

國際社會公民投票 的類型與實踐

主編/ 陳隆志、陳文賢

助編/ 蘇芳誼

作者/ 王思為、吳志中、李明峻、洪茂雄
張福昌、許志雄、陳耀祥、曾肇昌
魏百谷、羅承宗、蘇芳誼



國際社會公民投票

的類型與實踐

主編：陳隆志、陳文賢
助編：蘇芳誼

台灣新世紀文教基金會 台灣聯合國研究中心

國際社會公民投票的類型與實踐／王思爲等作；
陳隆志，陳文賢主編， -- 初版. -- 台北市：
台灣新世紀文教基金會，台灣聯合國研究中心，
2011.05

面；公分. -- （台灣聯合國研究書庫；5）

ISBN 978-986-80333-5-1（平裝）

1. 公民投票 2. 文集

572.6307

100006685

國際社會公民投票的類型與實踐

主 編：陳隆志、陳文賢

助 編：蘇芳誼

作 者：王思爲、吳志中、李明峻、洪茂雄、張福昌、許志雄
陳耀祥、曾肇昌、魏百谷、羅承宗、蘇芳誼

出 版 者：財團法人台灣新世紀文教基金會 台灣聯合國研究中心

總 經 銷：新學林出版股份有限公司

地址：10670 台北市大安區和平東路二段 339 號 9 樓

電話：02-2700-1808

傳真：02-2705-9080

郵撥帳號：19889774

戶名：新學林出版股份有限公司

印 刷 者：昶然實業股份有限公司

初版日期：2011 年 5 月

售 價：新台幣 320 元

版權所有 翻印必究

序 言

公民投票在民主國家是非常平常的事情，是人民參與國政、最能直接表達民意的民主程序。有關人民自決及國家主權的問題，無需公投法的制定，人民保留權利行使公民投票，這是主權在民的真諦。有關人民福祉的重大事項或政府的政策有重大爭議時，民主國家更是藉著舉行公民投票來作為最後的決定或是政策制定的依歸。

鑒於公民投票對民主落實與深化的重要性，台灣新世紀文教基金會在創設不久，於 1999 年就出版發行《公民投票與台灣前途》一書，以引起國內的注意、重視。近年來國內有關公民投票議題的論著逐漸增加，而台灣舉行過的全國性及地方性公投的經驗也引起社會更多人對公民投票的注意及重視，學術界也有更為深入的討論及著作的發表。台灣新世紀文教基金會在 2010 年乃針對公民投票的議題，邀集了國內十餘位有關的專家學者撰文出版了《國際公民投票案例解析》一書，列舉並深入分析了一些國際社會曾經舉行過的重要公民投票。在社會各界支持者的鼓勵下，基金會再次以此最能彰顯直接民主精神及做法的公投議題，邀集相關研究領域的專家及學者，分別就國際法層次、憲法層次及地方層次的公民投票加以研討分析；以曾舉行過這類公民投票的國家案例作為研究對象，就公民投票的理論、類型與實踐，向讀者做系統性及深入性的介紹。

在目前台灣國家前途處於不安、令人憂慮的氛圍下，公民投票具有非常重要的功能，可集結及表達台灣人民的民主意志與力量。所以，對公民投票的認識、瞭解、關切與實踐，可以說與台灣的國家前途息息相關。現在正是要加強與普及我們同胞對公民投票的理念與實踐認識瞭解的關鍵時刻。

今年（2011 年）正在發展擴大的「阿拉伯之春」（The Arab Spring）或是一般所稱的「茉莉花革命」，顯示中東與北非的阿拉伯國家人民（尤其是年輕

的一代)要擺脫長期以來形形色色的獨裁壓迫統治,以不驚死、大無畏的精神與行動,爭取他們的自由、民主與人權;他們要以人民集體的力量反抗暴政,開拓、決定他們的前途。由獨裁專制轉型民主自由的過程中,公民投票正是表達人民的意志與力量的重要民主程序。他們的奮鬥是人類爭取自由、民主、人權、尊嚴重要的一環,他們所依靠的就是廣義的公民投票、主權在民的根本原則。

本書能夠順利出版,本人謹代表基金會感謝參與撰寫論文的所有學者專家、共同主編陳文賢教授、助編蘇芳誼副執行長、以及黃英玫主任與陳雪琴組長在庶務執行與編排方面的協助。對於匿名審查各篇論文的所有專家及學者,以及長期在基金會提供校稿方面協助的退休老師志工及年輕一輩的研究人員,本人也在此致上最誠懇的謝意。同時,本人也要再次感謝長期對基金會支持的各界朋友,並感謝所有的指教。

