

行政院國家科學委員會專題研究計畫 成果報告

直接民主與憲政體制：我國與瑞士、法國之比較

計畫類別：個別型計畫

計畫編號：NSC93-2414-H-004-031-

執行期間：93年08月01日至95年01月31日

執行單位：國立政治大學外文中心

計畫主持人：張台麟

報告類型：精簡報告

處理方式：本計畫可公開查詢

中 華 民 國 95 年 2 月 4 日

直接民主與憲政體制：我國與瑞士、法國之比較

(成果報告)

計畫主持人：張台麟

計畫編號：NSC 93-2414-H-004-031

一、中文摘要

本計畫以直接民主與憲政體制的比較政治及相互影響關係為研究重點。計畫中特別將就法國與瑞士兩國在直接民主（公民投票）的法律層面及實證層面予以研析，並進一步探討與研析我國未來在直接民主的立法建構與實際運作中可能遭遇的困難與解決之道。法國的公民投票經驗雖早有實施，但卻缺乏正面意義的發展，但自一九五八年成立第五共和以來，迄今已過了四十六個年頭，而在這之間共舉行了八次的全民公投，這個數字不但在先進民主國家中可算是相當頻繁，同時也讓法國的直接民主日益成熟。而瑞士在全民公投的經驗更是久遠及豐富，自十六世紀以來，民主國家施行了約八百多次的公民投票，而其中一半以上是在瑞士實施。在本計畫中將探討法國及瑞士兩國在公投歷史上的沿革以及其在法律上的規定，輔以討論法、瑞兩國的政治制度以及公民投票之間的相互影響及關聯。首先，在歷史沿革之上，主要將對法、瑞兩國在公民投票的歷史演進上作一個概括的介紹，來探討直接民主的發展背景；其次，在本計畫中將針對兩國憲法中對於實施全民公投的條件、範圍、對象及程序等作研究，來探討憲法在公民投票中所扮演的角色即兩者之間的交互作用；最後，將經由公民投票在實施時對於政治上所造成的衝擊，探討公民投票對於政治制度的變遷，特別是新興民主國家的影響。我國雖已行憲五十年餘，但因受限於特殊的時空背景與民主憲政的轉型，公民投票始終被視為一個禁忌或被貼上負面的意義，真正兼顧學術的理論與實際運作的研究則不多見。隨著民主政治的深化，我國在對於公民投票的法律地位與實施內容上的爭辯也越演越烈，因此，希望藉由對於法國與瑞士兩國的研究，為我國在公民投票的制度上找出一條適合我國的道路。

【關鍵詞】：法國第五共和、瑞士、雙首長制、公民投票、直接民主

二、英文摘要

Direct Democracy and Constitutional Regime: A Comparative Study on Taiwan.

France and Switzerland

This project will study the relations between direct democracy and constitutional regime, in particular of semi-presidential system, and its impacts among Taiwan, France and Switzerland. The direct democracy, such as the referendum has played a very important role, not only in many west European democracies, but also in so-called new democracies after the cold war era. The Swiss Confederation has practiced the referendum since the 17th century, its experiences have been considered as the most successful case in the democratic countries. For the French people, the referendum possessed a negative image for a long time due to the practice during the reign of Napoleon I and III periods. It has been changed under the Fifth Republic. In Taiwan, with the deepening of democratization, the government and the political leaders should face the issues related to the direct democracy. The outline of this research is:

- (1) To study the theory and the practice of the referendum, in particular its role in the constitutional regime or political system,
- (2) Conduct a comparative study of the referendum on the France, the Swiss Confederation and Taiwan,
- (3) Try to propose some institutional and voting system in regard to the practice of referendum in Taiwan in the coming constitutional reform.

【Keywords】 : Direct Democracy, Referendum, French fifth Republic, Swiss Confederation, Taiwan.

三、緣由與目的

就政治學中的直接民主而言，瑞士的各邦(Canton)實施直接民主的經驗可說是當的久遠，早在十三世紀到十六世紀的這段期間，有些邦的重要事務就是經由「邦民大會」(Landsgemeinde)來議決。瑞士第一次全國性的公民投票是在一八〇二年所舉行的，其主要是為了公民複決由拿破崙所制定的共和憲法，雖然該次公投由於拿破崙所立下的規定而使憲法得以通過，但卻也為瑞士的公投史開了新的一頁。而在一八四八年的新聯邦憲法中，確立了人民對於憲法有創制、複決的權利，因此在接下來的公民投票中對於人民在公投上的權利也不斷的增加。故就瑞士的整個公投權利的發展歷史來看，一方面公民投票的建立是需要經過長時間的變革的，另一方面也顯示出公民投票的行使範圍相當的廣泛。

