

論公民投票三階段： 各國實施經驗分析

曹 金 增

(國立中山大學中山研究所博士候選人)

摘 要

本文主要是從各國實施公民投票的經驗，分析並申論公民投票實行三階段之發展。

(1)第一階段：尋求主權獨立之公民投票時期 (Plebiscite)，如五十年代之亞、非洲各國、一九九一年至一九九三年前蘇聯各共和國、一九九九年東帝汶。(2)第二階段：尋求反代議民主之公民複決時期 (Referendum)，如一九六二年的法國、一九九三年的義大利、一九八八年的智利、一九九三年的巴西等。(3)第三階段：追求人民直接立法之公民創制時期 (Initiative)，如一九八〇年以後的瑞士、美國各州。

另外，有兩個例外：魁北克和台灣，其公民投票發展模式有別於一般國家，但筆者相信魁北克和台灣最終仍必須尋求主權獨立之公民投票，才能真正解決其內部代議政治之問題。

關鍵詞：人民投票、公民複決、公民創制、直接民主

* * *

壹、前 言

基本上，公民投票或創制、複決可以說是一種直接民主的作法。其在英文字詞用法上主要涵蓋了 plebiscite、referendum、initiative 這三個字。但有關公民投票或創制、複決之名詞，十分混淆，不但國內如此，國外亦復如是。①正如美國著名政治學

註① 謝復生、張台麟、韋洪武等，*公民投票（創制複決）制度比較研究*（台北：行政院研考會出版，民國 86 年），頁 5。

者巴特勒 (David Butler) 和蘭尼 (Austin Ranney)，^②在其著作中開宗明義就指出：關於公民投票一詞，在定義上有兩個英文名詞必須加以說明。本書採用“referendums”一詞，而有些國家則採“plebiscite”一詞；但在很多情況下，並沒有人針對這兩個名詞進行清楚的區別。^③在中文裡，情況似乎更嚴重。早期，公民投票常指的是 plebiscite，而最近幾年，在一些政治時空的變遷下，公民投票似又不限於較嚴格定義的 plebiscite。^④比如立法院現有的各種有關創制複決的法律案，民進黨委員所提版本均稱「公民投票法」，^⑤方式包括創制、複決，標的包括制憲、修憲、立法、國際條約、國家前途定位、領土變更等，涵義極廣。^⑥因此，當談到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「公民投票」這個詞，然對於制度的認知，很容易造成誤導，故必須要進行有意義的討論。本文嘗試廣泛地分析各國實施公民投票的經驗，作歸納和釐清公民投票之應有的概念意涵及範疇，並發現及闡釋各國在實行公投過程中有三階段走法。

貳、各國實施公投之經驗分析

一、學者們統計：

根據學者 Markku Suksi 統計指出，當今世界 160 個主要國家的憲法中，有 85 部憲法，即相當 53.1 % 之憲法明白規定某種型式的公民投票之條款，^⑦這已說明公民投票已有憲法化趨勢，且為合法地使用在憲政運作中。另外，不成文憲法國家英國與紐西蘭亦有公民投票的經驗和紀錄，^⑧這又提供非憲法規範下之範例。

依照 David Butler 和 Austin Ranney 在一九九四年編著中針對世界各地區全國性

註② 巴特勒 (David Butler) 和蘭尼 (Austin Ranney) 兩位現今皆為美國政治協會的研究人員。亦皆是一九七八年 (Referendums: A Comparative Study of Practice and Theory) 專書總編輯之一。

註③ David Butler and Austin Ranney, eds., *Referendums around the World: The Growing Use of Direct Democracy* (Washington, D.C.: American Enterprise Institute, 1994), p. 1.

註④ 依據傳統政治學定義，公民投票 (Plebiscite) 乃指一國或一地區公民以投票表示他們對於：(1) 是否支持某種政府形式；(2) 是否應獨立成爲一個國家；(3) 願意歸屬於某一國家等問題之意見稱爲公民投票。請參閱，雲五社會科學大辭典第三冊政治學 (台北：台灣商務印書館出版，民國 78 年)，頁 40。

註⑤ 民國 82 年民進黨籍立委蔡同榮、林濁水、黃爾璇以及新黨立委郁慕明等皆各別以「公民投票法」爲名提出。另原爲國民黨的趙永清立委則以「創制複決法」爲名提出。請參閱立法院公報，第 83 卷第 4 期 (民國 83 年 1 月 12 日)，頁 28~59；第 9 期 (民國 83 年 1 月 29 日)，頁 61~100；第 18 期 (民國 83 年 3 月 26 日)，頁 220~264；第 20 期 (民國 83 年 4 月 2 日)，頁 402~427。

註⑥ 蘇永欽，「創制複決與諮詢性公投：從民主理論與憲法角度探討」，收錄於從憲法的觀點看公民投票之學術研討會 (台北：政治大學、中國憲法學會主辦，民國 90 年 4 月 13 日)，頁 2。

註⑦ Markku Suksi, *Bringing in the People: A Comparison of Constitutional Forms and Practices of the Referendum* (Boston: Martinus Nijhoff, 1993), pp. 137~142.

註⑧ David Butler and Austin Ranney, eds., *op. cit.*, pp. 273, 282~283.

公民投票次數之統計，從一九〇〇到一九九三年，瑞士有 357 次、其餘歐洲各國 138 次、東歐國家 93 次、亞洲國家 30 次、北美與南美洲國家 46 次、澳洲與紐西蘭 64 次，全球實施公投共計 728 次。^⑨

從上述 Butler 和 Ranney 所作的統計中，我們可以很清楚的發現，瑞士和其餘歐洲各國是實施公民投票最頻繁的。根據 Michael Gallagher 對西歐 19 個國家之全國性公民投票所作的統計表，截至一九九五年為止，瑞士以 437 次頻率最高，其次是義大利有 42 次，^⑩再其次為法國有 22 次，其後依序有愛爾蘭 18 次、丹麥 17 次，……等。^⑪

另外，三位學者 John T. Rourke, Richard P. Hiskes 和 Cyrus Ernesto Zirakzadeh 亦以年代作區分統計世界各國實施公民投票的情況（圖一）。^⑫從圖中我們很容易的看出第二次世界大戰後公民投票採用的次數雖然緩慢地成長，但一九六〇年以後則快速地增加，到一九八〇年代可說達到最高峰。至於二十世紀最後十年公民投票之實行更是波瀾壯闊，如一九九一年的蘇聯公民投票造成蘇聯的解體，其下 15 個加盟共和國紛紛以公民投票求得獨立；同樣的情況也發生南斯拉夫各共和國亦以公民投票方式尋求獨立，如一九九〇年的斯洛維尼亞、一九九一年的克羅埃西亞、馬其頓、科索夫……等；^⑬一九九二年南非以公民投票終結了長久以來種族隔離政策並因此走向真正民主之國；^⑭一九九二年及一九九五年加拿大魁北克尋求獨立公投，雖未成功，但已震驚世界；^⑮一九九八年北愛爾蘭和愛爾蘭共和國就「北愛問題」分別舉行公民投票，結果兩方人民均以絕對多數同意「北愛和平協定」，將長達三十年的北愛衝突暫時劃上休止符；^⑯一九九九年由聯合國主導的東帝汶（E. Timor）的公民投票，決定了東帝汶脫離印尼而獨立，使長達二十幾年暴動劃下休止符。^⑰因此，我們可以說二十世紀

註⑨ Ibid, p. 5.

註⑩ 義大利公投次數為世界第三，澳大利亞為第二。

註⑪ Michael Gallagher and Pier Vincenzo Uleri, eds., *The Referendum Experience in Europe* (NY: St. Martin's Press, Inc., 1996), p. 231.

註⑫ John T. Rourke, Richard P. Hiskes and Cyrus Ernesto Zirakzadeh, eds., *Direct Democracy and International Politics* (Colorado: Lynne Rienner Publishers Inc., 1992), p. 4.

註⑬ 有關前蘇聯及南斯拉夫的公民投票請參閱：Stephen White and Ronald J. Hill, "Russia, the former Soviet Union and Eastern Europe: The Referendum as a Flexible Political Instrument," in Michael Gallagher and Pier Vincenzo Uleri, eds., *op. cit.*, pp. 153~68; Henry E. Brady and Cynthia S. Kaplan, "Eastern Europe and the Former Soviet Union," in David Butler and Austin Ranney, eds., *op. cit.*, pp. 174~217; 畢英賢，「蘇聯的公民投票與新聯邦制」，*問題與研究*，第 30 卷第 5 期（民國 80 年 5 月），頁 1~72。

註⑭ David Butler and Austin Ranney, *op. cit.*, pp. 9~10.

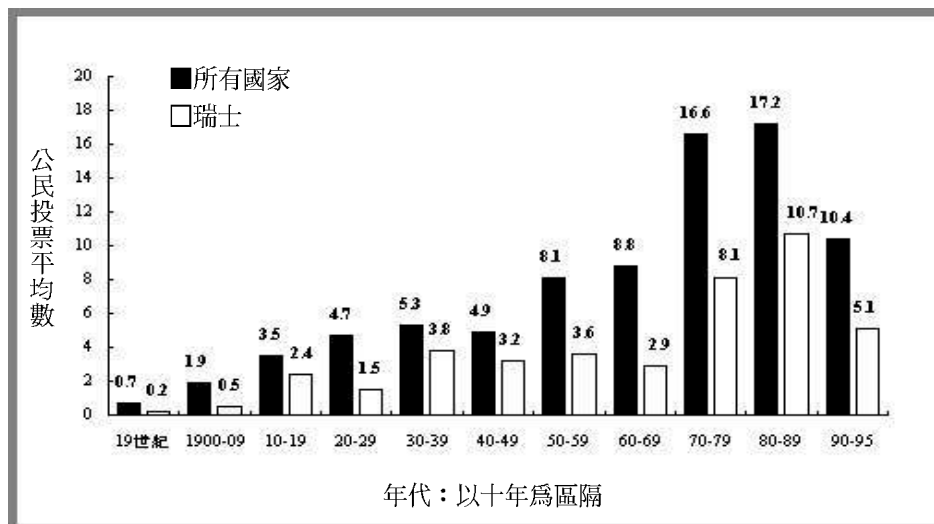
註⑮ Ibid, pp. 8~9.