我們衷心期待,透過這一系列專書的出版,能促進國內學術界及社會各界對於公投議題有更多的研究及討論,使國人對於公民投票能有更深一層的認識與關切。我們也希望公民投票能在台灣繼續生根發展,大家能夠珍惜公民投票的權利,以神聖的公投票,深化台灣的民主、鞏固台灣的民主,落實主權在民,展現台灣人民要當家作主的意志與力量。

台灣新世紀文教基金會

台灣聯合國研究中心

陳隆志

作者簡介

主編

陳隆志

台灣新世紀文教基金會董事長，紐約法學院法學教授，耶魯法學院資深研究學者，台灣聯合國協進會榮譽理事長，台灣國際法學會榮譽顧問。曾任總統府國策顧問，總統府顧問，總統府人權諮詢小組委員兼副總召集人，行政院人權保障推動小組委員，台灣聯合國協進會理事長，台灣國際法學會理事長，台灣加入聯合國大聯盟理事長，國際人權聯盟副會長及理事，美國法學院聯合會國際法組主席，美國國際法學會理事，耶魯法學院資深研究員，國際人權研究所（法國）主講，台灣大學法律系客座講座教授，北美洲台灣人教授協會會長，美國律師公會人權雜誌總編輯。與聯合國相關之重要著作：《Formosa, China and the United Nations: Formosa in the World Community》(with H.D. Lasswell) — USA: St. Martin's Press, 1967；《Membership for Taiwan in the United Nations: Achieving Justice and Universality》(editor) — USA: New Century Institute Press, 2007；《An Introduction to Contemporary International Law: A Policy-Oriented Perspective》，2nd edition — USA: Yale University Press, 2000；《Human Rights and World Public Order》(with M.S. McDougal & H.D. Lasswell) — USA: Yale University Press, 1980。漢文著作包括《以台灣之名》、《新世紀的台灣國》、《當代國際法引論》、《台灣的獨立與建國》等。主編的書包括《國際人權法文獻選集與解說》、《新世紀、新憲政：憲政研討會論文集》、《公民投票與台灣前途》、《台灣憲法文化的建立與發展》，及與陳文賢教授共同擔任「台灣聯合國研究書庫」主編。

陳文賢

國立政治大學台灣史研究所教授，國立台北藝術大學通識中心兼任教授。政治大學政治系畢業，美國加州斐士諾州立大學政治學碩士，佛羅里達大學政治學博士。曾任政治大學國際關係研究中心副研究員、研究員，輔仁大學大眾傳播學系兼任副教授，美國戰略暨國際研究中心太平洋論壇、印度防衛暨戰略分析研究中心、澳洲莫那許大學亞洲研究部訪問研究員。研究領域為國際關係、亞太安全議題，教授台灣國際關係史相關科目。2007 年受邀吳三連台灣史料基金會，擔任總統府委託研究計劃「從美國史料看中華民國在聯合國的代表權問

題：兼論對台灣加入聯合國的意涵」主持人。著有《柯林頓及布希政府的中、台政策：決策小組的研究途徑》，另與陳隆志教授共同擔任「台灣聯合國研究書庫」主編。

助編

蘇芳誼

台灣新世紀文教基金會副執行長，《新世紀智庫論壇》執行編輯，「台灣聯合國研究書庫」助編。南華大學歐洲研究所碩士，研究興趣為歐洲聯盟的中國政策與聯合國體系內各組織的體制與運作。曾任政治大學國際關係研究中心《美歐季刊》執行編輯（1999～2001）。研究著作：〈歐盟與美國之農業貿易紛爭〉收錄於《問題與研究》第37卷第7期，1998年7月，頁15～30；〈九〇年代歐洲聯盟的中國政策研究〉收錄於《問題與研究》第41卷第1期，2002年1月，頁51～72；及〈萬國郵政聯盟〉、〈世界氣象組織〉（合著）收錄於《聯合國專門機構：體制、功能與發展》。

作者群（依姓氏筆畫排列順序）

王思爲

南華大學非營利事業管理學系與歐洲研究所合聘專任助理教授。法國巴黎第五大學（Université René Descartes - Paris V）政治學博士。曾任總統府諮議，財團法人國家實驗研究院科技政策研究與資料中心副研究員，法國工商會媒體經理。並為台灣智庫諮詢委員，台灣社副秘書長，台灣國際法學會監事，台灣歐盟研究協會副秘書長。著有法文著作《La souveraineté de l'Etat et le crime contre l'humanité, 2008》。

