

比較

公民投票制度

李昌麟◆著



比較

公民投票制度

李昌麟◆著



國家圖書館出版品預行編目資料

比較公民投票制度 / 李昌麟著. ——初版.

——臺北市：五南，2013.06

面：公分

ISBN 978-957-11-7131-9 (平裝)

1. 公民投票 2. 比較研究

572.63

102009279



1PX7

比較公民投票制度

作 者 — 李昌麟 (84.7)

發行人 — 楊榮川

總編輯 — 王翠華

主 編 — 劉靜芬

責任編輯 — 蔡惠芝

封面設計 — P. Design視覺企劃

出 版 者 — 五南圖書出版股份有限公司

地 址：106台北市大安區和平東路二段339號4樓

電 話：(02)2705-5066 傳 真：(02)2706-6100

網 址：<http://www.wunan.com.tw>

電子郵件：wunan@wunan.com.tw

劃撥帳號：01068953

戶 名：五南圖書出版股份有限公司

台中市駐區辦公室/台中市區中山路6號

電 話：(04)2223-0891 傳 真：(04)2223-3549

高雄市駐區辦公室/高雄市新興區中山一路290號

電 話：(07)2358-702 傳 真：(07)2350-236

法律顧問 林勝安律師事務所 林勝安律師

出版日期 2013年6月初版一刷

定 價 新臺幣400元

謹以此書獻給 故所長 **巨克毅教授**

以感念舊識之恩



自序

何謂「公民投票」？為何現時全世界國家施行公民投票有愈來愈增多之趨勢？而真正的民主政治是否需要人民對公共事務具參與、決策之機會？比較政治學大師杜維傑（Maurice Duverger）曾是筆者留學時代之恩師，有云：「公民投票是為建議政府不要忘記國家的另外一半」，其原文是“Le référendum suggère que le gouvernement n’oublie pas l’autre moitié du pays”，為公民投票提供了一則發人深省的註解。所謂「國家的另外一半」理應是人民的權力，政府須加以重視。一如古今中外所流行之諺語「民意如天意」、「人民的聲音就是上帝的聲音」，及法國大文豪雨果（Victor Hugo）在其經典著作《悲慘的世界》（Les Misérables）裏所發出「聽人民心聲」、「見人民發光」不平之鳴等亦出自於同樣道理。此不正是強調為政者須以民意做為施政之依歸，同時政府不能忘記公民直接參政之重要性麼！不得不慎！

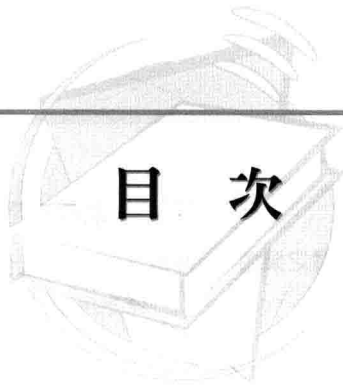
二如直接民主（Direct Democracy）經驗式典範，浩浩蕩蕩，彷彿時代浪潮，而順之者昌，逆之者敗，自然形成了統治者務必遵行於不悖之圭臬。既然公民投票有其重要性，那麼，世界政府是否有必要將投票加以制度化，藉以充分保障人民創制、複決權之真正行使呢？經筆者研究後發現如以全球所實施之公民投票情況相較，可歸納出主要三種投票模式（集權式、權力下放式、政黨式），及六大投票系統（丹麥系統、法國系統、義大利系統、瑞士系統、混合系統、拉丁美洲系統）等。

筆者進行直接民主與公民投票制度之研究多年，有感於國外投票的規範與實施經驗甚具參考價值，而國內相關之專書又甚為缺乏，故興起筆者撰寫此書之念頭，期待在出書後，在現今實務方面，能對我政府及民間團體在推行公民創制、複決投票之參考；同時，在理論方面，本書屬於法政學領域，或可提供讀者在「政治學」、「公共政策」、「比較法學」等相關學科研讀參考之用。

