

“十一五”国家重点图书出版规划

法律科学文库

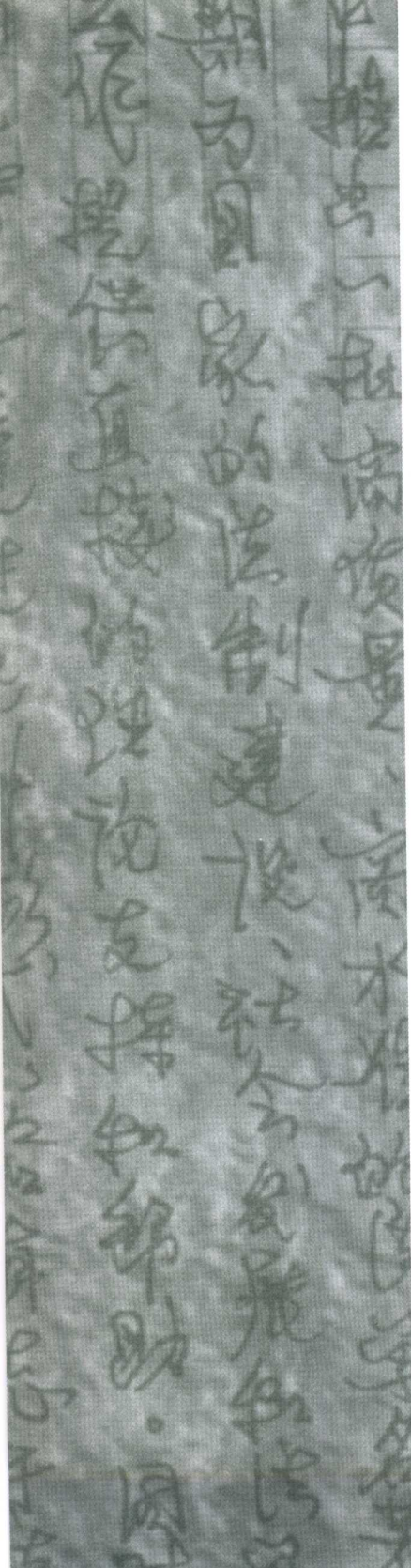
总主编 曾宪义

全民公决的 理论与实践

魏贻恒 著

**A Study on the
Referendum**

 中国人民大学出版社



全民公决的 理论与实践

魏贻恒 著

A Study on the
Referendum

 中国人民大学出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

全民公决的理论与实践/魏贻恒著.

北京:中国人民大学出版社,2007

(“十一五”国家重点图书出版规划 法律科学文库/曾宪义总主编)

ISBN 978-7-300-08104-5

I. 全…

II. 魏…

III. 公民权:选举权—研究

IV. D911.04

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2007) 第 066259 号

“十一五”国家重点图书出版规划

法律科学文库

总主编 曾宪义

全民公决的理论与实践

魏贻恒 著

出版发行 中国人民大学出版社

社 址 北京中关村大街 31 号

邮政编码 100080

电 话 010-62511242 (总编室)

010-62511398 (质管部)

010-82501766 (邮购部)

010-62514148 (门市部)

010-62515195 (发行公司)

010-62515275 (盗版举报)

网 址 <http://www.crup.com.cn>

<http://www.ttrnet.com> (人大教研网)

经 销 新华书店

印 刷 河北三河市新世纪印务有限公司

规 格 170 mm×228 mm 16 开本

版 次 2007 年 6 月第 1 版

印 张 16 插页 2

印 次 2007 年 6 月第 1 次印刷

字 数 258 000

定 价 25.00 元

版权所有 侵权必究

印装差错 负责调换



总 序

曾宪义

“健全的法律制度是现代社会文明的基石”，这一论断不仅已为人类社会的历史发展所证明，而且也越来越成为人们的共识。在人类历史上，建立一套完善的法律体制，依靠法治而促进社会发展、推动文明进步的例证，可以说俯拾即是。而翻开古今中外东西各民族的历史，完全摒弃法律制度而能够保持国家昌隆、社会繁荣进步的例子，却是绝难寻觅。盖因在摆脱了原始和蒙昧以后，人类社会开始以一种“重力加速度”飞速发展，人的心智日渐开放，人们的利益和追求也日益多元化。面对日益纷纭复杂的社会，“秩序”的建立和维持就成为一种必然的结果。而在建立和维持一定秩序的各种可选择方案（暴力的、伦理的、宗教的和制度的）中，制定一套法律制度，并以国家的名义予以实施、推行，无疑是一种最为简捷明快、也是最为有效的方式。随着历史的演进、社会的发展和文明的进步，作为人类重



