。¹¹

「後太陽花時代」政治的「青年現身」，從太陽花學運以大學生為主體的行動，到散場後「出關播種」，大學校園的學生自治組織與異議性社團，越來越多轉型成為面向校園外社會議題的社會團體。公民憲政推動聯盟等憲改團體除了凝聚民間共識、進行社會溝通，同時監督立法院代議士們的修憲進程，青年與修憲等元素形成值得在檯面上討論的政治議題。雖然學運已經結束，透過立法院的議事與民間行動，修憲作為政治劇碼的張力仍在疊高，直到2015年6月，國、民兩大黨在修憲委員會無法形成共識，終究宣告第8屆立法院修憲破局，公民憲政推動聯盟群眾在立法院正門外貼上「國民黨成歷史罪人」的紙張，抗議同時身為執政黨與國會多數黨的國民黨不願負起修憲責任，最終導致修憲協商破局。¹²至此，「憲政改革本身作為世代正義行動」的視角正式憲改的主論述之一。2015年的修憲契機距離上一次修憲已經相隔整整十年，青年現身積極實際參與，讓「第八次修憲」的行動成為對前一次修憲至今間隔十年的反抗——身為青年的參與者透過現身，強調上一次憲政改革，自己根本不可能參與。「現在的青年在最近一次憲改還是初達學齡的幼童，自然當年不可能參與憲政改革」的討論，提升青年參與本次憲政改

革的正當性，加上高居廟堂的官員與在立法院「清談」、無力推動憲改的代議士們都是多是中年以上的年紀，兩相對比，「年齡政治」就成了憲改重要話題，「世代正義」也就成為憲改終極目標之一。

「青年成為穩定可結盟的對象」成為政治常態，其高潮大概出現在2015年7月，修憲破局後的夏天，「反黑箱課綱運動」以高中生——年齡更低的「青年」——為運動的主體，在全台灣不同縣市展開行動，抗議主軸雖為「課綱微調」，但綜觀台灣民主化歷程中的學生運動，首次以高中學生為主要行動者的全國性抗爭，延續太陽花學運的「青年政治」概念，反黑箱課綱運動更進一步推進，「十八歲的青年已經為國家未來站出來」對照「國家根本大法限制十八歲青年的公民權」，在民主國家中自然是「極其荒謬」的。

參、從「投票權」到「青年政治」 ——修憲與修法的世代正義論 述轉變

推進「十八歲公民權」前進兩股力量，其一是上述公民對「憲政改革」的期盼，第二條軸線則是在2014年5月，立法院通過兒童權利公約施行法。聯合國《兒童權利公約》法制化的動能匯集台灣兒少團體對兒少權利保障倡議的努力，以及國人對台灣參與國際社

註10：陳仔軒（2015），〈台灣憲改藍圖會議籲立院：本會期通過修憲草案〉，自由時報。

註11：許菁芳（2021），〈覺青出社會！太陽花世代的政治覺醒之路〉，VERSE。

註12：公民憲政推動聯盟（2015），〈聲明／抗議國民黨踐踏憲改契機，造成憲改破局〉。

會的期盼。

《兒童權利公約》第1條開宗明義定義「兒童係指未滿十八歲之人，但其所適用之法律規定未滿十八歲為成年者，不在此限。」公約對兒童的定義提升未滿18歲之人（即公約中定義之兒童）之權利保障，卻也加劇了台灣法律體系對年齡規範的混亂。

一位國民在我國成長過程，年滿18歲以前受到兒童權利公約施行法所保障，然而，公民權利則必須等待至年滿20歲才取得選舉之權，更遑論被選舉之權必須再多等3年。若將民法對行為能力之年齡判斷依據加入比較，年滿18歲即脫離我國法律保障之兒童身份，然而，至20歲才是民法定義之成年——國內法規對年齡限制之依據幾乎毫無邏輯可言，使得18歲至20歲之「準青年」進入法律中權利保障的真空狀態。

