第二章　公民投票之理論

第一節　公民投票之定義及其意涵

一般而言，公民投票在英文上有三個字，分別是 plebiscite, referendum 以及 initiative，然而無論是在國內、國外，在使用上都十分混淆，這是因為這幾個字在界定上並沒有統一的說法，但無論如何，都指一種直接民主的表現方式，亦即人民對公共事務有機會能夠直接表達意見的一種方式，而不必透過民選官員、或是代議士來決定公共事務。

這三個字中，以 initiative 最為清楚，中文譯為「創制」，係指由人民直接提案並進行投票的方式，而 plebiscite 和 referendum 則被翻譯為「公民自決」與「公民複決」，泛指一切對於憲法、法律，以及公共議題的投票，這也是為什麼這幾個名詞常被混淆使用的原因，本章節將嘗試對公民投票的定義做一個清楚的界定。

一、國內學者對「公民投票」的定義

國內學者許宗力認為：「公民投票基本上是由政府舉辦，由公民直接對『事』而非對『人』以投票，表達其接受與否的意見。」此謂公民投票，所謂「事」是指法律議案或個別政策議題，所以以法案為行使對象的創制、複決，以及只針對個別政策議題為行使對象的政策投票（policy vote），都包括在公民投票的範疇之內。」（許宗力，1999:93）

隋杜卿認為：「當前國內慣用『公民投票』的中文，顧名思義可以說是 citizen’s voting，在西方民主國家中，最普遍施行的 citizen’s

voting，就是「選舉」（election），但是，選舉又可細分為：對候選人（candidate）的投票以及對議題（issue）的投票，前者如政黨初選（primary）、普選(general)、兩輪決選（runoff）或罷免（recall）均是；後者即指『贊成或反對一項提案』意義的 referendum。」（隋杜卿，2002:14-15）

蘇永欽認為：「藉由公民正式的投票來形成公共事務的決定時，不論標的、程序、效力如何，往往都會套用到『公民投票』這個詞。」（蘇永欽，2003:22）

周繼祥認為：「通常人們將英文 plebiscite 和 referendum 譯為『公民投票』、『公民複決』或是『複決』，有時兩者交互使用，其意義為藉由投票對政策表達意見的方式，也可以用以泛稱所有對於未完成或已完成的法律案或預算案等方式進行表決的投票。」（周繼祥，2005:402）

二、釐清 Plebiscite 與 Referendum 的定義

Plebiscite 一詞，源自於拉丁文的 plebiscitum，分別由 plebs 與 scire 兩字組成，plebs 指人民，scire 指直接議決之意，其所表達的意思，就是人民可以對公共事務表達自身意見之意，這個字最早可溯源到古希臘城邦時期的公民大會。plebiscite 原來單純指人民對公共事務議題做出決定之意，但在近代以來，卻淪為專制君主確立個人獨裁的工具，例如拿破崙一世藉由 plebiscite 擔任終身執政官，希特勒更是以 plebiscite 的方式，建立其民粹獨裁的政權，因此，plebiscite 常被視為一個帶有貶意的詞。除此之外，plebiscite 亦被廣泛應用於「民族自決」（National Self-determination）之上，尤其在一次大戰過後，美國總

統威爾遜（Woodrow Wilson）在國際聯盟倡導的民族自決運動，利用 plebiscite 的方式，處理主權問題以及領土紛爭，當時，外蒙古的獨立，便是以 plebiscite 來達成建國的目標（陳淳文，1996:102）。

Referendum 一詞，一樣源自於拉丁文 adneferendum，本來用在外交事務之上，意指「接受批准」，原來的意思和公民複決並沒有關係，本係指外交官與其他國家簽署各項協定後，必須經過國內相關的權責機關確認之後，才能生效之意。瑞士的地方政府率先採用這個概念，在決定是否參與盟約，或是否要介入戰爭時，便會使用 referendum；而在世界各國中，屬美國的施行最普遍、運用地最廣泛，但其實踐僅限於州的層級，全國性的投票並未舉辦過（陳淳文，1996:103）。

由上述的討論可知，initiative 應被翻譯為「公民創制」，plebiscite 與 referendum，應精確地翻譯為「公民自決」以及「公民複決」。

三、小結

討論至此，我們可以發現，其實 plebiscite 與 referendum 的區別很清楚，在國外學者的諸多著作，尤其參閱諸多美國學者所發表的期刊論文等，幾乎一致地使用 referendum 這個字，來指稱公民投票（李俊增，1997:101）。

在中文的文獻中，我國的憲法第十七條規定：「人民有選舉、罷免、創制及複決之權。」國民大會秘書處所出版的《中華民國憲法》中英對照版中，便以 initiative 來表示「創制」，以 referendum 一字來表示「複決」[6]。

[6] 參照《中華民國憲法》，台北：國民大會秘書處，1992 年，其原文如下：Article 17: The people shall have the rights of election, recall, initiative, and referendum.

經過了上述的討論，我們可以相對清楚地定義出公民投票的意涵，且我們可以發現，plebiscite, referendum, initiative 這三個字的使用，有其層次性：

1.plebiscite：是種超越憲法層次的公民投票，指涉關於「主權、領土議題」方面的公投，又可翻譯為「公民自決」，係指基於民族自決原則，針對領土、主權歸屬之投票。

2.referendum：是種在憲法規範之下的公民投票，指涉關於憲法修改案、法律創制或修改案，以及公共政策案做最後決定的公民投票，亦即中文所稱之「複決」。

3.initiative：initiative 指一定人數公民之連署（非由行政機關或立法機關提出），請求將所提出之憲法、法律、或公共政策案，交付全民投票的制度，即中文所稱之「創制」。

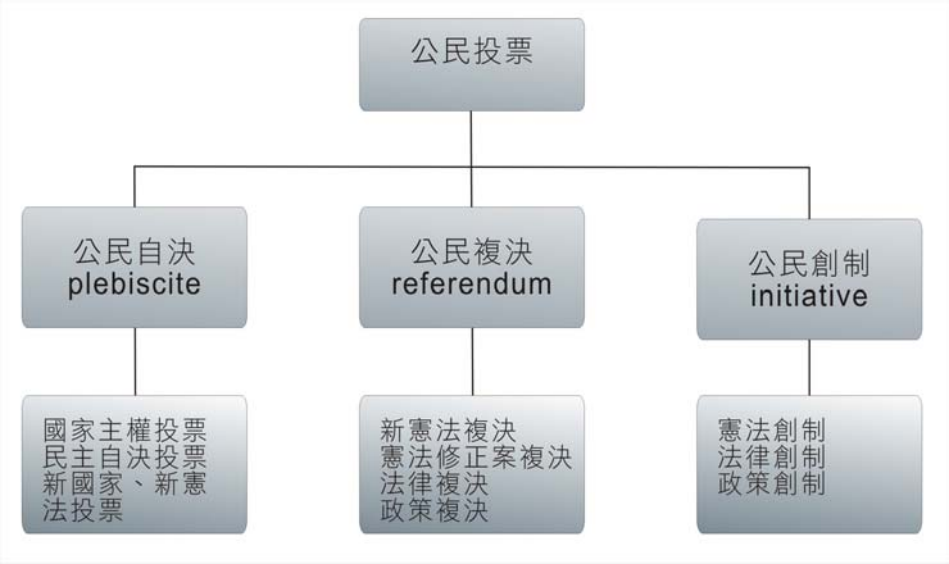

圖 2-1：公民投票定義圖
資料來源：筆者自製[7]

[7] 修改自蔡彥廷，〈西方國家公民投票之研究－就法制規範與政治裁量類型析論之〉，淡江大學歐洲研究所碩士論文，頁 18。

第二節　公民投票之理論基礎

公民投票這種直接民主的制度，可溯及古希臘城邦雅典，及十八世紀法國思想家盧梭（Jean Jacques Rousseau）的民權思想，以迄近代的美國進步主義運動的主張。

一、希臘雅典的直接民主

希臘半島為愛琴海及地中海所包圍，附近島嶼星羅棋布，有優良的港灣，使得東方埃及與巴比倫文化，得以藉愛琴海為跳板而輸入希臘，由於地形崎嶇，受山巒阻隔之影響，使希臘半島上散佈著許多小城邦，不易形成一統的國家。