就法國而言，其實施公民投票的歷史可以追溯到法國大革命時期。一七九三年，國民公會通過新的憲法，並舉行公民投票表決新憲法，開啟了法國公投的首例。雖然拿破崙一世及拿破崙三世執政時期曾因濫用公民投票而造成法國人民對公民投票產生負面形象，但自第二次大戰以來，這個情形又有所改變。法國第五共和成立至今的四十六年以來，共舉行了九次的公投，而在這幾次的公投之中，其針對的議題都是以憲政

架構和國際條約為主，而與人民直接相關的議題卻很少碰觸到。因此在未來法國公投的議題範圍與人民的參與仍舊是值得我們去注意的。此外，在雙首長制度下，公民投票在實施過程中對憲政體制有何影響也值得進一步研究。

我國在九〇年代初期，開始在全民公投立法的議題上開始發燒。而這樣的一個爭辯也引發了我國國內對於憲法內的規定的再省思。在爭辯之中有一派的人認為公民投票的權利早已規定在憲法之中，在我國的憲法第十七條之中即規定，人民有選舉罷免創制複決之權。而「台灣省各縣市實施地方自治綱要」第十四條與「台北市各級組織及實施地方自治綱要」第八條、「高雄市各級組織及實施地方自治綱要」第八條皆規定了地方自治團體之公民享有選舉罷免創制複決四權。而也有人認為，公民投票與制憲權是超然於既成法體制之實體法規之外的公民基本權，與現行憲法中有無規定：「主權屬於全體國民」，沒有必然的關係。而2004年朝野政黨在公投入憲上又起了重大爭執，雖然在最後通過了一個折衷性的版本，但是對於朝野雙方而言仍存有相當大的爭議，尤其是民進黨所提出的「防禦性公投」更是被與「統獨公投」的問題牽連在一起，即當台灣遭受外力威脅時，總統得就有關國家安全事項，交付公民投票。這樣的一個舉動被部分在野黨人士認為是「漸進式台獨」的一部分。我國由於長期受到統獨之爭的問題所影響，在任何政治議題的辯論之上，往往會與兩岸問題掛勾在一起，因此常常會再無謂的意識形態問題上作辯論，而忽略了實質的問題。在本計畫中，希望藉由與法國與瑞士兩國的實際經驗做為我國的借鏡。雖然我國實施民主已有一段時間，但在公投上卻是完全的欠缺經驗，藉由參考法國及瑞士的公投歷史發展，能夠從中獲取經驗並提供我國在現行雙首長制的憲政架構下在實施公民投票上提供較佳且可行的方向與制度。本文以直接民主與憲政體制的關係為研究重點，除了比較研究法國第五共和、瑞士兩國在不同憲政體制下所實施的直接民主之外，並就我國在廣化與深化民主制度的過程中應如何確實了解公民投票的理論與實際提出比較政治的分析，並提出未來我國在實施直接民主制度的最佳作為。

四、結果與討論

我國在經過二〇〇〇年總統大選及二〇〇一年的立院改選後，行政權雖由藍轉綠，但民進黨並未獲得過半數的席位，也無法穩定掌握一個立法院的多數聯盟，同時我國相對應的憲政運作機制及法律規範，卻未隨著政黨的輪替而變更。而台灣現階段的民主化改革，在政府效能不彰、憲政制度與國會黨制度不夠健全的情形下，著實有必要建立制度化的協商管道，來做為安定政局的穩定力量，希望藉由國會改革以及政黨協

商機制的建立，穩定政局、化解朝野對立，避免不必要的國會亂象與意識形態的衝突，以便進一步來促進國內力量的整合，並推動政策改革與持續經濟發展，以利於政策的推動，讓台灣真正步入的民主之路。此外，隨著台灣民主發展的深化與廣化，政府與人民也開始強調直接民主，特別是國家重大議題的公民投票。雖然我國在 2004 年舉行了憲政史上以來的第一次公投，但由於與總統大選同一時間辦理，亦引發許多爭議，換言之，目前我國仍缺乏直接民主的經驗，因此，如何借鏡不同憲政體制以及不同的實施經驗，並建立一個成熟理性且具民主正當性的制度則是當前一個重要的課題。