綜上所述，兒童權利公約施行法的制定，不僅讓未滿18歲的兒童不再因為受到過度幼體化，讓兒童必須被視為「完整的個體」，同時也暴露我國從憲法至行政規則都亟待通盤性檢討之必要，加上社會對青年政治的期待，以及憲政改革勢在必行，檢視我國法體系的年齡政治是否合理漸漸成為主流論述。

2019年，臺灣青年民主協會、台灣少年權益與福利促進聯盟（即台少盟）、今周刊與臺大學生會跨越公民團體、學生自治組織與媒體，成立「修民法挺青年陣線」。10月的成立記者會上，臺灣青年民主協會就提出我國整體成年年齡混亂的問題，舉凡《刑法》規定，「十六歲即有性自主，然而十八歲才

能觀看限制級情色影片」、「菸害防制法當時規定滿十八歲可以購買香菸與吸菸，入境旅客攜帶行李物品報驗稅放辦法卻規定年滿二十歲才能在機場免稅店購買菸酒」、「公益彩券管理辦法規定國民年滿十八歲可以買樂透，而根據運動彩券投注規則，年滿二十歲才可以購買運動彩券」、「當時的民法規定，女性滿十六歲可以締結婚約，然而依據司法院釋字第七四八號解釋施行法則，女同性戀必須年滿十八歲方能與同性伴侶結婚」、「太魯閣國家公園管理處規定年滿十八歲得擔任太魯閣國家公園登山領隊，然而玉山及雪霸國家公園管理處卻分別規定必須年滿二十歲才能擔任玉山與雪霸國家公園之登山領隊」，以及公民團體過去多次比較的「公民投票法下修投票年齡後，年滿十八歲即可參與公民投票，決定國家政策，行使創制與複決權；然而，憲法卻仍將國民選舉、被選舉與罷免之權利限縮在二十歲」¹³，將「十八歲公民權」之戰場從憲法擴大到民法，同時主張「通盤檢討年齡規範」與「成本較小的法規先修改」。2019年發起的「修民法挺青年陣線」與2015年起台少盟組織的「十八歲公民權推動聯盟」並進，在第8屆立法院修憲失敗之後4年，重新展開對第9屆立法院各委員之遊說，當時向委員們提出的「十八歲公民權」說帖，比起過去主要被提及的「十八歲選舉權」之外，更開始討論憲法第130條規定的「被選舉權」年齡限制，同時主張「十八歲公民權」之內涵，除了包括憲法第130條以外，也必須同時討論下修「民

註13：臺灣青年民主協會（2019），〈修民法挺青年陣線成立記者會〉新聞稿。

法成年年齡」與「人民團體法之發起人年齡」，方能為台灣法體系中成年年齡混亂的問題邁開解決的第一步，並徹底解決「青年已經長期現身成為參與公共事務的主體，卻無法組成穩定且有法律保障的公民團體、成為可被結盟的對象」之窘境。

在「修民法挺青年陣線」與18歲的高中夥伴共同拜訪第9屆立法院各黨團時，高雄學生民主聯盟——由高雄市之高中學生自治組織組成的學生組織——代表葉柏廷就發表以下發言：

過去在擔任學聯會副會長時可以看到各項社會倡議行動都有許多十八歲左右的青年參與，也都能很清楚的表達青年、兒少的意見，因此不認為青少年比起中老年世代來的不成熟。去年公投法下修至18歲，讓許多高中學生願意關心議題，下修民法成年年齡，讓十八歲公民可以有更完整的公民權是作為青年迫切期待的事情。¹⁴

葉柏廷代表能夠在立法院參與黨團遊說的過程，已經可稱是「青年政治」前進的重要里程碑。以往的「舊政治」之下，因為青年公民權利受憲法與法律限制，公職人員選舉之候選人無需服務「沒有選票的年輕人」，「青年公民缺乏在民意機關缺乏代議士」的困境與「憲法、法律對青年之規範不友善、保障不完整」成為「雞生蛋、蛋生雞」的惡