希臘城邦的政治思想發達，其中雅典的直接民主制度，是現今公民直接參與政治的根源，其相關運作方式如下（Held, 1987:22; 曹金增，2004:18-25）：

（一）公民大會（ecclesia）

公民大會是表達人民意志的政治機構，由公民出席，其主要功能是在投票決定政策問題和制定政令，有權放逐不受信任的領導者，係直接民權的行使。根據歷史記載，公民大會一年召開 40 次以上，法定參加的人數約有 6000 人（大多數的公民並不參加，奴隸、外國人、婦女不准參加），出席公民大會者只佔少部份公民，而全體公民約有 4 萬多人；公民大會開會時間多在清晨，會中可以提案、討論、修改，提案大都是於第一次開會時提出，若某案通過、實施後，效果不好，則當初的提案人必須負責。一般提案，採舉手表決，有關選舉和放逐事項，採用抽籤或投票方式，

但欠稅、在戰場上遺失矛盾、違反贍養義務者，均無投票權。在公民大會之上，不存在任何形式上或實際上更高的權力機關。國家的一切機關和官吏，如五百人會議、陪審法庭、將軍委員會、行政官，都隸屬於公民大會。

（二）五百人會議（boule）

其前身為四百人立法會議[8]，主要功用在於擬定公民大會的議程，是公民大會的常設機構，處理公民大會休會期間的日常事務，亦可制定雅典施政的總目標。由 30 歲以上的全體公民中抽籤選出，由於議員不得連任，所以每位公民一生都有機會擔任一次議員。此議會負責官吏的選舉，為公民大會準備提案，同時又主持國家日常工作，執行公民大會的決議，事實上，五百人會議就是雅典的政府，這個議會設立一主席團。當時雅典有 10 個選區（100 個 demes），每個選區選出議員 50 人，每一區的 50 人輪流組成主席，任期各為一年的十分之一（約 36 天），負責日常工作與審查公民大會的提案。換言之，雅典每一年有十屆政府。這個主席團設主席一人，每天早上由抽籤決定，任職一天一夜，不得延長、不得連任，在這一天內，這位主席是雅典地位最高者，負責主席團工作和五百人會議的活動。

（三）人民法庭（heliaea）

人民法庭為雅典最高的法庭，不但審理訴訟案件，而且兼管

[8] 四百人會議創立於 Solon 執政時期，Solon 的執政時期約在 594BC-591BC 之間，其執政期間，最主要貢獻爲廢止土地抵押及負債爲奴的規定，並設立陪審制度，以聽取控訴；賦予人民參政權，使一切市民爲公民大會會員，該會有選舉執政關及通過新法律之權，市民依照收入分爲四個等級，規定各階級之權利義務，並創立四百人之參議會。參見大英簡明百科，網頁資料：http://sc.hrd.gov.tw/ebintra/Content.asp?Query=6&ContentID=3536。

官吏的資格審查、紀律檢查和投票表決國家的法律。實際上，它如同公民大會般，也是雅典的權力機構之一。雅典法庭的審判員稱為陪審員（或稱法官），由 30 歲以上的公民抽籤產生，任期一年，不得連任。每個公民約每隔三年就可以擔任一次陪審員，成員大多是中、下層公民，婦女不得擔任，人數共 6000 人，再分為十組，每組 500 人，成為一個審判庭（多出的 1000 人，候補待用）。何人至哪一庭、審哪一個案，都是由抽籤決定，以杜絕走後門行賄。此外，另有 30 人組成的巡迴法庭和人數 120 人的大法庭。

（四）執政官委員會（board of magistrates）

城邦行政是由非專業的行政部門執行，亦即「執政官委員會」，其中的執政官，由抽籤產生，任期一年，人數為 10 人，其執政一年的成果，交人民法院審查，若成果不佳，嚴重者將被判死刑。

（五）十人將軍團（strategoi, the board of ten generals）

雅典每一區皆會由人民選出一位司令，由司令互相選出一位總司令，其權力來自選舉，不受制裁，且連選可連任。若連任則人民法院對於前一年的施政則不審查（往往一位總司令可做 30 年之久），總司令所提之正式法案皆須經公民全體通過，故須以「雄辯」說服公民。

雅典城邦政治運作中心乃是公民大會，而五百人會議、陪審法院、執政官、將軍團皆由此產生。雅典全國劃分為大約一百個地域性村社（demes），再按村社其規模的粗略比例，選舉候選人「代表」他

們，候選人的初選由抽籤決定，這些當選者被推舉加入一場候選人的競逐。最後，透過抽籤挑選出實際服務的候選人，據說這種方法可使人人都有平等的任職機會。基本上，由於沒有再次當選的規定，任期是短暫的。所有當選官員的勞務都有報酬，就像在某些時候參加公民大會一樣。但十人將軍團中總司令則由公民透過直接選舉做選擇，而且可以再次當選。另外具有指導並向議事會提出建議之五十人委員會是由議事會的人輪流組成，各擔任一年任期的十分之一。從上述各機關人員之產生，我們知道雅典城邦政治運作，主要以公民直接訴求為主體，並以選舉、抽籤、輪替多種方式決定人選或公共事務。

綜合言之，古希臘時期政治制度的主要特徵約有下列幾點：

1.公民直接地分擔立法和司法的職務。

2.公民大會擁有主權。

3.主權的範圍包括城邦的所有公共事務。

4.以多種方法選擇公共職務候選人（直接選舉、抽籤、輪替）。

5.不存在造成普通公民與公共官員差別待遇的特權。

古代雅典的直接民主的實例，充分說明了希臘人對現代政治有兩大發明：其一、他們創造了「公民」這個概念，以有別於人民；其二，他們發明了「民主政治」。是故，古雅典的直接民主實提供今日民主政治理論最基礎的探源（曹金增，2002:39-41）。