要精神成果的法律制度，也在不断嬗变演进，不断提升自身的境界，逐渐成为维持一定社会秩序、支撑社会架构的重要支柱。17 世纪以后，数次发生的工业革命和技术革命，特别是 20 世纪中叶发生的电子讯息革命，给人类社会带来了天翻地覆的变化，不仅直接改变了讯息交换的规模和速度，而且彻底改变了人们的生活方式和思维方式，使人类生活进入了更为复杂和多元的全新境界。在这种背景下，宗教、道德等维系社会人心的传统方式，在新的形势面前越来越显得力不从心。而理想和实际的选择，似乎是透过建立一套理性和完善的法律体制，给多元化社会中的人们提供一套合理而可行的共同的行为规则，在保障社会共同利益的前提下，给社会成员提供一定的发挥个性的自由空间。这样，既能维持社会整体的大原则、维持社会秩序的基本和谐和稳定，又能在此基础上充分保障个人的自由和个性，发挥每一个社会成员的创造力，促进社会文明的进步。唯有如此，方能达到稳定与发展、整体与个人、精神文明与物质进步皆能并行不悖的目的。正因为如此，近代以来的数百年间，在东西方各主要国家里，伴随着社会变革的大潮，法律改革的运动也一直呈方兴未艾之势。

中国是一个具有悠久历史和灿烂文化的国度。在数千年传承不辍的中国传统文化中，尚法、重法的精神也一直占有重要的位置。但由于古代社会法律文化的精神旨趣与现代社会有很大的不同，内容博大、义理精微的中国传统法律体系无法与近现代社会观念相融，故而在 19 世纪中叶，随着西方列强对中国的侵略，绵延了数千年的中国古代法律制度最终解体，中国的法制也由此开始了极其艰难的现代化的过程。如果以 20 世纪初叶清代的变法修律为起点的话，中国近代以来的法制变革活动已经进行了近一个世纪。在这将近百年的时间里，中国社会一直充斥着各种矛盾和斗争，道路选择、主义争执、民族救亡以及路线斗争等等，使整个中国一直处于一种骚动和不安之中。从某种意义上说，社会变革在理论上会给法制的变革提供一定的机遇，但长期的社会骚动和过于频繁的政治剧变，在客观上确实曾给法制变革工作带来过很大的影响。所以，尽管曾经有过许多的机遇，无数的仁人志士也为此付出了无穷的心力，中国近百年的法制重建的历程仍是步履维艰。直至 20 世纪 70 年代末期，“文化大革命”的十年动乱宣告结束，中国人开始用理性的目光重新审视自身和周围的世界，用更加冷静和理智的头脑去思考和选择自己的发展道路，中国由此进入了具有非凡历史意义的改革开放时期。这种由经济改革带动的全方位民族复

兴运动，也给蹉跎了近一个世纪的中国法制变革带来了前所未有的机遇和无限的发展空间。

应该说，自1978年中国共产党十一届三中全会以后的20年，是中国历史上社会变化最大、也最为深刻的20年。在过去20年中，中国人民高举邓小平理论伟大旗帜，摆脱了“左”的思想的束缚，在政治、经济、文化各个领域进行全方位的改革，并取得了令世人瞩目的成就，使中国成为世界上最有希望、最为生机勃勃的地区。中国新时期的民主法制建设，也在这一时期内取得了令人惊喜的成就。在改革开放的初期，长期以来给法制建设带来巨大危害的法律虚无主义即得到根除，“加强社会主义民主，健全社会主义法制”成为一个时期内国家政治生活的重要内容。经过近二十年的努力，到90年代中期，中国法制建设的总体面貌发生了根本性的变化。从立法上看，我们的立法意识、立法技术、立法水平和立法的规模都有了大幅度的提高。从司法上看，一套以保障公民基本权利、实现司法公正为中心的现代司法诉讼体制已经初步建立，并在不断完善之中。更为可喜的是，经过近二十年的潜移默化，中国民众的法律意识、法制观念已有了普遍的增强，党的十五大确定的“依法治国”、“建设社会主义法治国家”的治国方略，已经成为全民的普遍共识和共同要求。这种观念的转变，为中国当前法制建设进一步完善和真正以依法治国目标的实现提供了最为有力的思想保证。