註⑯ 黃偉峰，「愛爾蘭展現追求和平決心」，*聯合報*，民國 87 年 5 月 25 日，版 15。

註⑰ 「東帝汶自決公投簡介」，*中國時報*，民國 88 年 8 月 29 日，版 11；「後天，東帝汶獨立公投一週年」，*聯合報*，民國 89 年 8 月 28 日，版 11。

末的九〇年代是世界公投年代也不為過。^⑩

圖一 西元一八〇〇～一九九五年間，世界各國與瑞士公民投票年平均次數長條圖



資料來源：John T. Rourke, Richard P. Hiskes and Cyrus Ernesto Zirakzadeh, (eds.), *Direct Democracy and International Politics* (Colorado: Lynne Rienner Publishers Inc., 1992), p. 4; 1980~1995 年資料主要參考 David Butler and Austin Ranney, (eds.), *Referendums around the World: The Growing Use of Direct Democracy* (Washington, D.C.: American Enterprise Institute, 1994), pp. 265~295; Michael Gallagher and Pier Vincenzo Uleri, (eds.), *The Referendum Experience in Europe* (NY: St. Martin's Press, Inc., 1996), pp. 23; 39; 53; 73; 90; 113; 133; 140; 175; 191; 213; 231，綜合整理而得。

若我們進一步分析世界各國公民投票概況，至少有兩個面向值得我們去分析：(一) 各國憲法之規定；(二) 各國公投之議題為何。現依民主先進國家與非民主先進國家，分述如下：

二、民主先進國家概況

民主先進國家中，就憲法規範而言，除不成文國家英國、紐西蘭外，大部分在憲法中，對公民投票作明確規範。就行使的範圍及方式而言，大體上，各國在行使全國性公投時，都會將範圍做一大致的界定，其歸納所得有以下幾個大項：(一) 與憲法相關者：如新憲法的批准；修改憲法；選舉制度之變更等；(二) 與領土和國際條約與組織有關者：如是否加入歐體；(三) 與道德有關者：如離婚、墮胎等議題；(四) 與生活現實有關者：如生活津貼、道路、核能、環境保護等議題。^⑪ (請參看表一)

註⑩ 邱垂亮，「人民權力盛行的時代：直接民主的公民投票」，*民眾日報*，民國82年4月11日，版3。此篇文章中亦指出1992年人類歷史上人民權利直接民主運作最多一年，因此可稱之為「人民民主公民投票年」。

註⑪ David Butler and Austin Ranney, eds., *Referendums: A Comparative Study of Practice and Theory* (Washington, D.C.: AEI, 1980), pp. 11~14.

表一 歐洲民主國家的公民投票（自一九〇〇至一九九五年止）

議 題	奧地利	比利時	丹麥	芬蘭	法國	希臘	冰島	愛爾蘭	義大利	盧森堡	挪威	西班牙	瑞典	土耳其	英國	總計
與憲法相關者																
新憲法的批准	0	0	1	0	3	1	0	1	3	0	0	2	0	2	0	13
君主制度維持否	0	1	0	0	0	4	1	1	1	1	1	0	0	0	0	10
修改憲法	0	0	1	0	4	0	0	0	0	0	0	2	0	0	0	7
內閣信任案	0	0	0	0	0	0	0	0	4	0	0	0	0	0	0	4
變更投票年齡	0	0	5	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	6
變更選舉制度	0	0	0	0	0	1	0	5	3	0	0	0	0	1	0	10
禁止極端政黨	0	0	0	0	0	3	0	0	0	1	0	0	0	0	0	4
政黨財政說明	0	0	0	0	0	0	0	0	2	0	0	0	0	0	0	2
反恐怖份子立法	0	0	0	0	0	0	0	0	2	0	0	0	0	0	0	2
擁有武器	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	1
小 計																59
與環境有關者																
核能	1	0	0	0	0	0	0	0	3	0	0	0	3	0	0	7
與道德有關者																
離婚	0	0	0	0	0	0	0	2	1	0	0	0	0	0	0	3
禁酒	0	0	0	1	0	0	1	0	0	0	2	0	1	0	0	5
教堂的地位	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	1
墮胎	0	0	0	0	0	0	0	3	2	0	0	0	0	0	0	5
小 計																14
與現實生活有關者																
土地、法律、生活津貼、道路	0	0	4	0	0	0	0	1	20	0	0	0	4	0	0	29
規則與領土相關者																
歐體成員及批准條約	1	0	4	1	2	0	0	3	0	0	2	1	1	0	1	16
其他的領土議題	3	1	2	1	2	0	2	0	0	1	1	0	0	0	2	15
小 計																31
總 計	5	2	17	3	11	9	4	18	42	3	6	5	9	3	3	140

資料來源：Michael Gallagher and Pier Vincenzo Uleri, eds., 1996, *op. cit.*, pp. 23~24, 39, 53, 68, 73, 90, 113, 133, 140, 175, 231; David Butler and Austin Ranney, *op. cit.*, 1994, pp. 265~295; 汪美芳，「創制複決制度之理論與實施」，*警專學報*，第4期（民國80年6月），頁289。

註：因瑞士創制複決次數甚為頻繁，恐造成統計數據失真，爰不列入。

從(表一)中得知,與憲法相關議題次數最高,其中又以新憲法之批准、君主制度維持與否、憲法修改之三項議題頻率最高,此充分凸顯了當國家體制面臨重大變更或建立新制度時,公民投票扮演了決定性的關鍵。這說明這些西方先進國家另一種進步:即讓君主下台或重建國家新的憲政制度,已經不需要像十八、十九世紀的人民揭竿而起拿著刀槍,衝進凡爾塞宮把君王拉出來砍頭之流血革命。取而代之是另一種展現不需流血之和平革命的人民力量—公民投票,一樣地讓君主下台或重建國家新的體制(法國第一共和到第五共和之國家體制改變及政權移轉,以及一九四六年義大利人民公投結束了君主專制政體皆為最佳例子)。這種遠離戰爭、國家走向民主、走向更進步,正是西方國家人民的進步,亦是全體人類進化表徵的一部分。

另外,從表中另一個值得注意的是,與國際條約及組織相關議題,幾乎西歐國家都曾舉行過公投。如一九七二年丹麥、法國、愛爾蘭、挪威,一九九四年奧地利、芬蘭、瑞典皆舉行公民投票決定是否加入歐洲共同體。一九九二年丹麥、法國、愛爾蘭再度啓動公投來決定是否批准馬斯垂克條約(Maastricht Treaty)。不成文憲法之代議民主至上的英國亦於一九七五年破天荒舉行公投決定是否續留歐體。^⑩這種具有主權讓渡的公投,可說是近年來西歐國家公投的另一種特色。影響所及這種參與國際組織及批准國際條約之主權讓渡公投,已為這些國家憲法被迫必須修憲因應或吸收。如一九九五年奧地利憲法修改,即因一九九四年參與歐體公投所導致增訂公民投票及人民創制條款及為了避免加入歐盟,因主權讓渡之結果,導致損害地方各邦權限,危及地方自治之基本精神,所以特別對各邦意見表達或參與之權限(三十六條等規定)加以確保,來減低對各邦權利之過渡衡量。^⑪又如一九七九年修正後的丹麥憲法第二十條規定:任何讓授丹麥主權予國際組織的立法,除非能獲得國會至少六分之五多數贊同,否則應交付公投。^⑫公投母國瑞士,雖號稱中立國,但為因應是否參與歐體,亦於一九七七年瑞士人民經由修憲公投增修有關對加入集體安全組織或超國際性共同性之公投條款,即第89條規定:凡有關加入集體安全組織或超國家性質之共同體須經人民及各邦公投決定。^⑬但值得注意的是,是否參與聯合國瑞士已於二〇〇二年三月三日再次舉行公民投票,結果以55%及過半數州的支持通過賦予政府向聯合國申請加入成為第一百九十個會員國。這正如該國外交部長Joseph Deiss宣稱:此次公投是整個國家的勝利,並使得瑞士在國際社會中得到較好的利益保護。^⑭

註⑩ Commission on the Conduct of Referendums (Great Britain), *Report of the Commission on the Conduct of Referendums* (London: The Commission, c1996), pp. 84~85.

註⑪ 國民大會祕書處編, *新編世界各國憲法大全第二冊* (台北:國大祕書處, 86年), 頁629、658~659、667~668。

註⑫ 同上註, 頁144~145。

註⑬ A. H. Trechsel and H. Kriesi, in M. Gallagher and Pier Vincenzo Uleri eds., *op. cit.*, p. 187.

註⑭ 瑞士上一次公投表決加入聯合國是在1986年的冷戰期間,但未獲人民支持而失敗。瑞士對重要議題所舉行的公投(如加入聯合國)必須以雙重多數決(double majority)通過,即該公投案須贏得全國選民的過半數之同意,同時亦獲得全國各州過半數以上同意才可生效。請參閱Butler and Ranney, *op. cit.*, pp. 102~103. 另外有關2002年加入聯合國公投案,請參看<<http://c2d.unige.ch/news/rel.php?rel=1483&lang=>>>.

繼續分析（表一）中有關道德議題中離婚、墮胎在義大利及愛爾蘭兩國次數最高，此凸顯這兩國內宗教對立問題；最後有關對現實生活中議題，如生活津貼、道路、環境保護等亦訴諸公投，此證明這些民主先進國家在其代議體制下尋求主權在民之公民投票機制的彰顯。

依據 Suksi 對公民投票所做的類型分析以及 Butler 和 Ranney 所做的統計，西歐許多國家於憲法規範中明文授權舉行公民投票。^⑤但同樣引人興趣的係下列的事實，許多國家於憲法規範層次並未規範公民投票條文，然而代議民主並非成爲圭臬。如英國此僅具代議國家型式的母國及典範國家，於一九七五年就是否仍續留於歐洲共同體此重大的全國爭議問題，透過全國諮詢性公民投票加以解決。如英國類似彈性的舉動亦發生於比利時、挪威及芬蘭。這三個國家憲法中亦未規範公民投票權利。然值得注意的係在這三個國家均已舉行了公民投票。如比利時於一九五〇年人民針對是否繼續保留君主制度進行諮詢性公民投票，在挪威（一九七二年）和芬蘭（一九三一年）均針對禁酒命令問題進行公民投票。^⑥

就比較法而言，上述這些未得憲法明文授權而進行全國性公投的國家，雖欠缺憲法明文規範，但當遇到國家重大政策爭議時，仍得以啓動公投解決之。相較於有憲法明文規範授權舉行公投國家並具法拘束力效果，兩者呈現一個共同點：公民投票在這些國家中已成爲各國政府或人民主動解決重大爭議事件或政治危機的有效機制。尤其從（表一）中對新憲法的批准、君主制度是否維持，以及與國際組織之主權讓渡之議題皆涉及政治體制根本架構的變更，已超出藉由全國普選而獲得人民委託之代議士權限，則當然回歸全體人民決定是最具正當性（即使憲法沒有明文規定）。依此發展，公投是否有憲法規範，並不足以影響公投的行使，但影響所及促使公投制度入憲，使並存於代議體制而走向法制化是必然的趨勢。

三、非先進民主國家公投概況

（一）亞洲國家公投概況

二十世紀以來，有 11 個亞洲國家曾經舉辦過公民投票。菲律賓 11 次最高，其次南韓 6 次，高棉、伊朗 4 次，2 次有孟加拉和馬爾地夫，1 次的有緬甸、尼泊爾、巴基斯坦、越南、斯里蘭卡。亞洲國家中尚未舉行全國性公投的有：阿富汗、不丹、中共、中華民國（台灣）、印度、印尼、日本、寮國、馬來西亞、蒙古、北韓等（中東諸國未列入統計）。^⑦

其次，亞洲國家公投議題歸納出有三種類型：1. 政治領導者爲了尋求僭取權力的

註⑤ Markku Suksi, *op. cit.*, pp. 31~34; Butler and Ranney, *op. cit.*, pp. 26~27.