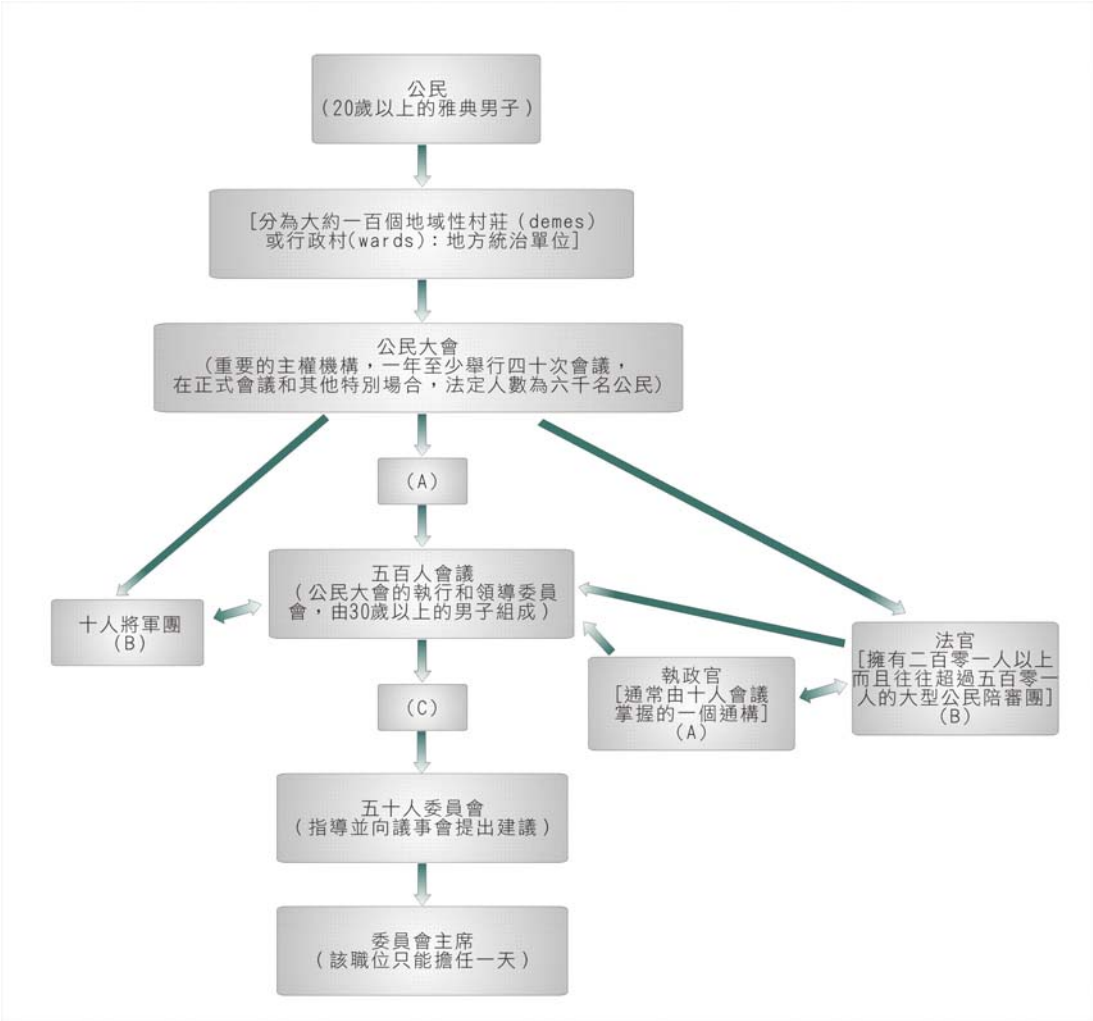

圖 2-2：雅典城邦政治運作圖

資料來源：D. Held, "*Models of Democracy*", 1987, p.22

二、盧梭主權在民理論

公民投票奠基於直接民主，古希臘雅典城邦政治開啟了直接民主理論泉源。然此觀念的深化則因近代法國思想家盧梭（Jean Jacques Rousseau, 1712-1778）的「主權在民」之民主理論而得以發揚，盧梭強調人民自我立法、自我統治，也強調公民直接參與公共事務，他所倡導的，以公共意志決定民眾的福祉等理念，更具代表性的意義（林如娜，2003:30）。

盧梭認為，人類因為在原始的社會中產生了多的不平等，隨之而來的是一些征戰、殺伐、屠殺、死亡、困苦、危難等等恐怖的事物，為了平息這些爭端，建立政治社會，就必須依據社會契約。「契約」是生而自由、平等的人基於生活上的必要自發訂定之物，也因為社會契約的訂定，人們才可能「找出一種結合的形式；在這種結合的形式下用共同力量之全部去守護、保護各個成員的身體與財產」。社會契約本身是必須經由全體一致同意，而且在由社會契約組成政治社會之後，一切的政治運作，將取決於多數，少數必須服從多數，而這也正是契約本身的結果；也因為社會契約的訂定，各個人才可以一邊與其他所有人相結合，而仍能只服從自己，並和以前一樣自由，換句話說，社會契約就是「將各個成員及其所有的權力，全面地讓渡給共同體整體」,「我們各個人將身體與所有的力量當作是共同物，而置於一般意志的最高指導之下，而我們也以各成員為全體不可分的一部份，將之整體地加以接受。」根據這樣的社會契約，組成一個以「公共意志」為主的國家。

盧梭沿用古雅典政治特徵，指出「真正的民主是統治者與被統治者一致」。並在其名著《社會契約論》寫道：

「主權是不能代表的，同理它是不能轉讓的－人民的代表不是並且也不能是它的代表；他們僅僅是它的代理人；而且他們最終不能決定任何事情。任何不是人民批准的法律都是無效的；它根本就不是法律。英國人民相信自己是自由的；這是極為錯誤的；只有在選舉國會議員時才是自由的，議員一經當選，人民就成了奴隸；一切都不復存在了。」（何兆武譯，1987:76）

盧梭的社會契約論建構了兩個觀點，一、自由平等的主體之相互

肯認；二、公共領域的浮現，為了保障公共領域，盧梭將主權定位在公共意志上，而不在個人的意志，或在個人意志的集合。盧梭更認為，「全體的意志和公共的意志常有很大差異，後者只看公共利益，前者則看私利，而且是個別意志的總和。不過如果把這些個別意志相互抵銷的較多或較少成分減除，則剩的差額便是公共意志。」「公共意志」的提出並非無知於私利，相反地，卻是深知私利及其衝突的後果，認為在私利衝突的餘額，仍有公共利益，而「公共意志」乃因追求或處理公共利益而成為可能。「公共意志」乃因追求或處理公共利益而成為可能，「公共意志」永遠是公正的，而且永遠追求公共的益處。

綜合盧梭觀點，其民主理論建構中有以下幾點：

1.人民的自我立法與自我統治

2.凡未經人民親身批准的法律都是無效的。

3.公民直接參與公眾事務，以公共意志來決定大眾福祉。

4.希望在公共問題上達成全體一致，在不一致的事情上是以表決來實施多數統治（曹金增，2004:25）。

盧梭的社會契約民主理論承襲了古希臘雅典城邦政治中統治者與被統治者一致的民主模式而發揚光大。盧梭主張人民自我立法與自我統治，以人民總投票方式來立法及公共決策，都充分被視為民主的直接表示形式，其人民總投票的結果，代表的是國家主權的「全意志」的表現，具有超越代議機關決議的最高權威。因此，不可否認今日公民投票制度上承古雅典城邦直接民主政治運作，並且主要根植於盧梭的主權在民理論。

三、美國進步主義運動（Progressive Movements）

十九世紀末到廿世紀初之間，當時美國的政壇被少數政黨領袖所把持，政治權力僅僅掌握於少數人手中，這些地方上的有力人士，控制了州議會的議員，使得多數議員成為其自身權力慾望及商業利益發聲的代言人，更甚者，竟而阻撓對一般人民有利，但卻違背少數權貴利益的公益法案。在當時，民主的精神受到極大的迫害，有鑑於此，許多有志之士，為了排除這種民主失序的現象，以及矯正民主偏差的情形，大力主張以直接民主的方式，來遏止這種弊病，公民投票機制便在此時大力被提出，這就是名聞一時的進步主義運動。

進步主義運動主張「治療民主之惡的處方，乃更多的民主」，他們認為，只有人民被賦予創制、複決兩項政治權力，才能夠對抗少數壟斷政治權力的個人或團體，進步主義者認為，藉由創制權的行使，能迫使立法機關積極表現，以免其權力被人民取代，因而能夠淨化政治、制約議會，並透過直接立法，使人民自行發聲，將自身關切的議題浮上檯面，並且自行提案做成決策，進而使政策符合民意（于孟涵，2007:34-35）。

進步主義者更傳承了希臘的政治學者以及盧梭的民主思想，認為人是政治的動物，積極參與公共事務，是人之所以為人的實現，參與直接立法更是能夠充分自我實現的表現，在投票前，人民知道他們的每一票，都是和自身生活息息相關，為了要積極介入政府的施政，人民會充分利用機會表達自身的想法與意見，以了解議題並為自身的政策立場辯護，進而說服他人。進步主義者抱持著對人民政治參與能力的莫大信心，以及積極參與的熱情，這對美國各州公民投票施行，有著莫大的助益，也啟發了日後直接民主論者對人民參與的重視。

四、小結

公民投票起源於古希臘城市國家的直接民主制，最具代表者為雅典所實施的政治制度。雅典每月舉行四次的公民大會，由公民直接參與會議，在公民大會中公民可以直接提出法案、討論法案、修改法案以及表決法案，這是直接民主最早的起源。

第二個源頭則是盧梭的民主理論，盧梭強調如何建立一個保障全民福祉的政府，若要達到這個理想，便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，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。

公民投票在近代的一個源頭，則是美國的進步主義運動，進步主義運動的貢獻在於，強調以創制和複決兩項權力，淨化政治環境，監督政府，並且在行使創制與複決之際，提升人民的直接參與感，強化公民參與政治的氛圍，並鼓勵人民有主導議題的能力，藉以獲得自我實現的機會。

第三節　公民投票之類型與功能

一、公民投票的類型

綜觀世界各國公民投票實施的經驗，有關公民投票的相關規定差異頗大，所以要將公民投票的加以分類，並不是簡單的事情，也因此，對於公民投票的分類標準以及分類的基礎，並不存在有普遍的共識。

國內外皆有不少學者曾就這個問題提出自己的意見，包括從法制的面向來分類，又或者從公投的議題來分類，亦有選擇以公投發動時機及主體來做分類的，以下就四位國內外學者，對於公投的分類，來做如下的說明。

