

# 德國公民投票制度的發展

湯 紹 成

(政治大學國關係研究中心  
第一研究所副研究員)

## 摘 要

與其他歐洲先進國家相比較，德國的民主經驗比較短暫。雖然如此，一九一九年的威瑪憲法卻是當時一部相當民主的憲法，創制與複決權的納入也是其主要的因素之一。不幸的，當時威瑪時代的民主條件不夠成熟，使得直接民權的效果弊多於利，終於形成獨裁。希特勒掌權之後，更是濫用公民投票，以助長他獨裁的氣焰，對內鞏固其權力，對外進行擴張，結果造成了德國的戰敗與極為重大的創傷。

基於獨裁與戰敗的痛苦經驗，在戰後的西德制憲會議中，各方均極力反對全國性公民投票，以至於未納入西德基本法，只有幾個邦的憲法中有相關的規定。以各政黨而言，比較保守的基民盟與基社盟堅決反對公投，自民黨與社民黨居中，部分贊成部分反對，而綠黨與民社黨則極力贊成。直至一九九〇年統一之後，德國再度擁有完整的主權，直接民主的聲音才逐漸擴大。雖然如此，基於修憲的三分之二高門檻，公投入憲的可能性尚低。

關鍵詞：威瑪憲法、公民投票、人民創制、人民複決、民意諮詢、德國基本法

\* \* \*

## 壹、前 言

公民投票的歷史久遠，不少歐洲國家都有相當的經驗，而德國的經驗則始於一九一九年的威瑪共和。因此，公民投票在德國有那些形式？實際施行的狀況如何？其正面與負面的影響為何？二次戰後，西德基本法並未將全國性的公民投票納入，只有幾個邦憲法中有相關的規定，其原因為何？在西德的發展如何？各方正反意見為何？自一九九〇年德國統一以來，公民投票式的直接民主再度受到重視，公投是否會入憲？國會是否會通過聯邦公投法？這都是本文探討的主題。而本文只以德國全國性公投為研討對象，地方性公投則從略。



## 貳、威瑪共和與希特勒時代

一九一九年德國的威瑪憲法是當時世界上一部十分民主的憲法，在其前言中就強調了該憲法由全德人民所共同制定的特質，切斷了德國君主制度的傳統，而其中第一條也聲明德國的國體是共和體制，以及國家的權力出自人民等等原則。<sup>①</sup>因為威瑪的制憲先賢們大多認為，只要在國會中具有相當的多數，憲法還是可以被修改得面目全非，甚至君主專制的制度也將會再度復辟。因此，為保障新建立的制度，直接民權是一種有效的制衡與穩定的力量，在該憲法諸多民主的要素當中，所謂人民複決（*Volksentscheid*）與人民創制（*Volksbegehren*）的制度，也是其中要項之一。<sup>②</sup>

再者，當時威瑪的制憲者擷取了美國的總統制、法國的內閣制與瑞士直接民主的經驗，希望在總統與議會之間取得一個平衡點，以避免權力向一方傾斜，而且當兩者產生矛盾時，可由人民的創制與複決做出最後的定奪，<sup>③</sup>此乃該憲法引進直接民權的基本論點，設想十分周延。威瑪憲法第73條規定，總統、三分之一的國會議員或由十分之一合格的選民，經由人民創制的方式，都可以提出對於法案的複決。而有關預算、租稅與俸給等條例，則非經總統的同意，不得交付複決。同時威瑪憲法第74條也規定，當國會的下院（*Reichstag*）與上院（*Reichsrat*）對於法案無法達成協議時，人民複決則是最後的仲裁，可見創制與複決權在威瑪憲法中的重要性。除此以外，該憲法第76條則規定，人民也可以經由創制與複決兩權的行使來修改憲法。

另外，在此必須說明，所謂公民投票（*Volksabstimmung*），是公民對於所有議題的意見表達，是所謂的原權（*Urrecht*）或制憲權（*pouvoirs constituants*）。而創制與複決兩權，則必須依照憲法與法律的規定來行使，是種憲法所賦予的權力（*pouvoirs constitues*），也是屬於體制內的權力。但是從另一個角度觀之，公投是一個廣泛的集合名詞，既然是公民意見的表達，它也可以涵蓋創複兩權。還有值得注意的，則是所謂公民投票動議權的問題。<sup>④</sup>一般而言，動議可由人民或政府機關提出，而後者則包括總統、內閣與國會等三個機關。若由人民發動，則主要的對象是政府機關，多半是針對內閣與議會。而政府機關所發動的公投，則主要是尋求人民對於政府內部糾紛的仲裁，比如國會上下議院或議會與內閣之間無法解決的問題。在此所要強調的

註① Hand Bold, *Deutsche Verfassungsgeschichte, Bd. 2. Von 1806 bis zur Gegenwart* (Muenchen: dtv Verlag 1990), pp. 235~236.

