第一章 緒論

第一節 研究動機與研究目的

台灣地區自 1987 年解除戒嚴以來,政治民主化的腳步愈來愈快,迅速發展的民主社會,不但促使公民意識抬頭,更使大眾參與公共事務的意願有著顯著的提升。自 1993 年起,行政與立法機關相繼提出關於公民投票法草案或創制複決法草案,其中包括立委蔡同榮等、林濁水等、黃爾璇等及郁慕明等人分別提出的「公民投票法」草案,以及國家政策研究基金會於 2000 年提出「公民創制複決法」草案;在歷經三個立法委員屆期的漫長時間後,由於配合 2004 年「總統大選」的政治操作,公民投票法在出乎各界預期之下,迅速地在立法院三讀通過。

公民投票是一種直接民主的表現、是直接民主的實踐,而直接民主也是民主政治最原始的形式,早從古雅典式的民主開始,公民的直接參與政治便已然成形,雖然公民直接參與的民主形式已有千年的歷史,但是直接民主的窒礙難行,卻也為學者的普遍共識,畢竟所有的公共事務都由人民直接參與處理,在實際運作上是有其困難性的,所以在民主政治的運作上,公民將其權力委託給代議士的代議民主,就成為當今世界民主國家主導政治運作的核心機制。

雖然代議政治儼然成為世界最為普遍的民主政體,但由於受委託 的代議士經常會受到個人利益或是其他利益團體之影響,無法完全展 現委託人之意志,因而,產生了許多代議政治下的偏差現象,例如政 黨利益凌駕民眾利益、集團利益超越公共利益、少數人決定主導政策 的寡頭治理¹、又或是肉桶立法² (pork-barrel legislation)、滾木立法 ³ (log-rolling legislation)的情形發生。為了避免民選代表超越民眾的授權、甚至侵犯人民的基本權利,某些民主制度的設計,會保留直接民主的機制以保障人民的基本權利。然而怎麼樣的機制能夠彌補這諸多代議制度下的失靈現象呢?諸如此類的問題,往往引發許多討論,是否有其他機制,能夠防止這樣的情形發生,又是否有其他可供替補的選項,能夠在代議制度運轉失效的同時,彌補代議制度之不足,於此之際,「公民投票」遂為當前必須加以著重討論的重要課題。

以往公民投票的研究,多偏重在國外文獻之探討與整理,其內容 多為理論性的描述與分析,再者,便是從法制化的觀點探討公民投票 法的制定,本論文試圖就公民投票的定義、理論、類型分析,從中找 出公民投票在施行上所可能受到的限制以及其可能造成的偏差現 象,並從國外的實際施行的經驗中,找出可以避免或修正公民投票弊 病的方法。

有人形容公民投票猶如一把兩面刃,若過於依賴公民投票,則有 弱化代議民主之疑慮,進而更可能淪為獨裁者民粹的利用工具;但若 過於排斥公民投票,則會弱化了主權在民的精神,亦無法彌補代議政 治之不足,如何讓這兩項標準,在天秤上儘可能達到平衡,即是本論 文主要的探討重點。

¹ 寡頭治理又可稱爲寡頭政治(oligarchy),它是一種政府的形式,當中的大部分甚至全部政治力量由一小部份社會人士所有效地掌握著。

² 肉桶立法係指選區的議員制定出滿足一己或是特定團體利益的法案。

³ 滾木立法就是選票交易(vote trading),下議院或國會的成員可能願意投票支持某一項法案,以 獲得另一位議員對另一項議題的支持。

第二節 研究方法

從事學術性研究,都必須依據過去的歷史經驗來加以探討,無論 是前人的著作,或是實務上經驗的發展,都是做研究時,不可或缺的 實貴資訊,當我們做任何研究,都必須在歷史發展的基礎上建立起概 念,在不斷的閱讀過程中,加上自己的見解與創意,以達成研究的目 的,有鑑於此,本論文採用質性研究方法,主要採取下列方式:

一、歷史分析法

歷史演進乃一緩慢且接續的過程,為了瞭解公民投票的理論由來,對民主理論的歷史,從古代雅典的城邦政治到近代的直接民主理論都必須詳加研究分析,以了解直接民主的論點。

二、文獻分析法

公民投票在我國長久以來,都是極具爭議性的問題,在國內討論 十分熱烈,因此相關的文獻著作十分豐富,國內外專書、學術性的論 文、研討會論文、期刊著作、政府出版品、新聞報導等資料,皆為寫 作本論文時,極具參考價值的豐富文獻。

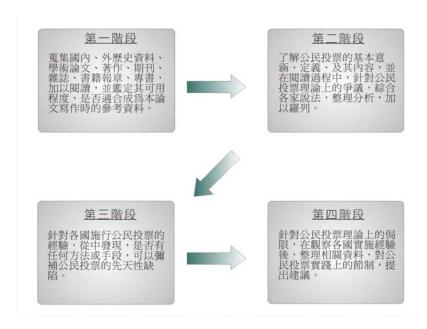


圖 1-1:本論文研究階段圖

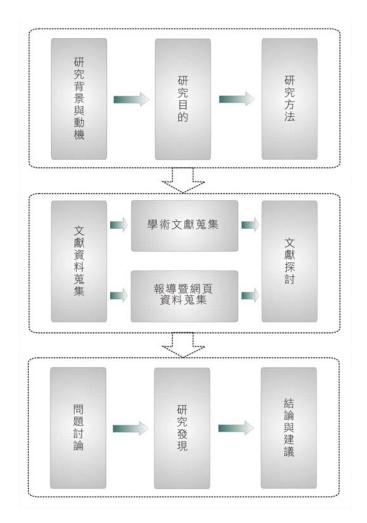


圖 1-2:本論文研究流程圖

第三節 文獻探討

由於 2004 年總統大選,政黨競爭極為嚴峻的時空背景下,公民 投票法於 2003 年在出乎社會預期的進度下完成立法。即使立法後仍 爭議不斷,要求修改的呼聲此起彼落,但畢竟已經將人民直接民主的 表現,憲法中創制複決的精神加以初步落實。

雖然我國公民投票法立法僅有短短幾年的時間,但在以往公投立 法呼聲極高,卻遲遲未三讀通過的情形下,大多數的相關研究都著重 於探討公民投票的法制化,分別從權力分立、國民主權或是直接民主 的觀念來探討,並引他山之石作為我國立法的借鏡。因此,如何立法 以及諸多法制化上的問題,暫時已無需討論。但諸多論文著作,或多 或少提出了許多建構公民投票法時,如何設計公投提出了不少有建樹 的原則,這都是提供本論文寫作時的重要參考資料。

根據本研究所要探討的問題,蒐集的文獻可分為「公民投票的理論」以及「公民投票的實踐」兩部份。

一、公民投票的理論

民主政治的基本原理在於人民主權、政治平等、大眾諮商與多數統治(Ranney, 2001:121-127),人民主權又為這四項原則之首,人民主權如何具體的展現,向來有直接民權及間接民權兩個主張,直接民主制度可溯及古希臘雅典的城邦政治,在公元前 682 年,雅典廢除王政,改建共和,以公民大會為全國最高權力機關,凡年滿 21 歲的自由公民皆有權出席大會,公民大會為議行合一的機構,有立法權與選舉官吏權,每一個公民皆有權在公民大會上提出議案和參與討論。公民大會乃創造了國民主權至上的直接民主典範(曾建元,1995:13)。

直接民主的另一個淵源,可追溯到十八世紀的法國思想家盧梭(Jean Jacques Rousseau),盧梭關心如何建立一個保障全民福祉的社會,因此在其著作《社會契約論》一書中指出,若要達到上述理想的最佳方法,是以社會契約建立一個自治政府,他認為主權源自於人民,政府只是公眾的代理人,沒有最終的決定權,也就是說,主權係永遠屬於人民的,政府的角色,僅為人民的代理人,且必須依照契約執行人民的公共意志(general will),而無自行決定的權力,亦即任何未經人民親自批准的法律均屬無效,為了達成趨於團體一致的理想,公共意志的形成必須透過公民投票的方式來直接參與(何兆武譯,1987:78)。