學者 M. Suksi 曾在其著作“*Bringing in the People: A Comparison of Constitutional Forms and Practices of the Referendum*”一書中，嘗試將公民投票予以類型化。Suksi 的分類，著重於「法制規範」面向的分類，他依照（Suksi, 1993:31-34）：

1.人民的角色是主動或被動；

2.公民投票結果是否具有拘束力；

3.公民投票制度是否是憲法事先規範的；

4.公民投票為強制性或是任意性等標準，

組合成十二種公民投票的類型，分別如下：

體系 行動者		憲法預設的		非憲法預設的
		強制性的	任意性的	任意性的
主動	拘束性	Ⅰ不可能存在	Ⅱ瑞士、義大利	Ⅲ僅理論上存在
	諮詢性	Ⅳ不可能存在	Ⅴ伊利諾州	Ⅵ僅理論上存在
被動	拘束性	Ⅶ法國	Ⅷ丹麥	Ⅸ不信任投票
	諮詢性	Ⅹ薩爾 1935	ⅩⅠ芬蘭 1987 年	ⅩⅡ政策票決

表 2-1：公民投票系統分類表

資料來源：M. Suksi, *Bringing in the People: a Comparison of Constitutional Forms and Practices of the Referendum*, 1993, p.31

（一）類型 I：主動、拘束的、事先規範、強制的

此一組合不可能存在，因為人民主動及強制性這二個變數不可能並存，當人民得以採取主動角色時，公民投票必為任意性。

（二）類型 II：主動、拘束的、事先規範、任意的

此類型的公民投票僅存在於少數國家，例如美國各州，瑞士以及義大利。這種類型顯示了介於公民複決與公民創制緊密關係，這是全國性決策最直接的形式且由人民積極、主動發動的公民投票。義大利憲法第七十五條規定，五十萬選民得連署提出廢止法律之複決案；瑞士憲法規定，十萬選民能連署提出憲法全部或部分修正之創制案。

（三）類型 III：主動、拘束的、非事先規範、強制的

在一政治體系中是不可能容忍在未經事先規範的情形下，安排由人民主動提案的公民投票，而具有法拘束力的。然而，在特定的情形下，例如假若政治環境十分的不穩定或政府十分無能，那麼在此基礎上或有運用此類公民投票之可能性。

（四）類型 IV：主動、諮詢的、事先規範、強制的

此一組合似乎是不可能的，理由與類型 I 相同。

（五）類型 V：主動、諮詢的、事先規範、任意的

安排諮詢性公民投票在事先規範的情形下，經由人民主動的參與此一可能性，似乎並非具吸引力的選擇。此類型的公投，雖在形式上僅具有諮詢性質，卻可能在實質上具有拘束力。其將因而吻合類型 I，I 並為強大的利益團體提供一有效的工具，此類型的公民投票在美國伊利諾州以及芬蘭的地方政府層級是存在的。

（六）類型 VI：主動、諮詢的、非事先規範、任意的

此一組合的存在似乎是不可能實現的，其理由或多或少如同類型 III 所列舉一般，雖然在理論上是有建構之可能。此類型一如類型 V 亦存有諮詢性轉化為具拘束性的公民投票的危險。

（七）類型 VII：被動、拘束的、事先規範、強制的

此一組合係為典型的複決型公民投票，人民被動地就基本規範進行具有拘束性的票決。例如，在愛爾蘭與丹麥，所有涉及憲法增補的提案，在經由國會通過之後，必須提交具有拘束力的公民投票。此種規範似乎承認人民有一特定基本的或原始的主權，即令其存在並不必然影響國會通過一般法律的權限。

（八）類型 VIII：被動、拘束的、事先規範、任意的

此類型以法國憲法第十一條為典範。依此條文，總統基於內閣或國會的提案，得決定就涉及公權力組織之法案，或關於共同

體協定承認之法案，或不與憲法牴觸的法案，而該法案之目的係對與制度功能有關之國際條約之承認，提交公民投票。縱令存有此一憲法規範，其似乎尚存有自由裁量甚或恣意的空間，如法國總統戴高樂就根據此依條文舉行過多次公民投票，但這些公民投票都具有強烈信任投票的成分與政策票決的性質。另外，愛爾蘭和丹麥的憲法中亦有對一般法律進行此類公民投票的條文。

（九）類型 IX：被動、拘束的、非事先規範、任意的

此類型係強調表達對特定人或政府的信任時之投票，故可定性為「政策票決」。對於信任投票可能最為代議民主的支持者所懷疑及批評，由於這些投票有時涉及民粹主義及煽動這一危險可能出現在所有的公民投票類型，僅係其程度或多或少有所不同。相當多的歷史經驗顯示信任投票是負面的。許多批評都強調操縱的可能性，及政府的作為導向反對人民真實的參與政治。

（十）類型 X：被動、諮詢的、事先規範、強制的

本類型與類型 V 同屬罕見。1935 年薩爾[9]（Saar）舉行的公民投票及其附隨的國際聯盟決定歸屬於這一類型。在經事先規範情形下諮詢性公民投票，可能在實際上轉化為具拘束力，特別當此票決經常被使用時。此一類型的公民投票在憲法制定或修正前被運用作為調查人民的意見的方式。此類型公民投票在美國有其歷史根源：在某些州，如個別憲法所規定的，完全的修改州憲要求進行公民投票，以決定憲法應否修改，或一憲法會議應否經由普

[9] 薩爾是德國西南部的一個邦，首府薩爾布呂肯，與萊茵蘭－普法爾茨邦及法國與盧森堡接壤，同法國的洛林、盧森堡、萊茵蘭-普法爾茨邦和比利時的瓦隆一起構成「薩爾-洛林-盧森堡大區」。薩爾邦的面積約 2600 平方公里，是德國除不萊梅邦、漢堡和柏林外最小的一個邦，人口約 100 萬，網頁資料 http://zh.wikipedia.org/w/index.php?title=%E8%96%A9%E7%88%BE&variant=zh-tw

通選舉召開。因此，在某特定情形下，此種公民投票又具有拘束性的特質而可以歸屬於類型 VII。

（十一）類型 XI：被動、諮詢的、事先規範、任意的

此一類型在各國憲法條文中不常見，當投票係被動的、諮詢性且任意時，以一般法律加以規範是較為便利的。例如 1987 年規範在芬蘭憲法中的公民投票制度，接近於此一類型，其仍保有政策票決的特質。

（十二）類型 XII：被動、諮詢的、非事先規範、任意的

此種組合乃是真正的政策票決，並意味經由政府給予人民權利，對國家重大議題表達其意見。1931 年在芬蘭舉行關於禁止酒精飲料的公民投票屬此一類型，然而，此種屬諮詢性投票意轉化為具有拘束性結果，從而導致此公民投票成為信任投票（曹金增，2004:53-57）。