註② Hand Bold, *Deutsche Verfassungsgeschichte*, p. 236; *Alle deutschen Verfassungen* (Muenchen: Goldmann Verlag, 1985), pp. 111~112.

註③ Karsten Bugiel, *Volkswille und repraesentative Entscheidung: Zulaessigkeit und Zweckmaessigkeit von Volksabstimmung nach dem Grundgesetz* (Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft, 1991), pp. 186~189.

註④ Hartmut Maurer, *Plebiszitaere Elemente in der repraesentativen Demokratie* (Heidelberg: C.F. Mueller Verlag, 1997), pp. 2~3; Karsten Bugiel, *Volkswille und repraesentative Entscheidung*, pp. 71~78.



是，若由議會發動公投，則也是保障少數黨訴求民意的機會。

實際上，在威瑪共和時期，總共有八次人民創制議案的提出，其議題包括土地改革、貴族的財產充公以救濟弱勢團體、減輕通貨膨脹的後果、反對建造鐵甲船、反對高額賠償的楊格計畫（Young Plan）等等。<sup>⑤</sup>可是，這幾次的創制案都未能通過，不是在提出時就被政府相關機關以不合法為由予以拒絕，就是審核通過後未能獲得 10% 的公民連署，或者是在第三關複決時未能超過半數的門檻。除了創制案提出過程中的巨額開銷以外，民衆對於議題的冷淡反應，是導致提案失敗的主因。

直至今日為止，德國大多數法政學者都認為，威瑪共和時期直接民權的經驗，弊多於利。<sup>⑥</sup>首先，提案者對於所提出的議題宣導不夠，因而民衆瞭解有限，同時，民衆對於議題又只有是與否的選擇，缺乏妥協，難於定奪。此外，一般人民認為，就算動議通過之後，也不知政府如何執行，因為這些議案都是針對政府而來，有些政府反對，有些政府根本無能為力。結果，社會上分歧與對立的意見日益尖銳，使得創制與複決權的行使，不但未能達到輔助代議政治不足的效果，反而給予煽動者很大的活動空間，此兩權並淪為反對黨攻擊政府的利器，成事不足，敗事有餘，終於加速了威瑪共和體制的瓦解。

當一九三三年希特勒掌權之後，他為了鞏固個人的統治以及納粹政府的專制與極權體制，也曾採用了公民投票。<sup>⑦</sup>納粹黨先通過所謂的公投法（Gesetz ueber Volksabstimmung, 1933. 7. 14.），以取得合法性以及行使公投的權力。該法第一條就規定，政府得以對其政策提出所謂的民意諮詢（Volksbefragung），政府同時也可藉此立法，此乃有別於威瑪時代主要由人民發動的精神。隨後，希特勒曾於當年年底將國會解散並舉行改選，同時他還將月前退出國際聯盟此一外交議題的公投與國會選舉合併舉行。此乃明顯的企圖以他的個人領導魅力以及國外的壓力，來達到他獨裁的目的，而公投的結果正好符合他的企圖，因此，國會得以依照他的意願重新改選，德國也從此退出了國際聯盟。

次年八月，在當時德國總統興登堡（Paul von Hindenburg）去逝的前一天，內閣就已經完成了總理與總統的職位合一的行政程序。兩週後，希特勒假其深厚的民意基礎，將此一程序訴諸公投，再度獲得絕大多數民衆的支持，成功地把自己送上了國家權力的高峰，完成了他獨裁專制的最終目的。<sup>⑧</sup>

第三個實例，則是希特勒為了滿足其向外擴張的野心，繼續不斷地煽動百姓，並

註⑤ Karsten Bugiel, *Volkswille und repraesentative Entscheidung*, pp. 190~200.

