

從公民投票經驗之比較研究檢證其基本假設 —美英法瑞義爲例*

黃偉峰**

《 本文摘要 》

支持和反對公民投票（簡稱公投）的論點皆曾對其施行效果做出理論上的假設。然而檢證這些假設的實證研究卻相當零散，致使眾說紛紜，無一系統性的看法。本文比較美國、英國、法國、瑞士和義大利五國之公投經驗，據此檢證其幾項理論性之假設。本文發現中介機構遍存於五國公投制度，因此實踐公投並不全然是民粹主義。其次公投的性質常決定其用途。例如節制式公投易被政黨和政治人物所利用；反觀群眾式公投則多少牽制政府濫權。固然公投的法定效力足以拘束政府，但其設定議程的威力則可以迫使政府或相關團體事先讓步。這種設定議程的威力應是我們日後研究公投之重點。

關鍵詞：群眾式公投；節制式公投；設定議程；協和式民主；圈選疲乏。

* 作者現爲中央研究院歐美所助研究員。

** 本文之部分內容曾發表於「台灣憲政研討會」，1998年2月14-15日，台灣師範大學綜合大樓第一會議室。特別感謝與會學者指正。此外，感謝王國璋教授詳讀原稿及糾正錯誤。並感謝陳昱之小姐的打字協助。文中錯誤概由作者本人負責。

一、前言

支持和反對公民投票（簡稱公投）的論點皆曾對其施行的效果做出理論上的假設。然而檢證這些假設的實證研究卻相當零散，導致眾說紛紜，無一系統性的看法。主要原因在於各國公民投票經驗通常是獨一無二的，因此與某一國公投經驗吻合的假設並不見得適用於另一國。D. Butler 和 A. Ranney 在比較美國、西歐、東歐、紐澳，及瑞士等國之公投經驗後，便建議學者避免對公民投票的性質和影響力下任何的通則定論。（註一）不過他們仍盡力歸納出幾項公投的共同趨勢。本文則縮小比較範圍，但卻衍生他們及其他學者對美國、英國、法國、瑞士，和義大利之公投經驗的研究成果，（註二）驗證公投的幾項理論性假設，並藉此澄清外界對公投的一些誤解。

二、公民投票的定義及類型

首先，我們必須對「公民投票」（referendum）下定義。根據牛津英文字典（Oxford English Dictionary），「公民投票」是指運用選票決定一項公共事務（ballots on one issue）。（註三）在拉丁文“referendum”是單數，但沒有複數形式，而“referenda”是複數，不過是指必須徵詢他人意見的事情（things to be referred）。在這種情況下，Butler and Ranney 運用“referendums”做為公民投票的複數形式，泛指眾多選民投票決定某些公共事務。筆者遵從 Butler and Ranney 的定義，避免使用上的混淆。其次，我們歸納幾個公民投票的類型。在此學者的看法非常分歧。例如，M. Suksi 就辨識了12種型式的公民投票。（註四）D. Magleby 也對美國州級「直接立法」（direct legislation）區分了5種類型。（註五）Butler and Ranney 則區分4種基本型式的公民投票。最後，M. Gallagher and P. V. Uleri 則依公投的起源、程序、效力，及法律性質等區分了12類的公民投票。（註六）

其實，儘管分類的方式不同，學者均仰賴一個重要的分類點，即誰才有資格發起公民投票。（註七）如果公民投票是法律所強制必要的（mandatory），則自無所謂發起人之爭議。但如果公民投票是選擇性的（optional）則我們必須區分公民投票是否由人民所策動的？如果人民有權透過一定人數簽名而策動的公民投票則我們稱做群眾式（popular）的公民投票；如果是由其他機構或單位策動的公民投票，則我們稱做節制式（controlled）的公民投票，另外一個分類點是公民投票的訴求對象。不過筆者並不依照公投訴求議題（issues）來分類，因為訴求議題內容五花八門，不易歸類。這裏筆

者僅依公投對象的法律地位來分類。如果公投的訴求對象是政府尚未執行的政策，例如正在構思的政策或尚未完成立法程序的法案，或對原法律的修正案，則我們稱這類公投為「創制」(initiatives)。如果公投對象是已完成立法程序的法案或已執行的法律，則我們稱這類公投為「複決」(abrogative or rejective referendum)。(註八)

表一：四種理想型式的公民投票

公 投 之 起 源

		一般公民	其他單位或機構(人員)
公 投 之 訴 求 對 象	未完成立法程序之政策、法案或修正案	I. 群眾式創制 (popular initiatives)	III. 節制式創制 (controlled initiatives)
	已完成立法程序之法案及已執行之法律	II. 群眾式複決 (popular abrogative or rejective referendum)	IV. 節制式複決 (controlled abrogative or rejective referendum)

依據公民投票的發起人員和訴求對象的兩個不同面向，筆者提出四種公民投票的理想型式(ideal types)，如表一所示。第一類型是「群眾式創制」。這類型的公投是指一般群眾有權透過法定人數的簽名對政府尚未執行的政策或法案提出公民投票的要求，若多數民衆贊成公投訴求的提案，則政府有義務參酌照辦，於是民衆透過公投直接影響公共政策，創制新法律。就本文比較之國家而言，瑞士之憲法修正案和邦級法律和美國的某些州均採行群眾式創制。

第二類型是群眾式複決。它是由群眾透過一定人數連署對特定法律進行公民投票。如果多數人民投票否決或撤銷該法律，則政府有義務參酌辦理。本文探討的義大利和瑞士，以及美國某些州均舉行過群眾式複決。第三類型是節制式創制。它是由政府機構或其代理人(如總統、總理、一定人數國會議員、區域議會等)依法提出公民投票，用以解決有所爭議的政策或支持尚未完成立法程序之草案或修正案。如果多數人民同意提案，則政府有義務參酌辦理。本文所討論的英國和法國皆有此類的公民投票。第四類是節制式複決。它是由政府機構或其代理人依法提出，對已完成立法之法案或法律舉行公民投票。如果公投提案是多數所支持，則該法律將被撤銷。在義大利及法國皆容許此類公投。

依照表一之分類我們知道瑞士並無節制式的公民投票，而英國及法國則無群眾式的公民投票。同時義大利也無創制程序。另外，義大利及美國的某些州雖然容許群眾式及節制式的公民投票，不過當公民投票可由一般群眾來發動時，則政府節制的能力便減

少。因此，筆者傾向將義大利及美國的州級置於群眾式的公民投票。當然，現實世界的公民投票可能介於上述四種公投的理想型式之間，但這初步的分類則足夠使我們進一步瞭解美英法瑞義五國公投的性質。

三、五國憲政架構下對公民投票之規定

本節依序介紹美英法瑞義五國的憲政架構下對公民投票之規定，並於結尾以表列出規範要點，以茲比較。

美國

美國是當今世界五個民主國家中從未舉辦過全國性的公民投票。（註九）美國憲法並無明文規定公民投票的條文。雖然在1977 - 8年相關團體於國會引進聯邦公民投票之草案，但該案在委員會階段就被封殺。近來仍不斷有團體呼籲修改憲法來引進聯邦公民投票，但直至今日美國仍無任何全國性的公民投票。（註十）儘管在聯邦層級美國並無公投，但是在州層級公民投票的現象則非常頻繁。這主要拜賜於美國「進步時代」（Progressive Era, 1890 - 1920）的啓發。當時改革者相信一般民衆的民主素養，懷疑中介組織及代議機構的誠信，故欲藉著公民投票來制衡國會、政黨和政府官員的權力。無怪乎超過80%具有公民投票機制的州皆在1920年代左右開始施行。（註十一）

到目前為止美國共有27個州採行某種型式的創制或複決。至於創制及複決的程序主要由各州法律自行訂之。（註十二）若將各州對創制複決之規定依本文之分類重新配置，則有22州的法律同時容許「群眾式創制」和「群眾式複決」，3州（i. e. Maryland, Kentucky, New Mexico）只容許「群眾式複決」，2州（i. e. Florida, Mississippi）只容許「群眾式創制」。（註十三）另外，各州亦自行規定群眾式創制或複決之連署人數門檻。通常是依照各州前次候選人選舉（如州長選舉）投票總數之百分比來計算連署人數門檻。例如 North Dakota 規定連署門檻為前次州長選舉的投票總數之2%，而 Wyoming 則高達15%。Magleby 的迴歸分析則進一步指出連署門檻與群眾式創制或複決是否付諸公民表決有顯著的負面相關。（註十四）換句話說，高連署門檻不利於提案付諸公民表決。其次，也有13個州規定連署的地理分佈，避免連署人數高度集中於某一區域。Magleby 比較有連署地理分佈規定的13州和無連署地理分佈規定的14州，發現自1950年以來前者每州平均舉辦過22次的群眾式創制和複決，但後者每州平均卻舉辦過48次的群眾式創制和複決。因此，連署地理分佈的規定似乎不利於群眾式創制或複決的發起。可惜在 Magleby 的迴歸分析中地理分佈的傀儡變數（dummy vari-

able)並未達統計的顯著效果，所以兩者的負面關係是值得懷疑的。(註十五)

除了連署門檻和地理分佈之規定外，各州亦規定傳閱公投提案的期限。通常傳閱創制案的期限約120天，但有的短則50天長則360天。傳閱複決案的期限通常較短，約90天至120天左右。所有的提案都會附上摘要和簡短的提案標題。有些州允許提案人自行附上提案標題及摘要，但大多數的州則由選務官員來命名和摘要。而許多命名及摘要的爭議則必須經由法院來裁決。(註十六)另外，各州也限制公民投票所訴求的議題。例如，有四個州限制公投提案一次僅能訴求一個議題。又如規定公投不可用於提名候選人或使人取得公職。最後，各州規定通過公投提案的人數比例也不盡相同。絕大部分的州規定公投提案的通過必須有參與該提案投票的多數選民同意；但 Maine 州則規定必須是選舉人總數(即包括參與候選人選舉的選民)的多數同意；Massachusetts, Nebraska, 和 Washington 則規定不但多數選民同意，而且同意的百分比必須達到30%、35%和33%的出席投票的選民總數。更有的州規定必須在連續兩次選舉中皆有多數選民同意才能通過州憲法創制案。(註十七)

爲了力求美國州級公民投票皆能夠符合憲法基本精神，美國的法院無疑扮演著「守門員」(gate keeper)的角色。美國聯邦最高法院利用「司法審查」(judicial review)的機會一方面原則上宣示各州的創制和複決符合憲法規定的共和型式的政府；(註十八)但另一方面也毫無顧忌的裁決某些創制和複決案是違憲的。例如，從1960年到1980年止10個成功的加州創制案中就有6個被加州最高法院裁決爲違憲。(註十九)最著名的違憲創制案是加州的「第14創制案」(Proposition 14)，該案於1964年以65%的選民同意而通過，於是廢除州法禁止任何人有權拒絕出售或租賃房屋給任何人。但加州最高法院裁決該創制案違背憲法第十四修正條文的平等保護條款(equal protection clause)；而且聯邦最高法院也維持上述的判決。於是法院的「司法審查」成爲保障人民基本權利的最後防線，防止多數以創制或複決方式來侵害少數人的權益。(註廿)