众所周知，法律的进步和法制的完善，一方面取决于社会的客观条件和客观需要，另一方面则取决于法学研究和法学教育的发展状况。法律是一门专业性、技术性很强，同时也极具复杂性的社会科学。法律整体水平的提升，有赖于法学研究水平的提高，有赖于一批法律专家，包括法学家、法律工作者的不断努力。而国家法制总体水平的提升，也有赖于法学教育和法学人才培养的规模和质量。总而言之，社会发展的客观需要、法学研究、法学教育等几个环节是相互关联、相互促进和相互影响的。在改革开放的20年中，随着国家和社会的进步，中国的法学研究和法学教育也有了巨大的发展。经过20年的努力，中国法学界基本上清除了“左”的思想的影响，迅速完成了法学学科的总体布局和各分支学科的学科基本建设，并适应国家建设和社会发展的需要，针对法制建设的具体问题进行深入的学术研究，为国家的立法和司法工作提供了许多理论支持和制度上的建议。同时，新时期的法学教育工作也成就斐然。通过不断深入的法学



教育体制改革，当前我国法学人才培养的规模和质量都有了快速的提升。一大批用新思想、新体制培养出来的新型法学人才已经成为中国法制建设的中坚，这也为中国法制建设的进一步发展提供了充足和雄厚的人才准备。从某种意义上说，在过去 20 年中，法学界的努力，对于中国新时期法制建设的进步，贡献甚巨。其中，法学研究工作在全民法律观念的转变、立法水平和立法效率的提升、司法制度的进一步完善等方面所发挥的积极作用，也是非常明显的。

法律是建立在经济基础之上的上层建筑，以法律制度为研究对象的法学也就成为一个实践性和针对性极强的学科。社会的发展变化，势必要对法律提出新的要求，同时也将这种新的要求反映到法学研究中来。就中国而言，经过近二十年的奋斗，改革开放的第一阶段目标已顺利实现。但随着改革的逐步深入，国家和社会的一些深层次的问题也开始显现出来，如全民道德价值的更新和重建，市场经济秩序的真正建立，国有企业制度的改革，政治体制的完善等等。同以往改革中所遇到的问题相比，这些问题往往更为复杂，牵涉面更广，解决问题的难度也更大。而且，除了观念的更新和政策的确定外，这些复杂问题的解决，最终都归结到法律制度上来。因此，一些有识之士提出，当前中国面临的难题或是急务在于两个方面：其一，凝聚民族精神，建立符合新时代要求的民族道德价值，以为全社会提供一个基本价值标准和生活方向；其二，设计出一套符合中国国情和现代社会精神的“良法美制”，以为全社会提供一系列全面、具体、明确而且合理的行为规则，将各种社会行为纳入一个有序而且高效率的轨道。实际上，如果考虑到特殊的历史文化和现实情况，我们会认识到，在当前的中国，制度的建立，亦即一套“良法美制”的建立，更应该是当务之急。建立一套完善、合理的法律体制，当然是一项极为庞大的社会工程。而其中的基础性工作，即理论的论证、框架的设计和实施中的纠偏等，都有赖于法学研究的进一步深入。这就对我国法学研究、法学教育机构和广大法律理论工作者提出了更高的要求。

中国人民大学法学院建立于 1950 年，是新中国诞生以后创办的第一所正规高等法学教育机构。在其成立的近半个世纪的岁月里，中国人民大学法学院以其雄厚的学术力量、严谨求实的学风、高水平的教学质量以及极为丰硕的学术研究成果，在全国法学研究和法学教育领域中处于领先行列，并已跻身于世界著名法学院之林。长期以来，中国人民大学法学院的