註⑥ Karsten Bugiel, *Volkswille und repraesentative Entscheidung*, pp. 205~207.

註⑦ Hand Bold, *Deutsche Verfassungsgeschichte*, p. 263, pp. 270~271; Michael Ruck, "Fuehrerabsolutismus und polykratisches Herrschaftsgefuege - Verfassungsstrukturen des NS-Staates," in Karl Dietrich Bracher, Manfred Funke, and Hans-Adolf Jacobsen, eds., *Deutschland 1933~1945: Neue Studien zur nationalsozialistischen Herrschaft* (Bonn: Bundeszentrale fuer politische Bildung, 1992), pp. 32~56, 見 pp. 32~33; Eberhard Alleff, *Das Dritte Reich* (Hannover: Fackeltraeger Verlag, 1970), p. 46.

註⑧ Karsten Bugiel, *Volkswille und repraesentative Entscheidung*, pp. 249~250.



於一九三八年四月再度以公民投票的方式，希望民衆來肯定他月前併吞奧地利的正當性。<sup>⑨</sup>希特勒此舉則是明顯的向國際社會宣示，在他的領導下，納粹政府的政策是受到德國人民絕對支持的。結果，也正如其所料，德國人民再度肯定他的政策，不久，納粹的軍隊就占領了奧地利，因而助長了二次大戰的爆發。

由此可見，希特勒時代的公投都是由政府發動，也都是將已成爲事實的政策，事後再來尋求民衆背書，而且也都達到目的，並助長了獨裁者的聲勢。<sup>⑩</sup>這與威瑪時期，由人民團體或在野黨發動的創制複決兩權而都未能成功，有明顯的區別。此外，當時德國受到世界經濟不景氣的打擊嚴重，凡爾賽條約的種種限制與巨額賠償的強大壓力也達到高峰，因而人民同仇敵愾的心理極爲強烈，對內祈求救世主的民意高漲，對外政策上的團結一致性也極高。希特勒巧妙地運用這股民氣以鞏固其權力，並達到獨裁與擴張勢力的目的，是當時公投的一大特色。再者，在公投議題的設計與措詞上，希特勒更是極盡聳動之能事，激發了民衆強烈的民族意識，這也是他成功地操縱民意的原因之一。

### 參、戰後制憲時期

一九四五年第二次世界大戰結束，德國人民的身家財產受到巨大的創傷，國家也遭到被占領的命運。在盟軍的監督之下，西德的制憲先賢未將全國性的公民投票制度納入基本法。基本法第20條第2款規定：所有的國家權力由人民產生。人民可經由選舉與表決（*Abstimmung*）以及特別的立法、行政與司法機關來執行。相對的，依照基本法第29與第118條的規定，<sup>⑪</sup>只准予各邦在變更行政區或是建立新邦的問題上行使複決，或者由分佈在幾個邦的新移民或經濟地區建立新邦時，可經由創制的方式，提出所謂的民意諮詢，以達到複決建立新邦的法律之目的。

由此可見，基本法之中所規定的複決案範圍極爲有限，而各邦的邦憲法中則或有創制與複決的規定，其決定具有法定的拘束力。與此有別的，則是所謂的民意諮詢，其特色則是並不一定具有法定的拘束力，但可以作爲政府施政的參考，只是其議題僅侷限於地方。

上述基本法的安排，有以下幾種考量。<sup>⑫</sup>首先，最重要的原因當然是爲了避免希特勒獨裁的歷史重演，當時在制憲會議中，不少議員都認爲公民投票是煽動家的最佳利器，不得入憲。此外，當時德國戰後的情勢混亂，國內百廢待興，同時，自東歐地區遽然湧進數百萬難民，自然不利於討論公民投票入憲的問題。再者，當時蘇聯所占

註⑨ Hand Bold, *Verfassungsgeschichte*, pp. 270~271.

註⑩ Karsten Bugiel, *Volkswille und repraesentative Entscheidung*, pp. 248~249.

註⑪ Konrad Loew, *Der Staat des Grundgesetzes* (Muenchen: Bayerische Landeszentrale fuer politische Bildungsarbeit, 1995), pp. 219~224.