註⑥ 吳棟傑，「公民投票法制之憲法許容性暨法政策分析」（台大法研所碩士論文，民國 84 年 6 月），頁 121~120。

註⑦ Butler and Ranney, *op. cit.*, pp. 273~279.

合法性，乃透過公投手段，來取得合法性，如孟加拉與巴基斯坦公投；2. 以透過新憲法的複決，尋求政治體制之變更，如，一九八〇年尼泊爾和一九八二年斯里蘭卡；3. 統治者爲了延長任期，如菲律賓馬可仕及南韓前總統 Park，均曾廣泛的使用複決以維持其政權（請參看表二）。^⑳值得注意的，亞洲國家的公民投票最大特色多爲政治領導人或實際統治者爲尋求權力的合法性及延長任期，藉由公投手段取得正當及合法地位。此種現象類似一百年前（十九世紀初）法國的拿破崙一世和三世藉公民投票來稱帝或延長任期。相似情況亦出現在近期（一九八八年）的智利，前總統皮諾契（Augusto Pinochet）欲操弄公民投票來延長任期維繫政權，投票結果卻遭人民唾棄下台。因此，亞洲各國此種公民投票被濫用現象，實有賴時間對該國人民的教育、試煉及覺醒，才有可能如今日法國等先進國家之公投，展現人民真正的改革力量。^㉑

（二）非洲各國概況

依據 Butler 和 Ranney、Farley 以及國內學者謝復生等所做的表列及統計，非洲共有 43 國行使公民投票 135 次／議題。^㉒其中最多的是埃及 19 次／議題、阿爾及利亞 10 次／議題次多、摩洛哥 7 次／議題第三。其他超過 4 次的僅有喀麥隆、剛果、迦納、索馬利亞、南非、多哥等六國。在時間方面多發生在第二次世界大戰之後，其各國公投最主要的議題乃是「主權與獨立」及「憲政體制」兩大類。若把時間和議題結合做比較，則明顯看出，二次大戰後至五〇年代末是主權與獨立的高峰期，故公民投票幾乎全部用來處理這方面的問題。此符合二次大戰後，原來殖民地紛紛脫離歐洲強權而獨立的時代趨勢。而六〇年代到七〇年代，多爲「憲政體制」公投，此議題多爲政治強人獨裁藉公投合法化，^㉓成爲非洲公投的主要潮流，而公民投票的使用頻率也達到最高峰。

註^⑳ Thomas B. Smith, *op. cit.*, pp. 793~814; 汪美芳, 前揭文, 頁 290~292。

註^㉑ 拿破崙一世和三世濫用公民投票，一直爲世人所詬病，就如同謝復生等指稱：公投如同是拿破崙的伎倆。見謝復生, 前揭書, 頁 27。此種濫用公投亦被德國希特勒所運用。因此，反對公投者多以此作爲攻擊贊成公投論點。但綜觀法國百年公投史，公投的實施及運用只會讓人民更成熟，國家更進步。請參看 Michael Gallagher and Pier Vincenzo Uleri, *op. cit.*, pp. 66~84; 或請參看本文法國經驗部分。因此，一個國家主權確立後，尋求國內政治改革時公民複決被濫用，乃是公民投票發展過程中極可能發生的現象之一（尤其在專制或威權統治下）。是故，亞洲各國在追求真正直接民主到來的過程中，不可避免的公投可能被濫用，但必須在時間錘煉中，累積能量達到質的改變。另有關 1988 年智利公投，請參看 Butler and Ranney, *op. cit.*, p. 6。

註^㉒ Lawrence T. Farley, *Plebiscites and Sovereignty: The Crisis of Political Illegitimacy* (London: Westview Press, 1986), pp. 25~47; Butler and Ranney, *op. cit.*, pp. 273~275 and 286~295; 謝復生等, 前揭書, 頁 63~64。

註^㉓ 謝復生等指此種「憲政體制」公投如同是拿破崙及希特勒之伎倆。前揭書, 頁 27。

表二 亞洲國家的複決（自一九〇〇至一九八五年止）

國 家	日期	投票率(%)	贊成率(%)	議 題	
孟 加 拉	5/30/77	85	98.9	同意 Zia 總統掌權與十九點計畫	
	3/21/85	65	95.0	同意 Ershad 為總統直到選舉	
緬 甸	12/15-31/73	91.1	94.4	同意新憲法	
高 棉	2/7/55	—	99.8	同意施亞努與獨立	
	/58	—	99.0	減少民意代表的員額	
	6/5/60	91.8	99.9	同意施亞努及其政策	
	4/30/72	75	97.5	同意新憲法與 Lon Nol (龍諾) 掌權	
馬爾地夫	3/11/68	—	90.0	建立共和國	
尼 泊 爾	5/2/80	67	55.5	A panchayat 制度或多黨制	
巴 基 斯 坦	2/14/60	60	96	同意 Ayub Khan 為總統及其政策	
	12/21/85	62	98	同意 Zia 總統再延長統治五年並建立回教國家	
菲 律 賓	3/11/47	40	88.4	同意美國商業權利	
	3/10-15/72	—	97	同意新憲法	
			93	反對舉行憲法的公民投票	
			89	反對舉行已排妥日期之選舉	
	7/27-28/73	—	90.7	同意 Marcos (馬可仕) 與戒嚴法	
	2/27/75	90.7	69	同意重建北方政府	
			87.6	同意馬可仕頒佈之戒嚴法	
			86.7	同意戒嚴法持續有效	
		10/16-17/76	97.2	97.9	同意戒嚴法持續有效
				90.6	同意憲法修正案
	12/18/77	98	89.5	同意馬可仕為總統與總理	
	4/7/81	66	79	同意憲法修正案	
韓 國 共 和 國	12/17/62	85	78.6	同意 Park 總統與憲法	
	10/18/69	75.9	65.1	同意 Park 連任第三任總統	
	11/21/72	90	92.2	同意憲法	
	2/12/75	79.8	74.4	支持總統與憲法	
	10/22/80	95.5	91.6	同意全斗煥總統的新憲法	
新 加 坡	9/1/62	100	71.7	與馬來西亞合併	
越 南	10/23/55	—	98.9	罷黜保大 (Bao Dai) 皇帝	
斯 里 蘭 卡	12/22/82	71	54.7	同意再延長國會任期六年	

資料來源：Thomas B. Smith, "Referendum Politics in Asia," *Asian Survey*, Vol. 26, No. 7, (July 1986), p. 796;

汪美芳，前揭文，頁 291。

注意：以上皆為官方統計資料，某些案例實際之投票率與支持率，有些可能明顯地更低。

(三) 拉丁美洲各國公投概況

拉丁美洲地區共有 22 個國家行使過 57 次全國性或地區主權性公投。其中以烏拉圭 14 次最多，海地 6 次、智利 5 次、巴西和波多黎各各 4 次、巴拿馬 3 次，其餘各國皆只有 1 至 2 次。以時間來看，拉丁美洲的公投似乎在緩慢增加中。一九一四年到一九四四年的三十一年間，平均每十年的公投是 4.2 次，一九四五年到一九五九年的十五年間，平均每十年是 4.7 次。如此遞增到一九八〇年代達到 13 次。可以說，公投的使用在拉丁美洲有日益增加的趨勢。至於公投的議題，所呈現的特色與亞、非洲有很大的不同：在「主權與獨立」類議題上的公投極少，共只有荷蘭所託管的古拉索 1 次、牙買加 1 次、波多黎各 2 次、美國所託管的維京群島 1 次。但「憲政體制」類公投佔了極高的比例，依照謝復生所做的各地區綜合比較表中（參看表三），我們可以清楚看出，此議題公投數佔拉丁美洲地區公投總數的 79.0%，此比亞洲（73.3%）、非洲（65.9%）還要高。^②

(四) 東歐及前蘇聯地區公投概況

該地區共有 26 個國家舉行過 70 次全國性或地區主權性公投。其中以愛沙尼亞 8 次最多，羅馬尼亞、克羅埃西亞各 7 次，俄羅斯 6 次，匈牙利、波蘭各 5 次，波士尼亞 4 次，保加利亞、立陶宛各 3 次，其餘皆 1 到 2 次。以時間來看，該地區公投全部集中在一九九〇年到一九九三年間，此乃前蘇聯及南斯拉夫共產政權崩潰與瓦解效應有關。在公投議題方面，仍集中在「主權與獨立」及「憲政體制」上。在「主權與獨立」議題上共有 28 次，佔 40%，比例上比非、亞洲各國都高。而在「憲政體制」議題方面，共有 32 次，佔 45.8%。這個比例比亞、非、拉丁美洲各國（非洲 65.9%、亞洲 73.3%、拉丁美洲 79.0%）顯然低了很多。^③

但這是否意謂該地區已獨立各國其內部憲政運作已上軌道否，吾人預測該地區下一波公投之展開應是對「憲政體制」議題公投之增加。另外，值得注意另一些議題：如一九九七年俄羅斯共和國總統葉爾欽曾提議，對「安葬」列寧舉行全國性公民投票，其理由說：「讓大家來決定是要給他一個基督教式的葬禮，還是完

註② 有關拉丁美洲公投紀錄及統計請參看：Butler and Ranney, *op. cit.*, pp. 226~84 and 286~295 以及謝復生，前揭書，頁 40、44、46。另外，有關「憲政體制」公投，近年來最有名的兩次：(1) 1988 年 10 月 5 日智利前總統皮諾契，想以公投來延長總統任期，結果失敗下台；(2) 1993 年 4 月 21 日巴西公投確立巴西政體走向總統制。

註③ 有關東歐及前蘇聯地區公投概況記錄請參看：Butler and Ranny, *op. cit.*, pp. 177~178, 193~194, 208, 266~284 and 286~295；謝復生，前揭書，頁 48、53；畢英賢，「蘇聯的公民投票與新聯邦制」，*問題與研究*，第 30 卷第 5 期（民國 80 年 5 月）頁 1~11。尹慶耀，*蘇維埃國的消亡*（台北：五南書局；民國 83 年），頁 506~7、647~8、673；周陽山，*蘇東劇變與兩岸互動*（台北：東大書局，民國 82 年），頁 5、15、72、85、107、109。

全維持現狀。」^⑭

表三 非民主先進國家各地區公民投票綜合比較表

單位：次數（百分比）

地區	非洲	亞洲	拉丁美洲	東歐及前蘇聯地區	大洋洲（無澳紐）	備註
項目						
A. 公民投票總數	135	60	57	70	19	
B. 1945-1959 (B/A)	20 (14.8)	13 (21.7)	7 (12.3)	4 (5.7)	1 (5.3)	
C. 1960-1969 (C/A)	37 (27.4)	9 (15.0)	6 (10.5)	1 (1.4)	2 (10.5)	
D. 1970-1979 (D/A)	41 (30.4)	19 (31.7)	9 (15.8)	1 (1.4)	7 (36.8)	
E. 1980-1989 (E/A)	23 (17.0)	16 (26.7)	13 (22.8)	7 (10.0)	8 (42.1)	
F. 1990-1993 (F/A)	12 (8.9)	1 (1.7)	6 (10.5)	45 (64.3)	1 (5.3)	
G. 「主權與獨立」 (G/A)	40 (29.7)	13 (21.7)	5 (8.8)	28 (40.0)	13 (68.4)	
H. G.1945-1959 (H/G)	19 (47.5)	6 (46.2)	0	0	1 (7.7)	
I. G.1990-1993 (I/G)	1 (2.5)	1 (7.7)	2 (40.0)	28 (100.0)	1 (7.7)	
J. 「憲政體制」 (J/A)	89 (65.9)	44 (73.3)	45 (79.0)	32 (45.8)	6 (31.6)	