英國

英國憲政傳統可以一言以蔽之，即「女王陛下在議會的任何創制即是法律」(Whatever the Queen-in-Parliament enacts is law)。因此英國議會如果願意的話也可以將其立法草案付諸公民投票。可是英國的不成文憲法並無法要求法案或法律必須訴諸公民投票才能成立。而且在「議會主權至上」(the sovereignty of Parliament)的英國，公民投票是無任何法律地位。雖然如此，早在1890年著名的憲法學者 A. V. Dicey 便鼓吹使用公民投票來抵制議會通過違背民意的法律。(註廿一)因爲英國議會

實施政黨政治，但其實際運作卻是黨紀森嚴，於是多數黨在議會內可以為所欲為，所以 Dicey 才認為公民投票的作用即是在防止黨意超過民意，遏止政黨以政府公器謀取一黨之私。此外，英國的法院在公民投票上也無法扮演任何角色。因為在「議會主權至上」的原則下，英國法院的司法審查主要是確保議會的意志被遵從，不能對公民投票的結果裁決是否違憲。

在這種憲政傳統下，英國的公民投票並不是人民作主的實踐，而是政黨的權宜之計。無怪乎英國僅有的4次公民投票都是因為執政黨為了擺平黨內因某一議題的爭議，所造成的內部分裂而同意舉行的。這些節制式的公投是政黨仔細計算後果才提出。因此，公投的結果自然符合提案者的政治目的，暫時平息黨內糾紛。例如，1973年的北愛爾蘭公投結果有98.9%的北愛爾蘭人同意繼續留在聯合王國之內，但投票率只有58.6%。這項結果可以說是未投票就已決定了。因為早在1920-21年愛爾蘭疆界重劃時，北愛爾蘭就是島內願意留在聯合王國的最大區域，50年後在此舉行公投只不過是保守黨政府為了再次宣示北愛爾蘭的法律地位而已。（註廿二）同樣地，工黨政府為了避免黨爭議歐洲共同體的會員資格，於是在1975年舉行英國唯一的全國性公民投票。公投結果有67%的人贊成加入歐洲共同體。但是為了遂行工黨政府的政治目的，英國人民被告知歐體只不過是商業聯盟並不影響主權；為了避免工黨分裂，工黨政府竟然暫停內閣集體責任制，讓閣員自由表達反對意見。（註廿二）

由於公投被政黨視為權宜之計，所以其提出的時機和舉行的方式都是由政黨所控制。每次的公投都依不同的方式施行。例如1975年對加盟歐洲共同體的公投是採取簡單多數決；可是在1979年舉行的威爾斯及蘇格蘭「權力下放」（devolution）公投則規定不但贊成者必須多於反對者，而且贊成者的比例必須超過40%的出席投票總人數才算通過。（註廿四）雖然英國公投的舉行方式因政黨視當時情況而異，但一項可以確定的是英國公投屬於節制式的公投。

法國

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」（régime d'assemblée）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，但卻僅舉行過3次公民投票。另一方面，公民投票也常被拿破崙一世及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，法國民眾並不認為公民投票是符合民主的機制。（註廿五）

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年的公投結束第三共和及同意新憲法；1946年的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3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11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89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。憲法第89條及第11條最大的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。（註廿六）除了第11條及第89條的規定外，第五共和憲法第53條也有相關規定。（註廿七）但法國公民投票之法源仍以憲法第11條及第89條為主。根據這兩條文公民投票的程序完全由政府掌控。如果依第89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。由於組閣的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還必須參酌參議院之意見。此外，當總統與組閣的總理分屬不同政黨時，則修憲案訴諸公投的障礙更多。於是法國總統並不喜歡依照第89條的程序來修改憲法。如果透過第89條程序，法國總統通常選擇交由兩院所組的聯席會來投票。這也是為何法國至今並沒有一次公民投票是依照第89條的程序來舉行的。所有第五共和的公民投票（共8次）皆是依照憲法第11條的程序來舉行的。

憲法第11條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。尤其是憲法第11條規定的「公共權威與組織」可議之處頗多。例如戴高樂總統（De Gaulle）於1962年10月依憲法第11條提出「直選總統」的憲法修正案便遭到各方的反對。不過戴高樂的依據是總統的選舉方式當然屬於「公共權威與組織」的範疇內，故可以直接訴諸公民投票。（註廿八）

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；

而一般民衆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是闕如的。

瑞士

自從1848年起至1993年止瑞士共舉辦過414次全國性公民投票，超過世界所有國家公投次數的總和，也遙遙領先全國性公投次多的澳洲（共44次）。自第二次世界大戰以後，瑞士的公投占有所有民主國家公投次數的三分之二，平均每年必須舉行2到4次的全國性公投，讓人民決定6到12項國家政策。此外，瑞士人也參與繁多的邦級或地方事務公投。如果再加上參與公職候選人選舉的機會，瑞士人每年參與投票的次數要比歐洲人一生參與選舉的次數還多。毫無疑問地瑞士堪稱是當今直接民主的典範。（註廿九）

瑞士公投傳統早於瑞士聯邦（Swiss Confederation）的創建（即1848年）。其根源有三。第一是源於中古世紀的群眾式社區政府型式（popular communal government）。主要仿效義大利語區 Ticino 的社區人民直接聚集解決共同問題的傳統。後來各邦（canton）給予男性公民機會參與「鄉鎮民大會」（Landgemeinde）決定公共事務。其機制有如美國新英格蘭各州的「鎮民大會」（town meeting）。至今仍有5邦保留這個傳統。第二個根源是來自法國大革命的人民主權傳統。1798年第一個瑞士憲法便規定所有憲法修正案必須經由公民投票。第三個源頭來自1830年的「再生運動」（the Movement of Regeneration）。這個運動散佈11個邦，引進強制性憲法公投、法律創制及複決，和憲法創制等機制。由於瑞士各邦的公投慣例頗多，因此在聯邦層次引進公民投票也是遲早的事。（註卅）

瑞士的公民投票早在1848年聯邦成立之初便已入憲。根據該聯邦憲法第123條，任何聯邦憲法的修改都必須強制交付公民投票。而且必須具有雙重多數才算通過。換句話說，不但要選民的過半數同意，還要過半數的邦同意。（註卅一）以往共有6次強制憲法公投，人民過半數同意但各邦則不同意，也有2次各邦同意但人民不同意。在6次各邦不同意的公投訴求主要是給予聯邦新的權力，由於各邦的否決，憲法修正不成，於是也強化了瑞士聯邦體制。（註卅二）

另外，瑞士也容許憲法創制程序（constitutional initiative process）。這種創制案只須7個選民表示修改憲法的願望，並於18個月內蒐集100000人的連署。如果提案的內容主張全面修改憲法，則全案逕行交付公民投票。如果過半數選民同意全面修改憲法的願望，則聯邦會議（the Federal Assembly）必須解散改選，由新選出來的憲法會議（constitutional assembly）著手修改，修改後的憲法版本仍須經過雙重多數的同意始

得生效。瑞士在1880年及1935年透過這個程序修改憲法，但兩次公投皆遭挫敗。（註卅三）如果憲法創制案主張部分修改憲法，則有兩個途徑可循。假使提案僅概述修改的部分而聯邦會議也同意修改，則由聯邦會議草擬確切修正文字，並將其交付公民表決。該修正案則須具備雙重多數的同意才生效。如果聯邦會議反對修改，則原提案交付公民初步表決，這時只須簡單多數同意即可。隨後聯邦會議只能遵從民意，草擬確切修正文字，再交付公民投票。這時的修正案必須有雙重多數同意才生效。另一途徑是提案者一開始便使用確切的修改文字，這時提案可以逕付公民表決，須有雙重多數同意才成立。不過，聯邦會議在此仍可以「相對提案」（counter proposal）與人民的原始創制案並列交付公民表決。原先人民僅能同意其中一個提案，但是自1987年憲法修正後，人民得同時贊成兩個提案，於是減低政府「相對提案」之阻擾效力。

最後瑞士聯邦會議所通過的任何聯邦法律都可能受到人民的複決。如果聯邦法律公佈後90天內有5萬人連署或8個邦要求公民複決，則該法律暫停生效。通常複決案必須在法律公布後9個月內舉行投票。但即使是9個月的延遲也不算短，於是政府在聯邦會議兩院同意下，可以宣稱某些法令是「緊急」（“urgent”）的。這些法令立即生效，可是如果法令在一年之後仍未獲公民複決的雙重多數同意，則該法令失效。由於瑞士的中立國地位，1921年也容許公民複決國際條約，但確切的複決程序則等到1977年的憲法修正案才明朗化。根據該修正案，任何有關集體安全組織或超國界共同體的國際條約都被視爲憲法修正案，因此必須強制交付公民投票，經雙重多數認可始得生效。至於其他國際條約，只要有5萬民衆要求便可對其舉行公民複決，不過只要簡單多數選民同意始可。（註卅四）

綜觀瑞士憲法對公民投票之規定，我們發現瑞士並無節制式的創制或複決。政府不能主動提出公民投票的要求。政府只能以通過憲法修正案的方式而觸發強制性的公投。對聯邦法律的創制及複決案主要是由人民所策動的。雖然政府在全部或部分修正憲法的創制案上能表示意見，甚至提出「相對提案」並列表決。可是這些憲法創制案的提出仍是仰賴一定人數的瑞士公民。從這個角度來看，瑞士的公投實在是不折不扣的群眾式公投。

義大利

義大利的公投經驗可追溯至1848年及1860年的統一時期，利用公投將 Piedmont 和 Sardinia 併入義大利王國。法西斯政權統治時期也舉行過兩次全國性公投，不過民衆是受到脅迫而投票的。1946年義大利舉行公投廢除王室改立共和。可是1947年的義大利憲法，基於反法西斯強人政治的共識，遂將國家權力集中於國會。雖然該憲法，亦納入公

投的規定，可是公投仍被認為僅適用於特殊狀況。不料自1971年到1995年義大利人民卻提出75次公投的要求。其中有五分之二為憲法法院所不許，最後仍有38件訴諸投票。（註卅五）這使義大利成為歐洲公投經驗次多的國家。

根據義大利憲法第138條的規定只要50萬選民，或國會兩院之一的20%議員，或5個區域議會（regional councils）即可要求對國會已通過但未執行的憲法修正案進行公民投票。除非該憲法修正案是由國會的兩院皆以三分之二多數通過，否則上述要件可觸發公投。不過，至今並無任何公投依此程序舉行。憲法第132條亦規定如有代表居民三分之二以上之鄉鎮議會要求合併或設置新區域，且經當事居民公民投票通過，得徵求鄉鎮議會意見後，依法行之；省級行政區域亦復如此。但到目前為止也無公投援引此條文。不過卻有許多公投援引憲法第123條規定來批准區域法律。（註卅六）

大多數的義大利全國性公投是根據憲法第75條的規定。即只要有50萬選民或5個區域議會便可要求複決所有法律的全部或部分條文（除了預算徵稅、特赦，及條約外）。如果多數同意複決案而且出席投票者也超過50%的選民總數，則被複決的法律將被撤銷。不過憲法也賦予憲法法院針對這些人民策動的複決案是否違背憲法或相關法令表示意見。如果憲法法院裁定該複決案違背相關法令，則不准將其付諸公民表決。此外，連署複決案必須於90天內完成，然後由政府決定投票日期，並以總統名義舉辦公民投票。雖然複決結果是撤銷某法律的全部或部分條文，但該法律仍可維持2個月之效力。在此期間國會必須通過新的法律或條文以符合複決之精神。如果公投期間適逢國會解散，則公投程序立即暫停，待大選後365天再開始公投程序。義大利國會曾在1972年、1976年及1987年提早解散國會來延遲公民投票程序。而國會也曾有8次的記錄為了避免公投而逕行通過符合公投訴求之法律。（註卅七）可見得義大利的複決程序不僅消極地否決憲法修正案或撤銷法律，更可以積極地設定議程（setting agenda），迫使國會預先修改或制定法律。從這個角度來看，義大利雖無法律規定創制程序，但其複決程序也可以巧妙地用來修改或創制法律。