另外，國內學者蘇永欽在其著作〈公民投票的跨國考察〉（蘇永欽，2003:29-43）一文中，從法制的面向來對公民投票做分類，他依據了：

1.公民投票的發動時機：是法定公投或是任意公投；

2.發動主體：是由機關交付的或是由人民主動發動的；

3.決定性質：創制或複決；

4.有無拘束力等，

歸納出六種公投類型，如下圖所示：

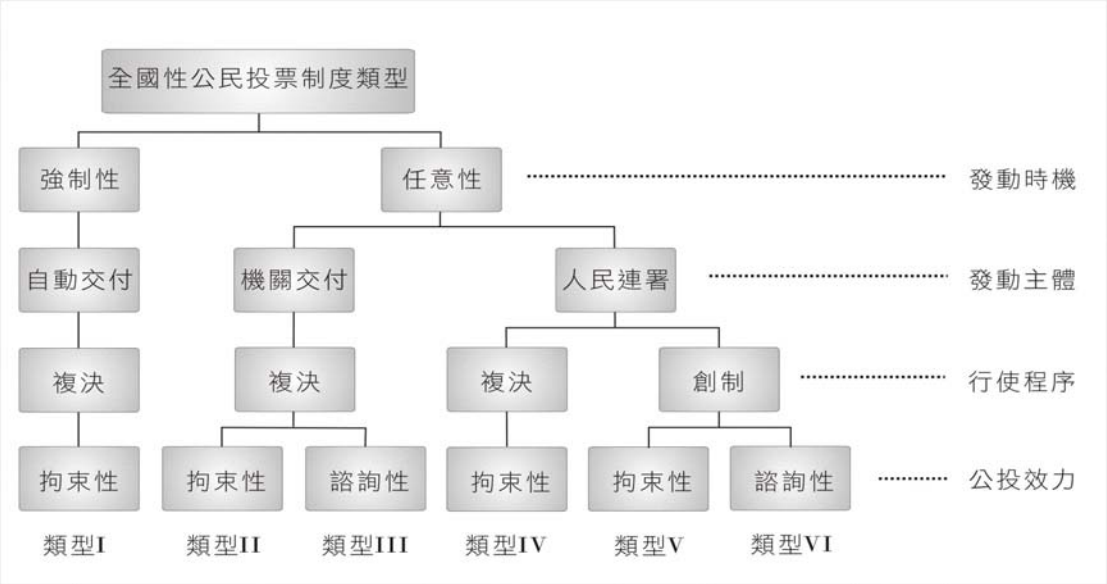

圖 2-3：蘇永欽全國性公民投票制度的類型
資料來源：蘇永欽，〈公民投票的跨國考察〉，《全國律師》，2003 年，頁 29-30。

（一）類型 I：強制性（mandatory）、自動交付、複決（referendum）、拘束性（decisive）

此類型並無所謂的發動主體，公投之所以發動主要基於憲法的強制規定，亦即於憲法中明文要求憲法的修正或其他特定議題，必須在一定條件下自動交付公民投票，正因為係由憲法明定，公民投票的結果必然具有拘束效力。

（二）類型 II：任意性（facultative）、機關交付、複決、拘束性

此類型投票係由代議機關[10]所發動，由於代議機關可裁量是否發動公投，故屬任意性質。此一類型的複決標的，通常是已經國會多數通過但尚未生效的法案，屬否決式複決性質，由此可看出公投發動者希望藉由公投來尋求人民信任的企圖。

[10] 這種類型除了由代議機關提出的公民投票議決案以外，若由行政機關主動提出的公民投票案，也包括在此類。

（三）類型 III：任意性、機關交付、複決、諮詢性（advisory）

與上一種類型公民投票之區別在於公投拘束力的有無，此一類型在各國憲法規範中並不多見，在高度民主化的國家之中，瑞典、芬蘭及西班牙等國擁有此一制度。

（四）類型 IV：任意性、人民連署、複決、拘束性

這種類型以瑞士及義大利為代表：瑞士聯邦憲法允許五萬以上的有投票權人，主動要求複決聯邦的法律、聯邦的決議案或國際條約的同意等事項。義大利共和國憲法則允許五十萬選舉人得主動要求廢止法律或具法律效力之法規的全部或部分，也允許五十萬選舉人得主動要求未經國會兩院各以三分之二議員多數通過，但獲得各院絕對多數通過的憲法與憲法性法律的修正案，在公布後三個月內，交付全民複決投票。

（五）類型 V：任意性、人民連署、創制（initiative）、拘束性

這種公民投票是最典型的直接民主，原始提案由人民主動設定，經由一定數目之公民連署後，便可將該提案直接交付公民進行確認，創制案一旦經複決通過，即具有拘束力，代議機關應即公布其成為法律或負有實現該創制案內容之義務，瑞士的人民創制制度，即屬此類。

（六）類型 VI：任意性、人民連署、創制、諮詢性

某些國家在制度上雖允許人民主動提出創制案，但在決定的階段人民卻無置喙的餘地，亦即僅具有設定議程的權力，至於最終決策的權力，則掌握在代議機關手中，人民創制僅具諮詢性質。

以上兩種分類，都屬於法制層面的分類，另外，國內學者曲兆祥，亦提出了自身的看法，依照公民投票的「議題層次」作分析，將公民投票制度區分為七項不同的種類（曲兆祥，2004:13-21）：

（一）有關國家主權事務的公民投票

主權[11]的性質特殊，對內而言，主權具有最高性，不容侵犯；而對外而言，主權獨立，不容許外國干涉。歐洲在十六世紀文藝復興時期，各民族國家紛紛獨立擺脫羅馬帝國控制，主權的概念，也就是源自於此時。

「國民主權」[12]這個概念，說明了主權在民原則，且依據此原則，賦予國家行使公權力的正當性，在這方面的公民投票，主要是針對國家地位的確認，領土範圍的確認，主權的合併，或是主權的獨立、讓渡，因為國民才是主權的最終擁有者，所以有關主權的事務處置應由全國體國民來作確認。

（二）有關憲法的制定與修改的公民投票

在德國學者 Hans Kelsen 氏的法律位階理論中（吳庚，1992:74），憲法的位階最高，高於法律以及命令，所以我們常把憲法稱為國家的根本大法，是國家固有的根基。因此，憲法必須

[11] 「主權」的古希臘文為Βασιλεύς，指的是那些擁有權威的人，與直接的最高統治權不同，這個權力由行政的官員所保留。現今主權的概念，乃指一種對某地域、人民、或個人所施展的至高無上、排他的政治權威。簡言之，為「自主自決」的最高權威，也是對內立法、司法、行政的權力來源，對外保持獨立自主的一種力量和意志。主權的法律形式對內常規定於憲法或基本法中，對外則是國際的相互承認。

[12] 國民主權的意義在於，在民主制度裡，主權屬於國家的全體人民，這被稱為人民主權（Popular sovereignty）。但人民主權的展現形式，則可以藉由議會等形式直接的行使，或更普遍的是由人民選舉代議士參與政府的代議政制，後者也是目前大多數西方國家和其舊殖民地所採取的形式。人民主權也能藉由其他形式行使，如英國和其聯邦所採取的君主立憲制。同時，代議制度也能混合其他的行使方式，如被許多國家採用的公民投票制度。

經過最嚴格且最慎重的形式，才能夠制定或者是修改，除了由受人民委託的代表來進行修改的工作之外，人民本身亦可對於憲法的制定和修改表達全體的多數意見。

（三）有關法律案的公民投票

基於國民主權的原理，人民有權以公民投票的方式，改變政府行政或代議機關所為之決定，這類型的概念，在我國憲法學理已有明確的概念，凡經人民連署之程序，滿足各項法律要件後，人民得以多數之決定否決政府之法律案，這就是所謂的複決權；另外凡經過連署之程序，同時滿足其他法律要件，得以多數之決定制定法律案者，就是所謂的創制權。這類型的公民投票，作用在於防止政府行政或立法專擅濫權，因此，公民投票在此時，成為彌補代議政治不足的機制，藉以監督政府。

（四）有關地方自治事項及法規的公民投票

這類型的公民投票，主要源自於憲法賦予地方自治的權限，現代國家多賦予地方政府擁有獨立的法人人格，地方政府能夠在憲法賦予的權限範圍內行使權力，因此在此層次上，中央政府依憲法規定，下放權力給地方，以減少對地方政府行使權力的干涉。

（五）全國或地方個別公共政策事項的公民投票

這類型的公民投票，與人民的日常生活關係最為密切，也就是一些具體的公共政策個案，例如垃圾處理問題、水庫的興建、發電廠的興建等，這些案件與我們的生活息息相關，因此人民有足夠充分的理由表達自身的意見，並為投票表決的結果負責。

（六）諮詢性質的公民投票

諮詢性公投雖是合法舉行，但不同於上述五種，具有法律上的強制性，而此種公投舉辦的目的，即在於就公投的主題來探詢民意，以作為政府機關施政時的參考。

（七）其他類型的公民投票

其他類型的公民投票，係指世界各國依照當時各國的政治環境情勢，可能發展出來的公投方式，例如我國政府創造了所謂的「防禦性公投」[13]，其具體概念除了少數類似台灣前途決議文等政治宣言性資料之外[14]，無法將其歸類到上述六種類型的公民投票之中。

另外，瑞士的「否決式創制」，也是他國少見的公民投票形式，這種權力係創制權的性質，但基本上是要否決議會已通過的法律，所以又具有複決的性質，它不僅僅單純否決政府或是議會提出的法案，而是以具體的替代案來取代政府的法案。