註⑫ Hartmut Maurer, *Plebiszitaere Elemente in der repraesentativen Demokratie* (Heidelberg: C.F. Mueller Verlag, 1997), pp. 11~15.



領的德東地區，也正在做權力的重整以及舉行人民民主式的選舉，爲了防堵共產勢力的滲入，制憲議員們多半都反對公民投票。最後，這些制憲議員們也大都認爲，德國人民的民主經驗不足，爲求西德戰後民主政治的穩定發展，全國性的直接民權並不適宜。

## 肆、冷戰時期

雖然基本法當中並無全國性公民投票的規定，可是早在一九五〇年七月，德國就舉行了第一次有關全國性事務的民意諮詢，其主題是有關於歐洲整合與建立歐洲聯盟的問題。<sup>⑬</sup>由於當時戰後各國百廢待興，歐洲整合的聲浪高漲，德國的各大政黨對此一議題幾乎沒有反對的意見。因此，經由「德意志歐洲運動理事會」（Deutscher Rat der Europäischen Bewegung）的發動，以德國一個鄉下小城市布埃薩（Breisach）以及一個中型的工業城卡斯棹饒克色（Castrop-Rauxel）爲代表，來舉行民意諮詢，結果，投票率高達 73%，其中 96% 對於該議題表示贊成，聯邦政府也接受此議題的內容爲參考。

在幾乎同一時間韓戰爆發，歐洲各國備感威脅，德國內部也因而開始討論重新建軍以及聯邦軍（Bundeswehr）的核子武裝問題。面對民衆普遍反戰的心理，德國共產黨（Kommunistische Partei Deutschlands, KPD）認爲有機可趁，特別提出對於重新建軍的民意諮詢。<sup>⑭</sup>但是，聯邦政府認爲，德共將藉此項活動危害德國自由與民主的秩序，並將有利於共產黨的滲透，因而予以制止。雖然如此，不少的地區仍然照常進行了此項民意的諮詢，最後，乃由法院以同樣的原因判決此次活動的目的違憲，才結束了這次的爭議。

五〇年代下旬，德國社會各界強烈反對核子武裝，在野的社會民主黨（SPD）認爲他們的反核意見獲得多數民意的支持，因而在國會中提出反核的民意諮詢案。<sup>⑮</sup>社民黨強調，民意諮詢只是提供給政府做參考，並無法律拘束力。但是，其用意路人皆知，他們當然希望能藉此改變政府的政策，以利下次選舉。執政黨洞悉社民黨的企圖並認爲，在民主政治中，人民是主權者，不得任意諮詢，反之，人民一旦表達意見，則必須具有法律拘束力。因此，此一法案在國會中並未通過。

在德國政府以及司法機關同聲反對公投的情況之下，聯邦國會也在一九七六年成立一個調查委員會，<sup>⑯</sup>並也以議會民主方式優於直接民主，公民投票對於社會的分裂力量不小，對於代議政治的助益反而不大爲由，反對公民投票。因此，公民投票在六〇與七〇年代幾乎已被消音，根本已經不成爲一個政治議題。

直至七〇年代末期，當德國政府面臨駐紮北約的巡弋飛彈問題時，社會上強烈的

註⑬ Karsten Bugiel, *Volkswille und repraesentative Entscheidung*, pp. 40~41.

註⑭ Karsten Bugiel, *Volkswille und repraesentative Entscheidung*, pp. 44~46.

註⑮ Karsten Bugiel, *Volkswille und repraesentative Entscheidung*, pp. 52~54.

註⑯ Karsten Bugiel, *Volkswille und repraesentative Entscheidung*, pp. 57~58.



反對聲浪再起。以主張反核與環保起家的綠黨，則以戰爭與和平的基本人權為由，在聯邦國會中提出反對駐紮飛彈的民意諮詢。可是，當時執政的社民黨與自民黨的聯合政府，則以上述聯邦國會調查報告的立場為由，予以反對，同時也強調，若要人民對此議題表達意見，也就是要人民為此負責，人民願意表達意見，但是如何期盼人民對此負責？所謂大家負責就是無人負責，相對的，政府是否因此不必對此事負責？