綜合上述的討論，筆者以表二列出各國公投的策動者、訴求對象、連署門檻、過濾提案、表決方式、司法審查和公投性質以茲比較。這些規定勢必影響各國公投的實踐。筆者將以其實踐的經驗檢視公投支持者及反對者所持之論點。下一節我們先討論各項支持和反對公投之論點。隨後再以各國公投經驗加以檢證。

從公民投票經驗之比較研究檢證其基本假設—美英法瑞義為例

表二 五國公民投票之法律規定

	策動者	訴求對象	連署門檻	過濾提案	表決方式	司法審查	公投類別
美國27州	一般民衆 (州議會)	州憲法及 州法	2% - 15% 的前次候 選人選舉 之投票者 總數	州議會可以 過濾；法院 訴訟	各州不同，例如簡單 多數；選民總數的多 數；多數同意並且附 帶多數選民比例之下 限；兩次公投皆達多 數等	法院可裁 定創制及 複決案違 憲無效	群眾式創制 及複決；節 制式複決
英 國	英 國 議 會 (Parlia- ment)	重大政策	無	英國議會之 多數黨	視當時狀況而定。簡 單多數；多數同意且 附帶多數選民比例之 下限。	無	節制式創制
法 國	法國總統或 國會議員	憲法修正 案及特定 範圍之法 律	無	國會兩院可 行使同意權 加以過濾	簡單多數	憲法委員 會詮釋爭 議	節制式創制 和複決
瑞 士	一般民衆	憲法創制 及修正任 何聯邦法 律	5 萬 至 10 萬人	聯邦會議可 提「相對提 案」加以阻 擾；聯邦會 議制定確切 條文文字	雙重多數；簡單多數	無	群眾式創制 和複決
義 大 利	一般民衆， 1/5 國會議 員，或 5 個 區域議會	憲法修正 案，所有 法律	50萬人	憲法法院可 以過濾	簡單多數；簡單多數 並且出席投票者超過 50%的選民總數	憲法法院	群眾式和節 制式複決

資料來源：筆者整理自 D. Butler and A. Ranney, *The Referendum Around the World*, 1994, op. cit., pp. 24 - 151和 pp. 218 - 57; M. Gallagher and P. V. Uleri, *The Referendum Experience in Europe*, 1996, op. cit., pp. 66 - 85, pp. 106 - 25, pp. 185 - 208, pp. 209 - 25.

附註：美國各州規定不同，差異頗大，故僅列出大概規定範圍。

四、支持及反對公民投票之理論假設

根據希臘哲人亞里斯多德，民主政治的基本精神是多數人參與統治。然而自古至今即使是希臘的城邦也未見真正的多數統治。(註卅八)國家權力的行使通常是委託少數人，而一般公民則是間斷地參與政治。因此一個政治實體是否符合民主並不在於它是否容許多數人親自治理國家，而是在於如何使多數人的意願能夠透過某種程序來充分表達及落實。在此支持和反對公民投票的人有不同的看法。支持公投的人認為由一般公民透過選票直接決定公共事務是最佳的程序。因為公投的結果代表多數人對某項公共事務的

意願，所以遵從公投的結果等於是實現多數統治的精神。（註卅九）雖然支持公投的人並不反對人民選舉政府官員，也不主張取消代議式民主（representative democracy），但他們基本上不信任中介的代議機關、行政官僚，以及政黨。故主張利用公投來擴大人民參與政治事務、牽制中介機關、預防濫權、彌補代議制度的缺陷。

反對公民投票者則認為一般人民缺乏興趣、資訊、時間，和專業知識。（註四十）所以無法對複雜的公共事務進行周詳的審議思辨（deliberation）；公投的結果也可能因此而損及人民本身的利益（interest）。此外，即使人民有時間和意願親自參與決定公共事務，但是在當今人口眾多的國家中，由公民事必躬親的決定公共事務是不切實際的。因此體現民主的最佳程序應是代議式民主。換句話說，由人民選出議員及政府官員，再由這些專業人士進行政策的審議思辨，並且獨立判斷全民的利益，落實眾人的意願。（註四一）由於人民的多數仍然可以透過選舉來遣換這批少數的政治精英，因此並不違背多數統治的精神。

其實反駁對公民投票的批評並不困難，因為攻擊公投的主要論點很難迴避任何型式的民主政治。最簡單的例子是一般公民缺乏時間、資訊、興趣，和專業知識，故無法被信任去決定公共事務。但如果一般公民是如此無知無能，則為何他們可以被信任去決定政府人選來替其決定公共事務呢？如果一般人民無法勝任公民投票，他們又如何能勝任選賢與能呢？當然公投反對者可以回答：政黨可以蒐集民意提供政見，使候選人選舉更加簡單易懂。但是公投支持者也可立即指出政黨亦存在於目前任何公投的案例。因此政黨同樣地可以使公投訴求簡單易懂。另外，在人口眾多的國家，經常舉行公民投票的確有其困難。然而目前互動式電子媒體及網路科技似乎在某種程度上減輕這些技術上的問題。於是也大大減弱質疑公投可行性的論點。

不過，支持和反對公民投票的論點日新月異，其理論假設也趨於細緻。有些固然可以理論加以辯駁，有些則須要經驗資料的檢證。茲依 Ian Budge 的歸納，以表三逐條列出，以供對照比較。（註四二）本節整理論點背後的假設，至於實證問題則留待下節討論。

表三的第1項是民主政治的理念之爭：即到底怎樣程度的政治參與才算民主呢？是否越多的參與越好呢？Robert Dahl 便認為政治參與不是衡量民主的唯一標準。在多元社會勞動分工下，適量少數人參與民主程序不但不會危害民主，甚至有助於政治穩定。反而過量民衆參與政治不利於民主體系的穩定。（註四三）但是主張公投的人卻認為公投擴大政治參與的管道，有助於提升民主體制的正當性。尤其當代議制度產生滯怠和錯誤時，公投有助於催化和改正。至於公投制度本身是否具有正當性則可以從民衆參與公投的踴躍程度和其對公投制度的評價來窺知一二。不過這個實證問題留待下節討論。

表三 支持與反對公民投票的主要論點

反對的論點	支持的論點
<p>1. 同意與參與 (Consent and participation) 在代議式民主下，選舉已讓一般公民參與選擇不同的政黨候選人及其政見。民衆參與公投並不增加民主體制的正當性。</p> <p>2. 可行性 (Feasibility) 在人口衆多的民主國家，直接面對面的辯論和投票是不可能的。</p> <p>3. 善變的多數 (Shifting majorities) 公投的「多數抉擇」常常是善變且矛盾的。沒有中介機構 (如政黨、政府或立法機關) 無法產生合理連貫的政策。不但如此公投也削弱政黨及其他中介機構的功能，造成政治混亂和民主崩潰。</p> <p>4. 一般公民的能力 (Capacity of ordinary citizen) 一般公民不具備時間、興趣、資訊、專業知識來做明智的政治決定。</p> <p>5. 平衡 (Balance) 最易產生明智政治決定的體系是平衡群眾參與和專家判斷。最好是由群眾表示其偏好，再由專業人士代爲審議並執行。公投常常簡化問題成爲正反兩個選項逕行投票。完全忽略問題的複雜性及其妥協折衷的可能。就後者而言，代議式民主較適當。</p> <p>6. 投票之結構性問題 (Inherent Structural Problems of Voting) 所有集體決定都可以在數學上化約成一個獨斷的決定。因此公投多數決下的決定是任意獨斷的。(即 Arrow's Impossibility Theorem)</p> <p>7. 多數專制及少數問題 (Tyranny of Majority & Minority Problem) 在公投中投票反對某項議題的人，不能被視爲給予公投制度的同意 (consent)。特別是某些人或團體在公投中永遠居於少數，則其權益爲公投多數所侵害。</p> <p>8. 國際環境 (International Context) 公投的結果無法拘束跨國公司或國際組織。</p>	<p>民主政治仰賴公民積極參與主要的決策；而公民投票則擴大公民的政治參與，加強民主體制的正當性。</p> <p>互動式電子媒體及網路科技，使得公民能即時辯論和投票，故減輕技術上的困難。</p> <p>善變公投結果可能反應當時的民意，有助於政府與人民間的溝通。況且公投不見得沒有任何的中介機構。政府及政黨在此仍然扮演重要角色。不過公投在某程度上卻可以牽制政黨及利益團體濫權。</p> <p>專業政治人物並不壟斷所有的知識和興趣，更何況他們也能透過政黨，在公民投票辯論中貢獻所長。另外，公民也不全然無知，他們花費時間觀賞電視，順便汲取政治訊息。最後，藉著公投的參與，公民可以自我教育和增加能力，減低其政治冷漠和疏離感。</p> <p>專業人士雖然重要但並非無懈可擊，難免也會犯錯。但在公投情況下，他們仍可以被用來告知民衆。反而目前代議式民主卻嚴重地限制群眾參與的管道</p> <p>這個問題是投票程序所造成的。因此也可能發生在代議式民主中。但某些決策簡化規則可以減少這種情況發生的機率。</p> <p>這個問題也可能產生在任何型式的民主制度。不過公投的某些特徵可以降低「永久少數」的機率。</p> <p>這不是公投所要解決的問題。雖然公投結果對跨國企業及國際組織不具拘束力，但卻可能影響其決策。</p>

資料來源：本表主體摘自 I. Budge, *The New Challenge of Direct Democracy*, 1996, op. cit., table 3. 1, pp. 60-1, 並加入 Magleby 之論點，見 D. Magleby, *Direct Legislation*, 1984, op. cit., pp. 2-4.