全書共分為十四章。第一章為緒論，主在說明本書之研究背景、研究目的及研究方法等。第二章將民主制度區分成直接民主、代表民主、半直接民主、半代表民主四種類型。第三章分別就上古文明時期、中古文明時期之直接民主傳統型式做探討。第四章以法律、政治面向研究公民投票之類型與規範。第五章做全球公民投票比較，概括出三大模式與六大系統。第六章論述瑞士創制、複決投票。第七章以「半總統制」的法國為例做公民投票制度評析。第八章舉出義大利特有之「廢止性」公民投票制度。第九章論及東歐諸多國家自 90 年代邁向民主化時期後之公民投票變革。第十章探討美國各州立法公民投票。第十一章特別比較歐洲五國〈德法義波瑞〉之地方性公民創制、複決投票。第十二章以法國 2005 年歐洲憲法公民投票為例做民調分析。第十三章解析台灣公民投票等。第十四章結論。

筆者才疏學淺。謹就過去所做之研究成果整理編撰出書，倘書中文章有不當及疏漏之處，尚請海涵，並請不吝批評指教為禱。

後學 李昌麟 謹誌
於中興大學
2013 年 5 月



自序	i
第一章 緒論	
第一節 研究背景	2
第二節 研究目的	5
第三節 研究方法	6
第二章 民主制度類型：代表民主與直接民主	
第一節 直接民主	10
第二節 代表民主	12
第三節 半直接民主	14
第四節 半代表民主	14
第三章 直接民主傳統型式	
第一節 上古文明時期	18
第二節 中古文明時期	20
第四章 公民投票類型與規範	
第一節 公民投票之性質	24
第二節 公民投票之類型	25
第三節 公民投票之標的	27
第四節 公民投票之種類	28
第五節 訴諸公民投票之對象	29
第六節 公民投票之時效性	32
第七節 公民投票結果之判定	33

第五章 全球公民投票

- | | |
|-----------------|----|
| 第一節 全國公民投票數量之擴增 | 36 |
| 第二節 各國分布之情形 | 37 |
| 第三節 公民投票系統比較 | 40 |

第六章 半直接民主制與公民投票：瑞士創制、複決投票

- | | |
|-----------------|----|
| 第一節 半直接民主制 | 46 |
| 第二節 瑞士公民創制、複決制度 | 49 |
| 第三節 公民投票的政治影響 | 56 |

第七章 半總統制與半代表民主制：法國公民投票制度之弔詭

- | | |
|---------------|----|
| 第一節 半代表民主制 | 66 |
| 第二節 第五共和之前的情形 | 69 |
| 第三節 第五共和之情形 | 71 |

第八章 義大利廢止性公民投票

- | | |
|---------------------|-----|
| 第一節 憲法公民投票 | 92 |
| 第二節 立法公民投票 | 93 |
| 第三節 1970年5月25日公民投票法 | 93 |
| 第四節 公民投票法之效益 | 96 |
| 第五節 廢止性公民投票之實施 | 97 |
| 第六節 憲法法院功能 | 99 |
| 第七節 廢止性公民投票之改革 | 102 |
| 第八節 棄權投票之增高 | 103 |

第九章 東歐國家公民投票

- | | |
|-------------------|-----|
| 第一節 公民投票入憲：有限的規範 | 110 |
| 第二節 引進人民創制投票：市民參與 | 117 |
| 第三節 公民投票實施及影響 | 119 |
| 第四節 東歐國家公民投票之憲法規範 | 124 |
| 第五節 東歐國家實施公民投票之情況 | 136 |

第十章 美國各州立法公民投票

- | | |
|---------------------|-----|
| 第一節 美國地方性公民投票型式及規範 | 144 |
| 第二節 公民投票聯署與打選戰情況 | 149 |
| 第三節 新發展之趨勢 | 151 |
| 第四節 美國加州公民創制、複決權之規定 | 152 |