* A：公民投票之總次數。

B.C.D.E.F：各年代之公民投票總次數，及其所佔之比例（百分比）。

G：「主權與獨立」類公民投票次數，及其佔總次數之比例（百分比）。

H.I：G類公民投在不同年代之次數，及其所佔之比例（百分比）。

J：「憲政體制」類公民投票次數，及其佔之比例（百分比）。

資料來源：謝復生等，**公民投票（創制複決）制度比較研究**（台北：行政院研究發展考核委員會，民國86年），頁63~64。

註⑭ 陳列在莫斯科紅場列寧墓內的列寧遺體，每隔一段時間，要泡在化學藥品內兩個月，以保持濕潤，同時還有一組12位科學家每兩個星期檢查列寧遺體一次，如此照顧列寧使其保存相當完好，但維持這一切所費不貲，因此在俄羅斯經濟惡化下，其負擔不輕，故葉爾欽提議公投，但遭俄羅斯國會強烈譴責，要求政府少管閒事，使得付諸公投作罷，但俄羅斯政府已不支付保存列寧遺體一切費用，而由一個名為「列寧墓」的慈善基金自行籌錢。請參看：聯合報，民國86年11月10日，版42；周繼祥，**憲法與公民教育**（台北：三民書局，民國90年），頁234~235。

(五) 大洋洲地區公投概況

該地區共有9個國家舉行過19次全國性或地區主權性公民投票。其中，帛琉5次最多，而這5次全都涉及與美國的主權關係；美屬薩摩亞4次；其餘皆只有1至2次。此地區公民投票全都屬於「主權與獨立」或「憲政體制」類。^⑤前者有13次，佔68.4%；後者有6次，佔31.6%（請參看表三）。何以如此，依學者謝復生之分析：1. 該地區小國甚多，而二次世界大戰以前均屬被殖民或託管狀態，所以戰後多為獨立問題。唯因其殖民母國或託管者多為美國（但新喀里多尼亞、西薩摩亞為法國，土瓦魯為英國），拜其政治民主、經濟發達之賜，並無反殖民地壓迫，以及立即獨立之必要，故獨立的時間並不集中；2. 或許受美式民主影響，本地區憲政體制投票均相當民主，並無獨裁政權合法化之投票現象。^⑥

(六) 非民主先進國家公投總概況說明

採用謝復生對非、亞、拉丁美洲、東歐及前蘇聯地區，以及大洋洲所做綜合比較（請參看表三），我們可以清楚發現：1. 在時間方面，這些地區公投時間，除大洋洲外，多集中在一九四五到一九五九年間。另外，東歐及前蘇聯地區，則在一九九〇年到一九九三年間，這些都造成二次大戰後世界各國公投次數逐年上升趨勢，尤其一九九〇年代東歐及蘇聯公投更是另一波高峰。2. 在議題方面，這些地區多集中在「主權與獨立」及「憲政體制」兩大類。以「主權與獨立」議題來看，以東歐及前蘇聯地區比例最高，佔40.0%，其次是非洲佔29.7%，再其次依序為亞洲及大洋洲的13%，和拉丁美洲國家5%。以「憲政體制」議題來看，比例最高的卻是拉丁美洲地區為79.0%，其次依序為非洲為65.9%、亞洲為73.3%、東歐及前蘇聯為45.8%，最低為大洋洲31.6%。

四、民主先進國家與非民主先進國家公投概況比較

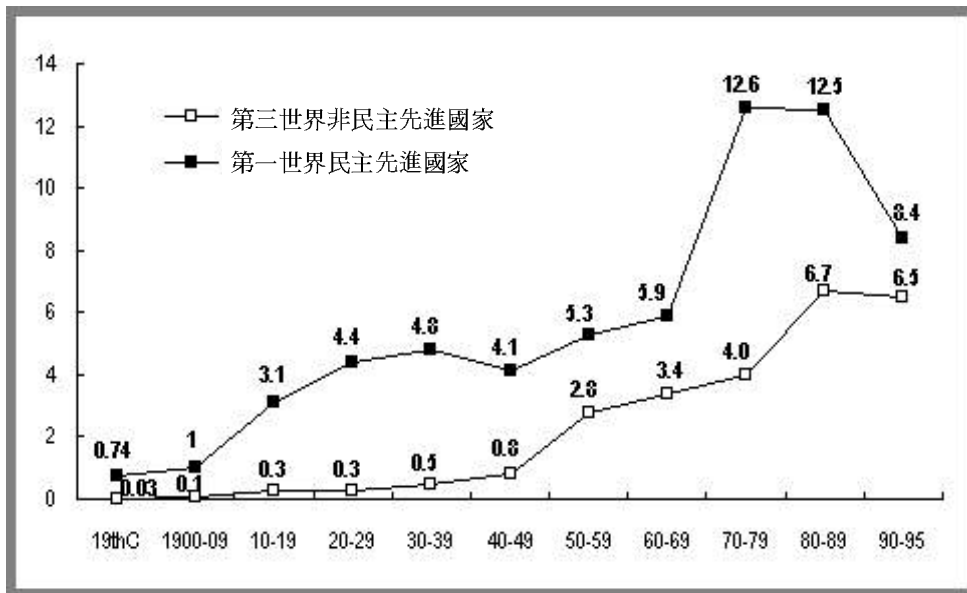
(一) 時間及次數上對比

依據Rourke、Hiskes和Zirakzadeh三位學者對第一世界先進國家與第三世界國家公民投票年平均成長圖（請參看圖二）。我們可以得知，第三世界之非民主先進國家公民投票年平均次數是日益增加的。在二十世紀上半葉年平均次數還不到一次，到一九五〇年代後跳升為年平均次數2.8次，到八〇年代更高達年平均次數為6.7次，相信九〇年代之二十世紀末葉，由於東歐及蘇聯之解體所伴隨的公投，則非民主先進國家之年平均公投次數更應超過6.7次。此已充份顯示使用公投已非先進國家專利，直接民主式的公投制度之浪潮已走入非先進民主國家中。

註⑤ Butler and Ranney, *op. cit.*, pp. 286~295; 謝復生, 前揭書, 頁57~59。

註⑥ 謝復生, 前揭書, 頁59。

圖二 西元一八〇〇~一九九五年間，第一世界先進國與第三世界非民主先進國家之公民投票年平均次數成長圖



資料來源：1. John T. Rourke, Richard P. Hiskes and Cyrus Ernesto Zirakzadeh, 1992, p. 5;
2. 1980~1995年資料主要參考David Butler and Austin Ranny, *op. cit.*, pp. 265~295; Michael Gallagher and Pier Vincenzo Uleri, *op. cit.*, p. 23, 39, 53, 73, 90, 113, 133, 140, 175, 191, 213, 231. 綜合整理而得。

(二) 就公投議題之比較

先進民主國家公投議題已包羅萬象，從早期對君主制度認同與否、憲法修改之公投，到今天已擴及實際生活層面如：生活津貼、交通問題，及核能發電和環保議題之公投。但非先進國家公投議題，則以「主權獨立」與否，「國家憲政體制走向」兩大議題為主，其間之差異充份說明了民主先進國家之公投正是對國內代議民主制之反動展現，而非民主先進國家仍在尋求國際主權獨立之人民自決投票以及求得穩定政局之憲政運作體制。

(三) 公民投票三階段之發展

從上述之時間及議題之對比，我們可以進一步得到歸納，即公民投票在世界各國實施經驗中有三個階段的走法。第一階段乃尋求 Plebiscite 式之人民自決公投，此乃十九世紀西歐國家早期公投之議題，到了二次大戰後五〇年代之非洲、亞洲主權獨立公投，以及九〇年代之東歐及前蘇聯地區之公投可得佐證。第二階段乃是當完成國家主權獨立後，返回國內憲政體制之重大議題之公民複決式之訴求，如法國一九六二年

公民複決確立了半總統政體走向、一九八八年智利公民複決讓軍事強人皮諾契下台、一九九三年巴西公民複決促使巴西走向總統制等，皆可佐證。第三階段乃是對公民複決權運作不夠積極改變代議制度下，而尋求更主權在民之體現制度之公民創制的實施，此以瑞士、義大利及美國各洲近年採用公民創制逐漸增加可為說明。因此，從世界各國公投歷史經驗，一個國家之公投制度之發展應有三個階段之通則：即尋求主權獨立之人民自決投票（Plebiscite），^⑦進而對國內間接代議民主不信任之公民複決投票（Referendum），^⑧最後展現主權在民之直接民主制之實踐的公民創制公投（Initiative）。

叁、公投實施三階段發展分析

一、第一階段：民族自決、主權獨立公投期（Plebiscite）

在二次大戰前，一個國家的誕生，須走過多少的殺戮戰場，才可能有機會主權獨立建國。今，五十多年來人類進化以「公民投票」代替戰爭，於是亞非各殖民地多在公投下完成建國大業，一九九二年前蘇聯及前南斯拉夫各國，亦無畏懼坦克車壓境威脅，紛紛公投獨立。這是人類進化最佳寫照，更是民族自決、主權獨立之 Plebiscite 式直接民主公投的成就。請參看（表四）即可佐證。

註⑦ Plebiscite 有人譯為「住民自決」或「公民自決」或「自決投票」或「國際性的公民投票」。請參看：劉義鈞，「創制、複決權的行使是否可以解決國家認同的問題？」民主化與政府體制學術研究會（台北：政大政治學系主辦），頁1~14；陳淳文，「法國公民投票制度簡述」，*憲政時代*，第21卷第4期（1998年10月），頁85；唐玉禮，「『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*，第4卷第3期（民國85年6月），頁50。聯合國憲章規定，Plebiscite 適用於被殖民的人民或民族，且必須在事實或有種族歧視政策之存在為前提。但是，目前，使用國際性的 Plebiscite 向中央政府要求更高的主權或決策權，甚至脫離中央政府成立新國家的案例逐漸增加，如1992、1995年加拿大魁北克主權獨立公投。至於傳統譯成「公民投票」亦有不適處，Plebiscite 所以使用「人民」，其原因在於「公民」係指一國內擁有參政權之國民，而領土歸屬或獨立問題則是在國家定位模糊或未獨立情況下，因此似不宜使用國內法概念下的「公民」用語，以避免中文上的混亂。

註⑧ referendum 在此譯為「公民複決」，其意涵及界定請參閱：*Encyclopedia Britannica*, Vol. 8 (London: Encyclopedia Britannica, Inc, 1979), pp. 39 and 469, 或請參閱中文版台灣中華書局編輯，簡明大英百科全書中文版第14冊（台北：台灣中華書局出版，民國78年），頁378、567。*The Encyclopedia Americana* (Danbury Connecticut: Grolier Incorporated, 1990), Vol. 22, p. 243; Vol. 23, pp. 315~316;或請參閱中文版大美百科全書（台北：光復書局出版，民國84年），第22冊頁194；第23冊頁190。