在近代,十九世紀末到廿世紀初的美國進步運動(Progressive Movement)(張斌賢,1988:27-29),更進一步地喚起了直接民主的公民投票主張,在當時,美國政治被各地的少數政黨頭頭把持,權力集中在少數人手中,他們以有利於自身權力慾望或其商業利益之方式,主導政治體系,少數人成功地控制了州議員。針對當時這種弊病,進步主義者主張繼承雅典民主傳統,以及盧梭的思想,他們認為人是政治的動物,積極參與公共事務,是人之所以為人的充分實現,所以,必須以直接立法的方式,來參與政治事務(李俊增,1997:36-37)。

因此,公民投票這種直接民主的理論依據,其主要淵源有三:

1.雅典的直接民主:

公民投票源起於古希臘城邦雅典實施的直接民主制度,在公 民大會中,所有公民直接參與議程,採用公民投票方式決定公共 事務。

2. 盧梭的民主理論:

法國思想家盧梭關心的是,如何建立一個保障全民福祉的社會,因此在其著作《社會契約論》一書中指出,若要達到上述理想的最佳方法,是以社會契約建立一個自治政府,他認為人民是主權擁有者,主權源自於人民,政府只是公眾的代理人,沒有最終的決定權,所有的法律若未經人民的認可就不是法律,他並強調民主的最終原則是以公共意志來決定大眾福祉,但他也發現人們對於什麼是大眾福祉常有不同的意見,所以將公共意志的理論與少數服從多數的投票原則結合在一起,公民投票的手段,即為了解公共意志的最佳途徑。

3. 美國的進步運動:

美國進步運動的推行者主張透過直接立法、人民自行提案, 使自身關切的問題,成為立法的焦點議題,藉以排除一些勢力團 體的干涉,人民經由創制和複決,能夠表達自身的意志,進步主 義啟發了日後直接民主論者對民眾參與的重視。

二、公民投票理論的侷限

根據公民投票理論之文獻,可歸納出下列幾項公民投票的缺點及主要爭議:

(一)政策議題通常是複雜難以理解的,人民因欠缺足夠的政策相關資訊,且沒有政策分析的能力,導致無法全盤了解政策內容,因此不能做出明智的抉擇(謝復生、張台麟、韋洪武,1997:44)。這也是主張代議民主的J. Schumpeter 攻擊直接民主的主要論點,他指出,

在高度專業的政治領域中,公民的政治參與,只要限定在定期選舉裡選出適合的領導者來處理公共事務即可,其餘的完全授權給這些菁英與專家,民眾不必過問,民眾是能力不足的,唯有具備專業知識和決策能力的菁英,才能客觀地判斷什麼是對公共利益好的,什麼是對公共利益不好。特別是在充滿複雜知識的當代社會,高度分工的情況下,每項工作都應該有專責的人士來負責,政策議題的決定也不例外。在這樣的見解之下,將政策議題交由無知、無見解的民眾以公民投票的方式來決定,將無法產生明智的決策,降低決策的品質。

- (二)「寬容」是民主政治的基本精神,公民投票的結果往往被 冠上多數暴力之惡名(Butler & Ranney, 1994:5; 曹金增,2004:45), 有論者認為,直接民主的過程使多數群體對法律的制訂比較容易有駕 馭的自由,而屬於多數群體的群眾,與政治菁英相較,對少數群體和 公民權更不具寬容的精神;而公投的選項,往往不是贊成、即是反對, 公投的結果時常無法兼顧少數人之意見,因此破壞了民主政治的寬容 精神。代議士的決策,通常是整合多方利益團體之意見,互相妥協之 下的產物,代議士的考量,通常包括了民眾的偏好、利益團體的需求, 因此代議士的決策,較能保障少數族群的權益。
- (三)公民投票這種直接民主的方式,是用來彌補代議民主之不足,而非取代(Butler & Ranney, 1994:5),代議士是受人民委託授與權力來替代人民行使權力的,因此太過強化公民投票的重要性,會導致代議士的怠惰,一方面,代議士可利用公民投票規避棘手、爭議性大的政策問題,因此會弱化了代議機關的威望;另一方面,民選政府若也常使用公民投票,來規避爭議性政策問題,亦會導致政府的權威受損,信譽下降。