第十一章 歐洲地方性公民創制、複決投票之比較

- | | |
|----------------------|-----|
| 第一節 德法地方性公民投票實施之經驗 | 160 |
| 第二節 實施成效 | 166 |
| 第三節 地方投票主題之設定 | 171 |
| 第四節 德法市鎮級投票 | 172 |
| 第五節 歐洲其他國家地方性公民投票之經驗 | 174 |
| 第六節 歐洲五國投票類型 | 178 |

第十二章 法國歐洲憲法草案公民投票民調分析

- | | |
|--------------------------|-----|
| 第一節 法國全民參與公民投票之過程 | 185 |
| 第二節 投票結果分析 | 194 |
| 第三節 2005年5月29日公民投票舉辦後之調查 | 209 |
| 第四節 結語 | 224 |

第十三章 台灣公民投票

- | | |
|---------------|-----|
| 第一節 公民投票之規範 | 228 |
| 第二節 公民投票實施之經驗 | 233 |

第十四章 結論**參考文獻**



表次

表2-1	歐洲19國直接民主規範比較表	11
表5-1	全球公民投票實施之情形	42
表5-2	全球公民投票系統之分類	43
表6-1	歐洲19國直接民主規範比較表	47
表6-2	瑞士公民投票統計（1848～2005年）	62
表6-3	瑞士公民投票（2003年5月～2006年9月）	62
表7-1	歐洲19國直接民主規範比較表	67
表7-2	法國公民複決（1793～1958）	70
表7-3	憲法第11條起草、修改過程	74
表7-4	法國第五共和公民複決（1961～2005）	83
表8-1	義大利公民投票實施情況	104
表9-1	東歐國家實施公民投票之情況（1989～2006年）	136
表11-1	德國各邦公民創制立法規定	163
表11-2	法國地方投票「合憲化」（Constitutionnalisation）之立法規定	165
表11-3	德法地方公民創制投票比較	166
表11-4	德國各邦1995至2005年公民投票之案件評估	167
表11-5	法國1995至2005年實施地方性公民投票次數	169
表11-6	德法1995至2005年地方性公民投票實施次數及百分比比較	170
表11-7	1995至2005年法國地方性公民投票主題	171
表11-8	德國1975至2005年地方大小市鎮住民人數與市鎮公民投票次數	173

表11-9	法國1995至2005年地方大小市鎮與市鎮公民投票次數	173
表11-10	義大利地方大行政區廢止性公民投票投票最低人數門檻與立法條例廢止件數	176
表11-11	瑞士地方市鎮數目及市鎮平均人數	179
表11-12	歐洲五國地方創制、複決類型	180
表12-1	對於歐洲新憲法投下「贊成票」之理由：依社會人口調查統計	200
表12-2	對於歐洲新憲法投下「反對票」之理由：依社會人口調查統計	205
表13-1	「公民投票法」版本關鍵條文對照表	231
表13-2	台灣全國性公民投票案第1案至第6案主文	233
表13-3	台灣地方性公民投票案主文	234



圖次

圖5-1	全球公民投票系統分類圖	44
圖7-1	「鐵三角」圖	83
圖7-2	2005年法國歐洲憲法草案公民複決投票意向	89
圖10-1	美國創制與複決制度	155
圖12-1	法國歷屆投票之投票率	186
圖12-2	法國2005年5月29日歐洲憲法投票，您有前往投票嗎？	188
圖12-3	2005年5月29日未前往投票之理由為何？	189
圖12-4	投票前已充分掌握相關資訊準備投票？	190
圖12-5	在辯論會進行時已掌握充分資訊準備投票？	190
圖12-6	歐洲憲法辯論會來的時刻如何？	191
圖12-7	投票前所舉辦之歐洲憲法辯論，在時間上是否合宜？	192
圖12-8	投下歐洲憲法公民投票這一票時，是在何時才決定的？	193
圖12-9	投下歐洲憲法公民投票這一票時，在何時才決定的？	194
圖12-10	法國歐洲憲法公民投票結果	194
圖12-11	法國歐洲憲法公民投票，您投下的是「贊成票」或「反對票」？	195
圖12-12	法國歐洲憲法公民投票，您投下的是「贊成票」或「反對票」？	197
圖12-13	對於歐洲新憲投票是基於何種理由投下「贊成票」？	199
圖12-14	對於歐洲新憲投票是基於何種理由投下「反對票」？	204
圖12-15	前往投票之關鍵因素為何？	208
圖12-16	前往投票之關鍵因素	209