表四 一九九〇年後實施主權獨立（國際法層次）公民投票重要事例

國名	議題類型	投票日期	投票率 (%)	同意率 (%)
斯洛維尼亞	獨立	1990.12.23	94.0	89.0
喀麥隆	與奈及利亞合併	1991.02.05	83.6	59.8
立陶宛	獨立	1991.02.09	57.0	69.2
愛沙尼亞	獨立	1991.03.03	83.0	77.7
拉脫維亞	獨立	1991.03.03	84.4	90.5
吉爾吉斯	平等主權共和國	1991.03.17	81.6	62.0
烏茲別克	平等主權共和國	1991.03.17	93.0	93.9
烏克蘭	平等主權國	1991.03.17	83.8	80.2
喬治亞	獨立	1991.03.31	90.6	99.1
克羅埃西亞（塞爾維亞人）	與塞爾維亞統一	1991.05.12	73.0	99.0
克羅埃西亞（塞爾維亞人）	獨立	1991.05.19	84.0	93.0
克羅埃西亞（塞爾維亞人）	留在南斯拉夫	1991.05.19	94.0	5.0
馬其頓	獨立	1991.09.08	72.0	95.0
亞美尼亞	獨立	1991.09.21	95.1	99.3
柯索夫	獨立	1991.09.26-30	87.0	99.0
土庫曼	獨立	1991.10.26	97.4	94.1
波士尼亞	留在南斯拉夫	1991.11.09-10	64.0	90.0
烏茲別克	獨立	1991.12.29	94.0	98.2
烏克蘭	獨立	1991.12.01	84.2	90.3
亞塞拜然	獨立	1991.12.29	95.3	99.6
波士尼亞	獨立	1992.03.01	64.0	99.0
厄利垂亞	同意獨立	1993.04.25	缺	99.8
塞爾維亞	獨立的塞爾維亞國家	1993.05.15-16	92.0	96.0
魁北克	獨立	1995.10.31	92.0	48.5
東帝汶	獨立	1999.08.30	98.6	97.2

資料來源：1. Butler and Ranney, pp. 193~194, p. 208.

2. 李明峻，「國際法上的公民投票問題」，收錄於陳隆志主編，*公民投票與台灣前途*（台北：前衛出版社，1999年），頁87~91。

3. 聯合報，民國84年11月1日，版1。

4. 民眾日報，民國88年9月7日，版6。

二、第二階段：反代議制政體公民複決期（Referendum）

（一）法國經驗

不論是以戰爭或和平公投取得國家之建立後，隨之而來則多是國內政局的不穩，此時，反代議制政體及力求「憲政體制」改革，成為最主要的國內政治主軸。若該國人民對「公民複決」投票的確信，則充分展現了改革成功案例，這其中法國公投經驗足堪此階段之典範。溯及公民投票制度起源，法人盧梭（Jean-Jacques Rousseau, 1712~1778）的「主權在民」理論影響深遠。翻開法國公投史，遠從一七九三年大革命時期以公民複決方式通過雅各賓憲法（Jacobine Constitution）開始，即啟動了法國公投序幕，至今已有二十二次的全國性公民投票記錄。^③雖然期間歷經拿破崙一世與三世的濫用公民投票，以及第三、四共和議會政體的政局不穩，但法人深信唯有「主權在民」的公投力量展現，才能使法國力挽狂瀾，國家興盛，這正如二次大戰結束後，一九四五年戴高樂曾仔細思忖著法國的未來指出：「為了法國的未來，應引借公民投票的機制，直接訴諸人民支持新憲法，致使新憲法獲得合法性基礎。」^④故，與第三共和相較下，戴高樂創建一項前例：即是未來的憲法必須訴諸公民投票而獲得人民批准認可始生效，一九五八年第五共和憲法即在其主導下交付公投人民批准生效。^⑤依戴氏看法，第三、四共和由國民會議主宰的政權癱瘓了整個法國，戴氏主導下的第五共和憲法很明顯地企圖打破國會主政的政權，並在憲法中嵌入公民投票制度。^⑥一九六二年十月舉行的公民投票更改總統選舉為直接民選，投票結果62.2%贊成總統直選產生，此確認了法國不可能再回到類似「國民議會政體」（regime d'assemblée）政體。^⑦

綜觀法國公投百年歷史（如表五），其公投議題主要多在制憲及修憲案上，使得造就了拿破崙第一及路易拿破崙帝制的建立；也因為公投賦予第三共和、第四共和議會統治政體以防專制帝制的再起；卻也由於戴高樂確信公投機制足以去除議會內閣積弱不振，藉公投強化了第五共和走向半總統制政體。因此，法國公投百年歷史說明法國公投讓強人政治及議會政體興起，也讓強人政治及議會政體衰敗。更進一步說明及體現，公民複決在法國扮演了積極有效的體制改革機制，已非只是代議政體下的輔助工具。

註③ Michael Gallagher and Pier Vincenzo Uleri, eds., *op. cit.*, p. 231.

註④ David Butler and Austin Ranney, *op. cit.*, p. 48; Quoted in Charles de Gaulle, *Memoris of Hope: Renewal and Endeavor* (N.Y.: Simon and Schuster, 1971), pp. 6~7.

註⑤ *Ibid.*, pp. 48~49.

註⑥ 至於第五共和憲法中有關公民投票的條文主要為第3條、第11條、第53條、第60條、第86條及第89條，其中以第11條為最重要。請參閱陳淳文，前揭文，頁101。

註⑦ 請參閱 Michael Gallagher and Pier Vincenzo Uleri, *op. cit.*, pp. 72~74. 以及 David Butler and Austin Ranney, *op. cit.*, p. 58.

表五 一七九三～一九九五年法國公投記錄

日期	議題	贊成%	反對%	總投票率%
1793.4.8	批准憲法	99.3	0.7	26.7
1795.9.23	2/3 議員改選	63.8	36.2	3.8
1795.9.23	批准憲法	95.6	4.4	13.7
1800.2.7	同意拿破崙為第一執政	99.9	0.1	43.1
1802.8.2	同意拿破崙為終身第一執政	99.7	0.3	51.2
1804.11.6	同意拿破崙為帝王	99.9	0.1	43.3
1815.5.31	回復帝制憲法	99.7	0.3	18.8
1851.12.20-21	路易拿破崙為十年任期總統	92.1	7.9	79.7
1852.11.21-22	同意路易拿破崙為帝王	96.9	3.1	79.7
1870.5.8	新憲法複決（批准憲法）	82.4	17.6	83.5
1945.10.20	結束第三共和	96.4	3.6	79.1
1945.10.21	授權制憲會議及新憲公民複決	66.5	33.5	79.1
1946.5.5	批准憲法	47.2	52.8	79.6
1946.10.13	批准憲法	53.2	46.8	67.6
1958.9.28	批准第五共和憲法	85.1	14.9	79.5
1961.1.8	阿爾及利亞獨立自決公民複決	75.0	25.0	73.8
1962.4.8	同意與阿爾及利亞政府的協定	90.8	9.2	75.3
1962.10.28	改總統選舉方式為全民直選	62.2	37.8	77.0
1969.4.27	參議院權力及地方分權	47.6	52.4	80.1
1972.4.23	擴充歐洲經濟共同體	68.3	31.7	60.2
1988.11.6	新喀里多尼亞省的獨立	80.0	20.0	36.9
1992.9.20	批准馬斯垂克條約	51.0	49.0	69.8

資料來源：Laurence Morel, "France: Towards a Less Controversial Use of the Referendum?" in M. Gallagher and Pier Vincenzo Uleri, (eds.), *The Referendum Experience in Europe*, (New York: ST. Martin's Press, Inc., 1996), pp. 68, 70, 73.

(二) 義大利經驗

根據 Gallagher 所作的統計，至一九九五年止義大利舉行過公民投票總計 42 次，^④ 為西歐民主國家僅次於瑞士之公投國家，在世界公投頻率排行為三，足見義大利公投經驗實為世人注意。尤其近年來（一九九三年起），義國人民藉公民複決權廢除了不良的選舉制度、停止國家補助政黨財源的惡習、裁撤了多位行為不當的內閣部長職務，

註④ Gallagher, *op. cit.*, p. 231.

使義國政治一新，實乃歸功公民複決權的使用。義國這種公民複決扮演積極改革政治之經驗足堪提出作為借鏡。回顧義國公投史，隨著二次大戰的結束及法西斯政權的瓦解，「國體」成為最受爭議的政治問題，一九四六年三月的攝政令規定六月二日舉行制憲會議之選舉，同時對「國體」問題一併交付公民投票決定。公投結果贊成共和國體占 54.3%，於是國王 Humbert II 宣布退位而結束義大利的君主制度，使義大利從此走向共和國體。^⑤一九四七年新憲法最大特色之一即採用直接立法權（創制複決）入憲，另一特色乃為了防止復辟及消除法西斯一黨獨裁的再現，而採用比例代表制之選舉制度入憲（如憲法 56 及 57 條），^⑥使得一九四八年憲法施行至近五十年，義大利已經歷經過 53 個政府，政府平均壽命不到一年，政局不穩，政治分贓等弊病，^⑦亦促成義國人民亟思用公民投票改變現狀（如一九九三年四月十八日以公投廢除參議院選舉的比例代表制及停止國家補助政黨財源等），^⑧無疑地義國公投給予人民有所期待。一九四七年經制憲通過的義大利共和國憲法，採用公民投票入憲，其本質上應屬對代議國會的反制之設計。

整理義大利公投從一九四七到一九九五年之議題（請參看表六），我們可以很清楚地發現，義大利公投議題以抗衡或改革政治體制為最多，如一九四六年的結束君主制、一九七八年及一九九三年的廢除國家補助政黨財源、一九八七年文職官員的責任及部長審判、一九九一年的廢除多重偏好投票法、選舉制改革、廢除參議院選舉的比例代表制、國營銀行的變更、裁撤觀光、農業、企業三個部長職務。至於義大利公投以政治體制改革議題居多應不意外，此和世人眾所皆知義大利政壇之貪污及與黑社會勾結，早為義國人民所痛恨，切斷政黨國家補助，改革選舉制度、審判、撤除部長職務，皆充分說明義國公投機制賦予義國公民制衡政府不公及藉以修補政治體系缺失之處。^⑨若再從投票方面觀察，除了一九七八年廢除國家補助政黨財源未成功外，其餘對政治改革議題公投皆以有效票中絕對多數通過，尤其一九九三年的停止國家對政黨的補助及裁撤企業部長更高達 90%（請參看表六），可見義國公民亟思改革心聲。

註⑤ 劉慶瑞，*比較憲法*，六版（台北：三民書局，民國 82 年），頁 308~309。

註⑥ 國民大會憲政研討委員會編，*世界各國憲法大全第三冊*（台北：編著，民國 85 年 5 月版），頁 405。

註⑦ 義國 1947 年制憲採比例代表選舉制度，其目的在防止法西斯主義專制再次獨裁，但其結果卻走向如法第三、四共和之政局不穩。請參閱 Geoffrey Pridham, *Political Party and Coalitional Behaviour in Italy* (New York: Routledge, 1988), pp. 41~61; 張台麟，「義大利政黨政治之發展及其特性」，*問題與研究*，第 33 卷第 9 期（民國 83 年 9 月），頁 69。

註⑧ Pier Vincenzo Uleri, "Italy: Referendums and Initiatives from the Origins to the Crisis of a Democratic Regime," In M. Gallagher and Pier Vincenzo Uleri, eds., *op. cit.*, p. 113.