法学家们一直以国家法学的昌隆为己任，在自己的研究领域中辛勤耕耘，撰写出版了大量的法学论著，为各个时期的法学研究和法制建设作出了突出的贡献。

鉴于当前我国法学研究所面临的新的形势，为适应国家和社会发展对法学工作提出的新要求，中国人民大学法学院和中国人民大学出版社经过研究协商，决定由中国人民大学出版社出版这套“法律科学文库”，陆续出版一大批能全面反映和代表中国人民大学法学院乃至全国法学领域高品位、高水平的学术著作。此套“法律科学文库”是一个开放型的、长期的学术出版计划，以中国人民大学法学院一批声望卓著的资深教授和著名中青年法学家为主体，并聘请其他法学研究、教学机构的著名法学家参加，组成一个严格的评审机构，每年挑选若干部具有国内高水平和有较高出版价值的法学专著，由中国人民大学出版社精心组织出版，以达到集中地出版法学精品著作、产生规模效益和名著效果的目的。

“法律科学文库”的编辑出版，是一件长期的工作。我们设想，借出版“文库”这一机会，集中推出一批高质量、高水准的法学名著，以期为国家的法制建设、社会发展和法学研究工作提供直接的理论支持和帮助。同时，我们也希望通过这种形式，给有志于法学研究的专家学者特别是中青年学者提供一个发表优秀作品的园地，从而培养出中国新时期一流的法学家。我们期望并相信，通过各方面的共同努力，力争经过若干年，“法律科学文库”能不间断地推出一流法学著作，成为中国法学研究领域中的权威性论坛和法学著作精品库。

1999年9月



前言

一、本课题研究的缘起

多年来，我一直在科研管理岗位上工作，深知科学研究要始终把坚持正确的政治方向和高质量的学术标准放在首位。一篇论文是否有价值、价值几何，要看它是否反映了学科发展的前沿问题，推动了学科建设和理论发展，或在解决国家经济社会发展重大问题上有所突破，产生了良好的经济效益和社会影响。是否有创新、质量如何，是论文成败的关键之所在。而要保证产出高水平的研究成果，选好题是第一步。

2001年，我有幸成为中国人民大学的博士研究生，师从我国著名法学家曾宪义教授。作为法律史方向的研究生，学位论文必须将基础理论研究和应用研究结合起来，研究新情



况、总结新经验、回答新问题；长存忧患意识，常怀报国之志，常思为民之意。尽管我深知选择“全民公决”这样的研究课题难度非常之大，但还是将“全民公决”作为博士论文选题。从根本上说，我选择这一课题，是因为它本身具有重大的理论意义和现实意义：

(1) 全民公决在现代政治生活中越来越占有重要地位。在第一次世界大战前，公投只在少数国家如瑞士、美国各州等较常采用，法国、魏玛德国等偶然为之；最近 20 年来，更多的国家和地区越来越频繁地采用，遍及五大洲的公投现象大量涌现。从统计数字来看，19 世纪期间，全球每年 0.74 次；20 世纪初，每年 1.9 次；50 年代，每年 8.1 次；到 80 年代，每年 16.8 次。从政治制度上看，既有社会主义制度下的苏联、古巴等，又有西方民主制度下的加拿大、英国等；从国家体制上来看，既有单一制的意大利、西班牙等，又有复合制的瑞士、巴西、加拿大等；从经济发展程度来看，既有经济发达的西欧国家，又有第三世界的广大发展中国家和地区。原因何在？效果如何？急需我们去研究和回答。可是，长期以来，国内媒体对于世界各国的全民公决不予报道；近年来才有逐渐增多之势。许多人误以为全民公决只是少数发达资本主义国家实行的民主制度；有的学者认为，“全民公决不过是政府文明初期的一种原始制度……现代的自由民主制国家，几乎没有再采用全民公决的”^①。澄清事实以正是听，孜孜不倦追求真理，乃一位学人的学术良心之所在。

(2) “公投”在我国台湾岛内异常活跃。2002 年～2003 年间我在思考论文选题时，正是台湾公民投票法活动特别活跃之时，它牵动着每一个中国人的神经，包括我在内。我一头扎了进去，通过考察后发现，中国也是较早地引进公民投票制度的国家之一。早在五四时期，包括公民投票在内的直接民权思想就随着各种民主思潮风行一时，孙中山的直接民权学说是其中的代表；当时虽未具备实施民主政治的前提条件，而一些倡导“联省自治”的省份贸然采用了宪法公投。南京国民政府继之，公民投票制度正式引入宪法和法律体系，成为国家宪政体制的重要组成部分。在今日台湾，民进党上台执政以来，陈水扁频频鼓噪“公投”议题，一再挑起族群争议，迫使国、亲两党调整策略，于是 2003 年台湾“公投法”顺利通过，随后陈水扁强行举行了所谓“和平公投”。今后民进党可能会在“公投一