圖12-17	對未獲通過歐洲憲法之投票結果是否感到滿意？	210
圖12-18	對未獲通過歐洲憲法之投票結果是否感到滿意？	210
圖12-20	歐洲憲法對歐洲未來之發展係不可或缺的重要規範	213
圖12-21	對歐洲聯盟有好感	214
圖12-22	歐洲憲法被否決後，歐洲聯盟的發展變得困難	215
圖12-23	歐洲憲法被否決後，欲加入歐洲聯盟變得更為困難	216
圖12-24	歐洲憲法經否決後，須重新商議修訂，使其條文更加社會化	218
圖12-25	歐洲憲法被否決後，有必要重新商議修訂，使修正後的條文更能維護法國利益	219
圖12-26	法國人民否決歐洲憲法，將削弱法國在歐洲聯盟的影響力	221
圖12-27	法國人民投票否決歐洲憲法，將會導致其餘國家同樣投票反對歐洲憲法	222
圖12-28	至2006年，在25個會員國中至少20個國家須簽署同決歐洲憲法草案，屆時歐洲理事會將決定是否實施新憲法，您的看法如何？	223

1

緒論

目次

- 第一節 研究背景
- 第二節 研究目的
- 第三節 研究方法

第一節 研究背景

台灣在比較公民投票制度之研究方面，似仍不夠興盛，有待開發，同時，相關之研究專書亦甚為缺乏。然在國外，此方面之研究機構甚多，相關之專書論文不乏多見。例如在歐美國家，設有專門之「歐洲創制與複決研究機構」(Initiative & Referendum Institute Europe，德國馬堡大學)、「民主與選舉援助研究機構」(Institute for Democracy and Electoral Assistance，瑞典斯德哥爾摩)，及「美國南加州大學創制與複決研究機構」(Initiative & Referendum Institute at the University of Southern California USA)等，對於公民投票實務性之研究，甚具權威與代表性；在亞洲國家，雖設有「亞洲創制與複決研究機構」(Initiative & Referendum Institute Asia)，但似仍在起步階段，幸好近年來經我「台灣民主基金會」極力推動下，已有顯著之成效。

本書旨在探討公民投票制度，在撰寫期間，筆者曾多次前往國外（法、德、義、美、瑞典、瑞士等國）做實地之考察研究，搜集了甚多的文獻資料及書籍等，以做為研究的參考。由於國內相關書籍之不足，故興起撰寫本書之念頭。在此略提幾位研究公民投票之專家如倫尼（Austin Ranney）、勃特勒（Butler）、艾蒙（Francis Hamon）、巴塞勒格（Olivier Passelecq）、巴赫迪（Jean-Luc Parodi）、歐勃（Jean-François Aubert）、比索魯梭（Alessandro Pizzorusso）、得里（Jean-Daniel Delley）、考夫曼（Bruno Kaufmann）等，皆有暢銷作品問世。尤其艾蒙（Francis Hamon）、巴塞勒格（Olivier Passelecq）曾於2001年合編出版《歐洲公民投票》（Le référendum en Europe）專書，對筆者來說，無論在撰寫新書或研究時皆受此書之賜，而獲致許多靈感與啟發。書中有多篇重要論文甚具參考價值，在此略舉如下：

- 一、“Le référendum en France: analyse stratégique”〈法國公民投票：策略分析〉，作者是 Jean-Luc Parodi（巴赫迪），Ancien secrétaire général de l'Association française de Science politique（前法國政治