註⑨ Butler and Ranney, *op. cit.*, pp. 87 and 89.

表六 義大利歷年公投法案記錄表

公投日期	公投議題	贊成百分比%	選民總投票率%
1974年5月12-13日	廢除離婚法	59.1	88.1
1978年6月11日	廢除國家補助政黨財源	43.7	81.3
1978年6月11日	廢除反恐怖主義法律	23.3	81.4
1981年5月17日	廢除墮胎法	32.1	79.8
1981年5月17日	修正墮胎法	11.5	79.8
1981年5月17日	廢除反恐怖行動法	14.8	79.8
1981年5月17日	廢除武器證照	14.0	79.8
1981年5月17日	廢除無期徒刑	22.7	79.8
1985年6月9日	修正薪資－指標	45.7	78.0
1987年11月8日	廢除核能法	80.6	65.2
1987年11月8日	廢除核能計畫補助法	79.7	65.2
1987年11月8日	廢除與外國核能聯繫關係	71.8	65.2
1987年11月8日	文職官員的責任	85.0	65.2
1987年11月8日	部長審判	85.1	65.2
1989年6月18日	聯合歐洲政府	88.0	-
1990年6月3日	否決一項狩獵法	92.3	43.3
1990年6月3日	否決殺蟲劑法	92.5	43.3
1990年6月3日	否決另一項狩獵法	92.3	43.3
1991年6月9日	廢除多重偏好投票法	95.6	62.5
1991年6月9日	選舉制改革	95.6	62.5
1993年4月18日	環境規範	-	77.0
1993年4月18日	廢除參議院選舉的比例代表制	82.7	77.0
1993年4月18日	停止國家補助政黨財源	90.3	77.0
1993年4月18日	減輕毒癮犯刑責	55.3	77.0
1993年4月18日	國營銀行的變更	89.8	77.0
1993年4月18日	裁撤觀光部長職務	82.2	77.0
1993年4月18日	裁撤農業部長職務	70.1	77.0
1993年4月18日	裁撤企業部長職務	90.1	77.0
1995年6月11日	取消授與工會協商權的限制	49.97	56.9
1995年6月11日	降低授與工會協商權的限制	62.1	56.9
1995年6月11日	在國家部門中取消協商權的限制	64.7	56.9
1995年6月11日	廢除對黑手黨嫌疑犯強制拘留	63.7	57.0
1995年6月11日	國家廣播系統民營化	54.9	57.2
1995年6月11日	廢除限制市鎮零售的權利	35.6	57.0
1995年6月11日	廢除雇主給工會的正當報酬	56.2	57.1
1995年6月11日	在較大的市鎮中改變市長選舉角色	49.4	57.1
1995年6月11日	廢止限制從屬地方政府營業時間權力	37.5	57.1
1995年6月11日	私人公司只能擁有一家電視頻道	43.0	57.9
1995年6月11日	限制影片播出期間之商業廣告	44.3	57.9
1995年6月11日	公司賣廣告不可多於二個國家電視頻道	43.6	57.8

資料來源：Pier Vincezo Uleri, "Italy: Referendums and Initiatives from the Origins to the Crisis of a Democratic Regime," in M. Gallagher and Pier Vincenzo Uleri (eds.), *op. cit.*, pp. 111; 113.

(三) 其他

如一九八八年智利公民複決讓軍事強人總統下台，一九九二年烏拉圭人民以公民複決否決政府的既定政策，一九九二年巴西公投走向總統制，一九九五年哈薩克公民複決賦予總統更大權力…等。^⑤皆可充分說明公投機制之使用，對一國政體之走向有著決定性的影響。是故，當許多研究公民投票者研究心得指出：公民投票只是代議制度的補救機制時，筆者必須在此給予駁斥。即從上述各國的公投實施經驗中（如法國、義大利、智利、烏拉圭、巴西…等），這種 referendum 式的公民複決是「公民投票量的表現及結果」，導致代議機關或制度的修正及改變，因此公民複決式公投是積極性改變代議政治而非僅是消極性補救性質。

三、第三階段：人民直接立法之公民創制期（Initiative）

(一) 美國經驗

隨著長期公民複決的使用，改造了代議政治之政治環境，也促使一國人民民主政治教育的培養及民主素養的提升。若此時伴隨著該國經濟發展，則各種有關經濟及環境生活議題將成爲該國公投議題的主要訴求，甚至更進一步人民主動提案創制公投，如一九八〇年代以後美國各州平均舉行法律案創制總數達 45 件之多。^⑥據 Magleby 陳述，美國在過去二十年間，公投對許多州立法程序有著相當的角色扮演，而近十年來各州更熱衷於公民創制，而其相關公民創制的提案（proposition）已經促使直接立法晉身美國政治議題核心。如槍械管制、汽車保險、同性戀人權、賦稅提案等。^⑦參考美國各州創制投票提案比較（表七），或許多少了解近二十年美國各州公投議題的特色何在。從表中得知，以財稅議題之提案 26 % 爲最高，其次才是對政府與政治的改革，佔 19 %，再其次爲勞資規範佔 16 %，其後依序爲公共道德、環境、土地利用、健康福利與住屋、及教育等議題。另外，據 Zimmerman 指出近幾年有關同性戀和愛滋病創制提案之提出，已引發新道德及牽涉到少數者權利的議題，亦是值得關注。^⑧因此，從這些議題很清楚是非常生活化議題的，這和瑞士近幾年生活化議題公投提案相似，實符合公投三部曲最後最高階段：生活化之創制公投。

註⑤ Butler and Ranney, *op. cit.*, pp. 6~8; 邱稔壤，「蛻變中的拉丁美洲之虎：智利」，*問題與研究*，第 36 卷第 1 期（民國 86 年 1 月），頁 22；龍舒甲，「哈薩克斯坦獨立後的政治發展：兼論第二次總統大選」，*問題與研究*，第 38 卷第 6 期（民國 88 年 6 月），頁 34。

註⑥ David B. Magleby, "Direct Legislation in the American States," in Butler and Ranney, eds., *op. cit.*, p. 229.

註⑦ *Ibid.*, pp. 237~242.

註⑧ Joseph F. Zimmerman, *The Initiative: Citizen Law-making* (Westport, Conn.: Praeger, 1999), pp. 99, 124; 有關少數族群議題創制提案亦可參閱 David B. Magleby, *Direct Legislation: Voting on Ballot Propositions in the United States* (Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1984), p. 185.

表七 美國各州創制投票議題比較（一九七八～二〇〇〇）

議題	次數	所佔比例(%)
政府與政治改革	97 ^a	20
公共道德	61	12
財稅	121	24
勞資規範	77	16
公民自由或權利	32	6
健康福利與住屋	31	6
環境、土地利用	45	9
教育	19	4
全國性政策	13 ^b	3
總計	496	100

a 四十四個任期限制提案有十七個在一九九〇與一九九二年提出。

b 十一件之中有八件出現在一九八二年創制案。

資料來源：1. 1978~1992 年採用 D.B. Magleby, "Direct Legislation in the American States," in Butler and Ranney, (eds.), *op. cit.*, 1994, p. 238.

2. 1993~2000 年採用 <<http://c2d.unige.ch/int/queryint.php?type=votereg&entit=185&lev=&lang=>> 並經筆者自行整理而得。

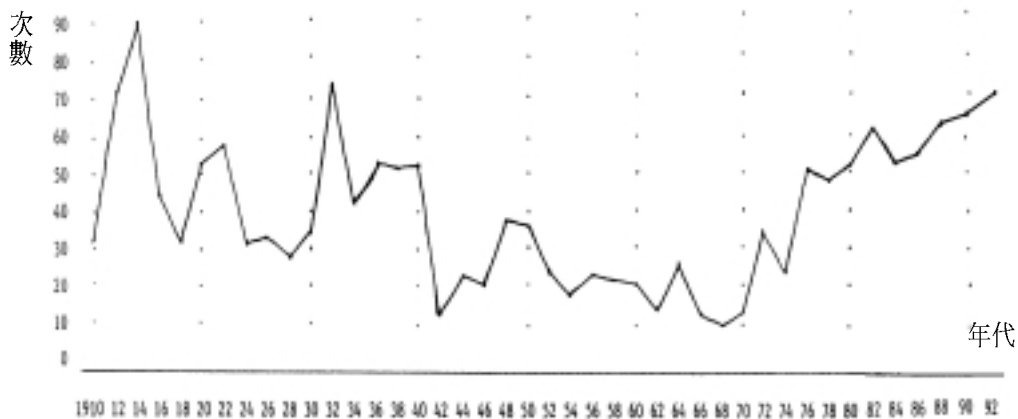
此外，特別提出說明的，是美國至今尚未舉行過全國性公民複決及創制，此與制憲時憲法設計有關。^④但儘管聯邦憲法限制了全國性的創制複決的實施，然相較於公投母國瑞士，美國各州不僅面積多大於瑞士，且在公民創制複決使用度上亦不亞於瑞士。更何況美國從一七七六年獨立戰爭國家統一後，至今美國各州沒有尋求欲脫離美國的主權獨立公投議題下，各州人民在州憲法明文授權下，^⑤自然啓動第二階段的公民複決權反撲代議政治弊病，並隨著長期使用複決權的結果，使得美國各州人民智慧

註④ 美國憲法主要起草者之一：麥迪遜（James Madison, 1751~1836），在其制憲會議即表示，純粹的民主政治往往是偏狹的、不公道、不穩定的。…是釀成動亂和鬥爭的慘景。…是多數者的暴政。因此只有特殊的憲政安排才能阻止，在憲政安排中，政治代議制度是必要的。請參看 David Held, *Models of Democracy* (Stanford: Stanford University Press, 1987), pp. 61~63; 另依據學者 Suksi 看法：美國在英國皇家殖民時期的負面影響，使得制定新憲法時，首要目標是遏止君主制和貴族制，三權代議制度的安排被認為可以降低專制與獨裁的可能性，因此直接民主制度即被排除在考慮外。請參看 Suksi, *op. cit.*, pp. 61~63.

註⑤ 美國 50 州中只有德拉瓦州（Delaware）沒有任何公投之規定及實施之經驗。見 Austin Ranney, *op. cit.*, pp. 71~72.