吳志中

東吳大學政治學系副教授，台灣法國文化協會副理事長，台灣歐洲聯盟研究協會秘書長，台灣社秘書長。法國巴黎第一大學政治所碩士，巴黎第八大學地緣政治研究所碩士，巴黎第一大學政治學博士。曾經獲選東吳大學優良教師，並且曾經擔任法國文化協會理事長，美國哈佛大學費正清東亞研究中心訪問研究員，蒙藏委員會現況研究委員，台灣國際研究學會理事，台灣政治學會理事，

台灣經濟研究院歐洲事務顧問，法國里昂政治學院訪問教授，美國國務院國際訪問領袖（IVLP）等。著有〈地緣政治與歷史觀察下的法國國家認同〉、〈從法國看科索沃的獨立以及其對臺灣的啓示〉、〈臺灣與法國政權移轉經驗之比較與啓示〉、〈法國的地方自治與地方分權政策〉、〈賽浦路斯公投地緣政治角力戰〉等，譯有《美國製造—凝視美國文明》、《印度製造》；「臺灣國會外交」、「政權移轉法國經驗研究計畫」、「我國對獨立國協國家之政經策略研究」等研究計畫。

李明峻

國立台灣大學政治學系，淡江大學日本研究所碩士，京都大學法學博士課程。曾任日本國立岡山大學法學部副教授，國立政治大學國際關係研究中心助理研究員，總統府人權委員會委員等職。現任台灣國際法學會秘書長，專長為國際法、國際組織和國際政治。著有《現代國際法入門》、《現代國際法》、《國際法概論》，編有《當代國際法文獻選集》、《國際人權法文獻與解說》，譯有《日本帝國主義下的台灣》、《臺灣國際政治史》、《日本統治下的台灣》、《國際法上的投降、占領與私有財產》和《國際人權》等書。

洪茂雄

洪茂雄，1940年生於嘉義縣東石鄉圍潭村，1963年世界新聞專科學校（世新大學前身）畢業，1967~1968年間就讀德國閔斯特大學，1969~1979年間在慕尼黑大學主修東歐歷史、國際政治與漢學，取得哲學博士學位。1980年回國服務，歷任世新專校副教授兼學務長，政大國際關係研究中心副研究員、研究員、國際共黨研究組副召集人、第一所所長，淡江大學歐洲研究所、南華大學歐洲研究所兼任教授等職，2007年獲聘南華大學講座教授。主要著作：《社會主義國際之研究》、《東歐國情分析與我國對外關係》、《東歐變貌》、《東歐國家共黨的崩潰》、《戈巴契夫評傳》、《東歐諸國史》、《南斯拉夫史—巴爾幹國家的合與分》、《二十一世紀國際政治形勢解析》（主編）、《羅馬尼亞史—在列強夾縫中求發展的國家》、《波蘭史—譜寫悲壯樂章的民族》等書。

張福昌

淡江大學歐洲研究所專任助理教授，中華國土安全研究協會副秘書長。東吳大學德文系畢業，淡江大學歐洲研究所碩士，碩士論文為：「歐洲經濟共同體與東歐國家之經濟關係(1988-1991)」，留學德國，以"Note 1"（優）成績取得德國科隆大學政治學與歐洲問題研究所博士，博士論文為：「自主與聯盟：歐洲

聯盟可以取代北約在歐洲的安全角色嗎？」研究領域包括：歐盟共同外交與安全政策、歐洲安全與防衛政策、歐盟政治制度、歐盟對外關係、歐盟擴大問題、歐盟司法與內政合作、歐盟反恐政策、國際安全問題、歐洲聯盟史、冷戰史等。曾任德國杜伊斯堡—埃森大學政治學研究所客座教授，淡江大學歐盟研究中心執行祕書，2007/2010 年淡江大學歐盟夏季研習班執行長等。著有《歐盟司法與內政合作：反恐議題解析》、《Autonomie und Allianz: EU statt NATO für die Europäische Sicherheit?, Baden-Baden: Nomos Verlag, 2009》、《邁向「歐洲聯盟」之路》、《European Defence Agency—Motor of Strengthening the EU's Military Capabilities?, in: European Foreign Affairs Review, Vol. 16, Issue 1, February 2011, pp.59-87》、《台歐關係的基石：歐洲議會友台小組的建構與功能，刊載於：東吳政治學報，第 47 卷，第 4 期，2009 年 12 月，頁 55-114》等。

