

教育部哲学社会科学研究后期资助项目

沉默的决策者 ——法国公民投票制度化 进程研究

The Silent Policy Maker:
The Institutionalization of the Referendum in
France

○ 孙一萍 著



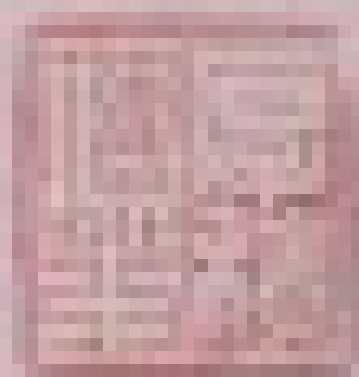
◎ 公共政策與社會治理

政策決策者 ——法國公民投票制度化 過程研究

The Policy Maker:
The Institutionalization of the Referendum in
France

王德學 著

◎ 上海人民出版社



教育部哲学社会科学研究后期资助项目

沉默的决策者 ——法国公民投票制度化 进程研究

Chenmo de Juecezhe

——Faguo Gongmin Toupiao Zhiduhua
Jincheng Yanjiu

○ 孙一萍 著



高等教育出版社·北京
HIGHER EDUCATION PRESS BEIJING

图书在版编目(CIP)数据

沉默的决策者：法国公民投票制度化进程研究 / 孙一萍著. —北

京：高等教育出版社，2011.5

ISBN 978-7-04-031735-0

I. ①沉… II. ①孙… III. ①选举制度-研究-法国 IV. D756.524

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2011) 第 049875 号

策划编辑 梁宝贵
责任校对 陈旭颖

责任编辑 梁宝贵
责任印制 刘思涵

封面设计 张 志

版式设计 王 莹

出版发行 高等教育出版社
社 址 北京市西城区德外大街 4 号
邮政编码 100120
印 刷 北京中科印刷有限公司
开 本 787 × 1092 1/16
印 张 13.5
字 数 240 000
插 页 2
购书热线 010-58581118

咨询电话 400-810-0598
网 址 <http://www.hep.edu.cn>
<http://www.hep.com.cn>
网上订购 <http://www.landaco.com>
<http://www.landaco.com.cn>
版 次 2011 年 5 月第 1 版
印 次 2011 年 5 月第 1 次印刷
定 价 43.00 元

本书如有缺页、倒页、脱页等质量问题，请到所购图书销售部门联系调换
版权所有 侵权必究
物 料 号 31735-00



以厚積薄發四字篆印一方

贈高等教育出版社

厚積薄發

李崧清



二〇〇七年初秋

學生也有涯
學無止境

任繼愈



总 序

哲学社会科学是探索人类社会和精神世界奥秘、揭示其发展规律的科学，是我们认识世界、改造世界的有力武器。哲学社会科学的发展水平，体现着一个国家和民族的思维能力、精神状态和文明素质，其研究能力和科研成果是综合国力的重要组成部分。没有繁荣发展的哲学社会科学，就没有文化的影响力和凝聚力，就没有真正强大的国家。

党中央高度重视哲学社会科学事业。改革开放以来，特别是党的十六大以来，以胡锦涛同志为总书记的党中央就繁荣发展哲学社会科学作出了一系列重大决策，党的十七大报告明确提出：“繁荣发展哲学社会科学，推进学科体系、学术观点、科研方法创新，鼓励哲学社会科学界为党和人民事业发挥思想库作用，推动我国哲学社会科学优秀成果 and 优秀人才走向世界。”党中央在新时期对繁荣发展哲学社会科学提出的新任务、新要求，为哲学社会科学的进一步繁荣发展指明了方向，开辟了广阔前景。在全面建设小康社会的关键时期，进一步繁荣发展哲学社会科学，大力提高哲学社会科学研究质量，努力构建以马克思主义为指导，具有中国特色、中国风格、中国气派的哲学社会科学，推动社会主义文化大发展大繁荣，具有十分重大的意义。

高等学校哲学社会科学人才密集，力量雄厚，学科齐全，是我国哲学社会科学事业的主力军。长期以来，广大高校哲学社会科学工作者献身科学，甘于寂寞，刻苦钻研，无私奉献，开拓创新，为推进马克思主义中国化，为服务党和政府的决策，为弘扬优秀传统文化、培育民族精神，为培养社会主义合格建设者和可靠接班人作出了重要贡献。本世纪头 20 年，是我国经济社会发展的重要战略机遇期，高校哲学社会科学面临着难得