更成熟更民主更進步，再加上近二十年來經濟發展蓬勃，各種相關的生活議題的創制提案，相繼出籠（如上所述）。依據美國國會圖書館國會研究局所做調查統計，在一九七六到一九九二年間，各州創制提案 495 個案件中，被贊成通過者有 216 個，有效率高達 43.6 %，^⑤此充分顯示創制權之行使在美國各地勃興發展（雖沒有全國性創制）。再以（圖三）觀察，從二十世紀初進步主義之倡導到二十世紀末的創制議題逐年上升（參看圖三），並具生活化議題，再次凸顯公民創制在美國各州所扮演角色日增重要。此，才是主權在民的一大步。即公投第三階段：人民直接立法作主。

圖三 一九一〇～一九九二年美國各州公民創制案使用之頻率



資料來源：David D. Schmidt, *Citizen Lawmakers: The Ballot Initiative Revolution* (Philadelphia: Temple University Press, 1989), p. 24; Lisa Oakley and Thomas H. Neale, *Citizen Initiative Proposals Appearing on State Ballots, 1976-1992* (Washington, DC: Congressional Research Service, 1995), p. 6.

（二）瑞士經驗

一八四七年瑞士內戰結束，各邦協議聯邦國體國家統一，並在憲法中明定公民投票，使瑞士原本已在各地方公投更加發揚光大，使長達一百多年公投史，成為舉世公認的公投母國。然毫無疑問的，瑞士公民投票實施經驗明顯轉變之一，則是一九七〇年代公民創制的興起。^⑥根據 Kobach 統計，從一九七〇年代以後瑞士人民申請公民創制的議案比例出現顯著的激增現象，尤其在八〇年代平均每年有 4.5 個創制案提交公民投票。（請參看表八）

註⑤ Lisa Oakley and Thomas H. Neale, *Citizen Initiative Proposals Appearing on State Ballots, 1976~1992* (Washington, D.C.: Congressional Research Service, 1995), p. 6; Joseph F. Zimmerman, *op. cit.*, p. 98.

註⑥ Kris W. Kobach, *The Referendum: Direct Democracy in Switzerland* (Aldershot: Dartmouth, 1993), p. 14; Kris W. Kobach, "Switzerland," in Butler and Ranney, eds., *op. cit.*, p. 140.

表八 一八九〇～二〇〇〇年瑞士每年提交創制公投之平均數

年代 (以十年為單位)	1890 年代	1900 年代	1910 年代	1920 年代	1930 年代	1940 年代	1950 年代	1960 年代	1970 年代	1980 年代	1990 年代
提出創制公投數目	5	4	9	8	21	11	23	16	40	45	54
每年平均數目	0.5	0.4	0.9	0.8	2.1	1.1	2.3	1.6	4.0	4.5	5.4

資料來源：<http://c2d.unige.ch/int/swisspages/table_resume.html>.

依 Kobach 看法，瑞士一九七〇年代以後創制公投激增有下列幾項因素：^⑧

1. 一九七四年經濟危機發生，促使左派團體針對經濟議題發起創制公民投票。
2. 民衆轉向關切國家政策，並由公民複決轉向積極創制公投。
3. 創制提案的專業團體興起，且願意將自身時間、精力、金錢奉獻之群眾與日俱增。
4. 環境保護運動獲得區域性團體大力協助並開始集結，發動創制公民投票。

再觀察七〇年代後瑞士提交創制公民投票的主題類別（請參看表九），則以環境及能源、貿易限制、動物權利以及消費者之保護等相關經濟、環保生活議題為主。^⑨此一情況與美國各州近年來創制議題頗為相近。這正足以說明瑞士、美國兩國之公民投票百年老店，在長期使用公民複決改造並改變了代議政治之政治環境後，使之已沒有其他國家「憲政體制」尖銳及急迫之改革問題下，也促使這兩國人民民主政治教育的培養及民主素養的提升。此時伴隨該國經濟發展，則各種有關經濟及環境生活議題勢成爲該國公投議題的主要訴求，並且更進一步人民主動提案創制公投，上述一九七〇年代以後美國各州及瑞士各種創制案俱增足爲最佳寫照。

另外，義大利在九〇年代開始陸續以公民複決方式成功改革代議議會諸多弊病後，政局已趨向穩定，使得一九九五年開始已有針對經濟議題之創制案的提出。這些經驗都可充分說明人類在反代議體制之公民複決長期使用，民主更成熟後，自然會走向更主權在民之直接民主制度的公民創制之路。

註^⑧ Ibid, pp. 141~147.

註^⑨ Ibid., p. 144.

表九 一九七四～一九九九年瑞士提交創制公民投票的主題類別

主題	數目	全部的百分比%
環境及能源；貿易限制；動物權利	29	29
消費者及承租者之保護；價格之控制	10	10
防禦；軍事政策	8	8
反對外國人移民	8	8
稅賦；經濟政策	9	9
工作場所；雇員	6	6
社會保險	6	6
女性議題；墮胎	4	4
農業	5	5
酒、香菸及藥物之濫用	5	5
教育	2	2
其他	8	8
總和	100	100

資料來源：1. 1974～1993年引用 Krisw. Kobach, "Switzerland" in Butler and Ranney, 1994, p. 144.

2. 1994～1999年引用 <http://www.parlament.ch/F/Wahlen/Votations_populaires.htm>，並經筆者整理而得。

四、兩個例外：

(一) 加拿大魁北克省主權獨立公投

根據The Globe and Mail於一九九二年十月十二日所作的統計報導，加拿大有史以來大大小小的公投至少有四十八次之多，^⑩足見公民投票對加拿大人並不陌生。若依上述公民投票三階段論點，加拿大人則應邁向公民創制之路。但近年來引起世人注意的，卻是加拿大的魁北克人因長期的被壓迫及不平等而尋求主權獨立公投。^⑪尤其其他英裔各省對其以法裔為主之魁北克人均有以下的壓迫和歧視：1. 操法語者長期處

註⑩ The Globe and Mail, October, 12, 1992, p. A7.

註⑪ 1. 加拿大成爲一個正式的聯邦制國家，主受 1867 年英屬北美洲法 (the British North America Act, 1867；此法案係英國國會通過，後被稱爲加拿大憲法) 之影響。此法案對中央與地方權限之劃分採聯邦事權與各省事權雙方列舉的方式。請參閱羅孟浩，**各國地方政府** (台北：正中書局，民國 64 年)，頁 381。但魁北克人多認爲此種聯邦制設計是造成被壓迫及不平等之因，故欲主權獨立。2. 依據大不列顛百科全書統計，加拿大的民族以語言區分，英語系人口占總人口 61.4%，法語系人口占 24%，且在魁北克省法裔人口占全國 3/4 強，此人口比例亦是造成不平等之因。請參閱大不列顛百科全書，中文版第七冊，1987 年新編，頁 264～266。

於社會的低下階層，不易改善；2. 少數的法裔加拿大人在社經地位，服公職上均無法獲得公平待遇；3. 文化平等現象早經提出，卻未獲應有重視；4. 各省平均分擔聯邦經費與稅收，使原已居經濟劣勢的魁北克倍感不平。^⑤因此，魁北克人認為只有藉著主權獨立之 Plebiscite 式的人民自決公投脫離加拿大聯邦的束縛，才能求得魁北克省內部經濟及人權的充分改善。是故，一九八〇年及一九九五年兩次魁省公投，其主要訴求皆是尋求主權獨立式的公民投票。此外，一九九二年加拿大中央政府為迎合魁省及避免國家分裂下，重新擬定聯邦體制之夏洛特敦（Charlottetown）憲法草案提交全國人民憲法複決。^⑥其結果這三次公投案皆告失敗，^⑦這對長期奮鬥尋求魁省獨立人士是一項嚴酷打擊，而對努力避免國家分裂人士亦是一種挫敗。

綜觀加拿大公投史，以近年魁省尋求主權獨立公投為主要議題，迫使一個號稱民主先進國家為避免國家分裂，回頭修改聯邦體制之憲法，並祈求在公民複決憲法下改革憲政體制，以求得魁省續留在加國境內，使國家長治永安。此種與民主先進國家如美國各州、瑞士、以及近年來的義大利已成熟到邁向生活環境關懷議題之公民創制之路，是一大諷刺。故，此已是一個例外。

（二）台灣公投經驗

台灣地區公投案例中，台灣的公民投票主張，不可否認的係根植於台獨理論中「台灣自決論」，即係以台灣法律地位未定論為前提，其中心論點為：台灣的前途必須由全體台灣住民自己來決定；包括中國在內的世界所有國家以及台灣國民黨當局都應當尊重台灣人民自決的權利。因此，欲了解台灣公民投票之主張及運動，必追溯其台獨運動方能釐清其脈絡。^⑧

七〇年代末期有些台獨派人士認為台灣事實已是一個獨立的國家，為對抗外力入侵及中共對台之統一，故而倡導「台灣自決」替代「台灣獨立論」。以台灣國際法律地位未定論為前提，成為台獨理論思考主流的「台灣自決論」，企圖透過公民投票的程序達到台灣獨立的目的，目前也產生了變化，有學者主張台灣的法律地位進化已成了一個主權實體，獨立的國家，這是人民自決實質上的運用，也是台灣地位進化的表現。不管以傳統的國際法或當代的國際法來講，台灣實際上是一個具有主權的獨立國家。故透過自決追求國際上獨立的國家地位，固然表達了任何人有權選擇在何主權統

註⑤ 請參閱 Tim Creery, "What French Canada Wants," in Paul Fox, ed., *Politics: Canada* (McGraw-Hill Co., of Canada Lt., 1966), pp. 57~59.

註⑥ 林岩哲，「加拿大的修憲公民複決」，*問題與研究*，第31卷第12期（民國81年12月），頁6~7。

註⑦ 1980年投票結果，魁省人59.5%反對獨立，40.5%贊成獨立。請參看*世界憲法大全*，第三冊，頁159；1995年投票全省投票結果為贊成獨立為48.5%，反對者有49.7%。請參閱林岩哲，「一九九五年魁北克主權公民投票」，*歐美月刊*，第10卷第12期（民國84年），頁67。1992年全國投票結果，全國贊成修憲案占44.6%，而反對者占54.4%，而反對票中魁省以55.4%高於全國之比例反對憲法修正案，使得中央政府努力修憲案胎死腹中。請參閱 *The Globe and Mail*, October 28, 1992, p. A4; Butler and Ranney, *op. cit.*, p. 280; 林岩哲，前揭文，頁8。

註⑧ 林勁，「台獨」研究論集（台北：海峽學術出版社，民國82年），頁82~83。

治下生活，得免於外來的統治，並得以非如同財產般由一主權統治下被任意交付於另一主權統治下，卻不吻合當前於台澎金馬此統治領域存在著一主權獨立國家此國際法上現實。^⑥

但，自從一九九〇年五月二日，高雄後勁反五輕所舉辦的台灣首次公民投票開始，影響所及各種開發或建設計畫的爭議所引發的公民投票便陸續展開：如一九九四年的貢寮鄉公所及台北縣所辦的核四公投；一九九五年台北市核四公投案、台北縣汐止鎮的汐止道路公投案、高雄縣大寮鄉的大寮開發公投、一九九七年的嘉義縣民雄鄉公所的寮頂社區公投案、台北縣三峽老街公投案、一九九八年台中縣拜耳公投案、台北市內湖區大湖里興建醫療園區公投案、宜蘭縣政府的核四公投案以及台南市政府所辦公投，二〇〇二年六月八日的澎湖博奕條款公投以及望安鄉東吉村併入台南市公投，總計 15 個案例。^⑦