由以上冷戰時期德國公民投票的發展可以得知，這些公投的議題都是直接攸關百姓生命安全的重大議題，在野黨因而企圖利用社會上反對的力量，來改變政府的政策，其中只有一九五〇年關於歐洲整合與建立歐洲聯盟的問題是各黨的共識，政府因勢利導，以增加其公信力。除此以外，政府、國會與司法機關則多口徑一致地予以反對，這主要也是基於威瑪與希特勒時期公投的負面經驗，以及聯邦基本法是以代議政治為基礎，並且多數學者與政治人物都認為，代議政治優於直接民權，同時也為了避免政府與直接民意對立的困境所致。

## 伍、各政黨立場

如今，在此二次大戰結束半個世紀後的後冷戰時期，歐洲的情勢也有很大的改變，其中最重要的發展之一就是歐洲整合的問題。在此整合過程當中，歐洲聯盟的各會員國都將部分的主權轉交給此一超國家組織，以致造成不少民衆無法適應的窘境，比如在歐盟的「一般農業政策」(General Agricultural Policy, GAP)的規範之下，不少的農民就必須面臨轉業的命運。<sup>⑭</sup>面對這種狀況，尤其是德國的在野黨就希望再度以公民投票的方式，企圖以較少數理性的民衆來防止廣泛的民粹現象的發生，而達到制衡國會與政府的目的。<sup>⑮</sup>

對於公民投票的立場，德國各大政黨的意見分歧。依照保守的基督教民主聯盟(基民盟, CDU)的看法，原則上他們反對公投入憲，其原因如下：<sup>⑯</sup>

一、公民投票會將政策撕裂後個別處理。因此，此一政策與其他政策之間的關聯性以及政策與政策之間相互的影響，均將無法顧及，以至於政府對於公投的結果無法因應。

二、公民投票會對於政黨產生不良的影響。單一議題或政策的公投影響越大，政黨的政策將越失去意義，政黨的整體理念與政策規畫都將受到影響，因而增加政黨政策的投機性以及政治的不穩定性。

三、在此資訊發達的時代，多數的議題都無法以簡單的「是」或「否」來回答，因而，立法必須花下許多的人力與物力，其來有自。

註⑭ Elke Thiel, *Die Europaeische Union* (Muenchen: Bayerische Landeszentrale fuer politische Bildungsarbeit, 1997), pp. 132~145.

註⑮ *Verfassungsdiskussion in Deutschland* (Muenchen: Bayerische Landeszentrale fuer politische Bildungsarbeit, 1992), pp. 83~85.

註⑯ *Stichwort: Volksabstimmung* (Muenchen: Guenter Olzog Verlag GmbH, 1986), pp. 2~4.



四、公民投票缺乏民主制度中的妥協精神，反而會將議題兩極化，同時將會埋沒少數的意見。

五、公民投票是極權者的利器，他可利用議題的制訂煽動群眾，以達影響其結果的目的。若民衆不斷因此被利用，這將對於政治文化產生極為負面的影響。因此，公投不會創造更多的民主，反而只會製造更多的意見與煽情。

同時，基民黨也認為，綠黨之所以贊成公投，並不是基於民主的理念與對於民主的嚮往，而是企圖藉此增加其政治影響力而已，因為他們的政策在議會中無法通過。相對的，基民黨也承認，一般民衆對於政治事務都相當冷漠，在政黨的政策制訂過程當中也始終置身事外。因此，政黨都應該積極改善其與民衆之間的關係，多讓民衆參與政黨事務，這要比公投對於國家民主發展更有助益。

基民黨的姊妹黨基督教社會黨（基社盟，CSU）也採取相類似的立場。<sup>②</sup>除了一再強調威瑪時期與希特勒時期公投被濫用的負面經驗外，他們堅信國會民主制度的優越性，不但可以實踐多數的意見，同時，對於少數的意見以及個人的自由，也會有相當的保障。公投提供給少數意見者表達的機會，因而主要民主政黨的整合力量將被削弱，社會的對立增強，政府、議會與人民之間的關係也將惡化。就算實施公投最有經驗的瑞士，也時常出現表決疲乏與政策惰怠的現象。在邦的層面，基民黨主張有限度的公民投票，可是必須排除預算的問題，而在地方層級，基民黨爲了安定的訴求，也反對公民投票。