國內研究學者曹金增，參考諸多學者分類意見，將公民投票的類型綜合分類如下（曹金增，2004:48-67）：

---

[13] 參照公民投票法第十七條第一項：「當國家遭受外力威脅，致國家主權有改變之虞，總統得經行政院院會之決議，就攸關國家安全事項，交付公民投票。」

[14] 立法院公報有關立委趙永清於立法院二讀會討論中就公民投票法第十七條所作的說明：「…本席要特別解釋，我們的版本中之所以有防禦性公投的條款，主要是針對總統的緊急處分權，在面臨危機處理時，可以採此方式做爲對抗中國強權武力威脅的最佳利器，我們認爲這是立意良善，而且不論在國際宣傳上或凝聚民意上，都是一項很好的設計，目的就是讓中共有所顧忌，不敢隨便發動武力威脅或者包圍台海等種種可能造成緊張情勢或台海危機的作爲。所以基本上，防禦性公投本身並無任何不當之處，我們將之列入公投法的規範中，或者以後會有可運用的地方，希望朝野就此部分能夠儘快達成共識，共同努力推動。」足見立法過程中，將此條文定位乃爲「防禦性公投條款」，其本質主要是針對總統的緊急處分權，並希冀發揮國際宣傳及凝聚民意的效果，達到「讓中共不敢隨便發動武力威脅或者包圍台海等種種可能造成緊張情勢或台海危機的作爲」之目的。參照陳怡如，〈從三二〇公投論公民投票法第十七條之合憲性問題〉，《法律新聞雜誌》，第 32 期，2004 年，頁 64-76。

		議題屬性分類	法理層次分類	權力性質分類	發動主權分類	系統組合分類
是否具有憲法規定	憲法規範下	憲法議題 道德議題 其他議題	國民投票 住民投票	憲法複決公投 政策複決公投 創制公投	憲法規定公投 人民申請立法公投 創制公投	被動－拘束的/事先規範－典型的
	非憲法規範下	領土議題	人民投票	決定國家前途公投 諮詢式複決公投		主動－拘束的/非事先規範－任意的
發起機關	代議機關		全國國民 地區公民 自決區人民		主要指人民申請立法及創制	被動的即行政機關或代議機關
	行政機關					
	人民					主動的由人民自行發動
公投結果之效力	拘束性				只說明拘束性	被動的→事先規範→強制的具拘束性
	諮詢性					被動的→非事先規範→任意的只具有諮詢性（信任投票）

表 2-2：公民投票各種分類型態之分析表

資料來源：曹金增，《解析公民投票》，2004 年，頁 57。

（一）依議題屬性作分類

1.領土的議題

威爾遜[15]（Thomas Woodrow Wilson）在 1918 年提出民族自決理論[16]（principle of self-determination）的概念，主張所有領土相關的爭議，都交由住民自決的公民投票來解決。

2.憲法的議題

國家在經過一段革命或領土分裂之後，有必要對外來新政權在制度安排與政治規則上的運作，透過公民投票的方式來賦予該政權正當性。另外，在推動一項既有規範的重大變革之際，執政者通常或基於憲法規定或政治上考量，轉而尋求選民以公民投票方式對這些議題表達意見。

3.道德的議題

諸如較具爭議的墮胎議題，其贊成與否，常在政治人物之間存有相當大的差異，且這類的議題，常會造成支持者與反對者壁壘分明的情況，因此，在針對這種引發廣泛討論的議題時，付諸公民投票，是解決問題之道。

---

[15] 威爾遜（Thomas Woodrow Wilson, 1856~1924），曾任美國總統，其任內重要的事蹟有民主改革、第一次世界大戰、十四點協議、積極倡導建立國際聯盟等。其中以十四點協議中的民族自決理論，對世界影響最鉅，而其也因建立國際聯盟，獲得諾貝爾和平獎。參見維基百科網頁資料：http://zh.wikipedia.org/w/index.php?title=%E4%BC%8D%E5%BE%B7%E7%BD%97%C2%B7%E5%A8%81%E5%B0%94%E9%80%8A&variant=zh-tw

[16] 民族自決倡言全世界各大小民族，皆可自行決定自己歸屬的政府體制、執政政黨組織、政治環境與命運等。而這些決定不得爲他國或其他政權決定。一般來說，此主義來自 1918 年 1 月美國總統威爾遜提出的十四點和平原則。第二次世界大戰之後，《公民權利與政治權利國際公約》以及《經濟、社會與文化權利國際公約》這兩大世界人權文件皆在第一條明列民族自決原則：「所有人民都有自決權。他們憑這種權利自由決定他們的政治地位，並自由謀求他們的經濟、社會和文化的發展。」雖然前述兩大文件在第一條之後所列舉的較偏向個人的人權，但第一條民族自決原則也成爲民族權（或稱集體權）的基礎。繼二次大戰之後殖民地獨立的風潮之後，1970 年代以來的全球原住民族運動也援引民族自決權利，作爲其運動的終極目標。

4.其他的議題

在某些國家，公民可堅持將某些事務交付公民來投票，例如規定道路的靠左或靠右行駛、實行日光節約時間等等，民選官員有時為避免得罪太多人，便採用公民投票來決定這類問題。

（二）依法理層次的分類

1.人民投票

此種投票是指在地的居民以投票方式來決定領土之歸屬，這類關於主權與獨立的投票多發生於二次戰後第三世界國家，且集中發生於 1949 年到 1959 年左右。

2.國民投票

此種投票是一種規範在憲政體制下的制度，所指涉的大多是關於憲法的增修、法律層次的全國性議題與國家重大政策。例如 1992 年愛爾蘭所舉行的國民投票，決定墮胎的合法案。

3.住民投票

此種投票是指涉及地方自治層次，是一種地方自治團體直接民主的表現，最明顯的例子即是日本國憲法第九十五條中的規定，僅適用於單一地方公共團體的特別法，必須經該團體住民過半數以上的同意，這也可稱為地方自治團體的自主決定權（power of self-determination）。

（三）依權力性質的分類

此種分類法乃是依據公民投票對於所訴諸的對象效力如何來做分類：

1.決定國家前途的公民投票（plebiscite）

此類公投通常是在有主權爭議或獨立問題的國家與地區實施。如北愛爾蘭、加拿大魁北克、法屬密克羅尼西亞等地區，為釐清主權爭議或決定是否獨立，或是對基本政治體制作一裁決，因而舉行此類型之公民投票。

2.憲法複決權的公民投票（constitutional referendum）

為強調憲法的制定或是修改是依照全民總意志，因此規定制憲或修憲除了國會多數的同意外，還必須獲得某比例人數的公民投票認可，才算正式通過，這也代表著對民主憲政體制的保障。

3.政策複決權的公民投票（public policies referendum）

對於國會或各級議會通過之法案，只要有一定數額的公民表示其反對意見，或是議會為了慎重起見，而要求公民對此一法案，表達意見時，即可舉行此類公民投票。

4.諮詢式複決權的公民投票（consultative referendum）

這類型的公民投票，在政治上的意義，僅為人民意見的表達，並沒有任何法律效用，而其使用的時機，是在執政者或是議會想要探詢民意之際。此類型的公民投票在政治上的作

用僅是一種民意的表達，不論實際參與的公民人數多寡，意見表達的強度如何，對於議會的決議並不夠成任何法律上的效用，僅供作參考、諮詢之用。

5.創制的公民投票（initiative）

此係針對議會未制定的法律，由決定若干人數之公民連署後，交付公民投票，決定是否應制定為法律。創制就行使範圍而言，可分為「法律創制」與「憲法創制」，就其行使之方法，可分為「原則創制」與「條文創制」，前者只提出原則性規範，待通過後再由議會制定完整法律；後者必須提出完整法律條文，交由公民來投票。這類創制權多在地方層級實施，以全國為實施對象者只有瑞士與義大利。

（四）依發動主體的分類

1.由政府主動發動的任意型公民投票（government controlled referendums）

當憲法或是法律無相關規定，而由執政者主動對於懸宕未決定或不敢貿然推動的政策或法案，以此方案訴諸民意的支持，作為施政的依據。在此不管有無憲法及法律的相關規定可依循，政府均可自行決定是否辦公民投票。