許志雄

現任國立嘉義大學通識教育中心、公共政策研究所教授，台灣大學法律學院兼任教授。台灣大學法律學系畢業，法律學研究所碩士、博士課程，東京大學法政研究所研究。歷任財團法人張榮發基金會國家政策研究中心研究員兼法政組召集人，淡江大學公共行政學系講師、副教授、教授、系主任，行政院政務委員，蒙藏委員會委員長，興國管理學院財經法律學系講座教授。並曾擔任民眾日報、自立早報及自立晚報主筆，財團法人民間司法改革基金會顧問、監事，台灣法學會理事長，1999 年全國司法改革會議籌備委員、出席代表，月旦法學雜誌總編輯，總統府政府改造委員會委員，行政院人權保障推動小組委員並為副召集人，行政院公民投票委員會主任委員，任務型國民大會代表、主席團主席。2005 年國立蒙古大學授予榮譽博士學位。主要著作有：《憲法之基礎理論》、《現代憲法論》（合著）、《憲法秩序之變動》。

陳耀祥

國立臺北大學公共行政暨政策學系助理教授，台灣比較法學基金會執行長，台灣法學會常務理事。德國海德堡大學法學博士。曾任律師、銘傳大學法律系專任助理教授，海洋大學海洋法律研究所及輔仁大學法律系兼任助理教授。專業領域為憲法、行政法、媒體法、經濟行政法與國家學。近期主要著作有〈論資訊自由與政府資訊公開－德國立法例的觀察與省思〉、〈論政黨經營事業之法律限制〉、〈從二項公約之批准論產業管制與人民財產權之保障－以通訊傳播之管制為例〉、〈論公民參與立法監督〉、〈電子化政府與行政透明原則〉、

〈電子化政府與人民基本權利之保障〉、〈論公共電視之節目自由與財務保障〉、〈論憲政改造中之人權保障〉、〈論總統彈劾案由司法院大法官審理之憲政意義〉等，博士論文"Die Grundversorgungsaufgabe als Rechtfertigungsgrundlage der Gebührenfinanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks im dualen Rundfunksystem"（2003 年出版）。

曾肇昌

執業律師逾四十年，曾肇昌律師事務所台北及桃竹苗地區負責人。國立台灣大學畢業，高等考試全國性行政人員及格，高等考試律師及格。曾任中華民國律師公會全國聯合會理事長，全國律師公會律師職前訓練所所長，司法院司法制度研修委員，司法院司法改革監督委員，最高法院檢察署檢察官評鑑委員，最高法院檢察署端正選風督導委員，最高法院律師懲戒覆審委員長，內政部政黨審議委員，中央選舉委員會巡迴監察人。著有《人權與法治》、《法律與政治》、《法律與社會》、《律師與社會》等。

魏百谷

國立政治大學俄羅斯研究所助理教授，台俄協會副秘書長，台灣東北亞學會理事，台灣俄羅斯研究學會秘書長，《台俄經貿》主編。俄羅斯國立莫斯科大學經濟學院政治經濟系博士。曾任淡江大學俄羅斯研究所助理教授，台俄協會執行秘書，台灣國際研究學會理事，《俄羅斯學報》主編，《Tamkang Journal of International Affairs》執行編輯。

羅承宗

崇右技術學院財經法律系專任助理教授，淡江大學公共行政系兼任助理教授。公法學、財經法學專攻。台灣大學法律研究所碩士，輔仁大學法律研究所博士。曾任行政院約聘專門委員，蒙藏委員會簡任秘書，臺北市政府法規委員會約聘編纂，雲林科技大學、高雄第一科技大學、中原大學、南台科技大學、興國管理學院等校兼任講師。更多資訊請參見查爾斯的論壇：<http://cb34.blogspot.com/>。

第一篇 引論

第一章、公民投票的理念、發展 與類型

第二章、公民投票的程序與效力

目次

序言	v
作者簡介	vii
第一篇 引論	
第一章、公民投票的理念、發展與類型／陳隆志、陳文賢 ...1	
第二章、公民投票的程序與效力／蘇芳誼	41
第二篇 國際法層次	
第三章、南蘇丹獨立公投之研析與啟示／王思為	67
第四章、加入國際組織的公民投票： 以歐盟為中心之探討／魏百谷	95
第五章、歐洲整合與公民投票： 泛歐和平的締造／吳志中	117
第六章、領土轉移的公民投票與國際法／李明峻	139