至於德國自由民主黨（自民黨，FDP）則並不一味地反對公民投票。依照該黨前祕書長豪思曼（Helmut Haussmann）的看法，<sup>③</sup>經由公民投票的過程，某些特定的議題將可向社會更加清楚地交代與說明，但是，公投也有被煽動者利用的可能。因此，在主張擴大民衆政治參與的原則之下，他們並不反對以公投來解決有關邦與地方性的事務。但是，對於攸關全國性的議題，自民黨則不贊成以公投來處理，而議會式的間接民主還是比較適合。同時他也再度強調，基本法的制憲先賢們都以威瑪時代公投立法與公投修憲的惡果爲戒，而未將公民投票入憲，其立論十分正確。如今四十多年後，多數的德國人民對於德國民主的穩定尚未具十足的信心，因此，他認為還是以保持現制爲宜。

在七〇年代後期，德國聯邦議會曾組織一個憲法改革的調查委員會，針對公民投票入憲的可能性予以調查，結果該委員會的調查報告認為，公民投票將會降低國會的功能並且破壞自由民主的基本秩序，因此自民黨反對公投入憲。同時，面對當前如此複雜的政治問題，議會中民主的妥協制度要比簡單的「是」與「否」的公投方式來決定更爲妥適。此外，在公投的過程當中，正反兩方議題情緒化的可能性很高，這會影響民衆對於議題的明確瞭解，經常公投也將會導致國家內部的分裂。

因此，在邦與地方實施公投的經驗更加豐富之後，再來考慮以公投解決全國性議

註<sup>②</sup> *Stichwort: Volksabstimmung*, p. 5.

註<sup>③</sup> *Stichwort: Volksabstimmung*, pp. 6~8.



題為宜。可是，若政府對於百姓的獨立判斷愈有信心，則人們對於現行的制度就會愈信任，如此才能增加人們的政治參與以及更加實現個人的自由。

以反核以及強調環保起家的綠黨（The Greens），則堅決主張制定聯邦公投法。在該黨一九八七年聯邦國會選舉的文宣當中他們明白指出，<sup>②</sup>自一九四九年以來，民衆一直無法直接參與和影響國家重要政策的制訂，其中包括五〇年代德國重新建軍與加入北約、六〇年代的緊急命令法及七〇年代以來核能電廠等議題，政府都只是站在社會強勢團體的政黨、財團與軍方的立場，不顧民衆極力反對的情況而執行其政策，有違民主原則。

民主重在人民的直接參與，不但在地方與邦而且有關於全國性的事務，民衆都應積極參與，因此，必須制定有關聯邦公民投票的法律。以少數政治人物決定國家的興亡，這符合民主的精神嗎？基本法第20條第2款不是規定：所有的國家權力由人民產生，而且人民可經由選舉與表決等方式來執行麼？可是，各邦憲法對於公投的規定並不實際，因為許多議題都被解釋為跨邦性或全國性的議題，因而超越邦的權限而無法依公投方式來處理。

因此，綠黨堅決主張在聯邦公投法當中列入下列重點：

- 一、公投應由人民而不應由政府發動。
- 二、必須經由一百萬公民連署即可舉行公投，並反對參與公投的法定人數。
- 三、在發動公投後六個月始得舉行投票，以便社會對於公投的議題有詳盡的理解。為使民衆獲得不同的訊息與意見，公投發動者的意見表達必須獲得法律保障。由此可見，綠黨對於直接民主極為堅持。

德國歷史最悠久的社會民主黨（社民黨，SPD）也有其特殊的意見。<sup>③</sup>社民黨前祕書長格羅茲（Peter Glotz）認為，經由當前科技的發展，民意調查可以明確知悉民衆有關各種大小議題的意見。的確在某些特殊情況下，比如在冷戰時期對於駐紮飛彈的問題，以及在俄國車諾比核能電廠意外事件發生時，多數民調都顯示出強烈的反對意見，民衆與政府的意見明顯對立。再者，愈來愈多的民衆感覺到，政府不但無法順應民意反而壓抑民意，形成政府與民衆關係的異化與對立，而公民投票則可以改善此一狀況。尤其，設若民衆可以自決的話，他們一定不會主張戰爭，相對的，戰爭多半因為政府與政府之間的關係惡化而爆發。

此外，民主的真諦是人民做主。代議政治之所以產生，是因為人民無法經常決定與管理公共的事務。可是，現代進步的科技可以讓民衆經常藉由電子媒體行使表決權，回歸直接民主已成為可能。

同時，格羅茲祕書長也認為，反對公投的意見認為，有許多議題無法以簡單的「是」與「否」來回答，比如反對核能的問題，就必須有完整的配套措施，才能達到廢核的目的。此外，一般的政策都是妥協的結果，而公投的決定缺乏妥協性，容易造成對立。再者，民主政治也是責任政治，也必須有人為政策負責。經由公投所決定的

註② *Stichwort: Volksabstimmung*, pp. 8~10.

