

第二章 公民投票的定義與類型

在進行一項研究之前須先將所指涉到的名詞概念釐清，方有助於研究順利。因此，本章首先將為本研究所指稱之「公民投票」下一定義，進而區分其類型，最後將探討其在民主實踐上所扮演的地位與角色。

第一節 公民投票的定義

壹、plebiscite、referendum 及 initiative 的區別

公民投票就廣義而言，泛指公民透過投票的方式以表達個人偏好意見，而因行使對象的不同，公民投票又可概分為選人的「選舉罷免」制度以及針對政策的意見表達兩種。所謂「選舉」是指經由選民投票決定，將某些人選任為政府公職人員；¹ 而「罷免」則是指將某一在位者於憲法或法律上所賦予的任期終止之前，由選民來提早結束其職務的一種設計，² 兩者皆是以「人」為行使對象。

另一種公民投票，係針對公共政策或法案等議題票決，以「事」為行使對象，也是本文以下所將探討的標的。以「事」為主體的公民投票與選舉或罷免等以「人」為對象的公民投票有所不同，故在談論公民投票時，應將兩者作一區隔。

此類公民投票係指將法律、政策或其他現存的議題，提交公民直接經由投票的方式表示接受或拒絕此議題，直接地表達其意見，是直接民主的一種形式。意即強調透過人民的直接投票來參

¹ 林嘉誠與朱滋源編，《政治學辭典》，初版，台北：五南圖書出版社，2004年6月，頁105。

² 同前註，頁311。

與決策，決定公共事務，而非透過代表來間接行使治權，³ 包含具有法拘束力的，以及僅具諮詢性的公民投票。對於公民投票的論述，在相關文獻上的探討頗多，以英文字詞用法而言，主要涵蓋了「plebiscite」、「referendum」及「initiative」三個字，在國內則主要譯為「公民投票」、「複決」與「創制」。但這之間不分國內外學術界與實務界，都存在著不同的解讀，至今仍無定論。這是因為公民投票基本上為一個泛稱的概念，係指政治系統中的成員對公共事務以票決的形式來表達意見。⁴

關於「plebiscite」、「referendum」與「initiative」這三個名詞，可說都是直接民主的表達方式，均由人民投票表達其意見。有些學者認為三者在本質上有所不同，有些學者則認為無需區分。⁵ 綜合相關文獻與歷史之探討，我們可以發現「plebiscite」在古代稱之為「平民的投票」，但隨著時代的變遷，逐漸傾向於使用在「涉及國家主權或是民族自決的問題」事件上，例如第一次世界大戰後，美國總統威爾遜(Woodrow Wilson)所倡導之民族自決原則(principle of self-determination)，即是利用「plebiscite」來解決主權問題或是領土糾紛；⁶ 另外，二次大戰後「聯合國託管理事會」也曾使用「plebiscite」來解決被殖民地未來歸屬的問題。由於其議題範圍通常著重在有國家主權爭議上的當地公民投票，因此在中文翻譯上普遍譯為「公民投票」。

而「referendum」本用於外交場合，原始意義與公民投票並無相關，但由於瑞士與美國地方政府皆以此名詞作為對政府政策或是法案之表決，因此引申為現代「政府法案或議案，或已存在

³ 同前註，頁 95。

⁴ 曲兆祥，《公民投票理論與台灣的實踐》，初版，台北：揚智文化，2004 年，頁 62。

⁵ 曹金增，《解析公民投票》，初版，台北：五南圖書出版社，2004 年，頁 3-18。

⁶ 美國總統威爾遜於 1917 年在美國國會中發表了保障人權的十四點原則演說，即主張依據民族自決原則來重新劃分義大利、奧國、匈牙利與巴爾幹各國的邊界；並恢復羅馬尼亞及塞爾維亞等國的領土。

之法律須交由人民表決，始生效力」的一種投票制度，在中文上可譯為「複決」，在憲法有無明文規範下，又可分為強制複決與任意複決兩者。所謂強制複決係指在憲法明文規定下，對於國家機關通過之法案或政策，不論國家機關願意與否或者是否存在公民之請求，均必須交付公民投票以作最終之決定。而任意複決是指在憲法中並無明文規定，對於國家機關通過之法案、政策或現存的法律，經由國家機關或是特定人數之選民提案要求，方提交公民投票決定之。

此外，若將公民投票概念侷限於針對法案或議題的投票行為，並從發動者角色來區別，尚可從「referendum」中分離出「initiative」這個名詞概念。所謂「initiative」是指經由特定人數的選民越過常態代議機關的立法程序，直接創造並制定法律後，再交由行政機關去執行，中文上則翻譯成「創制」，又可分成直接創制與間接創制兩類型。直接創制係指經由特定人數的選民提案後，直接提交公民投票，立法機關並無機會更改此一提案，其結果通常具有強制力，通過則行政機關須依其原始提案內容執行；未通過則行政機關不得再制定或執行該法案。例如瑞士憲法變更案或是義大利，皆有類似規定。