表三的第2項是以往對直接民主或公民投票的致命攻擊。的確人口越多，面對面溝通的機會越少，未經充分討論逕行投票的危險性越高。現代國家的人口絕對超越希臘城邦；而在現代國家引進希臘式直接民主是不可行的。然而目前互動式電子傳媒及網路科技不但拉近彼此的距離，更可以在家裡便即時討論和投票。在技術上，我們已可以建構一套價格適中電子投票系統。利用識聲科技（call tracing technologies）進行登錄選民；並且運用聲紋（voice print）和個人密碼防止重複登記；透過電腦網路即時交談及投票。這些技術足以使人民方便地在家中參與政治討論和投票。只不過安裝這些設備並不普及，因此仍無法做到全民參與的境界。然而這並不表示科技化的直接民主不可行。未來或許有更多公共議題可以在一般人的家中直接公民投票。（註四四）

表三第3項的爭論點在於善變的多數常常使公投結果自相矛盾和無法執行。然而如果多數的意願是善變的，則透過公投溝通訊息並無不妥，反而可增強代議機構應變民意的能力。況且公民投票也並非全無中介機構的干預。如下節的比較研究所示，公投通常受到政府和政黨的規範。政黨或民選官員有時受到公投的牽制，但有時也可能利用公投來謀取一己之私或規避責任。

表三的第4項是對選民參與政治的行為假設，故擬於下一節以經驗資料加以說明。第5項則是平衡選民意願和專家意見。代議制度主張由選民表示意願，然後由專家代為審議和決定。反對公投者深恐公投程序簡化複雜問題成為兩個選項逕行投票，妨礙爭議的折衷和妥協，不利於產生周詳的政策。的確公投常將問題二分化，不是贊成即是反對。但是公投實際運作則常容許公民連署傳閱公投訴求內容，各利益團體也競相宣揚其理念。雖然有些宣傳存心誤導，但透過宣導，民衆多少也瞭解問題的複雜性。這總比代議機關閉門妥協私相授受來得光明正大。況且政府也可過濾公民投票的訴求對象；事後在執行上也有變通的空間。因此公投將問題二分化的壞處仍有許多彌補方法。

表三的第6項的說法源於理性抉擇理論（rational choice theory）。根據亞羅不可能性定理（Arrow's Impossibility Theorem），任何多數決產生的集體決定都可以在數學上化約成一個獨斷的決定。（註四五）因此多數決下的公投結果是任意獨斷的，不見得代表真正多數的意願。舉例來說，甲乙丙三人對abc三個選項依多數決來進行表決。假設甲之偏好順序是aPbPc（P代表偏好）；乙的偏好是bPcPa；丙之偏好是cPaPb。如果表決之程序是a與b先表決，勝者再與c表決，則多數決的最後結果是c。但是如果表決程序是a與c先表決，勝者再與b表決，則多數決的最後結果是b。可見得多數決的結果可能是循環的或任意的。循環多數可以被證明是非常普遍的。（註四六）特別是在選項眾多的情況下，循環多數發生的機率非常的高。

I. Mclean 就依此種理論斷定公民投票（即使是運用現代電子傳媒科技）無法克服

從公民投票經驗之比較研究檢證其基本假設—美英法瑞義為例

循環多數的問題。(註四七) W. Riker 也明白指出投票應侷限在判定議員及政府過去的政績，因為這部分不會涉及循環多數。(註四八) 但是 N. Schofield 則發現循環多數不但發生於公民投票也會發生在表決評斷議員及政府過去的政績。(註四九) 所以循環多數是投票程序引起的問題。將該程序適用於公民投票或議會表決同樣可能產生循環多數。

表三的第7項是反對公投者一向擔心的多數專制問題。因為公投將單一事項訴諸表決，多數的決定往往直接影響到少數的權益，無法折衷補償少數人。例如1996年11月5日美國加州第209號創制案以75萬票之多數通過撤銷州法依據種族、性別、膚色、出生國家來給予任何人優惠待遇 (preferential treatment)。(註五十) 優惠待遇主要是彌補少數族裔受到社會結構上的歧視。其具體方式像是給予黑人若干比例的大學入學許可和工作機會，提升黑人教育程度和就業能力。但加州第209號複決案卻撤銷這樣的優惠待遇，主張一視同仁。於是某些膚色族裔之權益受損。但是公投的結果是相當明確也難以違抗。若不是加州地方法院強力干預暫停執行第209號創制案之公投結果，少數族裔的權益立即受損。

公投結果是否經常侵害少數人的權益呢？這個實證問題有待下節討論。但如果公投之下產生永久少數，則這些少數人不能被視為同意公投的結果。於是他們可能要求與原投票族群分離，形式另一政治實體。這引發誰有資格參與公民投票的問題？除了公投的適用主體有爭議外，表三第8項所涉及的公投拘束力問題也是非常棘手。這兩個問題則留待結語稍做說明。

五、以公民投票的實際經驗檢證公投的基本假設

(A) 中介機構介入公投

從表二我們知道五國公民投票的施行並非毫無中介機構的介入。政府、議會和政黨在公投的過程中皆扮演重要的角色。英國議會、法國總統及國會議員、義大利國會議員及區域議會，和美國州議會皆可策動公民投票。不但如此，美國的某些州議會也可以對人民創制複決案進行事先過濾，認定其訴求內容是否違背相關法令？是否窒礙難行？如果州議會不認可，則不允許提案表決。這類公投 D. Magleby 稱做「間接創制」(indirect initiative)。(註五一) 至於英國國會多數黨不但可以策動公投甚至草擬其文字內容，決定其投票時間。法國的憲法修正案可以經由國會兩院同意加以過濾。瑞士聯邦會議則可制定確切條文，並提出「相對提案」(counter-proposal) 阻擾人民創制。義

大利的憲法法院可以裁定複決案違背相關法令，故不准將其付諸公民表決。自1971年到1995年義大利人民提出75次公投要求，其中有五分之二為憲法法院所不准，故無法舉行公民投票。（註五二）最後，在美國為求州級公投結果皆符合憲法基本精神，美國法院可利用「司法審查」審核成功的創制複決案。例如從1960年到1980年，加州10個成功的創制案，就有6個被其最高法院宣判為違憲無效。（註五三）

從以上公投的實踐我們瞭解表二第3項和第5項攻擊公投的論點並不正確。政治中介機關介入公投程序是全面性的。政府、議會和政黨多少可以過濾公投提案，使其不致於違背相關法令，產生自相矛盾的政策。公投固然簡化問題成為正反兩個選項，但這個簡化過程中，政府、議會、法院和政黨仍扮演重要角色。特別是對公投訴求內容的審核，在某程度上已經納入專家的意見。況且英國公投訴求的宣導小冊是各黨蒐集折衷各方意見並受到英國議會同意後而發行，所以理論上各黨已經事先協調過了。（註五四）即使公投將問題二分化，不易產生折衷政策補償不利的一方，但公投結果則可能受到「司法審查」而無效（美國即是一例），故表二第7項少數的權益在有司法審查國度裡仍可以得到事後的保障。最後雖然公投結果不是贊成即是反對，但義大利則授予政府寬廣的執行空間，於是公投結果仍然受制於政黨的折衷妥協。（註五五）

(B) 公投能否牽制中介機構？或為其所用？

公投是否能牽制政府及政黨濫權？還是政黨利用公投來擺平內鬥和迴避政治責任呢？依筆者的五國公投經驗之比較研究，上述兩種情況皆有實例。但更有趣的是政黨及政治人物利用公投來擺平內鬥和迴避政治責任的實例竟然以英國和法國最為明顯。原因無他：英法兩國僅允許節制式公投，即公投僅能由政府機關策動，可是政黨及政治人物考慮是否舉行公投是以其利害為出發點。舉例來說，英國戰後四次公投就有兩次是為了擺平黨內分歧，兩次則是為了迴避政治責任。1973年保守黨 Heath 首相停議北愛爾蘭議會（Stormont）後，為了使北愛在聯合王國內地位合法化而舉行北愛疆界公投。1997年工黨挾其5月大選大勝姿態於9月舉行蘇格蘭及威爾斯「權力下放」（devolution）的公投。但工黨既然在平民院掌握絕大多數席位，可以直接立法執行，為何舉行公投呢？原因是工黨在其競選政見中為了避免爭議頗大的主權移轉問題，故主張以公投迴避其政治責任。（註五六）另外兩次公投則是工黨政府為了擺平黨內分歧而舉行的。1975年工黨政府舉行公投決定是否加入當時的歐洲共同體，但為了避免黨內分裂，故暫停內閣集體責任制。1979年的「權利下放」公投是工黨為了維繫其少數政府的地位，避免黨內爭議而倒閣。（註五七）

法國第五共和（1958年以後）的公民投票不是憲法強制性的就是總統別有居心策動

的。1961年及1962年的公投針對阿爾及利亞獨立問題，由於 De Gaulle 總統無法確定國會是否順從其意，故逕行付諸公投。1962年 De Gaulle 爲了確保個人繼續執政，故策動總統直選的公投提案。1969年 De Gaulle 提出公投來改革參議院和建立區域議會，但實際上則爲了再確認其統治地位。1972年的公投是不必要的，因爲歐體擴增會員與法國政府功能運作沒有太大關聯。法理上沒有提出的必要，但 Pompidou 總統卻策動公投來展現聲望。1992年 Mitterrand 總統希望透過公投勝利來重振其民間聲望。於是雖然歐盟馬斯垂克條約（the Maastricht Treat）可由國會逕行修改憲法條文符合條約，但 Mitterrand 仍然將全部條約付諸公投。（註五八）雖然英法兩國政黨及政治人物運用公投遂行所欲，但是公投結果並不盡然令其滿意。V. Bogdanor 便指出英國公投雖然暫時平息執政黨黨內紛爭，但是黨內對公投議題的爭論並未一勞永逸地解決。同樣地，法國總統雖然選擇公投時機鞏固個人地位，但是公投結果意外地拉下 De Gaulle 總統，也使 Mitterrand 總統顏面盡失。（註五九）

從另一個角度來看，公投也可能牽制政黨及政府的權力。尤其是本文探討的群眾式公投提供許多實例。例如，義大利僅須50萬公民連署便可複決所有法律的全部或部分條文。這項規定促使義大利人在25年間（1971 - 95）共提出75次公投的要求。義大利國會則曾有3次記錄提早解散國會來延遲公民投票之程序。國會也曾有8次記錄爲了避免公投而逕行通過符合公投訴求之法律。（註六十）群眾式複決不但給予國會議員外在壓力，它的巧妙運作也改變詬病已久的義大利選舉制度。自1980年代義大利國會和政黨便開始辯論修改選舉法，但最後還是無疾而終。人民對僵化腐敗的國會失望透頂，於是在1991年便策動公投修改選舉法，先限制每位選民僅能投票表示一個偏好。再於1993年公投中修改參議員選舉法，使75%參議員由單一選區相對多數決中選出。後來國會於1994年順應民意自動修改眾議院（Chamber of Deputies）的選舉法。隨著選舉方法的改變，基民黨及社會黨也在選戰中全面潰敗而消失。這是民衆透過公民票改變政黨體系和政治生態的一個成功範例。（註六一）

瑞士的群眾式創制和複決對其政治體系的運作有決定性的影響。尤其是「否決式創制」（rejective initiative，但依表一之分類應屬於群眾式複決）自1950年以來已成爲挑戰當局的最佳武器。如果受到「否決式創制」的挑戰，一個法案只有50%的存活率。可是自從1959年瑞士成立大聯合政府（grand coalition government），從事「協和式民主」（consociational democracy）的運作，其「否決式創制」撤回的機率就偏高。主要原因是這類創制案的提出在於尋求政府的妥協，所以提案撤回並不見得代表公投失敗。例如，1974 - 86年間共提出44個否決式創制案，其中有22個創制案獲得政府的部分讓步而撤回。（註六二）因此，Neidhart 指出瑞士的「公投民主」實際已成爲「談判

民主」(negotiated democracy)。公投表面上挑戰政策，實際上是尋求政府妥協讓步。而政府爲了避免其法案被否決，故也願意將不同異端份子納入立法程序，諮商其意見，事先做必要的讓步。(註六三)即使創制案遭公民投票的否決，瑞士政府依「協和式民主」原則仍有可能事後讓步。例如1989年廢除瑞士軍隊的創制案雖被公投否決，但瑞士政府有鑑於35.6%的公民同意廢除，遂於事後執行精兵政策。(註六四)由此可知，瑞士的群眾式公投足以影響其政府的大政方針，適時牽制聯邦會議之立法權力。