2.憲法規定的強制型公民投票（constitutionally required referendums）

由憲法明文規定某些事項，最終必須要以公民投票的方式來決定是否採行，例如法律修正案、憲法修正案等等。

3.人民主動提案複決法律的公民投票（referendums by popular petitions）

有些國家在憲法中有明文規定，人民可以依一定人數之連署，來申請對法律或政策進行公民投票；其主要目的在杜絕國會及政府的偏差。

4.公民主動提案創制法律的公民投票

此類公民投票在政治上的作用僅是一種民意的表達，不論實際參與的公民人數多寡、意見表達的強度如何，對於議會的決議並不夠成任何法律上的效用，僅供作參考、諮詢之用。

（五）依類型組合系統分類

此類分類係學者 M. Suksi 之主張，已見上述。

二、公民投票的功能

在釐清了公民投票的定義、理論，以及分類之後，我們要探討公民投票的功能，所謂功能，係指正面且具有效用的部份，公民投票的支持者及反對者對於公民投票是否應該施行的問題，曾經有過多次的辯論，在此部份，我們先就支持公民投票的論點，來討論公民投票的正面功能，在之後的章節中，我們將會探討公民投票的弊病及其爭議。

（一）林水波的看法

公民投票在民主政治上的政治優勢，林水波從七個向度加以剖析（林水波，2006:139-143）：

1.中立幅度較大

任何政黨皆不可能全面控制公民投票,因公民投票的參與者是所有合格的選民，而政黨無力大幅度介入之後，選民的自主性及主體性即相對地強化，並以自主的政治判斷，依憑自主理性來決定公投政策標的的定向，即以更有普遍性的原理原則來對待問題的認知，解決方案的評估，追求目標的衡平，以及可能風險的預估。在這種情況下，公民所做的決定就較具實質理性，兼顧技術、經濟、法律及社會理性。

2.制衡力量較強

利益團體在推動立法的過程之中，運用公民投票，猶如兩股影響力量之結盟，其一，該利益團體可遊說代議士制定自己認可的法案，或是提出創制，經選民決定；其二，利益團體在立法機關通過新法以後，若仍認為與本身理念不符，亦可再提出公民投票，讓選民決定，若否決成功，則可進行政治變遷，若失敗，就遵行立法決定。

3.政治支持較顯

國會的立法充斥政黨色彩,致使最終代理人成為政黨的俘虜，有違民主真意，如公投建制合法化，選民對政策的政治支持度，由於沒有代理人的過濾，較能真正地表露出來，進而增強政策的順服度。通常公投的議題多充斥爭議性，由公民意向來作最終決定，可提升政策的正當性，避免無謂的爭議與政治衝突。

4.視框反省較易

公投案一旦經過立法成立，贊成與反對雙方則必須藉由公民論壇的機制，進行政策的辯論以及對話，以加強選民的認同。而在政策對話過程中，可促成雙方當事者互相激盪以及反省，對原本的重大政策爭議，或可因之而化解。

5.民意反映較近

以公投決定政策的走向，最能突顯民意趨勢，因為投票結果是種公民意識的直接表達。

6.人民主權較真

民主政治便是主權在民的政治，但在代議體制下，重大決議都由代議士為之，選民只有在選舉時，才能真正參與，若有公投之權，人民對於重大爭議或是政黨極端對立的政策，能夠做出終極決議，便可具體落實主權在民的原則。

7.權力野心較小

代議士人數有限，政黨以黨紀當作限制的武器，左右議員的決定，因此，具有權力野心者，可以間接民主的機制，來壟斷政策的決定權。在公民投票的場域裡，由於選民的多元化，不一定對意識型態有所執著，政治人物欲以動員方式操縱選民，實屬不易。

（二）曲兆祥的看法

支持公民投票者，歸納出如下理由（曲兆祥，2004:36-42）：

1.直接民主最符合人民主權的旨趣

直接民權在本質上就是讓人民對掌握政府統治權的政府人事或重大政策擁有直接的參與權力，無須假手他人，這種機制使得人民主權的觀念獲得最大程度的實踐，因此可以說公民投票是最符合人民主權旨趣的政治制度。

2.強化政府決策的正當性

公民投票制度最能極大化政府決策合法性,公民投票是最能強化政府決策正當性的政治制度，當人民以主權擁有者的身分以多數決的方式做出政治選擇的時候，以法或政治的角度觀察，沒有比公民投票帶給統治機關更多合法性或正當性的機制了。

以一個較為消極的角度來觀察,直接民權的公民投票雖不能保證多數人的決策，便是正確的決策，但至少是人民的選擇，就人民主權的觀點來說，它的合法性與正當性也是最高的。

3.提高政治參與意願

政治參與基本上是民主政治過程中極具重要性的核心概念與機制，因為只有透過成熟的政治參與，民主政治過程才可能順利、成熟的運作，讓公民直接參與公共決策，也是一種最好的公民教育途徑。

公民直接參與政治過程的效力也會影響公民政治參與的意願，亦即當公民投票效力具有決定性效果時，公民的參與

意願自然會提高，這可以顯示出，公民的政治效能感會影響他們的參與意願，說明了直接民主機制確實有提高政治參與意願的效果。

4.避免民意代表、政黨扭曲人民意志

在代議制度的設計之下，人民的意志是透過政黨或代議士表達出來，換言之，政黨或議員的功能即是匯集及提出人民利益，並在政治的過程中，實現完成人民的利益，但政黨或代議士可能會產生扭曲或是背叛民意的情形，人民代表不能夠忠實履行委託人的意志。此時，公民投票多少能牽制政黨或議員的不當行為，也就是說至少在直接民主的機制中，人民有機會直接透過票決的行為避免政黨或議員扭曲人民意志的可能。

（三）小結

綜觀上述學者之看法，關於公民投票的功能（亦即公民投票的優勢），可概括整理出如下幾點：

1.提高政治參與

政治參與基本上是民主政治過程中極具重要性的核心概念與機制，因為只有透過成熟的政治參與，民主政治過程才可能順利、成熟的運作（曲兆祥，2004:38），公民投票具有這樣的功能，它能夠提升人民對於政治活動的參與，實踐主權在民的目的。民主國家政治體質良窳最重要的指標，即是公民參與政治的程度，參與度高表示該國政治體質良好，而

參與度低則意味該國政治已有明顯病癥。根據學者 D. Butler 的研究，當人民有機會直接參與某些政府事務的決策時，其參與政治的意願會比單純的定期選舉來得更高。（Butler & Ranney, 1994:21）另有論者認為，公民投票通常訴諸於自利，人民對議題有所認識，因此對自身之立場加以護衛，進而說服他人改變投票立場；而在舉辦投票的過程中，透過彼此之間對議題的探討、辯論，使得人民對於政策的過程充分參與，也會為了捍衛自己的立場，積極地動員投票（黃勝興，2001:287）。

2.賦予政府決策正當性

公民投票是獲致最大民主正當性的方式，所謂正當性，意指所形成之制度與程序乃經由法律、習慣、道德原則、政治決策等面向之考量而達成公平公正的結果（黃勝興，2001:289）。民主中所有的政治決定，應具有最大的正當性，而最高度的正當性是當決策係由人民投票而出的，因此公民投票的結果，可以賦予政府施行政策的正當性。

在民主政治中，「主權在民」是所有民主國家所共同揭櫫的價值，且人民為政府權力的來源，所有政策的決定，都必須經過人民的同意，並且儘可能符合正當性。一般人民可能不信任代議士，甚或認為，由他們自己決議出的政策，會比起政府官員制定的政策更符合正當性，人民共同投票做決定，比起僅由立法機關或是行政機關單獨做決定，無疑地更具有正當性、權威性以及決策性，且更具有合法權。

3.降低衝突、突破政治僵局

政治領導者經常在面對高度衝突性或是高度爭議性的問題時，常因事涉敏感或爭議，領導人、代議士以及利益團體之間各有主張，也各有其自身利益的考量，因此當遇有爭議性的議題時，將此議題付諸公投，交由民意來決定，便能夠緩和政黨間或政治人物間，以及利益團體之間的衝突，在此時，公民投票便能夠達成解決爭議的目的。