而間接創制則是將一定人數的選民連署提案後，提案需先送交立法機關討論，如經議決採用則依通常立法程序制定成為法律；反之，若提案遭到立法機關的退回或修改，則須交付公民投票，以做定案。⁷ 這是因為公民投票之行使，主要目的在於彌補代議制度之不足，因此假使立法機關依循民意，議決通過相關之提案，則已能實現公民創制之目的，即構成公民投票停止之原因，故不需再耗費社會資源舉行公民投票。在美國緬因州、麻州、密西西

⁷ 中華百科全書，<http://ap6.pccu.edu.tw/encyclopedia/data.asp?id=7798&nowpage=1>，上網檢視日期：2009年7月4日。

比州以及懷俄明州等，即同時採用直接和間接創制。

我國憲政體制乃基於孫中山先生的思想而建置，在《公民投票法》尚未完成立法之前，憲法中即已具備創制權之相關規定。然若依據孫中山先生權能區分的構想，在中央法律上係將創制權交由國民大會代為行使，⁸ 故性質上屬於間接創制。但我國在歷經第七次修憲之後，以及《公民投票法》完成立法之後，對於創制權的行使，有明確的規範。根據《公民投票法》第二條第二項第二款之規定，我國僅允許就立法原則進行創制，即人民僅作立法原則的規範，待公投通過之後再由政府依此原則制定成完整的法律或政策。⁹

儘管「plebiscite」、「referendum」及「initiative」各有其意涵與歷史淵源，但公民投票這個概念發展至今，無庸置疑的是不論「plebiscite」、「referendum」或是「initiative」，三者之任一皆為公民投票的概念之一。總的來說，公民投票涵蓋著政體與政策兩個層面，涉及政體層面的為「plebiscite」，通常是為了適應一個國家的政治情勢而存在的，通常不具有國家制度的性質，僅僅只是臨機性所為之公民投票，並不受到憲法的規範與限制，甚至於有改變固有憲政體制的目標，是屬於憲法規定以外的公民投票。¹⁰ 而關於政策層面的則指「referendum」與「initiative」兩者，在行使上通常會受到憲法或相關法律的規範，需依據憲法體制來運作，其結果甚至於可被釋憲機關經由釋憲程序而否決，是屬於憲政體制範圍內的公民投票。¹¹ 三者的區別可參考下表：

⁸ 《建國大綱》第二十四條：「憲法頒布之後，中央統治權則歸國民大會行使之，即國民大會對中央官員有選舉權有罷免權；對於中央法律，有創制權有複決權。」

⁹ 曹金增，頁 52。

¹⁰ 張正修，〈公民投票法，誰是誰非？—立法院公民投票法各版本評析〉，刊於《公民投票與台灣前途》，陳隆志編，台北：前衛出版社，1999 年，頁 149-159。

¹¹ 同前註。

表 2-1：公民投票 Plebiscite、Referendum 與 Initiative 的區別

		理論基礎	對象	憲政體制範圍
公民 投票	Plebiscite	直接民主 民族自決	主權獨立、國體變更 領土改變	憲政體制外
	Referendum	直接民主	憲法修正案複決、法律案複決 政策複決	憲政體制內
	Initiative	直接民主	憲法修正案創制、法律案創制 政策創制	憲政體制內

資料來源：作者自繪

貳、本文定義

回顧公民投票在台灣民主發展史上，早期是以政治訴求為主，主要是二戰之後，部分論者對於台灣的主權地位存於不同看法，因此它們認為基於民族自決原則，台灣人民可舉行公民投票，以決定台灣的前途。¹² 此類公民投票的性質傾向於「plebiscite」層面，主張人民有權決定一切，包括了主權歸屬、國旗、國歌甚至國名，例如 1947 年，台灣獨立運動鼻祖廖文毅在〈處理台灣問題意見書〉中就主張，台灣的歸屬問題，必須尊重台灣人民的意志，應舉行公民投票來決定。¹³

到了 1990 年代，台灣社會運動逐漸蓬勃發展，由具有草根性的行動主義者提倡公民投票，用以團結當地民眾阻撓對環境有風險的工業開發計畫，性質上偏向於「referendum」，例如高雄「中油五輕公投案」，雖然不具有任何法律基礎與強制效果，但卻從此扭轉了基層環保抗爭的策略，使草根性質的社會運動從傳統的衝撞體制、激進對抗，轉而向政府要求公共政策辯論及公民表決，也引領了一波地方性公民投票。