註③ *Stichwort: Volksabstimmung*, pp. 10~13.





政策若施行不當，由誰來負責？這些都是必須考慮的問題。

公民投票一定可以反映多數的意見，反而在議會中，當三黨不過半時，小黨有時會成為大黨競相爭取的對象，成為所謂的國王製造者（king maker），影響甚至操縱大黨，有違民主的多數原則。因此，當有相當人數的民衆發動公投時，公民投票應該實施，只是最好還是由議會來決定公投的議題與措詞。

綜上所述，比較趨向保守的德國基民盟與基社盟以歷史教訓為殷鑑，強調代議制度的優越性，並堅決反對公投。而自民黨則肯定直接民權的價值，但是在執行上則採取比較保留的態度。以工人運動起家的社民黨，則比較強調公投的正面意義，但是認為公投也有缺點；而以主張環保的綠黨，則以民意為主臬，企圖以公民投票來實踐其政策。由此可見，德國各政黨對於公投的意見分歧，見仁見智，若以正反兩方的力量相比較，反對公投的力量還是居於上風。在反對公投的意見當中，歷史的殷鑑與簡單的是與否的抉擇缺乏妥協性，以及公投通過後再執行時的責任歸屬，最為重要。

## 陸、德國統一至今

如今，德國已於一九九〇年統一了，而且，德國政府與人民在這四十餘年來，也展現了相當的民主成熟度。自一九四九年至今，西德聯邦式的政治運作十分穩定，幾次政權的轉移也都非常順利，人民參與政治的意願也頗高。

依照當時「統一條約」所修正的德國基本法第 146 條的規定：「當德意志人民依其自由意志制定的憲法生效時，完成德國統一與自由後適用於全德人民的基本法將喪失其效力。」面對德國統一的新情勢，當時在野的社會民主黨（SPD）特別藉此提出全民複決憲法修正案的建議，因為這正符合上述基本法「德意志人民依其自由意志制定憲法」的規定，以期獲得民衆更高度的認同。<sup>②</sup>結果，由於基本法的修憲門檻需要上下兩議院各三分之二席次，此一提案未能過關，但是在野黨的此項公投提案，已經引起德國各方的關注與廣泛的討論，未來的發展如何，目前尚無法預測。

前東德執政的社會主義統一黨（SED）的後裔，在一九八九年德國統一過程中轉型後組成了民主社會主義黨（民社黨，PDS）。自統一以來，民社黨都經由選舉進入聯邦國會。在去（一九九八）年九月的聯邦選舉中，該黨在德東地區獲得 19.5%，在德西地區卻只獲得 1% 的選票，總得票率 5.1%，剛剛超過 5% 的門檻，在聯邦議會中是最小的政黨，只擁有 35 個席位。<sup>③</sup>

依照民社黨的黨綱以及一九九八年該黨國會大選的文宣可以得知，<sup>④</sup>該黨繼承了德國社會主義的傳統，反對德國現存的政治與經濟制度，期盼藉由民主革命的程序重建新的社會主義國家。由此顯示，民社黨認為德國的政府與大企業財團壟斷與壓榨百

註② *Verfassungsdiskussion in Deutschland*, p. 84.

註③ *Der Fischer Weltalmanach '99* (Frankfurt/M: Fischer, 1998), pp. 237 ~ 246.

註④ Moreau Patrick, *Die PDS: Profil einer antidemokratischen Partei* (Muenchen: Hanns Seidel Stiftung, 1998), pp. 53 ~ 96.