的发展机遇。我们要以高度的责任感和使命感、强烈的忧患意识和宽广的世界眼光，深入学习贯彻党的十七大精神，始终坚持马克思主义在哲学社会科学的指导地位，认清形势，明确任务，振奋精神，锐意创新，为全面建设小康社会、构建社会主义和谐社会发挥思想库作用，进一步推进高校哲学社会科学全面协调可持续发展。

哲学社会科学研究是一项光荣而神圣的社会事业，是一种繁重而复杂的创造性劳动。精品源于艰辛，质量在于创新。高质量的学术成果离不开严谨的科学态度，离不开辛勤的劳动，离不开创新。树立严谨而不保守，活跃而不轻浮，锐意创新而不哗众取宠，追求真理而不追名逐利的良好学风，是繁荣发展高校哲学社会科学的重要保障。建设具有中国特色的哲学社会科学，必须营造有利于学者潜心学问、勇于创新的学术氛围，必须树立良好的学风。为此，自2006年始，教育部实施了高校哲学社会科学研究后期资助项目计划，旨在鼓励高校教师潜心学术，厚积薄发，勇于理论创新，推出精品力作。原中央政治局常委、国务院副总理李岚清同志欣然为后期资助项目题字“厚积薄发”，并篆刻同名印章一枚，国家图书馆名誉馆长任继愈先生亦为此题字“生也有涯，学无止境”，此举充分体现了他们对繁荣发展高校哲学社会科学事业的高度重视、深切勉励和由衷期望。

展望未来，夺取全面建设小康社会新胜利、谱写人民美好生活新篇章的宏伟目标和崇高使命，呼唤着每一位高校哲学社会科学工作者的热情和智慧。让我们坚持以马克思主义为指导，深入贯彻落实科学发展观，求真务实，与时俱进，以优异成绩开创哲学社会科学繁荣发展的新局面。

教育部社会科学司

前言

现代公民投票制度之所以引起学界的广泛关注，最主要的原因当属现代民主制度尤其是代议制所处的困境。从广义上说，实现民主的途径有两种：直接形式与间接形式。直接民主指每个公民直接参与政治权力的实施过程。间接民主则是指把政治权力委托给经全体公民选举产生的代表，代表们向人民负责。在小国寡民的城邦国家里曾经存在过直接民主，不过它只能存在于比较原始的初期政府形式中。在这种简单的政府形式里，全体人民掌握着立法权。在古希腊某些城邦的直接民主制中，人民代表的职能被极端地最小化了。例如，在雅典城邦里，“人民大会”（l'Assemblée du peuple）从理论上讲包括所有年龄在 20 岁以上的自由人，“人民大会”拥有立法权，制定所有的法律，行政官员只能经“人民大会”投票产生。学界通常把这一时期全体公民以投票方式参与国家决策的形式称作古代的公民投票制度。然而，纯粹意义上的直接民主在大国众民的现代国家里只是一种不切实际的幻想，全体人民聚到一起来议事是不可能的。

按照现代民主政治的一般理论，人民是一切权力的来源，然而，抽象的人民是无法进行统治的。在大国众民的现代国家里，召开全体人民都参加的“人民大会”显然是不可能的，只能通过“代表性的立法机构”来代表人民进行统治，实施所谓代议制度。然而，在现代政治民主化进程中，代议制政体逐步陷入困境。一方面，随着信息技术的发展和各种新型传媒形式的涌现，人民大众能够获取更多的关于国家决策的信息，这无疑大大提高了民众参政议政的能力；但另一方面，民主政体在制度方面所存在的问题，如议会的代表性不足和选举弃权率居高不下等等，也日益突出，公民所应享受的最基本的政治