五、計畫成果自評

在經由資料的蒐集整理、文獻的分析探討以及國外實地的訪察，大體上本研究計畫的成果已達到預期的目標。本研究之內容除了對法國第五共和、瑞士的直接民主有深入的了解之外，同時透過比較分析並做相關建議提供我國憲政機關以及政府、政黨等決策單位參考並期取得實用性之價值。當然，本研究之完整內容將投稿於學術性刊物發表，以對直接民主及憲政體制之學術領域有所貢獻，

六、參考文獻

(一) 中文書籍：

- 李憲榮 (2001)，比較政治學，台北：前衛出版社。
- 林水吉 (1998)，憲政改革與民主化，台北：揚智文化。
- 唐玉禮 (民 85，6 月)，「公民投票」的理論與實際：以我國核四論戰為例，中山人文社會科學期刊，4 (3)。
- 張台麟 (1995)，法國總統的權力，新店市：志一出版社。
- 張台麟 (2003 最新版)，法國政府與政治，台北市：五南出版社。
- 許世楷編 (1998)，台灣憲政根本問題，台北：前衛出版社。
- 陳隆志 (民 88)，公民投票與台灣前途。
- 陳滄海 (1999)，憲政改革與政治權力-九七憲改的例證，台北：五南圖書公司。
- 彭懷恩等 (2000)，法國政治體制，台北市：風雲論壇出版社。
- 黃錦堂 (1996)，公民投票在我國適用之檢討，政大政治系主辦民主化與政府體制學術研討會。
- 謝復生 (1996 年)，公民投票：主權在民的體現或民粹主義的濫用，政大政治系主辦民主化與政府體制學術研討會。
- 謝瑞智 (1996)，邁向 21 世紀的憲法，台北市：學英出版社。
- 謝瑞智 (2000)，憲法新論，台北：正中書局。
- 蘇永欽主編 (2001)，聯合政府：台灣民主體制的新選擇？ 台北市：新台灣人文教基金會。

(二)外文書籍：

1.英文書籍期刊：

- Almond, G.A., Dalton, R.J. & Powell, G. B. (1999), *European Politics Today*, New York: LONGMAN.
- Daley, A. (1996), *The Mitterrand Era: Policy Alternatives and Political Mobilization in France*, New York: New York University Press.
- Guyomarch, A., Machin, H. (2001), *Developments in French Politics*, London : Palgrave.
- Menon, A.(2000), *France, NATO and Limits of Independence 1981-1997: The Politics of Ambivalence*, New York: St. Martin's Press.
- Ranny, A. (1994), *Referendums Around the World: The Growing Use of Direct Democracy*, Washington, D.C.: AEI Press.
- Stevens, A. (1996), *The Government and Politics of France*, New York, ST. Martin's PRESS, ING.
- Stevens, A. (1999, June), *French Politics and Society, Political Studies*, 47(2) ,398.

2.法文書籍期刊：

- Agulhon, M. (1973), *1848 où l'apprentissage de la République 1848~1852*, Paris : Editions du Seuil.
- Bigaut, C. (2000), *Les Révisions de la Constitution de 1958*(Paris : LA Documentation Française.
- Brechon, P. (2001), *Les partis politiques français*, Paris : La documentation Française.
- Cabadelis, J-C. (1996), *Pour une nouvelle Gauche*, Paris : Stock.
- Chagnollaud, D. et Jean-Louis Quermonne(2000), *La V^e République: la régime politique*, Paris :Champs/Flammarion.
- Chagnollaud, D. (2000), *La Ve République*(Paris: Flammarion,).
- Chapsal, J. et Alain Lancelot (1979), *La Vie Politique en France Depuis 1940*, Paris :PUF.
- Chevallier, J-J. et Gérard Conac (1985), *Histoire des Institutions et des Régimes Politiques de la France de 1789 nos jours*, Paris :Daloz.
- Debbasch, C. (2002), *Constitution et la Ve République*, Paris: Daloz.
- De Gaulle C. (1970), *Mémoires d'Espoir*, Paris:Plon.
- De Gaulle C. (1989), *De Gaulle a dit :L'essentiel de la pensée de Charles de Gaulle*, Paris: Plon.
- Duhamel, O. et Yves Meny (1992), *Dictionnaire Constitutionnel*, Paris :PUF.
- Duhamel, O. (1993), *Les démocraties:régimes,histoires,exigencies*, Paris:Edition du Seuil.
- Duverger, M. (1996), *Le Système Politique Français*, Paris : PUF.
- Estier, C. (1995), *De Mitterrand à Jospin :30 ans de campagnes présidentielle*, Paris :Stock.
- Etienne, S. (1994) , *Droite-Gauche : un Clivage dépasse ?* Paris : la Documentation Française .
- Gicquel, J. (1987), *Droit constitutionnel et institutions politique*, Paris Montchrestien.