綜觀台灣公民投票運動的發展及其議題面向，可謂係由國際法上追求獨立的自決投票而走向國內法主權下尋求法制化的歷程，這充分反映了在台灣長期存在著對於國家觀及憲法觀的分裂，即一種「對內求民主化、對外求國際化」的兩個層次的公民投票之意涵。^⑧並且隨著經濟的發展，核能等環保議題的威脅，迫使人民即使在無法源依據下，仍努力尋求利用直接民主之公民投票機制儼然成形。一九九〇年高雄後勁的五輕公投到二〇〇二年的澎湖縣博奕公投共 15 個案例之地方性公投，足以說明及體現了台灣公投之經驗。

因此，原本應國家主權公投反而成了地方性經濟發展及環境保護公投，如果高舉台獨公投是一種理念及理想的追求，無疑地這 15 個案例則是生活環境壓迫下實際的人民心聲反映，即使沒有法之依據，但當核四建在你家後門時，你會沒有任何意見表達嗎？因此，長期對外求國際化的自決公投無法施展時，內在求民主求經濟發展與生活品質，卻刻不容緩，國家發展面臨全球經濟急速發展下，中央政府迫切維持經濟發展，結合代議民主國會，步步進逼地方讓步，其結果在中央集權下，地方只能藉以公投展現民意，似乎無技可施。

是故，我們很清楚得知，原先是追求台灣主權獨立建國的公投，但由於外在環境

註⑥ 關於討論台灣人民自決問題之文獻彙集，參見蔡百銓譯，柯邁政、鄧津華編，**台灣就是台灣**（台北：前衛出版社，民國 80 年）；陳隆志，「台灣加入聯合國的展望」，**律師通訊**，第 169 期（82 年 10 月），頁 41。相同見解參見姚嘉文，**民眾日報**，民國 80 年 4 月 25 日，版 4；林濁水，**聯合晚報**，民國 82 年 7 月 14 日，版 2。

註⑦ 以上 15 個案例皆屬無法源依據下，人民自行或由地方政府所舉辦的。請參閱葉俊榮，「公民投票在台灣」，收於陳隆志，**公民投票與台灣前途**（台北：前衛出版社，民國 88 年），頁 128~129；陳永芳，「公民投票與民主政治之發展」（東海大學政治學研究所碩士論文，民國 88 年 1 月）；莊雅萍，「一九九八年台南市公民投票之個案研究」（成功大學政治經濟研究所碩士論文，民國 89 年 6 月）；「澎湖縣望安東吉村併入台南市公投」，**聯合報**（台北），民國 91 年 6 月 8 日，版 18。「澎湖博奕公投」，**自由時報**（台北），民國 91 年 6 月 10 日，版 6。

註⑧ 林勁，前揭書，頁 160。

不利此種公投下，卻隨著經濟發展及環境保護議題而走向地方性的公投。台灣公投發展行程及經驗案例與一般國家公投發展模式有所不同，故為例外。但筆者認為並相信台灣最終仍必需走向尋求統與獨的公民投票，才能進一步開展並有效解決內部代議政治所延伸的問題。

是故，承上述之分析，各國公投實施經驗中，一國家公投之演進應有三階段走向，如下圖所示：

*** 公投三階段 (部曲) 圖**

圖示說明：此公投三階段 (部曲) 圖，乃是筆者就前述之論述導出及發現，認為就各國公投實施經驗中，大多數國家（不論民主先進國家或非民主先進國家），其實施公投有三階段走法之模式（即如圖所示）。

肆、結論：公民投票三階段發展皆能 和平改造國體、政體及生活環境

從上述各案分析中，瑞士因一八四七年內戰結束制定憲法走向聯邦制後即無所謂各邦主權獨立之爭，並由於憲法明文授權全國人民行使創制複決，長達一百多年公投的行使，便成為全世界公投典範。美國歷經一七七六年獨立戰爭及憲政安排走向聯邦國，至今也沒有任何主權分離問題，故而如同瑞士一樣，各州直接進入複決權的使用，尤其七〇年代後創制權使用次數增加亦和瑞士一般，足見這兩國已進入最能體現主權在民之直接民主制的公民創制階段。法國、義大利亦在十八、十九世紀歷經數場戰爭後確立了國家統一，後歷經專制獨裁（拿破崙一世、三世及墨索里尼）和議會政治的不穩，兩國人民採用公民複決改革了政體，使政治趨於穩定、國家更向前進步。另外，如非民主先進國家，歷經被殖民及兩次世界大戰，終於得到民族自決的啓迪及聯合國憲章的體現，紛紛尋求主權獨立公投建國，並蔚為世界風潮。以及如九〇年代前蘇聯及前南斯拉夫各國，更無懼坦克車壓境威脅，紛紛公投獨立建國，這是人類進化以「公民投票」避免戰爭之最佳寫照，更是民族自決，主權獨立公投的成就。然今天這些非民主先進國家，在完成獨立建國後，返回國內則力圖藉公民複決改革政治（如前所述亞非各國及近期的智利、巴西、南非、俄羅斯、哈薩克…等），它們需要長期使用公民複決來累積改進國內政治，使民主更成熟（如法國、義大利），如此才有機會走向公民創制之路（如瑞士及美國各州），漫漫長路有賴它們自我成長。另外兩個例外：一個活在民主先進國加拿大裡的魁北克、一個實際已獨立於共產專制中共政權之外的民主進步台灣，若依各國公民投票發展三階段模式，加拿大聯邦政府未來更應特別重視法裔魁北克省之地位問題並有效解決長期欲分離之企圖；中共及台灣人民皆必須更認真謹慎面對統獨問題，如此再回到國內對代議民主制所暴露的弊病之政治改革議題，來啟動公民複決才有真正的成效，並因此俱進邁向真正主權在民之公民創制之路。

是故，本文嘗試分析並歸納各國實施「公民投票」的經驗，不僅有助釐清「公民投票」概念意涵及界定，找出「公民投票」中何者屬於國際法領域、何者屬於國內法範圍；何者應在憲法位階、何者該納入法律；何者應有法拘束效力，何者根本也不必為法拘束公投。甚至可以發現「公民投票」在各國發展推演下，大多數國家（不論民主先進國家或非民主先進國家）其實實施公投有三階段走法：即第一階段乃努力尋求人民自決及主權獨立式的公投（Plebiscite）；第二階段乃是當國家主權獨立後，回到國內憲政體制之重大議題之公民複決式之訴求（Referendum）；第三階段乃是對公民複決權運作不夠積極改變代議制度之弊病下，進而尋求更主權在民之體現的公民創制公投（Initiative）的實行。並且在每一個階段皆能和平改造國體、政體以及生活環境。

* * *

（收件：91年6月20日，修正：91年12月4日，再修正：92年2月14日，
三修：92年3月18日，接受：92年3月21日）

A Study of the Three Phases of Referendums: Cross-country Experiences

Chin-tseng Tsao

Abstract

The purpose of this article is to analyze and explain the practice of the three phased referendums from the experiences implemented among all countries.

(1) First phase: the plebiscite period of independence or sovereignty—for example, the countries in Asia and Africa in 1950s, the Former Soviet Republics during 1991-1993, and East Timor in 1999.

(2) Second phase: the referendum period against the representative democratic system—for instance, France in 1962, Italy in 1993, Chile in 1988, and Brazil in 1933.

(3) Third phase: the initiative period for direct legislation, such as Switzerland and the American States after 1980s.

There are two exceptions, Quebec and Taiwan, because their referendum developmental models are different from other countries. Therefore, the author believes if Quebec and Taiwan want to solve the representative democratic system problem thoroughly, they have to try to gain independence or initiate a Sovereignty Plebiscite.

Keywords: plebiscite; referendum; initiative; direct democracy

參考文獻

- 林岩哲（1992），「加拿大的修憲公民複決」，《問題與研究》，31：12，1-11。
- 林勁（1993），《台獨研究論集》，台北：海峽學術出版社。
- 吳棟傑（1995），《公民投票法制之憲法許容性暨法政策分析》，台大法研所碩士論文。
- 唐玉禮（1996），「『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》，4：3，47-80。
- 陳淳文（1998），「法國公民投票制度簡述」，《憲政時代》，21：4，85-109。
- 張台麟（1994），「義大利政黨政治之發展及其特性」，《問題與研究》，33：9，65-74。
- 葉俊榮（1999），「公民投票在台灣的實踐」，《公民投票與台灣前途》，1-24，台北：前衛出版社。
- 畢英賢（1991），「蘇聯的公民投票與新聯邦制」，《問題與研究》，30：5，1-11。
- 國民大會祕書處編（1997），《新編世界各國憲法大全第二冊》，台北：國大祕書處。
- 謝復生、張台麟、韋洪武等（1997），《公民投票（創制複決）制度比較研究》，台北：行政院研考會。
- 蘇永欽（2001），「創制複決與諮詢性公投：從民主理論與憲法角度探討」，《從憲法的觀點看公民投票之學術研討會》，1-24，台北：政治大學、中國憲法學會。
- Butler, David and Austin Ranney (1980), *Referendums: A Comparative Study of Practice and Theory*, Washington, D.C.: American Enterprise Institute.
- Butler, David and Austin Ranny (1994), *Referendums around the World: The Growing Use of Direct Democracy*, Washington, D.C.: American Enterprise Institute.
- Commission on the Conduct of Referendums (1996), *Report of the Commission on the Conduct of Referendums*, London: The Commission.
- Farley, Lawrence T. (1986), *Plebiscites and Sovereignty: The Crisis of Political Illegitimacy*, London: Westview Press.
- Creery, Tim (1966), "What French Canada Wants," in Paul Fox, (ed.), *Politics: Canada*, Toronto: McGraw-Hill Co.
- Gallagher, Michael and Pier Vincenzo Uleri (1996), *The Referendum Experience in Europe*, NY: St. Martin's Press.
- Held, David (1987), *Models of Democracy*, Stanford: Stanford University Press.
- Kobach, Kris W. (1993), *The Referendum: Direct Democracy in Switzerland*, Aldershot: Dartmouth.
- Magleby, David B. (1984), *Direct Legislation: Voting on Ballot Propositions in the United States*, Baltimore: Johns Hopkins University Press.

- Oakley, Lisa and Thomas H. Neale (1995), *Citizen Initiative Proposals Appearing on State Ballots, 1976-1992*, Washington, D.C.: Congressional Research Service.
- Pridham, Geoffrey (1988), *Political Party and Coalitional Behaviour in Italy*, New York: Routledge.
- Schmidt, David D. (1989), *Citizen Lawmakers: The Ballot Initiative Revolution*, Philadelphia: Temple University Press.
- Smith, Thomas B. (1986), "Referendum Politics in Asia," *Asian Survey*, 26: 7, 793-814.
- Suksi, Markku (1993), *Bringing in the People: a Comparison of Constitutional Forms and Practices of the Referendum*, Boston: Martinus Nijhoff.
- Zimmerman, Joseph F. (1999), *The Initiative: Citizen Law-making*, Westport, Conn.: Praeger.