权力反而受到了严格的限制。

现代民主是以这样一个理论假设为基础的：定期参加议会选举是人民参与国家决策的一种理想形式。根据这个理论，经人民定期选举产生的议会或总统原则上是全体人民的代表，他们的决策反映的是人民的意愿。但这样一种假设遇到了来自理论与实践两方面的挑战。人们质疑是否民主的实施即为简单化的定期选举投票，选民通过选举只能确定决策者，但不能参与实际的决策过程。人们开始对人民直接参与国家决策所受的种种限制提出质疑，带有直接民主色彩的公民投票制度重回人们的视野，然而，这一制度又是与现代民主的一些制度和观念（如代议制政府、议会主义、权力制衡等）相矛盾的。

面临来自理论与实践的双重阻力，代议制下的各种政府形式正处于前所未有的困境之中。从这个意义上说，人民通过公民投票形式直接参政不失为代议制的某种补充措施。况且，公民投票制度在某些国家里并不仅仅是代议制的简单补充，例如在瑞士，公民投票已经成为国家决策的一种制度化的形式，它在国家的政治决策过程中与代议制并行不悖、相得益彰。

在法国，人们就如何举行公民投票问题曾经提出了两种构想。第一个方案是以孔多塞为主的吉伦特派在起草 1793 年宪法草案时提出来的。根据这个方案，由全体公民在各地方初级议会中对公决议题进行磋商，最终以初级议会为单位进行投票表决，如果多数初级议会投赞成票，那么，该项议题即获通过而成为一项法律。但是，吉伦特派的宪法草案最终没有付诸实施，因而，这一方案也就从未超越理论思辨状态。

第二种解决方案首先在第一帝国时期得以实施，它避免了把人民集中在初级议会范围内来议事，号召公民个人对公决议题直接投票表决。在古代的雅典民主模式里，公民投票活动的动议、辩论与投票是三位一体的，在举行“人民大会”时，每个公民都能够提出建议、辩论或者提交修正案，这与代议制中议员们在议会中进行辩论的情况颇为相似。而现代国家的公民投票活动已与古代的直接民主形式有了很大的差异，人民的提议、商议与投票分别发展成了立法程序中的几个相互分离的步骤，被提交给人民投票表决的议题是不太可能被重新修改的。在最后的投票环节中，人民已没有多少可以选择的余地，要么照单全收，要么全盘否定。如果难以在二者之间做出取舍，就只有弃权。在法国，自 19 世纪末期以来，这种全体公民就某项议题投票表示赞成或反对的方式通常被称为“公民投票”（référéndum）。最先使用的词是“全民投票”（plébiscite），但在 19 世纪，这个词逐渐被赋予贬义色彩，本研究将探讨这两个概念的语义演变过程以及这一演变对公民投票制度的实质影响。

虽然公民投票作为一种政治措施已广为人知,但在绝大多数国家里公民投票活动的真正实施并不多见,有些国家甚至从未举行过公民投票活动。就总体而言,这种情况阻碍了学界深入认识公民投票制度并作出较为全面而客观的评价。学者们在谈论公民投票制度时经常把历史上所发生的具有本质区别的公民投票(référendum)活动与全民投票(plébiscite)活动杂糅在一起,甚至有时候把一些带来了极大负面影响的全民投票活动夸大化、绝对化,没有充分考虑到不同个案所发生的具体历史背景。例如:在很长一段时间里,波拿巴帝国时期(法兰西第一帝国、第二帝国)所举行的全民投票活动所产生的恶劣影响一直挥之不去,在第三共和国时期甚至出现了谈“全民投票”色变的情况。个别全民投票活动产生了极为严重的负面影响,为公民投票制度化进程设置了重重障碍。在英国,工党领袖克莱蒙·艾德礼曾于1945年宣称希特勒所举行的全民投票活动使英国人有理由拒斥这种制度。然而,把公民投票活动与具体的历史环境割裂开来,仅凭一时一地的经验而得出的结论未免武断。

近些年来,欧美学界开始客观审慎地看待公民投票制度。法国1958年宪法和西班牙1978年宪法等不再局限于仅从总体原则上宣称人民是一切权力的来源,而是对如何通过公民投票制度来实施国家主权作出了具体规定,学术界称之为“半直接民主”政体。但这种称谓极容易引起误解,因为现代意义的公民投票制度并没有直接承袭古代的直接民主,这一制度与古代的直接民主制度已在本质上相去甚远。但是,这种命名方法从某些侧面体现了直接民主精神的演化过程。