性循環，透過社會運動之行動與青年政治的論述生產，才能打破原本無解的困局，讓「沒有選票的年輕人」真正走進立法院，讓「成人代議士」們感受選票之外的壓力。

此外，葉柏廷代表的發言內容值得討論，2019年前後，倡議者在「十八歲公民權」的訴求除了修改「世代正義憲政改革」的「三位一體」——即憲法、民法與人民團體法之內容——之外，修法的過程，乃至於過往修法歷程，更是這段時期中，倡議團體對「世代正義」之強調重點。例如臺灣青年民協會就主張「我國民法訂定於1929年，其中成年（完全行為能力人）年齡門檻也是於九十一年前訂定後，便從未修改。」¹⁵，也曾在「『違憲世代』青年憲改論壇」中主張「中（華民）國憲法草案自1936於南京公布後，歷經動員戡亂及七次修憲，最終成為我們當今的憲法。然而領土、國名僅僅是憲法與台灣現狀脫節的冰山一角……」¹⁶。

這樣的論述轉變修法的時空背景與法規的內容都能緊扣回「世代正義」，讓青年成為世代正義的代言人。倡議「十八歲公民權」的團體從憲改團體變成世代正義團體，把民法與憲法放回當代年輕人無法想像的「大陸時期」，前者對成年年齡規範跨越近五個世代未曾修正，後者儘管經歷7次修改，7次修憲不但都沒有真正觸及年齡政治，第7次修憲對修憲程序本身的最終設計，將修憲權分配給中央民意機關與全體公民，也透過修憲提案與決議的超高門檻，加上公民複決的「有

註14：臺灣青年民主協會（2019），〈立院三黨黨團 一致支持民法成年下修18歲〉新聞稿。

註15：臺灣青年民主協會（2020），〈民法成年下修18 男女結婚訂婚年齡拉齊〉。

註16：臺灣青年民主協會（2020），【違憲世代】青年憲改論壇青年代表發言。

效同意票過選舉人總額之半數」的雙重超高門檻，幾乎鎖上了當時的學齡幼兒——如今的年輕人——啟動憲改的機會，這讓如今推動十八歲公民權的青年身處困境，擁有更強大的正當性向上與長期「幫年輕人爭取權利」的成人倡議者們結盟，也讓如今仍未滿十八歲的「兒童」們，以「未來世代」之姿粉墨登場，也成為「我們力挽狂瀾討論『十八歲公民權』，希望保護的對象」之一。

2020年，臺灣青年民主協會就提醒「15年前，『十八歲公民權運動』從公民社會發芽、扎根。當年十八歲的年輕人，如今了已經超過30歲。這十五年間，已經累積了超過九百萬名十八、十九歲的年輕人無法行使參政權，選舉出內心理想的候選人，一同擘劃國家未來的藍圖。我們不禁想問，我們還有多少個十五年，能夠浪費？我們還有多少位青年的人生，能夠揮霍？」¹⁷運動走到今日，憲改的時間軸與運動的時間軸交織在一起，每一位青年——與兒童們，甚至包含如今三十多歲的「學長姐們」——都能在時間軸的上找到自己生命經驗的片段，「世代正義」不只是為了當下的年輕人，也是為了別讓如今的兒童——未來世代——經歷過去「學長姐們」身處的混亂法律體系，也不必再承受學長姐們的在18歲那年，應有而未有的各項權利。

解析如此的論述轉向，似乎就不難理解，在今年3月25日，平日的立法院外竟然聚集了百位「本該去上課的學生們」——最遠的一位學生來自台灣最南端的枋寮高中，前一晚就搭夜車一路晃到台北車站。儘管在法律上他