本研究既然是以台灣公民投票制度作為研究方向，因此在界

¹² 林佳龍編，《民主到底-公投民主在台灣》，台北：台灣智庫，2007 年，頁 281。

¹³ 同前註。

定「公民投票」一詞時，當先審視立法院於 2003 年年底通過之《公民投票法》其中的條文意涵與規範。根據《公民投票法》第二條之規定，我們可以發現台灣公民投票制度實涵蓋著「法律之複決 (legislation referendum)」、「立法原則之創制 (legislation initiative)」、¹⁴ 「重大政策之創制與複決 (public policies referendum)」及「憲法修正案之複決 (constitutional referendum)」。

因此，本文以下所稱之「公民投票」乃指涉一種廣泛的直接民權概念，其定義包涵了複決投票 (referendum) 與創制投票 (initiative)。



¹⁴ 所謂立法原則之創制係指對於未創建之法律僅提出原則性規範，待通過之後再由相關單位依據原則制定完整法律後，送交議會議決。

第二節 公民投票的類型

綜觀世界各國關於公民投票行使的規定，可以發現公民投票的類型相當多元，有針對主權範圍進行公民投票的，也有針對公共政策範圍進行投票的；有政府機關所發起的公民投票，也有由公民主動發起的公民投票；有些公投結果具有強制政府作為的效力，有些結果僅具提供政府做為施政諮詢之用...等。這是因為各國公民投票的制度內涵有很大的差異性，一國採用的不見得為他國之用，誠如學者蘇永欽所言：「公民投票制度具有多樣性」。¹⁵ 然若經歸納整理之後，大致可分成幾種類型，分析如下。

壹、涉及憲政議題範圍的公民投票

一、憲政體制內的公民投票

指憲法或法律條文有明確規定的公民投票制度，即經由憲法或法律來規範界定公民投票的程序、行為或是實際內容等。假使公民投票的程序或是行使事項超出憲法法律之規範，其結果或可被憲政體制內之釋憲機關經由釋憲程序，判定違憲而予以宣告無效或否決。

在這情形下，公民投票成為憲政體制的一部分，一旦在憲法或法律所規定的範圍內提出議題，則公民投票程序即可發動。例如憲法修正案的公民投票。此類公投係當政府推動一項既定規範的重大變革時，例如選舉制度的改革、擴大選舉權的範圍、中央與地方政府之權力重新劃分等，政府基於憲法的規定或是政治謹慎的考量，而會尋求選民以公民投票的方式表達對這些特定議題的同意。¹⁶

¹⁵ 蘇永欽，〈創制複決與諮詢性公投—從民主理論與憲法的角度探討〉，《憲政時代》，27卷2期（2001年10月），頁22。

¹⁶ *Ibid.*

因此，為了強調憲法的修訂是依附全民的總意志達成的，這些國家通常會規定修憲不但須得到國會多數的同意之外，還必須獲得一定比例人數的公民投票認可，才算正式通過。¹⁷ 例如菲律賓憲法第十七條第四項即規定：「依本條第一款規定所提出之憲法修正案或條文修訂，於公民投票中經多數批准時，應即生效。」故該國於 1984 年舉行的四項憲法修正案公民投票即屬此類。

二、憲政體制外的公民投票

此類公民投票與憲政體制內的相反，在憲法或法律中並無將公民投票的程序或是內容加以事先規範，而是由國際或政治現實環境所主導。這一類的公民投票議題通常具有高度政治性，例如一國主權的變動、或是新憲法的制訂等，乃為一種超出固有憲政體制外的一種機制。

而在憲法與國際法層次上，與主權概念有相關的事務主要有國家地位的確認、領土範圍的確定、主權的合併、獨立或是轉讓，以及民族自決等議題。而在民主國家裡，因為主權屬於全體國民，因此主權相關事務的處置應該交由國民全體來做最後也是最高的確認。¹⁸

自 1918 年美國總統威爾遜(Woodrow Wilson)提倡民族自決原則(principle of self-determination)以後，許多有關國家領土主權爭議的問題，即基於此原則來舉行公民投票以解決糾紛。¹⁹ 因此，這一類的公民投票通常僅會出現在具有主權爭議或是獨立問題的國家或地區，目的是為了釐清主權爭議或是決定獨立與否。例如 1999 年，東帝汶脫離印尼獨立所舉行之舉公民投票即屬此

¹⁷ Kris W. Kobach, "Switzerland" in David Butler and Austin Ranney (eds.) *Referendum around the World: The Growing Use of Direct Democracy*, (Washington D. C. : American Enterprise Institute, 1994), pp. 98-99.

¹⁸ 曲兆祥，頁 66。

¹⁹ David Butler and Austin Ranney eds., *Referendum around the World: The Growing Use of Direct Democracy*, (Washington D. C. : American Enterprise Institute, 1994), pp.2-3.