- (四)公投的設計,可能只是在回應某些利益團體,或是某些政治人物的政策訴求(林紀東,1993:265-266),或為了賦予其政策的正當性⁴(legitimacy),使其獲得政治支持。大多數的人民對於公民投票的議題,通常是漢不關心,只有利益團體會動員大量的人力、財力,以達到其政目標,所以最後真正的受益者可能是某些特殊利益團體或是代議士本身,並非一般人民。
- (五)民主政治的目標,是為達成共識的結果,但若單純以「贊成」或「反對」、「是」或者「否」的答案,來藉以認定兩個不相容選項的支持者數量多寡,這樣的結果,只能表達出某一大多數選票支持的某一項訴求,並不是共識的產生,在兩個相對立互斥的選項之中,只能顯示出其中一項答案是多數人支持的,大部分人民並不認同另一個選項而已,無法落實民主政治中,尊重少數的精神(林紀東,1993:266)。
- (六)代議政治是世界最為普遍的民主政體,選舉出代議士的制度,已經提供了公民一個選擇政府施政方針的方式,尤其代議士可秉持其專業能力,在議會中達成共識及參與,若公民投票被利用來當作少數政治人物操縱的手段,又基於其政治謀略,將問題推諉給一般民眾,勢必將整個國家社會捲進一場公投的政治風暴之中,付出高昂的交易成本、機會成本以及政治成本(許宗力,1999:93)。
- (七)公民投票可能激化政治上的衝突,加深社會矛盾的的罅隙,尤其當公投議題涉及國家認同、主權爭議、族群議題時,更會造成社會上的對立與衝突,毀損社會資本的累積。歷史上不乏這樣的實

9

⁴ 所謂的正當性又稱爲合法性,係指政府基於被民眾認可的原則基礎上實施統治的正統性。簡言之,就是政府實施統治在多大程度上被公民視爲合理的和符合道義的。

例,誠如 1950 年,比利時針對是否同意李奧波三世復辟(Leopold III) 進行公民投票,卻因此激起多種族並存的比利時內部產生分裂(李俊增,2005:14)。

(八)公民投票可能淪為政治人物規避政治責任的工具,當政府 遇有爭議性問題無法做決定時,害怕得罪某利益團體,或是激怒選民 時,交由公民投票來決定解決問題時,將造成日後施政政治責任歸屬 之困難,政治人物也可能利用公民投票,做為其規避責任的工具(黃 玉霖,2004:66)。

以上羅列了八點公民投票理論上的主要爭議,提供日後研究的參考以及討論的重點。

三、公民投票的實踐經驗

二十世紀以後,公民投票逐漸普遍,且在 1960 年代以後,有逐漸快速增加的趨勢,學者 Markku Suksi 的統計指出,當今世界 160 個主要國家的憲法中,有 85 部憲法,也就是半數以上的憲法,對公民投票有相關的規定(Suksi, 1993:137);又 David Butler 和 Austin Ranney 對世界各地區全國性的公民投票次數統計,從 1900 到 1993年,世界上總共舉辦過 728 次全國性的公民投票,其中瑞士有 357 次,其餘歐洲各國共有 138 次、東歐國家 93 次、亞洲國家 30 次、北美與南美洲國家 46 次、而澳洲與紐西蘭則有 64 次(Butler & Ranney, 1994:5),由此可知,公民投票在世界各國已有許多豐富的實踐經驗。

本論文將針對全國性的公民投票的設計來做討論,尤其以公民投票施行最為頻繁及最普遍的「瑞士」為例子,詳盡敘述瑞士當地的政治環境、文化及社會背景,並將其制度設計以及實際施行的情形,加

以描述;另外再列舉其他幾個曾舉辦過公民投票的國家,藉由參考世界各國的實施經驗,從中觀察各國在實踐上,對於理論侷限上所做的修正,並希望藉由這些觀察,找出是否有所謂檢視公民投票的一些節制機制,用以來修正公民投票的弊病與缺點。

除了對於公民投票制度整體的直接檢驗之外,也有不少專家學者 認為,政府應在平日培養民主政治的公民素養,使公民具備寬容的精 神以及民主的知能與德行。

綜合上述,本論文初步將公民投票的實踐節制部份,提出以下幾個觀點,作為之後的討論重點:

(一)政府應將資訊公開並力行公民教育

誠如前述,民眾多為盲目且無知,這是由於民眾不但缺乏政策的相關資訊,更欠缺政策分析能力,因此,資訊的公開,以及開誠布公的討論,是政府應該負起的責任,藉由充分的資訊提供,以及公開的政策辯論,有助於選民在公民投票時,做出更正確的判斷,如此一來,更能真正顯示出民眾的公共意志;反之,若選民缺乏政策相關資訊,則投票結果,只是一種沒有意義的多數意見罷了(高金清,2004:93)。

(二)公民投票是為補充代議制度之不足,而非取代

由於直接民主室礙難行,因此世界各民主國家皆不得不以代議政體來取代公民的直接參與,公民投票是憲法上賦予人民的直接民權,而主要係以創制、複決權為內涵的公民投票,人民利用這個工具,來對代議民主進行監督,因此我們可以說,參與決定

公共事務的直接民主投票制度,是彌補代議民主缺失的有利途徑,因為公民投票能夠「強化正當性」和「促進參與感」(Butler & Ranney, 1994:13-17),且公民投票制度,原本就是用來彌補代議政治的不足,並非用來加以取代,也就是說,當政治人物沒有意願推動人民企盼的政策之際,老百姓就可以透過公投的機制,來督促政府勇於任事(台灣時報,2007)。

(三)公民投票應避免浪費社會成本

公民投票是一種高度政治動員的方式,也就意味著公民投票 的舉辦會付出許多交易成本、機會成本及社會成本,為避免浪 費,應該與例行性的公職人員選舉同時舉辦、同步舉行,一來可 以提高投票率,使投票結果更具正當性,二來可以降低成本,防 止重複性的浪費。

四、公民投票的實踐節制

公民投票是民意表現的最直接方式,最能代表人民的意志,但是 卻有許多缺點,以及為人所詬病之處;雖然直接民主有如此多的弊 病,但卻又不能抹滅其為民意的最直接表現方式,因此,在實踐上, 有許多預防或是遏止公民投票問題的相關作法及討論。

基於上述對公民投票實踐的缺失及重大爭議的理論基礎,世界各國,特別是民主先進國家,多對公民投票的制度設計,採取了諸多的限制,這些限制又可分為政治面以及制度面兩部份:政治面的部份, 是有關於實施公民投票國家的政治環境、文化背景等等;而制度面的部份,則談論到法規面的設計 而在法規面的制度設計上,又可分為事前的審查機制,以及事後 的檢驗機制,事前的審查機制,例如議題設定的限制、連署門檻以及 通過門檻的限制等等;而事後的檢驗機制,則以美國式的司法審查為 主。

(一)對公民投票「議題」設限

世界各國對於公投議題也是有事先的設限的,例如法國規定共和體制不得作為公投或修憲之議題,義大利規定國家財政或預算、刑法、及國際條約之批准不得為公投議題,西班牙則是限制組織法、賦稅、國際事務及特赦等事宜不宜交由公投,希臘限制國家財政或預算,葡萄牙限制憲法之增修、國家之預算、財政等事宜。縱觀上述不同國家對議題的設限,可以得知,議題上的限制並無放諸四海皆通行的準則。

許宗力教授曾提出「自利防堵」、「科技專業排除」的原則(許宗力,1999:74),他認為參與公投的選民會受到自利因素的影響,因此預算、租稅以及薪俸法案之類等具有財政效果的決定,並不能夠付諸公投,而涉及高科技設廠的安全問題,也不能由人民投票即表示通過。不過,鄰避現象(NIMBY)5所產生的自利現象亦很明顯,但依據各國經驗觀之,環保問題根本不可能排除在公民投票的名單之外(鍾凱勳,2001:120)。總而言之,我們不可能對公民投票議題的做出統一化的標準表,因此只能就個案逐一認定討論。

13

⁵ 鄰避情結(NIMBY, Not In My Back Yard):指的是一種「不要建在我家後院」的心理情結和政策訴求,經常出現在許多重大的環保爭議中,主要是描述一種反對國家施行某些對社會整體而言是必要的政策,但是在地方上,卻強烈反對將當地作爲政策目標的草根運動。

公投議題的設定也必須避免多數暴力情形發生,為避免產生 多數暴力的情形,在公投議題的選擇上,不能以少數人的權益作 為全國性或其他廣域性公投的標的,例如:單純涉及原住民權益 的事務,或涉及特定地區住民生命、身體與財產安全等事務決 定,原則上應給予「最直接的利害關係人」之意見,最大的尊重, 而非由事不關己或利害根本互相衝突矛盾的其他民眾,以公民投 票的方式來共同參與決定,否則將導致多數暴力,犧牲少數權益 的情形發生。

當然,公民投票法對於公投議題的限制,必須要能通過合憲性的檢驗。在德國,推動公民投票的公民團體常常對於各邦公民投票法中對於公投議題之限制進行挑戰,質疑其是否合憲,各邦憲法法院必須援引憲法權力分立等憲法原則來加以檢驗。例如,對於預算案不得作為創制案的限制,巴伐利亞邦憲法法院於2000年的一項判決,以維護邦憲法對於預算權分配秩序為理由,來為此項限制尋求憲法上的基礎(林佳龍,2003)。

(二)提案權的發動

公民投票的議題,由有權提案者決定,一般學術上的討論皆認為公民投票議題可由人民提案,亦可由行政部門或立法部門提案,論者所秉持之理由如下,公民投票屬於人民的基本參政權,發動權由人民掌控,這是理所當然且毫無疑問的。惟公民投票亦有另一項功能,是當政府遭遇爭議重大的公共問題時,可交由公民投票表決,其投票表決之結果,是政府推動公共政策時,取得政策正當性與合法性的一個最有力背書。因此,為使人民能多有行使公民投票權的機會,落實國民主權原理,在公投發動程序上

應該更多元,不僅可由人民發動,更可由行政部門或立法部門提案,這樣的機制設計,提供了代議制度與直接民主間相互銜接與溝通對話的橋樑。

(三)提案連署門檻的限制

提案連署門檻限制的爭議在於,若門檻過低,則容易使公投案氾濫,但若門檻過高,則限制了人民的公民權,德國邦層級的人民創制採雙重門檻,不但對提案人數有所限制,連署的人數亦有規定,例如提案人數的限制,各邦規定約3000人到12萬人不等,連署門檻的部份,各邦規定不同,大約是全體有投票權人的4%到20%不等,是屬於較高的雙重門檻限制;瑞士提案門檻則相對較低,僅需要7到27人提案,連署門檻為5萬人,形式上雖有兩道門檻限制,但實際上可視為僅有連署門檻的限制。

(四)通過門檻的限制

通過的門檻通常有兩項限制,第一,規定最低參與投票人民數,第二,規定同意提案的人數,通常為投票人數的一半;參照各國實例,各個國家對於事先設定的門檻不一,例如我國公民投票法規定,參與投票人數須超過全體公民的半數,且同意票必須超過投票人數的半數才算通過,瑞士則無參與投票人數的限制。

參與投票的情形也不同,在紐西蘭,公民投票率可達近九成,但在公民投票實施最為頻繁的瑞士,投票率平均只有四到五成,因此,各個國家在設定門檻的同時,應該要衡量自己國家的整個政治環境,設立不同的標準。

(五)司法審查

司法審查乃是由司法機關本於對憲法的認知與了解,判定法律是否牴觸憲法的制度設計。傳統司法審查的工作涉及對於立法裁量權的問題,權力分立且制衡下,立法權與司法權應該是平等的,因此對於司法權是否可以審查立法權,早已是爭論不休的議題;然今日司法審查再與代表直接民意的公民投票制度擦出火花,「司法權是否能夠對於代表全民意志的公民投票結果進行審查」,又是另一個引起爭議的論點。蓋司法審查最為人所詬病者,在於法院駁回公民決議之法案,不但有害於直接民主,當其必須反對由公民投票表達的人民意志時,更有害於憲法審判權在憲法結構中的地位。

公民投票是一定的政治選擇,大法官對於政治問題,一般都有不受司法審查的原則,惟綜觀世界各國實例,見解仍各異其趣。在日本,學者雖認為基於人民主權、直接民主的原理,對以公民投票的方法形成的法律,行使違憲審查權是違反法理的,但亦有反對見解認為,公民投票並非排斥國會的立法權,也不排斥法院的違憲審查權。在美國,法院關注的焦點集中在司法審查標。在美國,法院關注的焦點集中在司法審查標準上面,一般認為,對於公投結果所應實行的司法審查標準的立法機關所立之法並無二致;不過亦有學者認為,創制案的。 審查基準必須採用比立法機關更嚴格的標準(Eule,1999),他們的基本概念來自於一個信念,因為公投的議題往往會隨狂熱的主張人類。此和代議士之立法係經過嚴謹的程序不同,國會的主張是經過細微的討論,協商與妥協之後的結果,是大多數人可接受的。所以當一個公民投票的法律創制案被認為牽涉到基本人權 或平等權時,採用較高標準的審查是應該被接受的。其次,創制 案的提出往往不像立法程序一般嚴謹,且其設計也缺乏學理上的 制衡,創制案的提出往往是具有相同立場的人的主張,其內容經 常欠缺專家的相反意見,必定欠缺廣泛性以及專業性;最後,因 為創制立法與代議立法具有相當程度的類似性,若要說採用不同 的標準也是有所疑問的(鍾凱勳,2001:141-143)。

第四節 章節安排

本論文共分五章,各章的探討內容如下:

【第一章】

本章為緒論,將探討本論文的研究動機、研究目的,以及本論文所採用的研究方法,作為本研究開始的論述;而無論從事任何研究,第一步就是蒐集相關文獻,以作為研究的參考資料,因此,在本章節中,將會對過去學者討論公民投票議題的相關資料加以整理討論,以其吸收前人之寶貴經驗。

【第二章】

本章探討公民投票的基本概念,從理論以及其意涵著手,將公民投票的相關概念、理論基礎作一個深入的討論,並且介紹各種公民投票的類型,並在此章討論公民投票之功能與作用;最後,在此章末討論公民投票的理論在施行上,所可能造成的弊病以及諸多直接民主的不良現象,並提出支持公民投票的論證。

【第三章】

本章為國際上實施公民投票的研究分析,將探討公民投票在世界各國之實行經驗,並鎖定「全國性」的公民投票制度為主題,以世界施行公民投票最為頻繁的國家一「瑞士」為主,藉由觀察瑞士公民投票實際上施行的經驗,討論在實施公民投票時,所遭遇的困難以及所受到的限制,以及瑞士的政治環境背景以及制度設計等等,另外,再列舉其他幾個也曾經施行過全國性公民投票的國家為例,做為補充。本章重點在於將各國的施行經驗逐一探討,藉以呼應第二章中所試圖討論出的,公民投票可能造成的弊病以及諸多直接民主的不良現象,並承接下一章,作為下一章的參考資料。

【第四章】

本章將探討公民投票在實踐上的限制。由於公民投票本身理 論上有所侷限,因此在施行上,為了修正理論本身的不足,必定 會有其他機制可以檢驗或是避免公民投票弊病的產生。本章主要 討論,何種方法或是機制可以彌補公民投票所造成的種種缺點, 並探討這樣的方法和機制之作用與成效為何。

【第五章】

第五章為本研究之結論。本章根據本研究上述之討論,就理 論與實踐從面之研究做通盤的整理,並提出建議,以期供未來執 政者實行公民投票時可作為參考之依據。