^① 潘维：《全民公决的历史流变与逻辑困境》，载《南方周末》，2002-08-29。

制宪—立国”的道路上越走越远。在确定选题和研究过程中，我有一种舍我其谁的使命感，觉得必须从学理上对台湾当局的“公民投票”作出回应，以揭露民进党假“公投”之名推进实质“台独”的险恶用心。

(3) 我国基层公民投票的实践活动有逐渐增多之势。公民投票等直接民主形式，不仅在国外、在我国台湾地区大量使用，近年来大陆的投票活动也渐渐多起来，诸如国家足球队选帅、社区规划方案、博物馆设计方案、老虎生死、学校开除学生等等，都采取所谓“全民公决”或网上在线投票决定。在政治层面，我国基层民主政治进入了新的发展阶段，其突出特点是直接选举、民主决策、自我管理。由于人民群众的直接参与，一些新的与社会主义市场经济相适应的自治体制和运行机制开始形成。如城市社区议事会体制、农村村民大会等；有些地方出现了村民公决这种鲜活的基层民主形式。对于基层民主的这些新变化，已经出现了一些学术回应；甚至有学者提出对极为重要的国事问题，也可考虑依法进行“人民公决”^①。我国到底能不能引进公民投票制度？又如何吸收借鉴国外全民公决的成败得失以趋利避害？对这些重大的理论和现实课题，确有进行深入研究的迫切需要。

二、本课题的研究现状

公民投票是国外学者比较关注的话题，有关论著不少（见附录之参考文献，下同），如 Thomas E. Cronin, *Direct Democracy: The politics of Initiative, Referendum, and Recall* 与 David Bulter and Austin Ranney, *Referendums Around the World* 等。这些论著对公民投票的法理基础、各国公民投票法律制度等，都有比较深入的介绍和研究。

在我国，民国时期和我国台湾地区出版的宪法学著作，多设专章论及全民公决（一般称创制复决或公民投票），如王世杰、钱端升《比较宪法》、《史尚宽法学论文选集之二》、林纪东《比较宪法》、管欧《宪法新编》、谢瑞智《宪法新论》等即是。进入 20 世纪 90 年代以来，“公民投

^① 许明主编：《关键时刻——当代中国亟待解决的 27 个问题》，325 页，北京，今日中国出版社，1997。



票”成为台湾地区的热门话语，相关研讨会不时召开，尤其是民进党主政后围绕“公民投票法”及“三二〇公投”的各种研讨会异常频繁。《法律评论》、《宪政时代》等杂志发表了一系列有关公民投票的论文。不过台湾学者的相关研究成果虽多，却未见专著出版，只有论文汇编或手册之类。有关论述限于篇幅，或失之过简，或只是对公民投票的某一方面问题的研究。目前大陆的宪法学教材和学者的宪法学著作中，至今尚未发现有著作设专章或专节涉及这个问题。论文方面，近来也有少数几位学者发表过为数不多的几篇，但这些文章对全民公决的研究还远欠深入。可以说，大陆对于全民公决的研究刚刚起步，多数领域仍然是空白。

三、本书框架和主要内容

本书从探讨全民公决的涵义及其与创制、复决的关系，与自决权的关系、与民主和宪政的关系等入手，解决一些容易引起歧义的理论问题，在此基础上对全民公决做了比较深入系统的研究。除前言外，正文部分共分六章。

第一章，全民公决的若干基本理论问题。主要论述：（1）全民公决的涵义及其相关概念。厘清全民公决与公民投票、创制、复决等的复杂关系。（2）全民公决与自决权的关系。全民公决是自决权实施的一种程序选择。（3）民主、宪政视野中的全民公决。全民公决被纳入宪政之治，它不是对代议制民主的否定，而是对代议制民主的补充和修正。