第三篇 憲法層次

第七章、新興民主國家制憲公投的實踐與評估

——以社會主義國家之轉型為例／洪茂雄 167

第八章、修憲公民投票／許志雄 199

第九章、國家政策公民投票／曾肇昌 231

第四篇 地方自治

第十章、單一國家地方自治公投研究：

以義大利為例／張福昌 253

第十一章、聯邦國家的地方公民投票制度

——以德國為例／陳耀祥 281

第十二章、地方公共政策與公民投票：

2010 年日本經驗／羅承宗 299

第五篇 結語

第十三章、國際社會公民投票成、敗檢討

／陳隆志、陳文賢 323

第十四章、國際社會公民投票對台灣的啟示

／陳隆志、陳文賢 333

附錄

附錄、國際社會全國性公民投票一覽表.....	347
------------------------	-----

圖次

圖 2-1、公投影響公共政策示意圖	45
-------------------------	----

圖 3-1、蘇丹地圖.....	88
-----------------	----

圖 3-2、南蘇丹公投局局長於 2011 年 1 月 3 日向外界 展示公投的選票	89
--	----

圖 10-1、義大利四區公投流程圖	276
-------------------------	-----

表次

表 1-1、1793～2010 年全球各洲舉行全國性公民投票 的次數統計	5
---	---

表 1-2、公民複決修憲的類型一覽表	22
--------------------------	----

表 1-3、1990 年以來各洲舉行憲法層次公民投票分類表 ...	28
-----------------------------------	----

表 1-4、與歐洲整合相關之公民投票表（1972～2009） ..	31
-----------------------------------	----

表 1-5、1990 年後實施國際法層次的公民投票案例	33
-----------------------------------	----

表 2-1、拉丁美洲國家公投發動單位之比較	46
-----------------------------	----

表 2-2、公民投票議題的分類	47
-----------------------	----

表 2-3、拉丁美洲國家與台灣公民投票連署門檻比較表	49
表 2-4、歐洲各國公民投票連署門檻	50
表 2-5、歐洲國家與台灣公投議題設限的比較.....	53
表 2-6、拉丁美洲國家公投議題設限的相關規定	55
表 2-7、拉丁美洲國家與台灣公民投票通過規定之比較....	58
表 3-1、南蘇丹公投簡要大事紀.....	90
表 4-1、1994 至 2004 年加入歐盟的公投一覽表	101
表 5-1、1972~2009 年歐洲國家就歐盟整合所舉行的 四十四次公投	129
表 5-2、歐洲各國透過公民投票或國會表決成為歐盟 會員國	131
表 5-3、各國同意歐盟憲法條約之狀況.....	134
表 7-1、中東歐各國制憲與公民投票比較	170
表 7-2、獨立國協公投制憲比較.....	180
表 7-3、中東歐各國憲政體制比較	186
表 7-4、中、東歐各國非共化後政黨輪替現象比	189
表 7-5、中、東歐各國憲政體制運作總體評估.....	193
表 10-1、義大利地方公投比較表	271

第一章

公民投票的理念、發展與類型

◎陳隆志

台灣新世紀文教基金會董事長

◎陳文賢

國立政治大學台灣史研究所教授

代議民主是當代民主政治的主流，民主政治運作良好，人民放心給予政治人物充分政治授權，然而民主政治一旦出現偏差，受委託的代議士、行政首長若考量個人、政黨的利益或受制於特定利益團體所左右，無法有效實踐委託人的意志時，人民可以透過「公投民主」(referendum democracy)¹的方式，針對重要事務表達意見或決定與其本身權益直接相關的事項，以彌補及強化代議政治的正面積極功能。

公民投票是一種普世價值，公民投票是人民直接參與政事的具體表現，公

¹ 「直接民主」(direct democracy)一詞常會讓人誤以為是人民自發性立法(direct legislation)，排斥了既有代議民主體制中政治菁英、政黨、利益團體等重要行為者的參與空間，但是仔細考察各個公民投票的發動過程，無論是創制還是複決，這些代議體制的重要行為者(agent)，仍扮演重要甚至是主導性的角色。此外，為了凸顯「間接民主」(indirect democracy)代表「代議民主」，來與「直接民主」作定義上的區隔是一個錯誤，而以「公投民主」一詞取代傳統使用「直接民主」的作法，較能凸顯公民投票整合(integrated)代議民主所產生的新現象，成為現今民主體制重要現象的一環；同時又可以避免與代議民主(間接民主)一詞形成二分法，混淆了實際的狀況。以上內容參考自徐永明著，〈公投民主與代議民主的關係——以台灣經驗為例〉，林佳龍主編，《民主到底：公投民主在台灣》(台北：台灣智庫，2007年)，頁51-52。