學會祕書長)。本篇以發動者 (initiateur)、賭注 (enjeu)、行情 (conjonture) 做「鐵三角」分析：

(一) 發動者：法國公民投票的發動者，向來是總統所發動。

(二) 賭注：以總統屬國會多數或少數政黨而定（法國屬雙首長制，行政與立法關係常以政治協商為主，政治面向極其複雜）。

(三) 行情：須考量總統的聲望、民意基礎及支持度（法國總統係民選產生）。

二、“Le référendum en France: La voie étroite de la démocratie”〈法國公民投票：民主的正當方法〉，作者是 Olivier Passelecq（巴塞勒格），憲法專家。本篇援引法國憲法第 3 條，論述法國自 1793-2000 年公民投票實施情況。

三、“Le référendum en Suisse: règles et applications”〈瑞士公民投票：規範與實施〉，作者是 Jean-François Aubert（歐勃），Professeur honoraire à l'Université de Neuchâtel（瑞士內夏戴大學名譽教授）。本篇論述瑞士公民投票制度規範，及 1990-2000 年實施公民投票情形。

四、“Le référendum en Italie”〈義大利公民投票〉，作者是 Alessandro Pizzorusso（比索魯梭），Professeur à l'Université de Pise（義大利比薩大學教授）。本篇詳述義大利憲法規範，及 1974 年來實施公民投票情形。

五、“Les Pays d'Europe orientale de l'ancien bloc communiste”〈前共產陣營的東歐國家〉，作者是 Patrice Gélard（傑拉），Professeur à l'Université du Havre（法國亞佛大學教授）。本篇論述 1990 年代東歐民主化後，才開始於立陶宛、俄羅斯等國實施公民投票。

六、“Referendum in the Yugoslav Countries”，by Neven Brandt（布萊恩），斯洛維尼亞政府顧問。本篇論述斯洛維尼亞等國相繼以自決公民投票脫離南斯拉夫聯邦而獨立。

4 比較公民投票制度

- 七、“L’impact du référendum sur la vie politique”〈公民投票對日常政治的影響〉，作者是 Jean-Marie Denquin（鄧肯），Professeur à l’Université de Paris II（巴黎第二大學教授）。本篇論及公民投票並非是萬靈丹，經常投票容易產生政治與族群對立。
- 八、“Le rôle du référendum dans la construction de l’Europe”〈公民投票對歐洲建構的角色〉，作者是 Michèle Guillaume-Hofnung（紀佑摩 - 歐符能），Professeur à l’Université de Paris Sud〈南巴黎大學教授〉。作者並不看好公民投票對歐洲建構的角色，認為公民投票的技術面爭議頗多，未能真正促進歐洲的團結與合作。
- 九、“La professionnalisation des campagnes référendaires”〈公民投票選戰的職業化〉，作者是 Jean-Daniel Delley（得里），Professeur à l’Université de Genève（日內瓦大學教授）。作者解釋公民投票的結果，須從如下多項指標特徵來認定：如發動選戰的素質、政治團體介入的程度、意見領袖帶動的效果、中間選民的意向、民意支持度、主流價值的趨向、投票決定的關鍵因素、及投票的方式等，均會影響投票的結果。
- 十、“Le contrôle du référendum”〈公民投票的監督〉，作者是 Francis Hamon（艾蒙），Ancien professeur à l’Université de Paris Sud, Directeur du Centre de Recherches de Droit Constitutionnel（前南巴黎大學教授，兼憲法研究中心主任）。作者闡述公民投票的監督對象，主要分為：
- （一）政治監督：1. 地方層次發動的公民投票，由中央政府監督（屬美加聯邦制案例）；2. 行政部門發動的公民投票，由國會監督（屬法國雙首長制案例）；3. 人民發動的公民投票，由總統、立法部門或行政部門監督（屬瑞士、義大利等歐洲國家案例）。
 - （二）司法監督：1. 組織監督（屬美國、歐洲國家等案例）；2. 規範監督：分為國內法、國際法監督。