实践表明,公民投票制度的实施每每受制于当时的实际政治环境。某些表面上类似公民投票的活动实质上却背离了民主的核心价值而成为实施专制统治的工具,例如波拿巴时期举行的全民投票即是如此。另一方面,在健全的民主政体中,公民投票活动又能成为解决某些政治问题的方式,且行之颇为有效。因此,学界在讨论公民投票制度时,不应忽略这样一个事实,各个国家所举行的公民投票并不都是一样的,它类型多样并各具特色。可以说,公民投票活动是一个多维度组合体,历史上具有消极意义的全民投票活动只能是某些特定政治体制的产物,在健全的民主政体中,公民投票当是一项行之有效的政治制度,并非人为操纵的仅为个人政治目的服务的工具。这些情况是千变万化的,不能一概而论,公民投票活动赖以发生的政治环境、历史背景起着非常重要的决定性作用。

在不同的政治体制中,公民投票活动所发挥的作用各不相同,相应地,学界对公民投票制度的看法也不一而足。一般来说,政治家和政党对公民投票制度并不抱有多大的热情,因为在他们看来公民投票活动存在着太多无法控制的因素和无法预见的变数。公

民投票活动会削弱人民对政党的认同感,影响政党在整个社会中的地位,进而威胁到政党体制本身的存在。令政治家深感忧虑的还有另外一方面:每次公民投票只是为了解决一两个具体问题,而政党所担负的职责却是把众多的民众意见和政治生活中所出现的各种问题进行整合并制定出综合性的政策^①。可以说,公民投票活动是解决点状问题,而政党所要解决的是线状甚至是网状的问题。

第二次世界大战以后,公民投票活动在世界各地持续升温,许多国家把公民投票作为解决重大问题的一种特殊机制,例如:有的国家用公民投票方法来决定是否加入欧洲共同体以及后来的欧盟,或用它来决定国内政策的改革,也有的以此方式解决领土争端问题。最经常出现的情况是许多国家用公民投票程序来制定法律。瑞士在这方面是一个非常典型的国家,另外,爱尔兰、意大利、丹麦等其他国家在这方面也卓有成效。世界上越来越多的国家已把公民投票制度写入宪法。从某种程度上来讲,某些投票结果是否决的公民投票活动的出现使这一制度重新获得了声誉。1969年,法国历史上第一次出现了总统因为公民投票失败而辞职的现象。如果公民投票的结果并非总是有利于其动议者和组织者,那么这就在某种程度上证明人民在公民投票过程中是能够表达自己的真实意愿的。另外,公民投票的频繁使用也在某些侧面反衬了代议制所存在的缺陷,其中,居高不下的选举弃权率是这一制度陷入困境的主要标志之一。通过公民投票活动可以使选民们直接参与政治决策,在有些国家,这一做法重新燃起了人们对于公共事务的兴趣。

公民投票制度并没有受到理论界的普遍认可,许多学者提出这一举措会削弱议会的影响。同时,公民投票制度还极有可能成为颠覆传统价值观念的一种手段。使用公民投票方法来决定废除死刑、堕胎等问题,即属此例。同时,欧盟成员国内部所举行的公民投票活动还会影响到欧盟在立法过程中的协调一致。但是,也有学者对上述观点持反对意见。他们认为公民投票制度是代议制度的一种补充,在现实的政治生活中是行之有效的,而且所有公民都可以参加投票这一特征,使它带有比较浓厚的民主色彩,颇有古代直接民主的遗风并因之充满了魅力。总之,人们对公民投票制度的态度众说纷纭、莫衷一是。有人对这一制度深表忧虑,畏之若洪水猛兽;也有人为之拍手称快,有意无意地把公民投票制度理想化;还有人出于某种政治目的而对这一制度进行诋毁。这种情况是各国政党对公民投票制度所采取的实用主义态度所造成的,政党的这一态度妨碍了对公民投票制度进行较为理性的考察。如何摆脱对公民投票制度的现实的感性评价而代之以深入系

^① Markku Suksi, *Bringing in the People—A Comparison of Constitutional Forms and Practices of the Referendum*, Martinus Nijhoff Publishers, AD Dordrecht (The Netherlands), p. 2.