們被稱為兒童，但這些高中學生並非以「兒童」的身份出現，而是站在「準十八歲青年」的位置，盯著民意代表是否稱職地為這些「未來選民們」，在二讀與三讀時，投下象徵肯定年輕人的同意票。

肆、結語與發展

「十八歲公民權」在台灣民主化歷程中，最初以「降低投票年齡」的憲政改革議題被公眾看見。從國民大會一路到立法院，國、民兩大黨的民意代表都曾提案，不論立法理由之主軸是期盼台灣符合國際潮流與回應社會趨勢，抑或是擴大公民參與以提高國家與憲法作為凝聚政治共同體的正當性，透過「修憲」方式試圖達成「降低投票年齡」之目標，從1994年開始長達約十年之久，無可否認地，皆是失敗的經驗。若將「十八歲公民權」視為長期社會運動，此一時期可謂失敗期。

2005年第7次修憲後，幾乎未有憲政改革之政治時機，僅成人民間團體透過培力18、19歲之青年共同參與行動，同時深化議題研究、進行社會對話，完成兒少團體、憲改團體等跨領域團體的橫向連結，可視為醞釀期。

若沒有醞釀期間，倡議團體努力提升社會共識，建立成人公民團體與青年之間在議題處理的信任與默契，難以想像太陽花學運爆發與兒童權利公約法制化這兩大重要的時間

註17：臺灣青年民主協會（2020），〈我們都在「等一張18歲的選票」〉。

點，實在難以想像倡議者與青年夥伴們能否短時間內快速整隊並形成共識。2014年，政治環境的劇烈變遷下，社會對青年政治想像逐漸具體化，也對再次啟動憲政改革展現前所未有的渴望。在這樣的張力之下，兒少團體、憲改團體與青年代表們把握時機出場，點出18、19歲在法律上的權力真空狀態，完美攻下「十八歲公民權」的前哨戰，這一切都要歸功於「醞釀期」各團體未曾放棄、持續行動。

台灣一直以來缺乏青年權益保障的專法，更不用說定義「青年」的相關法規，兒童權利公約訂定之前，法律對成年年齡與各項權利之行為規範散見於不同法規中。兒童權利公約除了讓兒童與少年之權利被看見、讓兒少被視為完整的個體，也使年齡政治中「如何做年齡分界」的定義問題得以凸顯，也才終於形成一股強而有力的論述，促成公民社會盤點分散而混亂的年齡限制，也終於創造足夠的擾動，讓權力者有動機去突破「不改變現狀就不會有麻煩」的保守心態。

「十八歲公民權」從「降低投票年齡」議題在這30年間擴大為「法律內容與程序必須符合世代正義」的論述，向國家呼喊在政策規劃與法律制定的當下，除了應當看見仍「權責不符」而身為結構性弱勢的青年，更應該為「未來世代」著想。如今地方政府與中央部會遴選兒童及少年諮詢代表與青年諮詢委員即為落實世代正義的其中一途，透過開放兒少與青年的實際參與，讓國家的決策

除了選票決定的官員與代議士之外，能夠聽見選票無法反映的聲音；除此之外，這30年間，社會也形成了穩定的力量，持續要求國家透過積極行動，縮小制度對青年不公平的程度，同時留下空間，讓未來世代在未來不必承擔前人留下、無法推翻的制度——這也正是為什麼，18歲公民權推動團體從來不只倡議「十八歲公民權」議題本身，在意識到「十八歲公民權」與其他憲改議題形成「一超多強」的結構，（即18歲公民權為最大共識），便提出「採兩階段修憲模式」，「即本次應以十八歲公民參政權修憲案單獨成案，或應考慮搭配降低修憲門檻（如：1/5立委提案、2/3出席、2/3決議、修憲公投複決改採簡單多數決）為第一階段優先修憲提案。」¹⁸除了期待讓即將18、19歲的青年能夠獲得應有的公民權利外，也應該為如今的幼兒，以及還沒出生的台灣人們著想，也許有朝一日，未來的台灣社會希望把公民權年齡降低至16歲，那憲法應該要讓他們有達成追求如此目標的權利，而降低修憲門檻，打破我國憲法如今的「超穩定結構」便是達成此願景的唯一手段。