姓，使得許多人無法適應現存的制度，因此必須以不同的方式，從地方到中央甚至擴及整個歐盟地區，積極擴大民衆的參與以及施行公民投票，以達到直接民權與重建社會主義新國家的目的。

最後，值得注意的是，西德一九四九年基本法第79條第3項的規定：②「基本法之修正案凡影響聯邦之體制、各邦共同參與立法或第一條與第二十條之基本原則者，不得成立。」進一步分析此一條文的內容，其主要目的也就是要維護聯邦的體制，保障各邦在聯邦中的地位。而基本法第一條的內容則為保障人性尊嚴的原則，第79條則以聯邦制的國體以及人民對於獨裁政體的反抗權為主要內容。這兩條的規定，也都是基於避免二次大戰悲慘歷史的重演，而將造成悲劇的原因予以根除。因此，這不但可視為保障此憲法的安全瓣，同時也直接與間接地將公投可能顛覆德國憲政秩序的可能性降低。

### 柒、結 論

綜上所述，以德國施行公民投票的經驗觀之，一九一九年威瑪憲法頒布時，其民主的特色受到舉世的注目與讚揚，其中公民投票的貢獻至大。雖然此時期的民意高漲，但是民主的條件不足，導致直接民權的效果適得其反，反倒有助於社會對立的尖銳化，成事不足，敗事有餘，終於形成獨裁。納粹黨執政後，他們以民粹的方式煽動群眾，再以立法取得公投發動權的正當性，公民投票就變成希特勒集權與對外擴張的一項利器，結果助長了戰爭的爆發，並造成了德國人民重大的傷亡。

戰後制憲時期，西德的主權受到限制，再加上記取歷史的教訓，未將曾被濫用的全國性公民投票制度入憲，是很可以理解的。但是，在野黨仍舊不斷嘗試以公投來改變政府政策，均未能成功，因為反對直接民權的勢力仍居上風。直至後冷戰時期，統一之後的德國雖然完全獨立自主，可是，歐洲的整合迫使各會員國讓渡主權，因而造成部分百姓的困擾，公民投票也將成為在野黨籠絡民心的利器。雖然如此，由於德國基本法當中有若干防止獨裁政權再現的限制，公投造成負面影響的可能性因而降低。

公民投票的民主本意雖佳，但是，德國直接民權的發展，帶給德國人民負面的經驗較多，甚至造成嚴重的後果，因而各方對於公投的態度均極為審慎，其中以動議權與公投議題的設定，特別值得注意。如今，德國已有五十年的憲政經驗，其運作也尚稱順暢，人民的民主素養也不斷提升，直接民權的條件已趨成熟。只因修憲的三分之二門檻，以及民衆普遍求安定的心理，目前公民投票法通過的可能性尚低，更遑論公投入憲。

\* \* \*

(收件：民國88年3月5日，修正：88年5月10日，接受：88年5月11日)

註② Karl-Heinz Seifert and Dieter Hoemig, eds., *Grundgesetz fuer die Bundesrepublik Deutschland* (Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft, 1982), pp. 350~353.



# The Development of Plebiscite and Referendum in Germany

*Shaocheng Tang*

## Abstract

Compared to that of other European democratic countries, the German democratic experience is rather short. Although the 1919 Weimar Constitution is rather democratic due to its referendum and initiative clause, the democratic system in the Weimar Republic is rather unstable. Thus, there are more disadvantages than advantages regarding its direct democracy. Hitler abused the plebiscite to strengthen his position as well as to carry out his expansionistic policies. These plebiscites thus helped lead to Germany's declaration of war and the subsequent heavy damage to the German nation.

Due to bitter wartime experiences, most assemblymen of the Parliamentary Council oppose constitutionalizing the nationwide plebiscite and referendum. Only several German Laender have relevant regulations in their constitutions. The major German political parties have different opinions on plebiscite and referendum. CDU/CSU basically opposes this kind of direct democracy due to negative historical experiences. The FDP and SPD are partially against it because they still value the spirit of direct democracy while The Greens and the successor party of the SED—the PDS—are fully in favor. There are several plebiscite proposals by the opposition parties during the cold war era but all have been unsuccessful. The voice in favor of the direct democracy was not loud until German reunification occurred in 1990.

Despite the above, the 2/3rds quorum necessary to pass constitution amendments makes it rather impossible to constitutionalize direct democracy in Germany.

Keywords : Weimar Constitution, plebiscite, initiative, referendum, German Basic Law