第二章，全民公决的源流和发展。古代社会是全民公决的幼年期。民众大会是全民公决的雏形。近代是全民公决的奠基期。严格意义上的全民公决出现在美法革命时期；全民公决在美国、瑞士和澳大利亚等国被纳入宪政体制，处于代议制民主政治的从属和补充地位。现代是全民公决的勃发期。第一次世界大战后自决权原则在国际关系中首次应用；第二次世界大战后自决权理论推动了民族独立运动，全民公决成为公认的国际法准则并在全球迅速蔓延。

第三章，现代全民公决的类型。按适用事项即公决内容，全民公决有六种基本类型，即选举公决、法律公决、政策公决、领土公决、国际问题公决、统独公决。在民主法治国家，法律公决是最主要的类型。按投票者

即享有投票权的主体范围，有主权国家的公民投票、殖民地的住民自决投票、以政党为基础的党内公决诸形式。按公决的必需与否，有强制性公决和任意性公决之分。按公决结果的效力，分为有效公决和无效公决。从所依据的法律形式上，有国内法公决和国际法公决。

第四章，主要西方国家的全民公决制度。西方国家的全民公决制度分为三类：国家主导型（法、英、俄）；地方自治型（美、德、日）；混合型（瑞、意、澳）。法国是现代全民公决制度的发源地之一，现行公投制度具有非强制性、非自发性的特点。俄罗斯全民公决制度是在实践中建立和完善起来的。美国没有全国性公投制度，各州的公民投票在以加利福尼亚州为代表的西部最风行，呈现蓬勃发展的态势。德国公民创制复决权在基本法中处于第二位阶，受到严格限制。瑞士是全世界直接民主最深化、公投运用最频繁的国家，联邦公投制度翻版自州，与协和体制、统合主义体制的形成有密切关系。

第五章，全民公决的性质和争议。全民公决权的一般性质，主要有人民主权说、二元立法主义、双重保险说；创制权和复决权是普通立法程序之外的特别立法程序，对其性质和价值的判断也是众说纷纭。全民公决的理论莫基于两个论点：对正当性的需求；对直接民主的确信。学术界的论争基本上围绕着这两个基点进行。在应否承认创制权复决权、创制权如何行使、创制权和复决权的差异、罢免制等问题上，也存在诸多争议。

第六章，全民投票在中国的引入和实践。孙中山首倡直接民权说，形成了独特的包括选举、创制、复决、罢免在内的新民权主义。联省自治运动中出现了我国公民投票的首次实践：以湖南、浙江为代表的全省制宪运动，是联省自治的中心内容。国民党统治时期，公民投票权被纳入宪政体制，但人民享有的民主权利只是一纸空文。

四、学术创新和不足

创新是质量的灵魂。理论联系实际是创新的根本途径。特别是，本选题具有高度敏感性，必须坚持科学性和党性原则相结合，用历史唯物主义原理指导课题研究。在写作过程中，我始终坚持用科学理论指导论文的写作；同时结合全民公决的在实践中的发展过程，对主要西方国家的全民公



决制度进行了个案研究和比较分析，对中国引进全民公决制度的情况做了深入挖掘，跨越和贯穿了历史与现实、外国和中国。可以说，本书是大陆目前可以见到的第一本系统研究全民公决问题的专著。主要创新之处在于：

(1) 揭示了全民公决的内涵和本质。在国外，全民公决权实质上与选举权一样，成为公民的一项基本权利。全民公决诸形态，除住民自决外，公民总投票、创制和复决、罢免等，均是主权国家体制内直接民主的形式。与自决权相对应，全民公决也形成了对外有独立倾向的住民公决、对内行使主权的公民投票。宪政体制内的全民公决是对代议制民主政治的一种补充。

(2) 梳理了全民公决发展历程的基本线索。古代民众大会的决策方式是今日之全民公决的雏形，如远古的氏族大会或部落大会，古希腊、罗马的民众大会等。13世纪瑞士出现的“州民大会”、17世纪以后北美大陆的“乡镇会议”，培育了今日瑞士、美国发达的公民投票制度。近代国家广土众民，在国家体制上不得不采取代议制，同时吸纳直接选举、公民投票等直接民主形式作为补充，但大会式民主在少数国家的地方自治体制下仍得以保留。

(3) 按照不同的分类标准对全民公决进行了分类。因依据的分类标准不一致，而在类型划分上有所不同。本书按适用事项即公决内容、投票者即享有公决权的主体范围、公决的必需与否、公决结果的效力、所依据的法律形式等，设计了五种分类标准，对全民公决做了清晰的系统分类。