如今，過去公民團體也長期倡議的公民投票年齡早已下修至18歲，民法成年年齡下修至18歲在明年元旦也即將上路，「十八歲公民權」作為領頭議題衝鋒陷陣，如今雖然已經送出立法院，卻仍因世界最高的修憲門檻，面對極高的不確定性。最終是否透過「十八歲公民權」衝破超高修憲門檻固然值

註18：十八歲公民權推動聯盟（2020），〈兩階段修憲 十八歲優先 這屆就實「憲」〉，「十八破框：十八歲公民權支持度調查」公佈記者會會後新聞稿。

得關注，然而，對台灣民主深化與青年政治的長期發展而言，透過18歲公民權之社會運動，要求權力者直面年齡政治議題，讓民選官員與民意代表們開始回應沒選票的「無力者們」之訴求，歷經30年的失敗、醞釀與突破，台灣已經用力邁開世代正義重要的一大步；此外，就算挑戰修憲門檻功敗垂成，青年們近年的政治參與經驗，不論是被肯定的正面經驗，抑或被社會拒絕的負面感受，也都會為如今身為「十八、十九歲青年」的夥

伴們留下深刻的記憶，未來成為改變的力量。如同3月25日當天，立法院兒少權利促進會會長王婉諭委員邀請18歲公民權倡議團體與委員共同召開記者會時，台少盟代表所說的，「十八歲時不給年輕人投票權，兩年後年輕人依然能夠取得投票權，大家都遇得到，這件事情大家都會記得。」¹⁹不論結果是好是壞，「十八歲公民權」運動一路走到今日，過程終將成為青年「政治啟蒙」的一部份，成為持續改變未來政治的種子。

註19：吳亮賢（2022），〈18歲公民權決戰立院 青年：不給投票權「大家都遇得到」〉，聯合新聞網。

稿 約

- 一、每期截稿日為每月月底五天前。
- 二、手寫稿之字跡務必工整；為求校稿之便利，請作者提供磁片或電子檔案。
- 三、本刊各專欄均歡迎投稿及提供資料，學者專家來稿請附學、經歷及現職基本資料及聯絡地址電話。
- 四、請作者切勿一稿兩投。但如為研（座）討會內之特定人士閱覽之文章不在此限。
- 五、文稿如有引用其他著作者，請註明其出處，並提供註釋。
- 六、本刊為公會刊物，常態性設有全國律師聯合會會務屬性之專欄，關於該專欄之文件或文章，由秘書長會知會訊委員會主任委員刊登，不計稿酬。
- 七、所有稿件均應依審稿辦法處理。
- 八、本刊審稿委員得提供修稿建議，如作者拒絕者，應特別註明。
- 九、為感謝作者熱心支持本刊，除第六條規定外，凡經審稿通過之文稿，當酌致稿酬如下：
 - （一）本刊稿酬每一字新台幣壹元，外文稿酬另議。
 - （二）凡超過壹萬貳仟字之稿件，壹萬貳仟字以上部份，每字新台幣0.5元。
 - （三）每篇稿件給付稿酬上限為新台幣壹萬伍千元。
 - （四）翻譯之文稿，每字新台幣0.5元。
 - （五）未具原創性，而係引用其他學術文獻及法案等之附件者，除有例外，否則不列入稿酬之計算。
- 十、投稿者欲撤回投稿時，若已完成編排作業，須賠償本會審稿之審查費用新台幣貳千元，並經編輯委員會同意後始得撤回。
- 十一、本稿約經會訊委員會修正通過後自2008年1月10日施行。