统的理论探讨,是公民投票制度研究的首要任务。

本书拟选取法国这样一个典型的现代民主国家,对其公民投票制度化过程进行初步的考察。谓之曰“典型”,原因有二。其一,现代公民投票制度发轫于波澜壮阔的法国大革命时期。这一方面是由于卢梭人民主权理论的广泛传播,另一方面则是受到法国大革命时期蓬勃开展的人民运动的直接影响。正是在这一时期,公民投票制度首次被写入宪法,它先是在吉伦特派制定的宪法草案中出现。尽管这一草案被雅各宾派否决没有付诸实施,但随后通过的1793年宪法也对公民投票制度作出了详细的规定。然而,为了同吉伦特派进行斗争,也出于争取民众支持的需要,雅各宾派在制定1793年宪法时虽然保留了吉伦特派宪法草案中提出的公民投票制度,但却规定了相当繁琐的实施程序,使这一制度几乎没有可操作性。可见,法国的公民投票制度在产生之初就带有浓厚的派别纷争色彩,随着法国政党政治的确立,公民投票制度又具有了政党间相互斗争的特点。1793年宪法本身即是经公民投票批准生效的,这一举措虽然只是一种临时的政治措施,但它却对公民投票制度的形成产生了重要的影响。这一实践活动强化了人们对公民投票观念的认可,并自此以后形成了法国历史上独特的人民直接参与政治决策的传统。其二,纵观法国公民投票制度的发展历程,它跨越了三个不同的时期:法国大革命时期、波拿巴时期(法兰西第一帝国、第二帝国时期)以及戴高乐时期(包括第四共和国时期和第五共和国初期)。在政治体制迥异的三个历史时期里,都曾经举行过人民就某项议题投票表决的活动,但具体历史环境的改变,又使各个时期的投票活动呈现出各自不同的特点。对这一多样性的解读,提供了从历史角度对公民投票制度进行比较研究的可能,以使学界能够更加深刻地认识公民投票制度的实质。在这三个历史时期之间,公民投票制度都经历了沉寂无声的间隔期,而每一次复现,又都与独特的历史背景紧密相联。正是这样曲折复杂的发展过程,才使历次公民投票成为法国政治史上一个个独具魅力的插曲。

本书的研究焦点主要集中于法国的公民投票制度如何从一个临时性的政治措施发展成为一项规范化的政治制度,这一制度虽然是非经常性的,但却逐步获得了无可置疑的合法性。为了解决这一问题,本书的首要任务是运用概念史的方法界定公民投票制度的相关概念及其相互之间的关系,为进一步分析各个时期的公民投票状况奠定扎实的理论基础。接下来,分别以法国大革命时期、波拿巴时期和戴高乐时期的公民投票实践活动为线索,围绕着历次公民投票活动在不同政治体制中所发挥的作用来探讨其制度化过程。通过剖析各个时期所制定的宪法中关于公民投票制度的规定,解读公民投票制度逐步获得合法性的过程。本书对于公民投票制度与政党政治之间关系的探讨,意在挖掘不同时

期举行公民投票的原因以及公民投票活动的具体运作过程,从而更加深刻地理解公民投票制度对代议制度的补充作用。对各个时期围绕公民投票理论而发生的人民主权理论与国家主权理论之争的关注,意在进一步认清公民投票思想的嬗变过程。对公民投票民主程度进行测度的标准在于在这一过程中人民是否能够表达自己的真实意愿,本书从民意研究的视角出发来诠释各个时期公民投票制度的民主正当性问题。最后,本书关注的一个至关重要的问题是公民投票与个人权力之间的关系。大革命时期的公民投票活动由于历史条件的局限没有直接出现一个“强有力”的个人,但也隐含了“扩大化”的个人。波拿巴时期,全民投票与个人权力之间有着极为密切的联系,可以说,这一时期全民投票成了以全体人民投票表决的方式为个人的政治权力谋求合法性基础的政治工具,两个波拿巴皇帝先后在全民投票所“授予”的合法性基础上构建了独特的帝国统治秩序。在戴高乐时期,戴高乐的崇高个人政治威望无疑对公民投票的结果产生了重大影响。学界一向重视研究“强有力的”个人对公民投票结果所产生的影响,因为这一问题关系到公民投票作为一项政治制度而存在的终极意义。