(4) 对主要西方国家的全民公决制度进行了个案研究和分析比较。第一类，国家主导型：法国、英国、俄罗斯等国，全民公决仅中央有权发动，人民并无权发动。第二类，地方自治型：美国、德国、日本等国，法理上可以进行全国公投，但从未举行过，实际上公投仅在地方实施，转换成地方自治体制下的决策方式。第三类，混合型：瑞士、意大利、澳大利亚等国，公投法律制度比较完善，全民公决既在国家体制下在全国举行，地方上也很活跃。

(5) 梳理全民公决引入中国的实践过程。孙中山的民权主义包含公民创制复决权在内，并纳入五权宪法体系；人民之参政权并载入《中华民国宪法》第17条。

当然，本书也存在一些不足。尤其是对全民公决一些重大理论问题的

阐释不够深入。虽有第一章论述全民公决与自决权，与民主、宪政的关系，第五章论述全民公决权、创制权、复决权性质，下了很大气力，但甚显单薄。一些重大问题的分析，如全民公决的本质、全民公决与自决权的关系等，尚不够深入；对不同全民公决制度形成的理论背景和原因，缺乏应有分析；对中国近代全民公决的演变（例如国民政府时期的地方自治）等，缺乏典型案例的分析。

目前，国外关于全民公决的法律以及学者研究全民公决的论著不少，但均未翻译成中文，笔者多方搜求也未能找到原书，只能从他人的介绍中觅知一鳞半爪。目前从各国宪法性文件中找寻与全民公决有关的条款尚属容易，而各国全民公决的单行法律法规，除极个别外（如1979年《加利福尼亚州宪法》），别说翻译成中文的，就是外文原文，也不易求得。由于受资料搜集及个人外语语种和水平的限制，本书的写作只能算作一个开端，今后这方面的研究仍将继续深入。路漫漫其修远兮，吾将上下而求索！



目 录

第一章 全民公决的若干基本理论	
问题.....	(1)
一、全民公决的涵义及相关	
概念.....	(2)
(一) 全民公决的涵义	(2)
(二) 全民公决的相关概念	(3)
(三) 全民公决三等式	(8)
二、全民公决与自决权.....	(9)
(一) 自决权的思想渊源.....	(10)
(二) 自决权在现代的历史	
发展.....	(12)
(三) 自决的程序选择:	
全民公决.....	(15)
(四) 自决权与全民公决的	
复杂关系.....	(17)
三、全民公决与民主、宪政的	
关系	(19)
(一) 民主制度的发展历程.....	(19)

(二) 现代民主宪政的理论基础及其表现形式·····	(21)
(三) 全民公决对代议制民主宪政的影响·····	(26)
第二章 全民公决的源流和发展 ·····	(29)
一、古代的民众大会·····	(30)
(一) 古代大会式民主政治概述·····	(30)
(二) 古雅典的民众大会·····	(32)
(三) 古罗马的民众大会·····	(38)
(四) 日耳曼的民众大会·····	(46)
二、近代全民公决的嬗变·····	(48)
(一) 美国、瑞士、俄国时期早期的乡镇会议·····	(48)
(二) 法国大革命时期的全民公决·····	(56)
(三) 全民公决纳入代议制宪政体制·····	(60)
三、现代全民公决的迅猛发展·····	(64)
(一) 两次世界大战期间：兴盛与危机·····	(64)
(二) 殖民地的民族自决运动·····	(69)
(三) 全民公决在全球蔓延·····	(72)
第三章 现代全民公决的类型 ·····	(82)
一、全民公决的基本类型·····	(83)
(一) 选举公决·····	(84)
(二) 法律公决·····	(87)
(三) 政策公决·····	(91)
(四) 领土公决·····	(92)
(五) 国际问题公决·····	(94)
(六) 统独公决·····	(95)
二、多样化的分类·····	(98)
(一) 公民投票、住民自决、党内公决·····	(98)
(二) 强制性公决、任意性公决·····	(100)
(三) 有效公决、无效公决·····	(103)
(四) 国内法公决、国际法公决·····	(106)
第四章 主要西方国家的全民公决制度 ·····	(109)
一、法国公民投票制度·····	(110)
(一) 法国第五共和宪法的公投制度·····	(110)