- Guillaume-Hofnung, M. (1994), *Le référendum*, Paris: PUF.
- Hamon, F. (1995), *Le Référendum : étude comparative*, Paris :L.G.D.J.
- Huard, R. (1991), *Le Suffrage universel en France 1848~1946*, Paris :Aubier.
- Kergoat, J. (1997), *Histoire du parti socialiste*, Paris : La Découverte & Syros.
- La Chancellerie Fédérale(1994), *Constitution fédérale de la Confédération Suisse*, Berne : Office central des imprimes et du matériel.
- Lancelot, A. (1998), *Les Elections Nationales sous la V^e République*, 3^e édition ,Paris :PUF.
- Lauvaux, P. (1990), *Les grands démocraties contemporaines*, Paris:PUF.
- Marc, L. (1996), *La Gauche en Europe depuis 1945*, Paris : Presses Universitaires de France.
- Maurice, D. (1986), *Bréviaire de la Cohabitation*, Paris : P.U.F.
- Maurice, D. (1998), *Le système politique français : droit constitutionnel et Science politique*, Paris : Presses universitaires de France.
- Mesnier, S. (1997), *Salut Temps Pour La République*, Paris : Bernard Grasset.
- Mitterrand, F. (1993), *Le Coup d'Etat Permanent*, Paris :Editions 10/18.
- Nay, C. (1988), *Les Sept Mitterrand*, Paris : Grasset.
- Office fédérale de Statistique, *Annuaire statistique de la Suisse 1974~1995*, Bern : Office fédérale de Statistique.
- Pactet, P. (1991), *Institutions politiques et droit constitutionnel*, Paris :Masson.
- Portelli, H. (1999), *Le Parti Socialiste*, Paris : Montchrestien,E.J.A.
- Prelot, M. & Boulouis J.(1990), *Institutions Politiques et Droit Constitutionnel*, Paris :Daloz, 11^{ème} édition.
- Prelot, M. (1990), *Institutions politiques et droit constitutionnel*, Paris :Daloz.
- Quermonne, J-L. (1991), *Le Gouvernement de la France sous la Ve République*, Paris :Daloz.
- Rohr, J. (1997), *La démocratie en Suisse*(Paris:Economica,1987)
- Sawicki, F. (1997), *Les Réseaux du parti socialiste*, Paris : Belin.

七、附件：國外研究心得報告

(一) 訪察時間：2006年1月6日(星期五)至1月15日(星期日)

(二) 訪察主要地點：法國巴黎及拉羅榭等地。

(三) 訪察主要機構及人士：

- (1) Andre Brigot，法國高等社會科學院(EHESS) 跨領域國際戰略與和平研究中心 (Centre Interdisciplinaire de Recherches sur la Paix et d'Etudes Strategiques – CIRPES) 研究員(Directeur de recherches)。B氏認為，法國實施公民投票的制度也已有50年的歷史與經驗，公投

不但已成為法國民主政治中不可缺少的重要因素，同時對法國憲政制度的發展有重要的影響。經由過去的經驗觀察，法國政治的文化似已相當成熟，對提出公投的議題與時機都會有較謹慎的考量。此外，老百姓與政治人物基本上對公投是採取較保守的心態，因此，近年來，法國人民對公投的提出皆愈來愈小心。

- (2) Jean-Paul Hebert，法國高等社會科學院跨領域國際戰略與和平研究中心研究員。主要研究領域為，國防戰略以及基層民主。有關 2005 年 6 月公投歐盟新憲失敗一事，該研究員認為，在未來的一、二年內，法國不可能再就此項議題舉行公投。此外，由於法國的失敗公投，未來法國在推動若干所謂地方性公投的事務上將會趨於保守。
- (3) Frederic Charillon，法國巴黎第二大學政治學教授(le Professeur, l'Universite de Paris II Pantheon-Assas)。此教授專長為憲政制度、國防問題以及中東問題等。訪談中，該教授表示，法國的公民投票主要係由總統來發動，從某種程度而言，法國公投與總統的政策以及聲望有不可分割的關係。換句話說，2006 年的失敗公投中，席哈克總統遭遇到嚴重的挫敗，雖然他並沒有請辭下台，但已面臨執政以來的最大危機。
- (4) Caroline Asfar，法國拉羅榭 (La Rochelle) 大學法政財經及管理學院 (FacultedeDroit et de Science Politique Economique et de Gestion) 副教授。該教授認為，法律上，法國總統或政府可以將任何一項選舉與公投置於同一時日舉行，但從法國的經驗以及在實際運作上的觀念來看，執政者似不太可能採取此一措施，因為，選民幾乎有足夠的民主素養來了解提出者的真正策略，在此情況下，執政者反而會遭受到選民的排斥。2005 年 6 月的歐盟新憲公投就是在此背景下被選民否決。
- (5) Anne Marijnen，法國拉羅榭大學法政財經及管理學院副教授。就瑞士實施的公投經驗而言，雖然在制度上顯得非常民主與多元，但實際上也造成中央政府統籌施政的限制。換言之，地方政府經常以公投的方式來決定公共政策（如高速公路的興建與環境保護的選擇；是否興建焚化爐；是否加入聯合國；以及是否參與歐盟申根簽證等），造成國家整體建設的困擾。法國鑑於此項原因，在地方公投上採取相當保留的態度。
- (6) Linda Arcelain，法國拉羅榭大學法政財經及管理學院副教授。有關