总之,本书将在尽可能充分占有资料的基础上,对法国公民投票制度化进程进行初步但又尽可能全面的研究。具体说来,本书将在探讨大革命时期、波拿巴时期和戴高乐时期公民投票实践活动的基础上,剖析公民投票与代议制度、政党政治、民意表达以及个人权力之间的关系,以期审慎客观地解读法国公民投票现象,并揭示其制度化过程对于法国现代政治民主化进程的意义。公民投票制度是西方现代政治民主化进程的产物,但它反过来又对这一民主化进程产生了不可忽视的影响。公民投票制度的产生及其发展历程体现了理想民主与现实民主之间的巨大差距。西方民主政体中出现的这一现象无疑对于中国的民主建设有着一定的启发与借鉴意义。

近年来,公民投票问题引起了国内外学人的关注,政治学、法学、社会学等都在相关的学术视野内对公民投票制度进行了各自的解读。但中外史学界对这个问题的研究却相对落后,亟待学者们以历史学的理论与方法拓展这一领域。笔者不揣冒昧,将此粗浅疏漏之作敬呈于读者诸君,以期求正于方家。

目 录

绪论	1
一、研究现状	1
二、史料检讨与方法理论	15
第一章 公民投票概念的由来及其演变过程	19
第一节 référendum 概念的由来及其分类研究	20
一、词源探究	20
二、référendum 的分类研究	23
第二节 plébiscite 概念的历史流变	27
一、plébiscite 概念探源	27
二、plébiscite 概念的历史沿革	30
第三节 référendum 和 plébiscite 的关系	35
一、区分 référendum 和 plébiscite 的标准	37
二、référendum 与 plébiscite 的对立关系	41

第二章 大革命时期：现代公民投票制度的起源·····	47
第一节 大革命时期的公民投票实践活动·····	47
一、大革命时期的公民投票概况·····	48
二、大革命时期公民投票观念的形成·····	49
三、大革命时期公民投票活动的特点·····	53
第二节 孔多塞的公民投票理论·····	56
一、孔多塞公民投票理论产生的历史背景·····	56
二、吉伦特派宪法草案与公民投票制度·····	60
三、孔多塞的公民投票理论所存在的问题·····	62
第三节 大革命时期公民投票的历史意义·····	66
一、大革命时期公民投票理论的模糊性·····	67
二、1793 年宪法关于公民投票制度的规定·····	72
三、公民投票制度化的起始阶段·····	73
第三章 法兰西第一帝国、第二帝国时期：全民投票活动的产生·····	77
第一节 法兰西第一帝国、第二帝国时期的全民投票活动·····	78
一、法兰西第一帝国的全民投票活动·····	79
二、法兰西第二帝国的全民投票活动·····	83
三、帝国之后公民投票思想的发展·····	87
第二节 波拿巴主义的“人民主权”理论·····	91
一、波拿巴主义“人民主权”理论的提出·····	91
二、波拿巴主义“人民主权”理论的内容·····	93
第三节 共和派对全民投票理论的批判·····	101
一、共和派的困境·····	101
二、全民投票结果的真实性·····	103
三、全民投票与民意表达·····	105
四、全民投票与个人权力·····	107
五、全民投票与代议制·····	108

第四节 帝国时期全民投票的历史影响	112
一、帝国时期的全民投票活动是对既成事实的确认?	113
二、全民投票与个人权力	116
三、全民投票与第二帝国末期的自由主义改革	119
 第四章 戴高乐时期：公民投票制度化基本完成阶段	125
 第一节 戴高乐时期的公民投票活动	126
一、第四共和国时期的公民投票活动	126
二、第五共和国初期的公民投票活动	129
第二节 戴高乐时期关于公民投票制度的理论探讨	140
一、卡雷·德·马尔伯尔的公民投票理论	141
二、反对公民投票制度的理论	145
三、公民投票制度与政党政治的关系	146
四、戴高乐时期关于国家主权理论的探讨	150
第三节 1958 年宪法关于公民投票制度的规定	153
一、1958 年宪法的具体规定	153
二、公民投票的使用范围	155
三、公民投票的动议权	161
四、公民投票制度的实施与监督	165
第四节 戴高乐总统的个人影响及民意问题	166
一、戴高乐总统的个人影响	167
二、公民投票与民意问题	171
三、公民投票制度的民主正当性问题	177
 结语	183
 主要参考论著	191