類。

至於新憲法制定的公民投票，通常是在一個國家若經過一段革命或領土分裂之後，國家就有必要針對未來的新政權在制度安排和政治規則上的運作，賦予其合法正當性的基礎，而經由公民直接的投票同意新憲法，賦予新政權一種民主的合法權威，則不失為一個賦予新政權正當性的方法。²⁰ 例如 1993 年，俄羅斯舉行的新憲法公民投票。值得注意的是，有些國家在其憲法中會允許人民得就憲法的部分或全部做修改，或是制定新憲法取代，例如瑞士。此類公民投票在憲法的核可範圍下，不應歸為憲法外的公民投票，仍應屬憲法內的公投。

憲政體制外的新憲公投，實指舊憲法本無允許制定新憲法的條件，但在國家經過一段動盪之後，舊憲法已不敷使用，政府因而脫離舊憲法的範圍與現制，重新制定一部新憲法。唯因制定新憲缺乏憲法或是法律的依據，因此尋求公民投票來獲得新憲法之正當性。

貳、一般法律或政策的公民投票

一、公民創制法律或政策的公民投票

這一類的公民投票制度主要是針對政府議會未制定的法律或政策，由一定人數的公民連署之後，提出依自己意思創制的法律或政策，再交付公民投票決定是否應制定成為法律或政策。而依其行使方法可以區分成「條文創制」或是「原則創制」，前者是以完整的法律條文為對象來交由公民投票決定；後者僅作立法原則的規範，待通過之後再由政府依此原則制定成完整的法律或

²⁰ *Ibid.*

政策。²¹

此類公民投票旨在監督政府，當政府不作為或怠忽職守，導致侵犯到人民的權益時，人民即可透過此制度，主動直接地制定自己所希望的法律或政策，以確保人民自身的權益。²² 在許多國家都有此一制度，但大多在地方層級政府實施，以全國為實施對象的國家較少，僅瑞士和義大利兩國而已。²³

二、公民複決法律或政策的公民投票

對於政府議會通過之法案，經由特定人數的公民表示異議，或政府為了審慎立法起見而要求公民對此一法案進行複決，即可舉行這一類的公民投票。²⁴ 此類的公民投票制度在世界各國相當常見，乃是基於彌補代議政治不足之處。蓋代議政治的精神係由人民委託代表制定符合人民意志的法律以供政府與人民遵守，但代議士有時可能會制定出違反部分人民意志的法律。因此，為了彌補此一情形的發生，故允許人民針對立法草案、政策議案、議會剛通過但尚未成為法律或尚未發生法律效力的法案為標的，發動複決的提案，由全民做最終之決定，以避免缺憾發生。

需注意的是，雖然此類公民投票是為彌補代議政治下，避免產生違背人民意志的法案或政策而設置的，但為防止人民自利的情況發生，通常此類公民投票均會將特定性質的法案或政策排除在外。例如預算或是租稅等，往往是不允許人民進行複決投票。

三、公民廢止法律或政策的公民投票

這種公民投票目的主要是廢止某項已經施行的法律效果，與

²¹ 曹金增，頁 52。

²² 蘇永欽，頁 23。

²³ 李明峻，〈國際法上的公民投票問題〉，刊於《公民投票與台灣前途》，陳隆志編，台北：前衛出版社，1999 年，頁 64。

²⁴ Kobach, pp. 98-99.

「公民複決法律或政策的公民投票」類似。然兩者最大的差異在於廢止型公民投票係針對「已生效的法律、已執行的政策或法規上任何既存的法律進行複決」，²⁵ 假使公民投票通過，則政府即需廢止該項法令。通常這一類的法律都會規定經行使一段時間之後，以公民投票的方式來決定存廢，例如義大利於 1991 年所舉行的「《眾議院選舉法》公民投票」，其結果就將既存的《眾議院選舉法》廢除。

參、由政府或人民發動的公民投票來分類

一、由政府主動發動的公民投票

通常在兩種情況下，政府會主動發起公民投票，一是若一項政策或法案在憲法或法律並無相關規定的情況下，使得政府不敢貿然推動而形成政策或法案懸宕未決的窘境。另一種情形是若立法部門通過一項法案，但行政部門卻認為該法案窒礙難行，拒絕執行，因而形成行政立法對立的僵局。為了解決這些困境，政府通常會訴諸人民直接投票以尋求民意的支持，作為實施或放棄的參考。²⁶

此類公民投票再舉行方式、投票辦法或是議題內容等，都完全受到政府的控制，且投票結果又是以最新民意為基礎，因此通常有利於行政部門對抗立法部門。如同學者李帕特(Arend Lijphart)所言：「只有在政府穩操勝算時，才會舉行公民投票」。²⁷

二、由人民主動發動的公民投票

不同於政府主動發動的公民投票，此類公民投票係由人民在

²⁵ Butler and Ranney, pp. 63-65

²⁶ Arend Lijphart, *Democracies: Patterns of Majoritarian and Consensus Government in Twenty-one Countries*, (New Heaven, CT: Yale University Press, 1984), p.198.

²⁷ *Ibid.*

憲法或相關法律制度下，依其意志主動發起。通常發起人並不涉及全體人民，而是集中於某些團體，這些團體會針對特定領域內的議題加以研究，進而提出議題的實際細節或補正之處，再訴諸全民做最終決定。

此類公民投票具有監督政府的功能，當政府不作為或怠忽職守，導致侵犯到人民的權益時，人民即可透過此制度，主動地制定自己所希望的法律或政策；或者透過此制度來廢除不合時宜的法律或政策，以保障人民自身的權益。

肆、依公民投票的發動是否具有強制性來分類

一、強制性的公民投票

政府制定的任何政策或法案，只要符合憲法或法律規定的某些要件，則不需經人民或其他政府機關的請求，就必須發動公民投票的程序，並且得到法律所要求的多數之同意，始能發生效力。簡單的說，凡是憲法或法律規定公民投票是為了產生法律效力的必要條件者，就稱作「強制性的公民投票」。²⁸

此類公民投票通常發生在憲法修正案上，例如法國第五共和國憲法第八十九條第二項即規定：「憲法...修正案尚須經公民投票複決認可，始告確定」。

二、任意性的公民投票

政府制定的政策或法案，是否交付公民投票決定，政府擁有選擇的裁量權；或是要看是否具有一定人數的公民連署提出公民投票的要求，始舉行之。²⁹ 因此，此類公民投票又稱做「選擇性

²⁸ 曲兆祥，頁 73。

²⁹ 陳隆志，〈公民投票、創制複決制度與國家安全〉，刊於《公民投票與台灣前途》，陳隆志編，台北：前衛出版社，1999 年，頁 17-18。

的公民投票」。³⁰

例如丹麥憲法第四十二條即規定，除了財政、政府借貸、薪資、稅收等法案，不得交付公民投票外，其餘具有爭議的法案只要在通過後三天內，獲得任一國會中三分之一以上的議員提案，即可將法案交付公民投票做最終決定。³¹

伍、依公民投票結果是否具有拘束性來分類

一、拘束性的公民投票

公民投票的結果具有法律上的拘束力，不論投票結果為何，政府皆必須接受並且依據結果採取相關行為，或是制定法律政策，或是廢止已通過的法律政策。這一類的公民投票主要具有批准立法決議、監督政府避免其偏離人民意志、以及對介於最上層憲法機關的意見歧異或衝突加以解決的功能。³²

例如，瑞典於 1994 年舉行之加入歐盟公民投票，由於獲得 52.3% 的人民贊同因而加入。2003 年的歐元政策公民投票，儘管瑞典政府的態度是支持加入歐元體系，但由於有 56.1% 的選民反對瑞典成為歐元地區會員國，因此瑞典最終仍未成為歐元體系一員。由此可知，瑞典這兩次公民投票均屬拘束性的公民投票。

二、諮詢性的公民投票

所謂諮詢性(consultative)的公民投票，是指投票結果並不具有任何法律拘束效力，其主要功能是為政府的行政與立法機關在特定時空下，對於爭議性太大的政策或法案，為了不悖離民意，因此在做最終決策之前，先透過公民投票機制以獲得社會主流民

³⁰ 曲兆祥，頁 73。

³¹ 同前註，頁 96。

³² 吳棟傑，頁 23。

意。³³ 此類公民投票在政治上的作用僅是一種民意的表達，提供政府決策者諮詢、參考之用，實際效用乃是一種「大型的民意測驗」，³⁴ 無論實際參與投票的公民人數多寡，都不會構成法律上的拘束力。

雖然此公民投票制度無法律的拘束力，但對於政治卻會產生一定的影響力，因此當政府行政與立法機關形成政治僵局時，一方往往會利用此制度來壓制對手意見，以作為獲致共識的程序或達到政治上的暫時調解。例如，1975年英國曾就是否續留歐洲共同體所舉辦之全國性公民投票即為一例。



³³ 曲兆祥，頁 109。

³⁴ 許宗力，〈憲法與公民投票—公投的合憲性分析與公投法的建置〉，刊於《公民投票與台灣前途》，陳隆志編，台北：前衛出版社，1999年，頁 112-113。

第三節 公民投票的實施與民主實踐

根據統計自 1991 年至 2006 年間，全球公民投票的舉辦次數共計有 560 次，³⁵ 由此可見公民投票機制在當代民主政治中，具有一定的影響程度。本節茲將具代表性之國家政府類型做實踐歸納，以比較公民投票對不同政體的民主影響。

壹、委員會制國家

瑞士乃全世界舉辦公民投票次數最多的國家，自 1848 年至 2006 年，瑞士已經舉辦了超過 500 次以上的公民投票，這樣的數目對於一般民主國家來說是相當的驚人，由此判斷，公民投票的影響力對於瑞士而言，早已遠遠超過了選舉的重要性。瑞士之所以能夠這麼普遍的舉行公民投票，與其國情有密切的關係。首先，瑞士的國土範圍並不遼闊，加上人口僅約六百五十萬，小國寡民的因素非常適合瑞士針對公眾議題舉行公民投票。

再者，瑞士是一個多民族、多語言、多文化的聯邦國家，各邦的民情也不同，因此為了促進人民、各民族或與國家之間的互動與協商，使其減少嚴重對立及分離的意識形態，直接民主制度的實施是不可或缺的。瑞士人民體認到要尊重各種民族、文化，國家內的所有人民才能共存共榮，而偏向直接民主的政治也較能夠真正取得民意基礎，公民投票正可讓不同的民族都有發聲的管道與權力，在政治上就不會過於偏袒某一族群，能減少民族衝突的發生。

第三，瑞士公投的範圍很廣泛，從修憲、制定法律及法令，批准國際條約，到一般公共政策都可公投，而內容更是無所不包，

³⁵ Bruno Kaufmann, Rolf Büchi, and Nadja Braun, 黃昭元等譯，《直接民主指南：瑞士與全球》(Guidebook to Direct Democracy: In Switzerland and Beyond)，台北：財團法人台灣民主基金會，2007 年，頁 106。

環境及能源、軍事政策，經濟稅賦、社會保險、婦女議題、教育...等都可以成為公投的項目，而憲法中又規定了許多政策必須要經過公投才能生效，如此的規定，增加了公投的次數與頻率，使得公投漸漸成為人民所習慣的一種參與政事的方式。

瑞士基本上對於公民投票機制是採取非常放任的態度，不論是一般法律或是國際條約，各邦及人民皆可以提出複決公投，而依其行使方式大致可以分成強制性的公民投票、非強制性的公民投票與創制權的行使等三種。在瑞士凡是有關憲法修正案或是加入國際組織等議題，依其憲法規定必須交由公民投票決定通過方可執行，故是屬於強制性的公民投票。在非強制性公民投票上，瑞士對於聯邦法律及一般性行政命令在經過一定的選民聯署要求或若干邦政府的提請後，允許將該法案交由公民進行同意或拒絕之投票。除了上述兩種方式，瑞士人民另可透過創制權的行使來解決國家重大爭議或是公共政策議題。

值得一提的是，瑞士的公民投票早在 1848 年聯邦成立之初便已入憲，根據其憲法第一百二十條與第一百二十一條的規定，瑞士關於憲法修正案之議題，不論是全部或部分修正，均須交付全國公投，且獲得過半公民同意，以及全國各邦半數以上贊成，方生效力，此一設計稱為「雙重多數決」，目的在於保障各小邦的意見表達，為瑞士公民投票一大特色。³⁶

貳、總統制國家

美國與瑞士都是屬於實施公民投票的頻率較高的國家，但兩國最大的不同在於美國至今所舉行的公民投票皆屬於地方性公民投票，並未有過全國性層面的公投案出現。這是因為美國為一分權深化的國家，在其聯邦憲法架構下，並沒有納入公

³⁶ 曹金增，頁 109-120。

民投票的制度設計。又美國國土遼闊致使各州民情不盡相同，因而鮮有全國一致性的議題出現。故該國對於公民投票的行使方式、規範方法自然也都交由各州政府或州憲法自行決定。

揆諸各州關於公民投票的規定，關於公投的種類大致可以歸納為州憲法修正之複決、州憲法修正之創制、一般法律之複決與創制等四種。在議題部分只要是不違反聯邦憲法之規定，基本上是不設限的，值得注意的是，美國對於稅收法案也容許納入公投議題範圍內，這通常在其他國家是被限制在公投機制外的。美國之所以允許公民可對財稅政策進行公投，此乃係基於歷史因素的考量，美國早期是殖民地，常被殖民國課很重的稅賦，而課稅問題也間接導致美國獨立，故使得美國各州往後在公民投票的制度設計上，普遍認為稅收政策也須得到人民的同意方可施行，因而不對此類議題加以設限排除。根據統計，在近 20 年間美國各州關於公投議題的提案，也是以賦稅議題之提案所佔比例最高，³⁷ 顯見美國民眾對於此一議題的關心程度。

美國對於公民投票的結果尚有一很大的特色，即為了確保美國各州舉辦公民投票時，皆能夠符合憲法基本精神，因此聯邦最高法院可以對各州所通過的公民投票案加以進行司法審查，有最終裁判權，扮演著「守門員」(gate keeper) 的角色，以判決公民投票結果是否有違聯邦憲法的情形並加以廢止。各州高等法院亦可針對其轄內通過的公民投票，進行司法審查，以判定公民投票結果是否有違反州憲法規定的情形，進而加以廢止。此設計可以避免多數暴力的情形，而維護少數意見最低限度的基本權保護。

例如，1964 年加州舉行「第 14 創制案」(Proposition 14)，

³⁷ 曹金增，頁 130。

討論是否廢除州法禁止任何人有權拒絕出售或租任房屋給他人。該公投結果獲得 65% 以上的選民同意而通過，但加州最高法院卻裁決該創制案，違反州憲法修正條文第十四條的平等保護條款，因而宣告違憲、公投無效。³⁸

參、內閣制國家

一、英國

英國為一不成文憲法國家，因此公民投票在英國並沒有任何法源依據，這是因為英國的憲政體制是採取國會至上，政府如果掌握了國會多數，實乃沒有必要舉行公民投票來考驗自己的施政權威。公民投票制度對於國會至上的態度甚至可以被視為是一種威脅，是故，相較於瑞士的公民投票強調人民作主，英國的公民投票皆為政府操作，甚至於是達成某一政黨目的的一種手段。這也無怪乎英國謹有的 4 次公投，皆因執政黨為了解決黨內爭議，所造成的內部分裂危機而同意舉行的，可以說公投被政黨視為一種權宜之計。³⁹ 例如，1975 年英國曾就是否續留歐洲共同體(以下簡稱歐體)所舉辦之全國性公民投票即為一例。

該次舉行原因是因為是否加入歐體就英國而言是個爭議性很大的議題，不論是在當時的保守黨或是工黨內部都存在著不容忽視的贊成與反對意見。從歷史背景觀察，在 1971 年，保守黨的希斯(Edward Heath)政府與歐體完成入會談判，英國入會已成定局。然而在野的工黨內部卻仍對是否加入歐體的議題爭執不休，甚至爆發瀕臨分裂的危機，因此工黨為了避免分裂發生，故轉而主張透過公民投票來決定英國是否應該加入歐

³⁸ 黃偉峰，〈由國經驗看公民投票〉，刊於《公民投票與台灣前途》，陳隆志編，台北：前衛出版社，1999 年，頁 28-30。

³⁹ 同前註，頁 31-32。

體。工黨此舉雖與英國民眾普遍認知一致，惜未被執政的保守黨政府採納。到了 1973 年元月，根據希斯政府與歐體先前達成的協議，英國正式加入歐體。但隔年，在工黨贏得全國執政權後，卻立即檢討加入歐體事項，並認為有必要與歐體其他會員國重新談判入會條件。就在 1975 年 6 月 5 日，工黨政府在與歐體會員國取得新的協議之後，在首相威爾遜(Harold Wilson)的主導下，將該協議交付公民投票，並明確表達希望選民接受的立場，造就了英國史上第一次全國性的公民投票，其結果也符合工黨政府的期待，獲得六成以上的選民支持，威爾遜在贏得此一重大勝利之後立即著手重組政府與工黨，並將反對加入歐體的左派屏除在內閣政府之外。⁴⁰

分析英國該次公投案，可以發現其實是政黨運作下的產物，即威爾遜首相為化解黨內分裂危機，重組或團結工黨所為之策略性公投。另一方面也可得知，公投既被政黨視為權宜之計，則英國一旦決定實施公民投票，政府在投票前均會仔細評估投票結果，再決定要不要實行，亦即政府只會將有把握事項交付選民公投決定，以避免破壞自己的施政威信並強化決策正當性與個人聲望。⁴¹ 又如何舉行皆取決於政府，因此這樣的投票結果幾乎都是事前可以預知的，對於公民投票的意義與目的自然大打折扣。並且在英國所舉行的公民投票因為並非是事先規範性的，故在效力上僅具諮詢的效果，與瑞士開放性的設計完全不同，是屬於節制性的公民投票。

二、義大利

相較於英國，同樣屬於內閣制國家的義大利，則有較為成功的公民投票經驗。與英國公民投票案皆為政府發動不同，義

⁴⁰ 胡祖慶，《比較政府與政治-憲政民主與改革》，初版，台北：五南圖書出版社，2001年，頁136。

⁴¹ 同前註，頁138。

大利允許人民可以主動發起公民投票案，且公投制度受到憲法的保障。

義大利的公民投票，可以分成憲法層次與一般政策法律層次。在憲法議題部分，根據義大利憲法第一百三十八條的規定，除非憲法修正案皆獲得國會兩院 2/3 以上議員的多數通過，否則只要有 50 萬以上的選民要求、或是國會任一院的 20% 以上議員連署、或是 5 個區政府要求，即可對國會已通過但尚未執行的憲法修正案進行公民投票。此外，倘若憲法修正涉及國內區域疆界的變更，則不論在何種情況下，都需經過公民同票的認可，如前所述，為強制性公民投票的一種。⁴²

在一般政策或法律上，根據憲法第七十五條的規定，除了租稅、預算、條約與特赦外，只要有 50 萬以上的選民，或是 5 個區政府要求，便可複決所有法律的全部或部分條文。如果複決案擁有過半數的選民投票，且多數同意通過，則該法案將被撤銷，⁴³ 是屬於廢止型公民投票的一種。

與美國相同的設計是，義大利的憲法法院也具有司法審查的功能，為兩者差異在於美國是採事後審查方式，而義大利則是在公投投票前，即進行司法審查。由於義大利允許人民主動提案進行公民投票，因此憲法法院會就人民發動的提案是否違憲表示意見，如果公民投票案經憲法法院裁定違憲，則將勒令停止公民投票案的進行。⁴⁴

⁴² 黃偉峰，頁 36。

⁴³ 同前註。

⁴⁴ 同前註，頁 37-38。

肆、雙首長制國家

法國大革命的傳統並未建立公民投票的機制，相反地，公民投票不是被「國民議會政權」的傳統壓抑，就是被政治強人運用來遂行所欲。根據「國民議會政權」的傳統，人民意志被等同於議會主權，任何限制議會權力的措施都被視為限制民主政治。因此法國第三共和沒有使用公民投票的餘地；而第四共和僅允許公民投票來修正憲法，另一方面，公民投票也常被拿破崙一世及拿破崙三世用來動員支持其政權，而群眾則受到官方莫大的壓力，正因為此，法國民眾對公民投票是保持著反感的態度，且不認為公民投票制度符合民主的機制。⁴⁵

這種反感必須等到 1945 年及 1946 年的憲法公民投票才改觀，在這兩次的公民投票中，法國民眾才真正的能夠自由表達意見。1945 年的公投使得第三共和結束，並同意通過新憲法；1946 年所舉行的 2 次公投則修正憲法並同意政府草擬新憲法。第五共和憲法也是在 1958 年經過公民投票才確認的，如今透過公民投票來修改憲法已成為法國第五共和的特色。

根據法國第五共和憲法第三條：「國家主權屬於人民，其行使必須透過議員或公民投票。」不同於第四共和憲法，在第五共和的公民投票可運用到一般性法律或法案上。憲法第十一條規定總統在政府的建議或國會兩院共同提議下得將任何有關於公共權威與組織、法蘭西國協協議或條約之認可，影響政府機構功能的提案付諸公民投票。如果公投結果是同意該提案，則總統必須於一定期限內公布實施。憲法第八十九條規定憲法修正案可由總統在總理的建議下提出或由國會議員提出，但該案必須經由國會兩院的同意才能訴諸公民投票，可是憲法修正案不一定得經由公

⁴⁵ V. Bogdanor, 1994, op. cit., pp. 47-8; L. Morel, "France: Toward a Less Controversial Use of the Referendum?" in M. Gallagher and P. V. Uleri ed., *The Referendum Experience in Europe*, op. cit., 1996, pp. 66-70.

民投票才能成立，總統可以將該案送至國會兩院所組成的聯席會 (Congress)，經由該會五分之三議員同意後也可生效。不過，憲法修正案的程序不得在國家領土受到威脅的情況下提出，並且共和型式的政府不在憲法修正之列。該國憲法在者兩條上的最大區別在於前者給予人民同意或否決國會已經接受的提案；而後者可以避開國會的權限，由總統將提案逕行付諸公民表決。⁴⁶

根據這兩條文公民投票的程序完全由政府掌控，如果依第八十九條規定則法國總統及國會議員有權提出公民投票，總理的建議權並不一定為總統所接受，因此總統才有提案權。其次，不論總統或國會議員所提的憲法修正案必須先經由兩院同意才能付諸公民表決。由於政府通常亦掌握國民議會 (National Assembly) 之多數，因此是否付諸公民表決完全操縱在參議院之手。

相較於第八十九條，憲法第十一條則給予總統很大的裁量權。不但在提出公投的主動時機上，總統也可自由裁量那些議題可以逕行交付公投，避開國會。例如戴高樂總統 (De Gaulle) 於 1962 年依憲法第十一條提出「直選總統」的憲法修正案，儘管遭到各方的反對，不過戴高樂最終仍直接訴諸公民投票。⁴⁷

上述的例子再次驗證法國的公民投票是節制式的，法國總統和國會議員有提案權；而一般民眾則被動的對公投事項表達意見，這也符合自法國大革命以來，由上而下的公投慣例。雖然法國憲法明示國家主權屬於人民，但是實際運作上，人民主動發起公民投票的權利的機會等同於零。

⁴⁶ *ibid.*, pp. 47-50.

⁴⁷ *ibid.*, p. 52.