2005年6月法國舉行的歐盟新憲公投一事，事實上，法國大多數的老百姓根本不了解歐盟新憲的實際內容，在反對人士提出經濟上會有重要影響以及土耳其可能將很快的加入歐盟等如此的訊息之下，法國選民在一種危機感的影響下大幅投出了反對票。展望未來，法國領導人將會更謹慎地運用公投。

- (7) Francoise Mengin，法國國際事務研究中心研究員(Directeur de recherche, Centre d'Etudes et de Recherches internationales – CERI)。該研究員指出，2005年6月的歐盟憲草公投一事，法國總統原本是可以運用國會表決及立法的方式(甚至於經由兩院聯席會議的修憲)來通過，但為了諸多的政治考量因素(有許多原因係總統個人的政治計算)而採公投，如此造成失敗的局面。特別值一提的是，席哈克總統過於低估土耳其問題所帶來的疑慮。
- (8) Charles Zorgbibe，法國巴黎第一大學政治學系榮譽教授。左教授專精於國際關係，國際組織及國際公法，憲政制度與直接民主，另對歐洲統合更有獨到的研究與見解。左教授與右派執政關係良好，對法國之內政與外交有相當深入的觀察與了解。左氏認為，法國公投實施經驗至今日，其內容與本質已有相當大的轉變，特別是已由過去總統需承擔政治責任的風險演變成如今無所直接關連，但卻是總統全權發動的背景似有不符民主政治的若干原則。這也是如今席哈克總統遭遇到上任以來最嚴厲的考驗(其聲望是有史以來的最低)。

(四) 重要內容與心得

- (1) 公民投票已成為法國及瑞士兩國人民在民主政治的理論與實踐中不可或缺的一環。換句話說，無論在瑞士邦聯制國家或是雙首長制國家，公民投票皆為當今為補足代議制度下必需的直接民主。
- (2) 唯受到實施背景與經驗之影響，瑞士實施公投除了針對國家性事務之外(如加入聯合國)，也相當程度地運用在地方事務上(如高速公路的興建或焚化爐的興建等)，因此所實施的議題廣度以及頻率十分多元與密集。但在法國則較保守許多，特別是對地方性事務之公投更是備加謹慎。
- (3) 法國實施公民投票的制度也已有50年的歷史與經驗，公投不但已成為法國民主政治中不可缺少的重要因素，同時對法國憲政制度的發展有重要的影響。經由過去的經驗觀察，法國政治的文化似已相

當成熟，對提出公投的議題與時機都會有較謹慎的考量。此外，老百姓與政治人物基本上對公投是採取較保守的心態，因此，近年來，法國政治領導人以及老百姓對公投的議題及提出的時機皆持愈來愈謹慎的心理。

- (4) 就瑞士實施的公投經驗而言，雖然在制度上顯得非常民主與多元，但實際上也造成中央政府統籌施政的限制。換言之，地方政府經常以公投的方式來決定公共政策（如高速公路的興建與環境保護的選擇；是否興建焚化爐；是否加入聯合國；以及是否參與歐盟申根簽證等），造成國家整體建設的困擾。法國鑑於此項原因，在地方公投上採取相當保留的態度。
- (5) 就台灣所實施的雙首長制而言，其在公民投票的制度化與實施經驗上皆與法國及瑞士有相當的差距，他們的相關制度與經驗值得借鏡。進一步而言，公民投票應成為我國在民主政治發展中的一個重要元素。不過，鑑於我國仍處於學習與發展中的階段，加上國家的處境特殊，因此特別是有關議題的決議與發動權的程序上應做更為細膩的規範。