美國州級的群眾式創制和複決對於政黨和地方政府的衝擊很大。美國各州成功的創制案件僅占其所有立法案件的10%，有時甚至更少。(註六五)大部分法案仍經由州議會審議通過的。雖然成功的創制案比例不高，但是創制程序卻給政黨及州政府造成外在壓力。特別是創制程序本身能使若干議題成爲衆所矚目的焦點，於是影響州議會設定議程(agenda setting)的能力。如果創制案爲公民所接受州政府也必須執行。例如1978年加州第13號創制案(Proposition 13)規定州政府課徵財產稅之上限，使得州政府財源大減，於是也間接地限制州長及州政府開支能力。不但如此，加州第13號創制案也成功地成爲全國的焦點。之後，1978-9年間超過12個州提出類似的減稅創制案；37個州議會立法降低財產稅；28個州降低所得稅；13個州縮小交易稅課徵範圍。總計各州減稅金額總和逾40億美元。(註六六)可見得州級創制案的設定議程之威力已超過其法定效力。雖然美國各州創制複決的影響力頗大，但政黨卻盡量避免介入創制複決程序。原因是美國公民投票制度源於「進步時期」的反政黨情結(anti-party sentiment)，所以政黨的介入變得唐突。而政黨爲了規避某些棘手議題，也故意不表態支持某種立場。但是若有危及政黨利益的創制案(例如1984年密西根州反稅創制案)，政黨仍可聯手反對。(註六七)大致來說，美國州級公投主要是由利益團體所策動的。雖然法律規定由人民連署策動創制複決案，但是從連署、提案、募款、訪問調查、宣傳到投票的創制程序已經專業分工，其費用更是驚人。例如1978年一個加州的「淨化室內空氣」(Clean Indoor Air)創制案的宣傳就花了700萬美元。1984年各州42個提案也花了7300萬美元。(註六八)這樣巨額費用不是一般民衆所能承擔的，故有切身利害的利益團體便成爲美國公投的推動者。但是所有利益團體不見得能平等地介入公投程序，有錢的團體或企業支助的團體較能利用公投取得不當的影響力。此外，由於公投往往訴求單一議題，於是單一議題利益團體油然而生。可是這些單一議題團體僅代表一方意見(例如，反煙害與反槍團體不大可能積極介入反墮胎公投程序)，它們也不會像政黨般平衡妥協各方利益，故公投過程成爲利害衝突的焦點，毫無轉圜餘地。Magleby曾憂心的指出，美式公投放任利益團體競逐，政黨則無法蒐集整合不同利益，政府則處處受制於不負責任的公投結果，少數權益終將受損。(註六九)

綜合上述討論，我們可以簡單歸納幾個初步結論：第一，如果國家僅允許節制式公投，則公投較易被政黨或政治人物利用來遂行其政治目的。可是即使公投程序受到節制，但公投結果仍潛藏不確定性（uncertainty），因此政黨和政治人物使用時會慎重考慮其後果。第二，如果國家也允許群眾式公投，則公投可以牽制政黨和政府的權力。可是這類公投主要影響力來自其設定議程的潛在力量。固然公投的法定效力為政府所必須遵守，但是公投程序本身的威脅力就足以使義大利國會、瑞士聯邦會議，和美國州議會採取讓步妥協的態度。從這個角度來看群眾式公投有助於迫使政府順應民意。第三，儘管群眾式公投潛在影響力頗大，但就筆者比較的五國公投經驗來看，成功的公投提案畢竟占少數，政府大多數的法案仍透過代議機關審議完成。因此若說公投削弱代議機構是言過其實。

(C)公民投票的投票率及其分佈

就五個比較的國家而言，公投之投票率並無一共同的趨勢。英國公投的投票率總是低於平民院議員選舉的投票率。依筆者計算，英國四次公投平均投票率是59%。與四次公投之前的平民院議員選舉之投票率相比，平均低了14%。這是否意謂著英國選民較不熱衷參與公投呢？或是給予議員選舉較高的重視呢？筆者以為投票率高低所代表的意義不盡相同。低投票率不見得表示不重視該項選舉，有可能是因為缺乏動員使然。尤其是比較不同時期與不同性質選舉之投票率更應特別小心，因為低投票率可能反應當時政府不受歡迎的程度，與公投議題無關。（註七十）另一個較直接的證據是觀察出席投票者對不同性質選舉之退出投票率（drop-off rate，簡稱「退投率」）。在美國，選票上通常同時印出候選人名單（先）及創制複決提案（後），以方便出席投票者一併圈選。Magleby 整理1970 - 1992年間加州、麻州和華盛頓州的退投率，發現候選人選舉之退投率約在2% - 16%之間；而創制複決之退投率卻落在8% - 17%之間。（註七一）如果與總統和州長選舉相比，州創制複決之平均退投率是14%，高出首長選舉之平均退投率約11%。這是否告訴我們選民較不熱衷公投呢？

雖然這三州公投之退投率偏高，但是其原因可能來自選票過於冗長，造成圈選疲乏（voting fatigue）的現象。例如，在1988年的總統大選，舊金山的選票除了各類候選人名單外，還包括52項不同的公投議題，於是選民由候選人部分開始圈選，到了各種不同公投提案便已經手軟疲乏了，這或許是公投退投率偏高的主因。另外，候選人選舉通常有政黨支持，故旗幟鮮明，較易選擇；反觀公投議題，政黨大多刻意迴避。選民缺乏政黨提示，必須讀完上百頁的議題簡介才知道如何去投票。在這種無助的情況下，選民乾脆就不投票了。

雖然選民退投率偏高並不定表示他們較不重視公民投票，但是如果退出公投者並非隨機分佈（randomly distributed），而是固定集中在某些人，則公投結果便不能代表多數意願，其正當性也會倍受質疑。Magleby 分析1970 - 74年 NES 資料及1976年麻州民意調查，發現教育程度低及較貧窮者比較容易退出公民投票。不過這兩類人本來就較少出席投票。因此他進一步分析8次加州大選之訪調資料，發現非白人、藍領階級、教育程度較低者，以及年齡超過65歲的人較易退出公投。但這幾類人卻不見得比一般人更輕易在候選人選舉中放棄投票。（註七二）換句話說，不在公投中投票者是有固定的一群人，尤其是教育程度越低越容易退出公民投票。Magleby 的結論令人憂心。因為如果是因公投議題太複雜困難，而令教育程度低者無法瞭解並投票，則公投結果便失去代表性；因此在某種程度上，我們不能說公投結果是全體國民的多數意願。

是否同樣的情形也發生在其他國家呢？法國第五共和公投的投票率約在37%至84.9%間。除了1972年及1988年公投外，公投投票率稍高於國會議員選舉的投票率。不過平均約有32%的公民不參與公投。如果這32%的人退出公投是因為沒有特別偏好或為了表示不滿政府，則公投結果仍具正當性。但如果退出公投是因為政治能力不足或看不懂議題無法選擇，那麼公投結果的正當性便會受到質疑了。幸好法國公投的不投票者大多屬於第一種情況。例如1972年的法國公投，62%的不投票者表示其退出公投是因為不滿政府或無特別偏好；51%的不投票者也表示對公投結果滿意。（註七三）所以在法國公投中，不投票比例偏高並不影響公投結果的正當性。

義大利公投之投票率也逐漸降低。例如，1974年離婚案公投的投票率比1972年國會大選投票率低了5%。而且這個差距不斷地擴大，一直到1990年的公投僅有43%的選民參與投票。不過1993年參與公投的比例則回升至77%，但到了1995年6月又降至57%。值得注意的是公投投票率以義大利北部和中部較高，通常比其南部的投票率約高出20%。（註七四）至於這個南北投票率的差距是否可歸咎於南北貧富不均或教育不等的現象，則有待進一步研究。正如同義大利般，瑞士公投的投票率也逐漸降低。自1940年代到1960年代，每隔10年平均投票率降低21.4%。1970 - 80年代瑞士公投之投票率總算止跌而維持在40%左右。直到1980年代末期才見回升，但1991 - 94年間其公投之平均投票率也僅達45.1%。這樣的低投票率令人懷疑瑞士公投結果是否具有正當性。因為公投的正當性是奠基在公投結果是否能反映多數意願，但是極低的投票率表示公投結果的多數往往不及50%的瑞士公民總數。幸好1985年的一項民調顯示至少有31%的瑞士公民是「經常」參與公投的投票；69%的公民較少參與投票（選擇性的出席投票）；而每年至少參加一次公民投票的瑞士公民也絕對超過40%。因此瑞士公投的低投票率可能言過其實。雖然低投票率不足為慮，但瑞士女性公民的投票率顯然低於男性的投票率。自

1971年以來男女投票率平均差距約在10%左右。不過由於瑞士女性直到1971年才取得投票權。而新選民通常投票率較低也是可以理解的。（註七五）

綜合上述討論，我們知道美英法瑞義五國公投的投票率都偏低。除法國外，其他四國之公投投票率大多低於其候選人選舉的投票率。但這並不意味著選民較不重視公投，故不願參與公投。低投票率可能是因為政黨動員不力、選民無特別偏好，或選民不滿政府施政。因此我們不能用公投的投票率低於候選人選舉投票率來證實表二第1項反對者所主張的代議式民主較公投更具正當性。但是在美國某些州公投的缺席者卻以貧窮和教育程度低的人居多，這使得公投結果嚴重扭曲而不具代表性。儘管某些人被排除在公投之外，T. Cronin 則引用民調資料指出在加州及紐澤西州仍有78%和71%的居民支持現行的創制複決制度。（註七六）另外瑞士及義大利的民意調查顯示兩國公民對現行的公投制度表示滿意。換句話說，公投制度在選民心目中仍受到相當的肯定。

(D)選民是否無知無能而不適合決定公投事務？

表二第4項反對公投者假設選民是無知無能，故不適合親自決定公共事務。可是過去投票行為研究並未對選民的政治能力下定論，因為參與政治事務的能力是相對性的問題。例如，教育程度越高，參與能力越高；公共事務越複雜，參與能力越低；公民對政治越有興趣，其參與能力也就相對提升；公民對政治越有經驗，越有資訊，越融入社經體系，其參與能力也就越高。論者以為公投給予選民最大的困擾在於公共事務的複雜性。由於公投並無政黨的鮮明旗幟來簡化選民的投票計算，故選民決策的困難度提高。往往教育程度低的人根本搞不懂公投訴求議題，再加上各方宣傳誤投選民誤投的機率大增。

可是環顧義大利及英國的公投經驗，政黨似乎仍扮演著重要角色，提供選民投票的線索。所以兩國的選民大多依其所認同的政黨推薦去投票。（註七七）反觀瑞士的公投，政黨影響力相當有限，因為只有半數的瑞士公民存有政黨偏好；其中又只有半數的政黨認同者知道政黨推薦的立場；而政黨推薦又僅是選民資訊管道之一。所以，只有12%的瑞士公民依照政黨指示來投票。（註七八）因此瑞士公民大多尋求多重管道取得公投資訊，例如，電視、報紙社論、網路、官方說明冊子與親友討論等。其中以電視和報紙為選民最重要的資訊來源。但即使綜合上述管道也只能解釋選民的一小部分資訊。Hertig 分析公投的廣告宣傳內容，發現宣傳標語與投票傾向有顯著相關。（註七九）但最近的研究則發現沒有任何一個上述的資訊管道對選民的投票決定有顯著的影響力。甚至在綜合評斷瑞士選民的參與能力時，Kriesi 指出只有一半的瑞士公民能稱得上是消息靈通且具有足夠能力參與公共事務之決策。（註八十）

就像瑞士一樣，學者對美國選民的評價也不怎麼高。過去的選舉行為研究早已發現美國選民的政治資訊不足並且也不太瞭解公共議題。V. O. Key 的研究更指出，對一般美國選民而言，政治議題並非他們主要關注焦點。（註八一）由於選民對政治缺乏興趣，故其投票決定的時機可能延後而遲疑不決。只有14%的選民表示他們是在選戰最後一週才決定投給誰。可是卻有39%的選民表示在選戰最後一週才決定如何去處理創制案。（註八二）此外，一項1978年佛羅里達州的民調也發現選民對於候選人選舉比對創制複決案更有興趣。不但如此，如果佛州選民的教育程度低於12年級、非白人，和強烈民主黨認同者，則其對兩種選舉之興趣的差異更大。換句話說，選民的政治興趣是受其教育程度高低、其族裔，和政黨認同強弱所影響。而且一般民調資料顯示，選民對一般選舉有興趣也會對創制複決有興趣；反之亦然。例如，佛州選民若表示對州長選舉沒有興趣者，則其中就有70%的人也表示對修正州憲的創制案沒有興趣。從以上的資料我們知道選民並不會因為增加了州級公投而對政治更有興趣。（註八三）因此表二第4項認為公投制度的引進可以增加選民的政治興趣是誇大其詞的說法。

不但美國選民對政治不感興趣，他們對於有爭議的公共事務及候選人選舉也一知半解的。例如，在1978年能源危機時，竟有40%的美國人不知道美國進口石油。在1976年的國會選舉，只有41%的選民能指出其選區候選人的姓名。選民對政治的無知使其投票抉擇無法稱得上是深思熟慮的決定。這種情形又以公投較嚴重，因為在公投中選民無法從候選人或政黨中尋得投票的線索（cue），因此投票抉擇所須的資訊和知識更多。這對一般選民是相當重的負擔，所以美國選民對州級創制複決案的回應是乾脆不投票或一律圈選反對。在某種程度上，選民這般的反應是理性的。對於一知半解的東西，選民不如不去碰它，或乾脆決定維持現狀。不過選民對公投議題無知的現象是因案而異。例如，1972年的選舉中67%的加州選民在選前對第9號創制案毫無所悉；同年三分之一的出席投票者，事後表示對於加州第2號創制案毫無印象。但是較有爭議的加州第13號創制案就有較多選民知道其內容。其資訊來源不外乎是報紙電視。例如，39%的加州選民表示從報紙獲知第13號創制案；36%的選民表示從電視取得相關訊息。（註八四）其他的訊息管道如親朋好友的討論和政府發行的公投議題簡介手冊等則較少被運用。不過，教育程度高的人似乎運用的管道較多，因此訊息也較靈通。

選民的訊息多寡影響其瞭解公投議題的訴求內容。但是美國選民似乎對於公投議題沒有任何強烈的看法。除了爭議較大的創制案，美國選民常常不知道選舉附帶的創制案。在爭議較大的創制案，如加州第15號創制案（核能安全創制案）大多數選民表示瞭解該案的內容。不過，知道創制案內容是一回事，將其轉化成贊成或反對的抉擇又是另一回事。往往像核能安全這種技術知識層面較高的公投議題，大多數加州民衆（約

56%)感到困惑。往往選民(約14%–18%)會錯誤的以為贊成第15號創制案就是支持核能工業的發展。其實贊成票是表示限制核能發展。而公投宣導者故意混淆視聽,也使這類的情形層出不窮。(註八五)

選民對公投議題的無知困惑很明顯地會降低其投票抉擇的明智性。據此,瑞士和美國的公投經驗似乎印證了表二第4項反對公投者的論點:即選民無知困惑故無法對公投議題做明智抉擇。雖然選民的政治資訊闕如和政治知識不足是事實,但這並不表示他們的公投抉擇就一定是不明智的。最近的研究顯示選民會使用一些「資訊捷徑」(information shortcuts)去做成政治決定,而其決定也不見得比擁有完全資訊者所做的決定來得不明智。(註八六)此外,民主政治的選舉就如同一般經濟市場般,大多數選民和消費者都是無知的。但市場的運作並不一定要靠全體消費者做出明智的抉擇,僅須一小部分的消息靈通和知識充足的消費者比價尋貨就可以使市場有效率的運作。(註八七)同理,選舉或公投也一樣,僅須一小部分的選民知道候選人優劣或瞭解議題的利益,並做出明智的決定,便可使選舉和公投有效率的運作。不但如此,Cronin的研究也發現選民的公投抉擇不見得一定損害少數人的利益,也不一定造成錯誤的政策。很多危害少數權益的創制案都在選民一律圈選「反對」之下而淘汰,從這個角度來看,公投的決定不一定是不明智的決定。(註八八)

六、結語

本文以美英法瑞義的公投實際經驗檢證其基本假設。首先,筆者發現中介機構遍存於五國的公投制度。政府及政黨不但可以策動公投,還可以過濾並審查公投。因此公投並不是想像中那般地民粹主義。其次,筆者發現公投的性質往往決定其用途。如果國家僅允許節制式公投,則公投常被政黨和政治人物利用來達成其政治目的。反觀,如果國家也允許群眾式公投,則公投可被人民利用來牽制政府和政黨濫權。而群眾式公投對政府和政黨的威脅,並不僅限於其法定效力,更在於其設定議程的能力可以迫使政府及相關團體讓步妥協。此外,雖然公投的投票率偏低,但這並不表示五國民眾不支持和不重視公投制度,蓋因投票率高低的因素複雜,無法完全歸咎於公投制度本身。美瑞義的民意調查皆顯示民眾對其現行公投制度感到滿意,故其正當性應是毋庸置疑。最後,選民參與政治的能力是有些不足。尤其是一般民眾的政治知識及資訊都無法達到公投要求的標準。但是在英義兩國政黨仍然在公投中提供選民投票的建議和線索。在瑞士及美國兩國則只能有一半(或不到一半)的選民稱得上是政治知識及資訊充足的人。但這並不表示他們的決定就一定是不明智的。選民可以運用「資訊捷徑」並簡化投票的原則(如,

不懂者不投票或一律否決)來做政治決定,其後果不見得是不明智。

當然公投也有其負作用,尤其是公投結果涇渭分明,不但無法消弭衝突,反而鼓勵對立。Butler 和 Ranney 便認為公投不適用於多種族且社會分歧的國家(瑞士是例外)。(註八九)在多方分歧的社會裡,公投並無法消除原先分歧的原因。例如1973年北愛爾蘭的公投並沒有解決北愛民間衝突。主要可能因為主張北愛與愛爾蘭共和國統一的人認為公投應該由島內全體公民表決。果是如此,則1973年北愛公投結果可能導致北愛與愛爾蘭共和國合併。可是1973年公投結果贊成北愛仍受英國管轄,故在主張統一者的眼中,1973年北愛公投並不具正當性。上例突顯公投之侷限。公投無法解決公投主體不明的爭議。誰有資格參與公投的爭議必須先行解決並且取得共識之後,公投的結果才具正當性。至於公投的拘束力自然以法律所規定為主。因此美國加州的公投結果僅對加州政府及公民有拘束力。對於美國其他各州並無效力。可是往往法定拘束力並非公投的唯一效力。如本文所述,公投的另一效力來自其設定議程的威力。於是加州的公投結果可能激發其他各州群起仿效。這種設定議程的威力是研究公投學者所應納入考慮的。最後,必須特別注意的是本文的結語深受筆者選擇的國家和比較範圍所影響,故不能視為對公投的定論。然而將本研究與 Butler 和 Ranney 的之比較研究相對照,我們可以發現其實兩項研究的結論並無太大差異,這使筆者對本研究之結語存有較大的信心。

註 釋

註 一: D. Butler and A. Ranney, *Referendum Around the World: The Growing Use of Direct Democracy* (Washington, D. C., : AEI Press, 1994), p. 258.

註 二: 從比較方法學的觀點來看,本文採取「最大差異法」(the most different system),即比較差異性最大的國家,從中汲取相同的地方。有關比較方法論,參考 A. Przeworski and H. Tenne, *The Logic of Comparative Social Inquiry* (New York: Wiley, 1970)。筆者選擇美英法瑞義五國的重要考量即是其憲政體制、政黨體系、選舉方法及政治文化均有顯著的不同。舉例而言,美國是聯邦國家的兩黨總統制,英國是單一國家的兩黨內閣制,法國是單一國家的多黨半總統制,瑞士是聯邦國家的多黨委員長制,義大利則是單一國家多黨內閣制。有關五國的憲政體制及政黨體系之分類,雖無絕對共識,但一般接受上述的分類方式,詳見 G. Sartori, *Comparative Constitutional Engineering* (New York: NYU Press, 1994); A. Lijphart, *Democracies*

(New Haven, Conn. : Yale Univ. Press, 1984) .

- 註 三： *Oxford English Dictionary* (Oxford : Oxford Univ. Press, 1989) , p. 466.
- 註 四： M. Suksi, *Bring in the People : A Comparison of Constitutional Forms and Practices of the Referendum* (Dordrecht : Martinus Nijhoff, 1993) , pp. 28 - 39.
- 註 五： D. Magleby, *Direct Legislation : Voting on Ballot Propositions in the United States* (Baltimore : Johns Hopkins University Press, 1984) , pp. 35 - 6.
- 註 六： M. Gallagher and P. V. Uleri, *The Referendum Experience in Europe* (London : Macmillan, 1996) , pp. 8 - 14.
- 註 七： G. Smith, " The Functional Properties of the Referendum, " *European Journal of Political Research* , Vol. 4, No. 1, 1976, pp. 1 - 23.
- 註 八： 筆者對公投對象的法律地位之分類點是依法案是否完成立法程序來區分。所謂完成立法程序是指完成立法權責機關的三讀程序。如果法律明文規定必須將法案付諸公民投票，才算完成立法程序，則此類強制性的公投不在本文討論之內。另外，有人以為對原法律的修正案可視為對原法律的「複決」，但筆者以為「創制」與「複決」最大的不同在於「複決」的結果是全部或部分撤銷原法律，並不制定或補充新法條，而法律修正案則是對原法律提出創新的法條，故應視為「創制」。最後，筆者也不區分否決 (rejective) 或廢除 (abrogative) 式公投。依照 Gallagher and Uleri 之分類，否決式公投是否決已完成立法但尚未執行之法律，而廢除式公投則是廢除已執行之法律。但在筆者分類中，區分點在於完成立法程序與否，故已涵蓋他們的兩種分類。筆者將其通稱為「複決」，表示對已完成立法程序但未執行之法律，或對已執行的法律，由公民投票再次進行否決。見 Gallagher and Uleri, 1996, op. cit., pp. 11 - 4.
- 註 九： 其他四個未舉辦過全國性公投的國家是印度、以色列、日本，和荷蘭。見 Butler and Ranney, 1994, op. cit., p. 4.
- 註 十： Butler and Ranney, 1994, ibid., note 1, p. 258；在美國鼓吹全國性公民投票大致可分成3期，即1890 - 1912年進步時期；1914 - 1940年之孤立時期及和平運動；1970 - 1988年之議題活躍時期。見 T. E. Cronin, *Direct Democracy* (Cambridge, Mass. : Harvard Univ. Press, 1989) , p. 164. 但鼓吹全國性公民投票也從未間斷，甚至可從網際網路找到相關團體。見 F. Zimmerman, *National Referendum Home Page*, < <http://home.ptd.net/~>

fred 〉 1997.

註十一：D. B. Magleby, “ Taking the Initiative : Direct Legislation and Direct Democracy in the 1980s, ” *PS : Political Science and Politics*, Vol. 21, 1988, pp. 601 – 2.

註十二：有關美國各州對公民投票之法律規定，參考 D. B. Magleby, *Direct Legislation : Voting on Ballot Propositions in the United States* (Baltimore : The Johns Hopkins Univ. Press, 1984) , pp. 35 – 47 ; D. B. Magleby, “ Direct Legislation in the American States, ” in Butler and Ranney, *Referendums Around the World*, op. cit., 1994, pp. 219 – 24. 根據 D. Magleby 美國州級的公投可分為直接創制 (direct initiative) 、間接創制 (indirect initiative) 、州憲法複決 (constitutional referendum) 、群眾複決 (popular referendum) 、立法機構複決 (legislature referendum) 。直接創制是指一定人數的民衆連署提出法律草案或修正案，並將其草擬的提案逕行付諸公民表決。這與筆者區分的「群眾式創制」雷同。間接創制則在付諸選民表決前允許立法機構評估提案並衡量其可行性。但是間接創制的發起人仍是一般民衆透過連署而產生的，故仍應屬於「群眾式創制」。Magleby 的群眾複決與本文的「群眾式複決」的定義相同；而立法機構複也與筆者的節制式複決相似。在此，美國州政府或議會主動將其通過之法律付諸選民來複決，至於州憲法複決則要求任何州憲法的改變必須經由公民複決的程序 (除了 Delaware 外) 。因為州憲法複決程序是強制必要的，故不在本文討論之內。

註十三：重新配置各州公投之資料取自 D. B. Magleby, 1988, op. cit., table 1, p. 601.

註十四：D. B. Magleby, 1994, op. cit., p. 225.

註十五：筆者懷疑 Magleby 文中頁225註23所使用的迴歸方程式，當連署門檻和連署地理分佈變數同時納入後，可能產生 Multicollinearity 的問題。很可能因為高連署門檻的州也同時具有連署地理分佈之規定，於是造成後者的效果被前者所吸收，故不顯著。但進一步的求證是必要的。見 D. B. Magleby, 1994, *ibid.*, pp. 225 – 6.

註十六：J. D. Gordon and D. B. Magleby, “ Pre – election Judicial Review of Initiatives and Referendums, ” *Notre Dame Law Review*, Vol. 64, 1989, pp. 313 – 34.

註十七：D. B. Magleby, “ Direct Legislation in the American States, ” in Butler

and Ranney, op. cit., 1994, pp. 227 – 8 ; D. B. Magleby, *Direct Legislation*, 1984, p. 46.

註十八：見*Pacific States Telephone and Telegraph Company v. Oregon*, 223 U. S. 118 (1912) .

註十九：見D. B. Magleby, 1984, op. cit., p. 53.

註 廿：見D. B. Magleby, 1984, ibid., p. 53 ; 有關美國「司法審查」對直接民主之影響，參考 J. N. Eule, “ Judicial Review of Direct Democracy, ” *Yale Law Journal*, Vol. 99, 1990, pp. 1503 – 89.

註廿一：A. V. Dicey, “ Ought the Referendum to be Introduced into England ? ” *Contemporary Review*, 1890, p. 505 ; p. 507.

註廿二：V. Bogdanor, “ Western Europe, ” in Butler and Ranney, 1994, op. cit., pp. 36 – 8.

註廿三：V. Bogdanor, 1994, ibid., pp. 38 – 42.

註廿四：見D. Balsom, “ The United Kingdom : Constitutional Pragmatism and the Adoption of the Referendum, ” in M. Gallagher and P. V. Uleri ed., *The Referendum Experience in Europe*, op. cit., 1996, pp. 209 – 25.

註廿五：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.

註廿六：V. Bogdanor, “ Western Europe, ” in Butler and Ranney, 1994, op. cit., pp. 47 – 50.

註廿七：法國第五共和憲法第53條規定任何的割讓、交換或增加領土都必須經人民同意始得生效。第86條則規定對法蘭西國協會員國地位之改變必須經由會員國當地公民投票認可才行。V. Bogdanor, 1994, ibid., p. 50. 但是法國第五共和憲法第77至87條有關國協部分已於1995年8月4日透過修憲程序予以廢除。特別感謝審查者就此之指正。

註廿八：V. Bogdanor, 1994, ibid., p. 52.

註廿九：見K. W. Kobach, “ Switzerland, ” in Butler and Ranney, *Referendums Around the World*, 1994, op. cit., pp. 98 – 9.

註 卅：A. H. Trechsel and H. Kriesi, “ Switzerland : the Referendum and Initiative as a Centrepiece of the Political System, ” in M. Gallagher and P. V.

Uleri, *The Referendum Experience in Europe*, 1996, op. cit., pp. 185-6.

註卅一：瑞士共有26個邦，其中有6個邦是半邦（half-cantons），其投票權值為正常邦的一半。因此過半數的邦同意是指12個邦以上同意才能修改憲法。見 K. W. Kobach, 1994, op. cit., note no. 4, p. 103.

註卅二：K. W. Kobach, 1994, op. cit., p. 103.

註卅三：K. W. Kobach, 1994, ibid., p. 103.

註卅四：H. Kriesi, 1996, op. cit., pp. 186-90.

註卅五：P. V. Uleri, "Italy: Referendums and Initiatives from the Origins to the Crisis of a Democratic Regime," in M. Gallagher and P. V. Uleri, *The Referendum Experience in Europe*, 1996, op. cit., p. 106.

註卅六：P. V. Uleri, 1996, ibid., pp. 108-9; V. Bogdanor, "Western Europe," in Butler and Ranney ed., 1994, op. cit., pp. 62-3.

註卅七：P. V. Uleri, 1996, ibid., p. 108; V. Bogdanor, 1994, ibid., p. 62.

註卅八：D. Stockton, *The Classical Athenian Democracy* (Oxford: Oxford Univ. Press, 1990); R. A. Dahl, *Democracy and its Critics* (New Haven, Conn.: Yale Univ. Press, 1989).

註卅九：支持直接民主或公民投票的人非常多。較著名的如 Jean-Jacques Rousseau, Thomas Jefferson, 和 Benjamin Barber 等。見 E. Barker ed., *Social Contract: Locke, Hume and Rousseau* (New York: Oxford Univ. Press, 1962); S. K. Padover ed., *Thomas Jefferson on Democracy* (New York: New American Library, 1939); B. Barber, *Strong Democracy: Participatory Politics for a New Age* (Berkeley: Univ. of California Press, 1984).

註四十：反對直接民主或公民投票者也非常的多。較著名的如 Robert Michels, James Madison, Giovanni Sartori 等。見 J. Madison, *The Federalist, No. 10* (London: Dent, 1787-8/1911); R. Michels, *Political Parties: a Sociological Study of the Oligarchical Tendencies of Modern Democracy* (New York: Dover Publication, 1959); G. Sartori, *The Theory of Democracy Revisited* (Chatham, NJ: Chatham House, 1987).

註四一：有關議員的角色，參考 H. F. Pitkin, *Representation* (New York: Atherton Press, 1969); E. Burk, "Speech to Bristol Constituents," in J. Prior ed., *Burke's Works* (London: Bell and Daldy, 1871), Vol. 1, p. 446.

- 註四二：I. Budge, *The New Challenge of Direct Democracy* (Oxford : Polity Press, 1996), pp. 59 – 83.
- 註四三：R. Dahl, *Polyarchy* (New Haven, Conn. : Yale Univ. Press, 1971) ; R. Dahl, *Democracy and Its Critics* (New Haven, Conn. : Yale Univ. Press, 1989) .
- 註四四：F. Zimmerman, “ National Referendum Homepage, ” 1997, 《 <http://home.ptd.net/~fred/> 》 ; C. F. Arterton, *Teledemocracy : Can Technology Protect Democracy* (Newbury Park, CA : Sage Publication, 1987) .
- 註四五：K. Arrow, *Social Choice and Individual Values* (New York : Wiley, 1951) .
- 註四六：R. D. McKelvey, “ Intransitivities in Multidimensional Voting Models and Some Implications for Agenda Control, ” *Journal of Economic Theory*, Vol. 12, 1976, pp. 472 – 82.
- 註四七：見 I. Mclean, *Democracy and New Technology*, (Cambridge, Polity, 1989), p. 135.
- 註四八：W. H. Riker, *Liberalism Against Populism* (San Francisco : Freeman, 1982), pp. 1 – 25 ; pp. 97 – 118.
- 註四九：N. Schofield, *Social Choice and Democracy* (Berlin : Springer – Verlag, 1985) .
- 註五十：C. Krauthammer, “ An Orwellian Assault on Democracy, ” *Time*, Vol. 148, No. 26, December 9, 1996, 《 http://pathfinder.com/@@DIF*OAAQArBXT*8v...tic/1996/961209/essay.an_orwellian.html 》 .
- 註五一：見 D. Magleby, “ Taking the Initiative : Direct Legislation and Direct Democracy, ” *PS – Political Science & Politics*, Vol. 21, No. 3, 1988, pp. 600 – 11.
- 註五二：P. V. Uleri, “ Italy : Referendums and Initiatives from Origins to Crisis of a Democratic Regime, ” in M. Gallagher and P. S. Uleri, *The Referendum Experience in Europe*, 1996, op. cit., p. 106.
- 註五三：見 D. Magleby, 1984, op. cit., p. 53.
- 註五四：D. Balsom, “ The United Kingdom : Constitutional Pragmatism and the Adoption of the Referendum, ” in M. Gallagher and P. V. Uleri, *The Referendum Experience in Europe*, 1996, op. cit., pp. 209 – 25.

- 註五五：P. V. Uleri, "Introduction," in Gallagher and P. V. Uleri, 1996, *ibid.*, p. 7.
- 註五六：黃偉峰，「評析一九九七年蘇格蘭及威爾斯公民投票的結果和意涵」，台灣時報，1997年9月22日，3版。
- 註五七：“The 1979 Referendums,” 〈<http://www.bbc.co.uk/politics97/d...ing/79referendums.shtml/#scotland>〉。
- 註五八：L. Morel, "France: Towards a Less Controversial Use of the Referendum," in Gallagher and P. V. Uleri, *The Referendum Experience in Europe*, 1996, *op. cit.*, pp. 72–75.
- 註五九：法國公民在1969年公投否決 De Gaulle 提案，故使其下台；1992年法國公民僅以51% v. 49%的些微差距通過馬約，故使 Mitterrand 顏面盡失。V. Bogdanor, "Western Europe," in Butler and Ranney ed., *The Referendum Around the World*, 1994, *op. cit.*, pp. 33–61.
- 註六十：V. Bogdanor, 1994, *ibid.*, p. 62；P. V. Uleri, 1996, *op. cit.*, p. 108.
- 註六一：P. V. Uleri, 1996, *op. cit.*, pp. 115–7.
- 註六二：最常見的政府讓步妥協方式是提出直接或間接的「相對提案」去符合部分公投訴求。K. W. Kobach, "Switzerland," in Butler and Ranney ed., *Referendums Around the World*, 1994, *op. cit.*, pp. 146–8.
- 註六三：L. Neidhard, *Plebiszit und Pluralit* (re Demokratie (Bern: Francke, 1970)；筆者引自 A. H. Trechsel and H. Kriesi, "Switzerland: the Referendum and Initiative as a Centrepiece of the Political System," in Gallagher and Uleri ed., *The Referendum Experience in Europe*, 1996, *op. cit.*, p. 192.
- 註六四：見 Trechsel and Kriesi, 1996, *ibid.*, p. 193.
- 註六五：見 I. Budge, 1996, *op. cit.*, p. 91.
- 註六六：D. B. Magleby, "Direct Legislation in the American States," in Butler and Ranney ed., *Referendum Around the World*, 1994, *op. cit.*, p. 239；D. O. Sears and J. Citrin, *Tax Revolt: Something for Nothing in California* (Cambridge, Mass.: Harvard Univ. Press, 1985), pp. 261–63.
- 註六七：I. Budge, 1996, *op. cit.*, p. 91.
- 註六八：D. B. Mayleby, "Taking the Initiative," 1988, *op. cit.*, p. 605.
- 註六九：D. B. Mayleby, *Direct Legislation*, 1984, *op. cit.*, pp. 188–9.

- 註七十：有關投票率高低所代表的意涵，參考黃偉峰，「次級選舉理論與歐洲議會選舉：英國經驗資料之檢證」，歐美研究，第廿七卷第四期，1997年12月，頁199-232。
- 註七一：D. B. Magleby, "Direct Legislation in the American States," in Butler and Ranney ed., 1994, op. cit., pp. 103-111.
- 註七二：D. B. Magleby, *Direct Legislation*, 1994, op. cit., pp. 103-111.
- 註七三：L. Morel, 1996, op. cit., pp. 75-6.
- 註七四：A. V. Uleri, "Italy," 1996, op. cit., pp. 117-8.
- 註七五：K. W. Kobach, "Switzerland," 1994, op. cit., pp. 134-40.
- 註七六：T. Cronin, *Direct Democracy: The Politics of Initiative, Referendum, and Recall* (Cambridge, Mass.: Harvard Univ. Press, 1989), pp. 233-4.
- 註七七：D. Balsom, "United Kingdom," in Gallagher and Uleri ed., 1996, op. cit., p. 217; A. V. Uleri, "Italy," 1996, op. cit., p. 120.
- 註七八：A. H. Trechsel and H. Kriesi, 1996, op. cit., p. 199.
- 註七九：H. P. Hertig, "Volksabstimmungen," 1984; 筆者引自 Trechsel and Kriesi, 1996, *ibid.*, p. 199.
- 註八十：Trechsel and Kriesi, 1996, *ibid.*, p. 197.
- 註八一：V. O. Key, Jr., *American State Politics: An Introduction* (New York: Allred A. Knopf, 1956); A. Campbell, P. E. Converse, W. E. Miller and D. E. Stokes, *The American Voter* (New York: John Wiley and Sons, 1960).
- 註八二：D. B. Magleby, *Direct Legislation*, 1984, op. cit., p. 124.
- 註八三：D. B. Magleby, 1984, *ibid.*, pp. 124-5.
- 註八四：D. B. Magleby, 1984, *ibid.*, pp. 128-31.
- 註八五：D. B. Magleby, 1984, *ibid.*, pp. 139-44.
- 註八六：S. Popkin, *The Reasoning Voter* (Chicago: Chicago Univ. Press, 1991).
- 註八七：P. Teske, M. Schneider, M. Mintrom and S. Best, "The Empirical Evidence for Citizen Information and a Local Market for Public Good Response," *American Political Science Review*, Vol. 89, No. 3, 1995.
- 註八八：T. Cronin, *Direct Democracy*, 1989, op. cit., pp. 60-89; pp. 90-124.
- 註八九：Butler and Ranney, 1994, op. cit., pp. 258-63.

Examining the Theoretical Hypotheses of Referendum through Comparative Empirical Research: A Five-Nation Comparison

Wei-Feng Huang

Abstract

Arguments for and against referendum are often based on certain theoretical hypotheses of its practice. However, very little empirical work, with the exception of a few case studies, has been done to test these hypotheses. As a result, the merits and defects of referendum are still in dispute. In this paper, I compare referendum experiences of Switzerland, France, Italy, Britain, and the United States. Based on these experiences, I examine various hypotheses of referendum. I find that referendums in these five countries are often mediated by governments or parties, which help to contain the populist impulses of the masses. In addition, I argue that the impact of referendums often extend beyond their legal premises. As a result, I suggest that more attention should be paid to the agenda setting effect of referendum.

Keywords: popular referendum, controlled referendum, agenda setting, consociational democracy, voting fatigue

審查意見答覆

審委意見(一)

1. 作者在 P. 13 中提到「誰有資格參與公民投票」以及「公投拘束力問題」均為探討公民投票非常重要的問題，作者在此僅提及「留待結語稍做說明」，但在結語中作者僅說到「誰有資格參與公投的爭議必須先行解決並且取得共識之後，公投的結果才具合法性」（P. 21），等於沒有回答上述二個問題，盼望作者能做較多補充，因為此二問題均為反對公投者常提出之質疑，不能不加以處理。
2. 作者在文中多處提及「合法性」（如 P. 18）按其用法推論，應指 *legitimacy*，但該字在中文翻譯中，應譯為「正當性」較為合適，以有別於 *legality*。
3. P. 8 中提到 171~1995 義大利人民提出 75 次公投中有 % 為憲法法院所不許，但在 P. 14 中卻說 75 次中有 37 件（近半數）為憲法法院所不准，二者似有矛盾。
4. 作者在 P. 13 中提及「在表決人數和選項眾多的情況下，循環多數發生的機率非常的高」，事實上循環多數發生的機率與選項多寡較有關，與表決人數多寡關係不大，請參見 Robert Abrams, *Foundations of Political Analysis: An Introduction to the Theory of Collective Choice*, NY: Columbia Univ. Press, 1980, p. 92.
5. 在 P. 14 中，作者以美國的司法審查為例，來證明少數的權益在公投後仍可得事後的保障，此種論點可能僅係由個案中所得的結論，並不足以推翻反對論點的第七項，例如英國即無司法審查制度，少數的權益又如何得到保障？

審委意見(二)

一、錯字部份：

- (1) 第三頁第四行之「僅管」應改為「儘管」；
- (2) 第三頁倒數第八及第九行之「付上」應改為「附上」；
- (3) 第十二頁第十六行的「普級」應改為「普及」；
- (4) 第十八頁倒數第二行的「意謂」應改為「意味」；
- (5) 本文中多處地方提到「越來……越」（如：P. 18, P. 19），似應將「越」改為「愈」。

二、補充或誤解部份：

- (1)第五頁倒數第一行提到法國第五共和憲法第86條亦有公民複決之規範。事實上。法國憲法第十三章（第77至87條有關國協部份）已於1995. 8. 4經修憲程序予以廢除，請作者修正內文，或於註27補充說明。
- (2)第六頁第一段作者提到的「不論總統或國會議員所提的修正案必須經兩院同意才能付諸公民表決，……因此是否付諸公民表決完全操縱在參議院之手，……」。此段有語意不明之處，亦不完全符合事實。原因：(A)作者所指「法國政府通常掌握國民會議多數」的政府指的如係法國總統，那麼法國「左右共治時期」掌握國民議會多數的政黨未必與總統同屬一黨，社會黨密特朗總統與右派聯盟席拉克總統的「左右共治時期就產生此類例子；如果作者認為內閣代表政府，那麼總統所屬之政黨必然會掌握國民議會多數，作者無須彙述，特別是戰後迄今的法國參議院，右派聯盟始終掌握多數議席；(B)法國兩院通過的法案係提交公民複決的必要條件之一，卻不一定是公投的唯一要件，例如1995法國有關社會福利法案經國民議會通過並準備交付公民複決，但總統卻以兩院聯席會議的方式（未經公民複決）予以通過，這點作者於後文曾經正確地提到過。因此，作者用「……是否付諸公民表決完全操縱在參議院之手」的語句，似有斟酌之必要；換言之，如依審查意見 A 所述，無論是社會黨掌握國民議會多數，或兩院多數皆為右派聯盟所主導，理論上法國是否付諸公民表決，未必「完全操縱於參院之手」。
- (3)第六頁倒數第四行提到瑞士的「一般大會」（德文應是 Landgemeinde，而非作者寫的 Landsgemeinde）。據審查者所瞭解，此 Landgemeinde 係指居民在兩千人以下的鄉鎮，因此譯為「一般大會」較不妥當，建議修訂為「鄉鎮民大會」。
- (4)第七頁第十四行 Constitutional Assembly 建議作者譯為「憲法會議（或大會）」，一如我國國民大會（National Assembly）。此處作者將 Assembly 譯為「議會」雖無錯誤，但如譯為「會議」或「大會」可與法國國民議會（National Assembly）有所區別，因為它終究不是國會機關。其次，同頁的 Federal Assembly 似亦可譯為「聯邦會議」或「聯邦大會」。
- (5)第八頁第十八行作者提到義大利憲法有關公投規定所翻譯的「五個區域政府」似乎是「五個區域議會」（同第9及13頁；另請參閱義國1993最新修訂後之憲法條文所用名稱是 five regional councils）。此外，義國憲法第132條規定之公投要件，亦非作者僅作簡單之詮釋，根據該項規定：(A)如有代表居民三分之二以上之鄉鎮議會要求合併或設置新區域，且經當事居民公民投票通過，得徵求鄉鎮議會

意見後，依法行之；(B)省級行政區亦復如此。建議作者補充說明。

(6)第二十二頁第二十四行作者提到「瑞士及美國有一半的選民稱得上是政治知識及資訊充足的人，但這不表示他們的決定就不一定是不明智的」，就邏輯而言，此處是否應改為「……是明智的（刪掉「不」字），請作者再查。

論文評審意見的答覆

非常感謝兩位匿名評審人精闢及細心的指正，使作者免於許多誤謬。有關評審人的諸多指教，筆者已逐一加以改正。以下僅就幾點評審意見簡單之答覆。

首先就審查委員(-)之第一點意見，筆者的確未在文章結尾再做說明。有關公投拘束力部份已於正文補充。就公投資格而言，文中第四頁曾提及有關北愛爾蘭在1973年舉行之公民投票，並不為信仰天主教之北愛人所接受，甚至為其所杯葛，故投票率僅達58.6%。雖然公投結果決定北愛仍受英國管轄，但這個結果只不過是再次宣示1920 - 21年愛爾蘭疆界重劃之結果，其正當性備受質疑。因此1973年之公投並無法根絕日後北愛衝突。這個例子突顯出北愛公投的侷限，因為主張統一的北愛爾蘭人可能認為愛爾蘭之前途應由愛爾蘭島全體住民決定。果是如此，則1973年之公投結果可能導致北愛與愛爾蘭共和國合併。因此當參與公投之公民範疇仍有爭議時，公投結果並不能解決該爭議，而其正當性也會受到挑戰。筆者認為誰有資格參與公投之爭議必須透過政治協商於公投之前加以解決。而並非由公投本身來解決。至於公投資格爭議如何解決是另一研究重點，本文因篇幅所限並不打算處理，留待後文再叙。

其次，就審委意見(-)第五點，筆者已於正文加以限制。因此已改成「故表二第七項少數權益在有司法審查的國度裡仍可以得到事後……」。有關審委意見(二)第二點，筆者同意評審在此處的批評。的確文字表達上有不明之處。有關「是否付諸公民表決完全操縱在參議院之手」一句是措詞太強烈。擬將上下句改為：「由於組閣的政府通常掌握國民議會之多數，故是否付諸公民表決還須參酌參議院之意見。此外，當總統與組閣的總理分屬不同政黨時，則修憲訴諸公投的障礙更多。……」

最後，其餘錯字重覆之處皆以修正，如仍有疑義，請學界先進不吝指正。