4.監督政府作為

立法機關制定法律時,有時會受到一己之私或是其他利益團體的遊說，因此，難免產生藐視民意或是蔑視輿論的情形，公民投票權中的創制功能與複決功能，能夠制衡立法機關，是故，人民若擁有公民投票權，便能夠制衡並且拘束代議士；另外，對於行政機關，可以督促政府官員傾聽民之所欲、瞭解民之所需，令其不敢蠻橫專擅、枉顧民意，也因此，公民投票制度的施行，能夠彌補代議制度的不足以及監督政府的作為。

5.提供政府諮詢探求民意的管道

公民投票中的諮詢性公投,可以對政治上基本問題探求民意的傾向，當遇有爭議性問題時，透過諮詢性公投，能夠了解大多數公民的意見，提供政府作為施政時的參考。

第四節　公民投票之理論侷限

在上一節裡，我們討論了公民投票的功能。儘管公民投票的支持者，提出了許多有利的論點，來支持公民投票，但相對的，公民投票仍有許多理論上的侷限，換言之，公民投票的理論上亦有其缺點，這也是為什麼許多政治學家反對公民投票的原因，本節即針對公民投票的理論侷限之處，提出學者的觀點，並加以綜合比較與討論。

公民投票是讓一般公民以最直接的方式表達對政策的意見與看法，然而在實際的政策發展與形成的過程中，攸關公民投票的效率、公平性、及公民投票可能衍生的種種負面問題。

國內外許多學者都曾就公民投票的理論侷限，提出多項質疑，較具代表性的看法如下：

一、David Butler 的觀點

國外研究公民學票的學者 David Butler，提出下列四點關於公民投票的理論侷限的看法（Burler & Ranney, 1994:24-28）：

（一）公民投票是一群無知、無見解民眾的決策

公民投票的選項通常只提供「贊成」或「反對」兩個選擇，而常常實際上「贊成」是表示反對某特定法案，因此常有贊成此條款的選民，投下「贊成」票，造成表達錯誤的情形，根據學者對於此種現象的相關研究，因此而投錯票的民眾，約有一到二成。

（二）公民投票是多數暴力

各國公民投票選票的設計，如同立法機關制定法案的過程一

樣，其所用的措辭，是經過各方妥協後的結果，因此造成多數暴力的公民投票，應是由人民請願、自定議題選票措辭的方式，而非由議會所發起的，只有瑞士以及美國廿六州州憲允許由人民自行提出創制案。歷史上的經驗，在美國僅有少數幾件造成少數族群權益受損的法案，以及少數幾件些微過半數險勝數險勝通過成為法條的案例，但是透過人民創制達成限制少數族群權益的惡例亦發生過。

（三）公民投票破壞代議民主最佳代言的機制

公民投票行使時機，是在一般民眾反對立法機關決策之際，而創制權則是在民眾欲制定新法且無須任何代議士之參與之時，無疑削弱了立法機關或行政體系權威。又公民投票制度提供了公職人員逃避爭議棘手問題的管道，成為規避責任的途徑。

二、曲兆祥教授的觀點

曲兆祥教授將反對直接民主，也就是反對公民投票的論點，整理歸納如下列幾點（曲兆祥，2004:43-52）：

（一）個人是否都具有直接參與民主政治過程的能力

公民投票的議題通常具有某種程度的專業性，公民不一定有足夠能力對議題充分了解，再者，若公民投票議題較為複雜或是專業性較高，投票率會有偏低的情形，甚或有公民投錯票的情形發生。另外，精英民主的支持者認為，民選的政治菁英以及精英的素質，才是民主過程成敗的決定因素，因此他們反對所有公民對於公共議題的參與。

（二）公民投票容易形成多數專制

在異質性高的社會，容易產生多數專制的情形，因為異質性社會的社群之間，互信基礎薄弱，當遇有敏感性或衝突性較高的議題時，居於多數的族群動輒發動公民投票，那麼少數的族群必然會以激烈的手段來對抗多數的暴力。

（三）公民投票會危害代議民主

由公民直接發動的公民投票，或多或少造成政府的行政或立法部門的權威與功能的損害，尤其以創制案和複決案的公民投票造成的傷害最大。由於創制案的發動肇因於立法機關的怠惰，因此若以公民投票方式強行迫使代議機關立法，無疑破壞立法機關之主體性；而複決案則起因於人民不願接受立法機關訂定之法律，因此導致議會機關內部妥協後的法案，遭到人民的否決，之後政治責任的歸屬，也是一個無解的問題。

（四）公民投票會破壞政黨政治、責任政治

政黨政治與責任政治是現在民主政治國家運作的基本原則，這兩項原則更是政府運作的基礎。對內閣制國家而言，整個國家的體制是透過政黨的公平競爭，進而產生責任政府，若在整個政治決策過程中，導入公民投票，將相當程度地扭曲責任的歸屬。

三、林國明、陳東升的觀點（林國明、陳東升，2004）

（一）民眾是無知的、缺乏資訊也無法瞭解政策議題的

這是 Schumpeter 以降的菁英民主理論攻擊直接民主的主要論

點。菁英民主制的支持者指出，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。他們假定，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。

David Held 指出，菁英民主理論對直接民主的批評，有自相矛盾之處。如果一般民眾無法明智地判斷政策議題，他們又如何能在選舉投票時判斷替他們決定政策的候選人的能力？另外，一些有關公民投票的實證研究也指出，一般民眾並非無知、沒有判斷能力的。不過，反駁菁英民主理論的「民眾無知論」，並非我們在此的主要的目的。我們以為，在回應「民眾無知論」的攻擊之時，公民投票確實必須創造「開明的瞭解」(enlightened understanding)，必須讓公民們根據充分資訊和良好理性，來對政策議題，發展出清晰的理解。如 Robert Dahl 所言，在參與決定及認可什麼是最有利於公民的政策選擇之時，每個公民都應該要有適當的機會來瞭解「手段與目的的關係、自身的利益，以及政策的預期後果與自身利益及所有相關他人之利益的關係」。公共討論的過程，能夠提供充分資訊，有助於人們對政策議題的瞭解，因而有提昇公民知能的教育效果，使參與政策決定的公民們，能對政策議題建立清晰的瞭解，根據適當、充分的資訊來選擇「最好」的政策方案。

（二）公民投票容易產生多數暴力，傷害少數群體的權利

這種論點是建立在幾個假定上，第一、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；第二、屬於多數群體的群眾（popular majorities），與政治菁英相較，對少數群體和公民權更不具寬容的精神；第三、獨立的個人根據自利立場和主觀的、既定的偏好來投票，而匯總成多數意見。許多避免公民投票產生多數暴力的防範措施，大都承認第一個和第二個的假定，而從公民投票的制度設計和政治菁英的介入，來降低公民投票傷害少數權利的可能性。我們則以為，第三個假定同樣值得認真對待。唯有在缺乏公共討論的情況下，第三個假定才能成立。我們後面有關審議民主的討論將指出，公共討論的過程，使得公民能夠聆聽與思考不同的政治意見，而建立公民互動的互敬與互信；公開的意見交換，使得參與者必須要提出別人可以接受的理由，也必須要相當程度地考慮到公眾共同的福祉，以建立論點的說服力，這也將有利於公民從自利取向往公共利益轉向，進而構成公民情誼。也就是說，公共討論所產生的相互瞭解和轉化作用，將降低多數群體透過公民投票做出傷害少數群體的權利的決定。

（三）公民投票會激化政治衝突，擴大社會矛盾的裂痕

尤其是在存在著嚴重的族群、種族、語言、宗教與國家認同衝突的分裂社會中。1950 年比利時針對是否同意李奧波三世回國復位進行公民投票。這個議題，激起多元語系、文化的比利時的內部分裂，Flemings 支持國王回國，Walloons 則強烈反對。公民投票的結果，多數（57.68%）贊成國王回國，但卻引發暴動，迫使李奧波三世不得不讓位給其子。

四、小結

綜合上述學者看法，可歸納出以下八點，關於公民投票理論上，長期以來所為人所詬病的爭議：

（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。這也是主張代議民主的 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，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，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，且在另一方面，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。而另一方面，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的主張，或是某些政治人物的政策訴求，只是為了賦予其政策的正當性，使其獲得政治支持，而大多數的人民對於公民投票的議題，通常是漠不關心，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。

（六）代議政治是成為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。

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

（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，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，做為其規避政治責任的工具。

國立中央大學圖書館
NATIONAL CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY