

### 第三章 提案權問題之分析

在設計公民投票時，首先要考量的問題便是由「誰」提出公民投票的議案？從彌補(John Stuart Mill)代議政治的角度來看，由公民本身提出理應是最符合公民投票本質的，這是在採取公民投票制度的國家裡都可以原則性接受，不過在接受程度上仍是有差異的。一般來說，各國由人民提出的修憲或法律的複決案接受度較高，但由人民提出的修憲或修法的創制案則較傾向採取保留的態度。

Arend Lijphart在1984年出版的《Democracies: Patterns of Majoritarian and Consensus Government in Twenty-One Countries》一書中，歸納了二十一國的政治制度，認為有四種依提案主體可作為分類標準的模式，分別是：政府、憲法規定之主體、人民對法律的複決和人民對法律的創制。換言之，Lijphart認為可以提案交付公民投票的主體有：人民與政府。對照我國公民投票法中規定，只有代表人民的立法院和公民本身擁有公民投票案的提案權，另外依據該法第十七條之規定，當國家遭受外力威脅，致國家主權有改變之虞，總統得經行政院院會之決議，就攸關國家安全事項，交付公民投票。(曲兆祥，2006：2)

在立法院審議公民投票法時，在統治機關中哪一機關應有發動權一事上，朝野曾有激烈爭議：民進黨掌控的行政權，主張行政院

應有發動權，以對抗泛藍陣營控制的立法院；掌控立法院多數席次的泛藍陣營，則認為發動權應歸屬於立法院。公民法於 2003 年 11 月 27 日三讀通過後，行政院於同年 12 月 12 日送請立法院「覆議」的函文中，對此即明白表示反對。行政院更於 2005 年 6 月 29 日第 2946 次院會決議，推過了內政部提出之公民投票法修正草案，其中便主張反對僅有立法院擁有公民投票提案權。本章要先檢視公民投票法中關於提案權之相關條文規定，再歸納各界各學者之正反意見後，接著比較他國在提案權上之異同，進而檢視行政院修正案之主張是否合理。

## 第一節 行政院修正案之主張

我國公民投票法第十六條中規定，立法院對「重大政策之創制或複決」認為有進行公民投票之必要者，得附具主文、理由書，經立法院院會通過後，交由中央選舉委員會辦理公民投票。同法第十三條又規定，行政院不得藉用任何形式對各項議題辦理或委託辦理公民投票事項，行政機關對此亦不得動用任何經費及調用各級政府職員。換言之，我國公民投票法在公民投票提案權上面，完全排除了行政機關的公民投票提案權。這也是為何行政院會在公民投票法通過沒多久後，便以覆議函文的方式送交立法院表示反對的原因之一。

排除行政院擁有公民投票提案權的主張，主要是來自於當時國親黨團的公民投票法草案第十八條。不過在該草案中並未設計立法院的提案權，同時也以法律例外的形式，賦予行政院就國家重大公共政策建設提案進行公民投票的權利。而然，在立法的過程中，顯然立法委員對公民投票可能會對立法權產生某種程度的傷害存有疑慮，故而在立法協商中加入第十六條的規定，使得立法院得「重大政策」的提案權以牽制行政院。另外則完全阻止行政院任何的公民投票提案權，這種態度顯然比原先國親版之草案還要嚴厲許多。

#### 壹、現行公民投票法有關提案權之條文

我國公民投票法中，有關於提案權之條文有第八條、第十六條及第十七條，條文內容如下：

##### 第八條

有公民投票權之人，在中華民國、各該直轄市、縣（市）繼續居住六個月以上，得分別為全國性、各該直轄市、縣（市）公民投票案之提案人、連署人及投票權人。提案人年齡及居住期間之計算，以算至提案提出日為準；連署人年齡及居住期間之計算，以算至連署人名冊提出日為準；投票權人年齡及居住期間之計算，以算至投票日前一日為準，並均以戶籍登記資料為依據。前項投票權人年齡及居住期間之計算，於重行投票時，仍以算至原投票日前一日為準。

## 第十六條

立法院對於第二條第二項第三款之事項，認有進行公民投票之必要者，得附具主文、理由書，經立法院院會通過後，交由中央選舉委員會辦理公民投票。立法院之提案經否決者，自該否決之日起三年內，不得就該事項重行提出。

## 第十七條

當國家遭受外力威脅，致國家主權有改變之虞，總統得經行政院院會之決議，就攸關國家安全事項，交付公民投票。前項之公民投票不適用第十八條關於期間之規定及第二十四條之規定。

### 貳、學界對於「公民投票提案權」之意見：

#### 一、反對立法院獨享公民投票提案權之理由

行政院在院台內字第 0920068066 字函中提到：「公民投票法第十六條超越憲法規定之外，賦予立法院得提案交付公民投票之職權，不但有擴權之嫌，且逾越憲法所訂立法權之分際。」又云：「政策離釐訂本屬行政權限，不屬立法權範圍，若立法院得片面將重大政策交付公民投票，不但嚴重侵奪行政權之空間，且破壞行政與立法之間的平衡，違反權力分立制衡原理。」

從比較法上來看，國會擁有公民投票提案權的國家並不少見，有些具有法律基礎、有些則無，但主要都是涉及加入國際組織，尤其是

歐洲共同體、或歐洲共同市場、或者是要加入國際條約，例如加入歐元的馬茲垂克條約等等，這些涉及國家主權移轉的行為，應該由公民投票來決定，但在比較法上來看，有權提案的並不限於國會，還包括總統<sup>1</sup>。如果認為人民是解決行政立法兩權爭議的最佳仲裁人，那不應該獨厚立法院，而將行政院與總統的公民投票提案權加以排除。根據憲法規定，政策的制定屬於行政院的職權，如果立法院對於行政院制定的政策不同意，可以對行政院長或各部會首長進行質詢，甚至於進行倒閣，但是倒閣必須受到解散立法院之武器平等的制衡。只是目前立法院光是指責行政院違背民意，但卻懼怕倒閣隨之而來的解散國會，而行政院與總統又沒有主動倒閣權，以致許多重大政策爭議流於各說各話，民意無從表達。（陳英鈞，2004：87-88）

比較法上比較值得考慮的，倒是應該考慮公民投票具有少數保護的性質，也就是對於立法院制定的法律案，可以考慮仿效丹麥憲法第四十二條的規定，由三分之一以上的國會議員提議，便可以交付公民投票，作為少數制衡多數暴力的利器。從比較法上來看，這樣的設計並不會受到濫用，因為即使是少數的國會議員，如果動輒提議一個不為多數人民所支持的法律案交付公民投票，那麼少數黨要尋求連任前途堪慮。但是由於有少數異議權的存在，將迫使國會的議事走向共識

---

<sup>1</sup> 詳細可參照IRI, *Voices of Europe*, <http://www.iri-europe.org/reports/referendumchallenge.pdf>.，查閱時間：2005年12月。

民主或妥協民主，也就是必須考慮少數交付公民投票的可能性，而不是一味的行使多數暴力。目前三分之一以上的立法委員對於立法院多數的立法雖然有申請大法官釋憲的權利，不過大法官釋憲僅及於法律是否合憲，而不及於法律背後的政策是否妥當，因此少數異議權仍然有引入的價值，如果要避免國會少數異議權過度干擾行政權的運作，則可以規定少數異議權僅及於國會多數所制定的法律，而不及於重大政策。

在立法院審議公民投票法時，在統治機關中哪一機關應有發動權一事上，朝野曾有激烈爭議：民進黨掌控的行政權，主張行政院應有發動權，以對抗泛藍陣營控制的立法院，掌控立法院多數席次的泛藍陣營，則認為發動權應歸屬於立法院。最後，在公民投票法第十六條第一項中，規定國會多數有發動權。惟無論是公民投票法中的規定或民進黨的主張，其實都與憲政民主的精神相背。憲政民主是立憲主義與民主主義衝突、結合後的產物。近代立憲主義發生的原因，乃資產階級反對專制王權，要求政府權力應受國會所訂法律的規範。但同時資產階級也懼怕多數的人民會團結起來剝奪其財產，因此也反對所有人民都有參政權的民主政治。立憲主義要求限制多數統治，以保障少數者權利，這就與以多數統治為本職的民主主義產生衝突。十九世紀末期，民主主義勃興，人民要求參政權的呼聲高漲。職是具有反民主

反多數本質的立憲主義不得不與民主主義結合，因而有憲政民主思想與體制的產生。

憲政民主的本質是民主主義，而以立憲主義為其程序要求。憲政民主保障少數者權利的方法，不是立憲主義式的限制多數統治，而是在社會上形成多元分歧的利益團體，使社會中的多數或少數組成內容，會隨議題與社會變遷而有不同，避免永遠的多數壓迫永遠的少數之社會專制。而在制度上，於代議民主框架內，要求立法權由立法與行政兩機關分享，增加不同利益團體結盟與競爭的場域；為救濟代議民主的不足，輔以公民投票機制，使在國會決策過程中競爭失利的少數，有尋求社會多數人民支持而翻案的機會。因此，在一憲政民主體制中，公民投票的提案權，首先是置於少數人民手中，其次是置於國會少數手中。以前述憲政民主的觀念檢視公民投票法發動權的爭議，則兩政治陣營主張之謬處是顯而易見的。首先，在代議民主中，依法行政乃行政權運作之基本原則，行政院對立法權的分享，建立在覆議制度上，而非讓行政院有公民投票發動權。若讓行政院有公民投票發動權，則其就可對所有不從其意的國會決策進行公民投票，憲政秩序將因而大亂。再者，現行公民投票法中賦予國會多數發動權之設計，亦是不當。蓋此設計是讓國會多數將自己通過的法案，再交由公民投票來確定。在現實上，豈有國會多數會如此做？因而此規定只有保障

國會多數意志之實益，卻無保障少數的功能。基於上述理由，未來公民投票法若加以修正，對於統治機關的發動權一項之設計，應將之修改為賦予國會少數才是。

就公民投票法第十六條第一款而言，立法院得就重大政策交付公民投票進行創制複決之權力，此一規定有違反立法院作為民意機關之憲法代議制度設計之疑慮。在代議制度原理下，立法院既然代表人民行使立法權，自不應再訴諸直接民主之創制複決，否則便形同立法機關自我否定自己的正當性與代表性，不但使得原本用以均衡代議制度之直接民主制度，變成代議制度下民意機關制衡行政機關之手段，而且也可能會有使法定代表制變為委任代表制之虞，實質上產生迫使區域選出之立法委員必須依選區之民意決定國家之重大政策。(周志宏，2004：26)

## 二、反對行政院擁有提案權之理由

我國制定公民投票法政治的時空相當特殊，立法倉促且有許多窒礙難行之處，然而，立法院獨享提案權的這個部分是否真的不合適？有學者認為，由於我國立法院已經握有相當廣泛的職權，經由「政黨協商」的途徑，立法院足以達成「代議政治」的功能，所以廢除立法院享有發動公民投票的職權，不僅在法理上不致逾越憲法的規範，在實務上也應屬適當。(隋杜卿，2005：4)

由行政機關經立法機關同意後發動之修法方向，暴露了師心自用的動機，行政院所提出公民投票修正案，是一種「少數政府」下的政治鬥爭策略。若執政黨能夠掌握立法院多數席次，在當前的憲政體制下，透過「黨政協調」，行政部門即可輕易獲得執政所需的法律案與預算案，行政部門又何需有交付公民投票的必要？反之，正因為執政黨受限於當前「少數政府」的執政困境，才打算透過公民投票的發動，來「反制」國會的多數反對黨，如果在野黨反對此一提案，則又可以「反民主」、「反民意」等民粹式口號污衊在野黨。

有關公民投票的論著，早已指出行政機關欲掌握公民投票的發動權，原因不外乎：「當一個政黨不可能透過國會多數的支持，該政黨可能推動一項公民投票，以便尋求選民對其政策的支持：最典型的例子就是反對黨或少數政府以及在國會中無法達到足夠多數時」、「執政黨或聯合政府如果在一項議題上意見紛歧，則公民投票通常用來避免政黨或聯合政府的分裂。」、「若一項議題威脅到一個政黨在選舉中勝選的可能性時，則公民投票通常用來避免政黨或聯合政府的分裂。」以及「公民投票用來當作鞏固行政機關的權力，並且當作行政首長推動個人喜好政策之工具。」等事實。立法機關握有發動公民投票提案權的理由：一是尊重憲政體制；二是尊重民意；三是只有通過審慎的方法，藉由公民投票機制來制衡政府或國會，才得以協助確保

自由主義—有限的立憲政府的理念。(隋杜卿，2005：4)

換言之，我國公民投票法制定之時，呈現一種「朝小野大」的行政立法僵局，執政黨或在野陣營無不希望能獨自享有公民投票案之提案權，為了因應我國意識型態差距過大的特殊政治文化環境，很有可能出現行政院不願執行之案子，行政院亦不提案，而立法院多數不願見到之提案，也不可能輕易同意。然而，這樣政治性的考量之下，勢必會使公民投票本意產生變質，非但將不能彌補代議政治之不足，還可能會造成我國行政立法永無止境的政治僵局，對於我國民主政治長期發展及公民投票法的完備性，卻是相當不利的，

### 參、行政院修正案內容之介紹

#### 一、內容介紹：

行政院於 2005 年 6 月 29 日第 2946 次院會決議，推過了內政部提出之公民投票法修正草案，其內容大致如下：公民投票法（以下簡稱本法）於九十二年十二月三十一日公布施行，為我國公民投票制度之建構，確立了法律基礎。惟本法若干條文之間有衝突、矛盾之處，甚至部分內容違反權力分立原理及直接民主精神，造成窒礙難行，有必要修法予以補救。另依總統九十四年六月十日公布之憲法增修條文第一條、第四條第五項及第十二條規定，立法院提出憲法修正案、領土變更案，經公告半年，應由中華民國自由地區選舉人

於三個月內投票複決，亦有必要配合上開憲法增修條文規定修正，爰擬具「公民投票法」修正草案。在此列舉與本章節「立法院提案權」有關之要點是第七點，將立法院提案交付公民投票之規定，修正為行政機關經立法機關同意後提出。

### 第十五條

行政院對於重大政策事項，認為有進行公民投票之必要者，得附具主文、理由書，經立法院同意，交由中央選舉委員會辦理公民投票，不適用第九條至第十三條、第十七條第一項第三款及第十九款規定。行政院向立法院提出公民投票之提案後，立法院應在十五日內議決；於休會期間提出者，立法院應於十五日自行集會，三十日內議決。立法院未於前項所定期限內議決者，視為同意進行公民投票。

### 第二十六條

直轄市、縣(市)政府對於地方自治之重大政策事項，認為有進行公民投票之必要者，得附具主文、理由書，經各該直轄市、縣(市)議會同意，交由直轄市、縣(市)選舉委員會辦理公民投票。直轄市、縣(市)政府向各該議會提出公民投票之提案後，議會應在十日內議決；於休會期間提出者，議會應於十日內自行集會，十五日內議決。議會未於前項所訂期限內議決者，視為同意進行公民投票。

增設修正案第十五條及二十六條之原因如下：行政機關雖擁有公

共政策事項之決策權，惟或因議題之重要性，有讓人民直接決定之必要，或基於政治審慎考量、凝聚共識之需，行政機關應得針對重大政策事項舉行公民投票，此乃實施公民投票之民主國家常見之制度，爰將本條規定修正為行政院得經立法院同意後提出公民投票案。

## 二、行政院修正案之分析：

立法院代表人民行使立法權，其職權憲法第六十三條<sup>2</sup>已有明文規定，而公民投票法第十六條超越憲法規定之外，賦予立法院得就「重大政策之創制或複決」，提案交付公民投票的職權，已逾越憲法所定立法院的分際。按憲法第五十三條<sup>3</sup>明定行政院為國家最高行政機關，重大政策的規劃決定與推動本屬行政權限，不屬立法權範圍，若立法院得片面提出重大政策的創制或複決案，交付公民投票，不但嚴重侵奪行政權的裁量空間，破壞行政與立法部門的平衡，並使施政責任成敗歸屬不明，顯然違反權力分立原理。惟基於政治審慎考量或整合歧見之需，行政機關間有針對重大政策事項舉行公民投票，瞭解民意取向之必要，爰將第十六條規定修正為行政院得經立法院同意後提出公民投票案，允宜有其必要性。

---

<sup>2</sup> 憲法第六十三條：立法院有議決法律案，預算案，戒嚴案，大赦案，宣戰案，媾和案，條約案及國家其他重要事項之權。

<sup>3</sup> 憲法第五十三條：行政院為國家最高行政機關。

## 第二節 他國之公民投票在提案權之研究

公民投票案之提案權，便是指公民投票發的程序，綜觀西方世界中，亦有許多不同的種類，可參閱表 3-1 之說明。(林濁水，2003；林水波、邱靖鈺：2006：96-97)

表 3-1：西歐各國公民投票的發動權設計

國家	種類	舉辦次數	發動者
奧地利	強制修憲複決	0	修憲案經國會通過，自動提交人民複決
	法案複決	2	內閣經國會多數同意
比利時	諮詢性公投	1	內閣經國會多數同意
丹麥	強制修憲複決	4	修憲案經國會通過後，自動提交人民複決
	法案複決	4	法律案經國會通過後，國會議員 1/3 提案
	涉及主權讓渡之強制複決	5	法案經國會通過後，自動提交人民複決
	涉及投票年齡之強制複決	5	法案經國會通過後，自動提交人民複決
	諮詢性公投	1	內閣經國會多數同意
芬蘭	法案複決	1	內閣經國會多數同意
法國	修憲複決	1	總統
	法案複決	7	總統
德國	邦領域調整之強制複決	0	未規定
希臘	國家緊急事項	0	總統經內閣提議，經國會多數同意
	法案複決	0	總統由國會 2/5 提議，3/5 同意
	諮詢性公投	7	未規定，但都是由總統在國會同意下提出
愛爾蘭	強制修憲複決	18	修憲案經國會通過後，自動提交人民複決
	法案複決	1	總統對於兩院通過之法案，經上議院多數及下議院 1/3 以上之請，可選擇解散國會或交公投
義大利	修憲複決	0	修憲案經兩院通過後： 1. 兩院其中一院 1/5 以上議員連署 2. 五十萬公民連署 3. 五個地方議會要求
	法案廢止	45	1, 五十萬公民連署 2. 五個地方議會要求
	諮詢性公投	1	未規定，但是由總理在國會同意下提出
盧森堡	諮詢性公投	3	未規定，但是由總理在國會同意下提出

荷蘭	無	0	無
葡萄牙	涉及國家利益之條約案或法律案	3	1. 總統基於國會之提議 2. 人民連署
西班牙	修憲複決	0	修憲案經兩院通過後，兩院其中之一有 1/10 以上議員請求
	強制修憲複決(若全部修憲或重要事項修憲)	1	修憲案經國會通過後，自動提交人民複決
	法律草案創制	0	五十萬以上公民連署
	諮詢性公投	2	國王(由首相提議，經下議院同意)
瑞典	強制修憲複決	0	修憲案經國會通過後，自動提交人民複決
	諮詢性公投	5	內閣經國會多數通過
英國	諮詢性公投	1	內閣經國會多數通過
挪威	諮詢性公投	4	內閣經國會多數通過
瑞士	強制修憲複決	145	修憲案經國會通過後，自動提交人民複決
	憲法創制	139	七個選民提出程序，在十八個月內蒐集十萬人連署
	法案複決	115	國會通過法案後公告九十天內，有五萬公民連署或八個邦共同連署
	國際條約複決	119	1. 參加集體安全組織或超國家的共同體，均視為憲法修正案，須經人民複決 2. 其他國際條約只要有五萬公民連署即可

資料來源：林濁水，〈從代議政治看公民投票的定位〉，2003；

林水波、邱靖鈺，2006：96-97。

本文將公民投票提案權分成「總統或國會發動」、「公民連署發動」、「政府自動發動」三類，分述之：

#### 壹、總統或國會發動

總統或國會發動，便是指公民投票的發動必須是從總統或國會發動，從表 4-1 吾人可以瞭解，總統或國會發動為代表的國家有：法國、愛爾蘭、丹麥…等國。最著名的例子便是法國。法國自法國大革命以

來就有實施公民投票經驗，與其他西歐國家相比起步相當早。法國公民投票的發展之起源，深受到盧梭的「主權在民」與「社會契約」的理論影響甚大。

按照法國憲法發展來做區分，可以分為西元一九五八年以前所訂立的憲法與一九五八年以後之第五共和國家。第五共和之前的公民投票大體上是統治者(如：拿破崙叔姪)將「國民議會政權」轉移為「君主政權」的手法，統治者利用公民投票作為獨裁統治權利正當性與合理性之政治工具，第三共和時期，在「國民議會政權」這種政府概念下，發動公民投票更是不被允許，第四共和不曾舉辦公民投票，所以可以說第五共和時期以前的法國制度是未達到「人民主權」的。(林建地，2005：206)

一九五八年六月，戴高樂臨危受命出任總理，開啟一系列憲政改革與危機處理，九月時，法國人再度進行制憲公公民投票，此次選民反應熱烈，投票率高達百分之八十五。公民投票結果，贊成者百分之七十九對反對者百分之二十一，通過此制憲，第五共和正式成立，而公民投票的重要性便日益增加。第五共和憲法第3條變寫著：「國家主權屬於法國人民。人民由其代表或透過公民投票來行使國家主權。」而對法國的公民投票來說最重要的便是憲法第11條<sup>4</sup>與憲法第八十九

---

<sup>4</sup>法國憲法第十一條全文如下：如在國會會期期間政府提出建議，或國會兩院提出並刊於公報的聯合建議，共和國總統可將有關公權組織，聯邦協議之認可，或不違憲但對國家體制之運作有影

條<sup>5</sup>，而憲法第十一條於1995年8月4日修憲後作了些許更改<sup>6</sup>。

從憲法第十一條之規定，吾人可以瞭解「公民投票之發動權在總統」，在國會或內閣提出建議案後，由總統裁量是否要將法案交付公民投票。總統的決定無須內閣總理副署，所以是總統個人的裁量權。此設計一方面便利總統隨時視需要發動公民投票以解決政治危機，另一方面也可以適當時間作為強化總統權正當性的手段。（曹金增，2004：147）

法國第五共和成立迄今一共舉行過八次公民投票，包括了從戴高樂1961年開始，中間經歷過龐畢度、密特朗及席哈克四位總統。就公民投票的政治意義而言，除了戴高樂執政時期曾舉行過四次公民投票，並都是以其正反結果來承擔去留而同時成為一種信任投票之外（一九六九年戴高樂就因公民議題遭否決而主動辭職），龐畢度及密特朗兩位總統任內所舉行的公民投票，乃至於兩千年九月「左右共治」下席哈克總統所舉行的公民投票，皆已走向正常化而不再具有信任投

---

響的國際條約之批准等法案，提交公民投票。若公民投票結果贊成該法案，共和國總統依前條所規定之期間公布之。

<sup>5</sup>法國憲法第八十九條全文如下：憲法修正案由共和國總統基於內閣總理之建議提出，或由國會議員提出。國會兩院分別對同一草案表決通過後，該案經公民投票同意後取得最後確立，設若共和國總統將修正案提交國會兩院聯席大會表決，則無需交付公民投票。在此場合，修正案須經五分之三之多數贊成後，始得通過。國會兩院聯席大會之秘書處由國家議會之秘書處擔任之。當領土完整受侵害時，憲法修正案不得提出或進行審議。

<sup>6</sup>如在國會會期間政府提出建議或國會兩院提出，並刊於政府公報的聯合建議，共和總統可將有關公權組織、有關國家經濟、社會政策及公共服務事業之改革，或不違憲但對國家體制之運作有影響的國際條約之批准等法案，提交公民投票。若公民投票由政府提出，政府必須分別在國會兩院作報告，兩院可對此案進行討論。若公民投票結果贊成該法案，共和國總統於結果公布後十五日內公布之。

票的意義。(張台麟，2000：38)又或者是說，戴高樂後，多位總統援引憲法第十一條交付公投的作法，已經成為一種憲政慣例，但由於戴高樂一九六九年的前車之鑑，之後的總統均事先聲明不為投票結果負責，值得注意的是，公民投票事項即使未獲國會多數支持，至少得到默許，法國的共和傳統才逐次恢復。(胡祖慶，2004：137)

在這八次公民投票的運作分析，我們可以得知，而且總統權力大幅擴張，雖發生幾次左右共治情況，但總括而言，法國憲政體制已經趨於穩定。因此，公民投票的政治性以及重要性降低，由低投票率可以證明。再者，就法國公民投票經驗，可以說是一個由濫用而趨向於成熟發展的過程。直至第四共和時期為止，公民投票都是假直接民權之民，行鞏固其權勢之實，造成人民對公民投票反感。第五共和戴高樂假其個人威望，以公民投票而穩定法國的憲政制度，功不可沒。但後來矯枉過正，也引起人民對公民投票爭議。直至後戴高樂時期，公民投票才逐步步入成熟期民粹因素降低，公民投票的正面得以發揮。但是由於多公民投票成為統治者獨裁的政治的工具的負面影響，因為對公民投票的運作，仍存有戒心，非必要不敢加以濫用。最後，就公民投票在代議體制下運作之功能，公民投票成為總統鞏固權力。信任投票，以及對抗「議會主權」的利器。不過，如此型態不可避免的，將強化總統權力到無法控制的程度，不可不慎也。

法國公民投票之發動權在總統，不論其屬立法性或修憲性或住民自決性公民複決投票，皆掌握在總統之手，因此，法國總統具有操縱政治之本錢。(曹金增，2004：152)但公民投票應由人民發動為主，非僅屬總統權力之一，公民投票是直接民權的表現，即人民制衡行政與立法的主要權力。而法國將此種制衡立法與行政的權力的機制，變成總統個人的權力，成為「總統政權」抗衡國會主政權的主要方式，並企圖將「國會政權」轉移到「總統政權」，不符合公民投票將「國會主權」轉變成「人民主權」理念。

## 貳、公民連署發動

由公民連署發動的公民投票，便是指由人民直接進行連署提案，無須經過任何機關或單位的認可，僅需達到連署提案標準，便可以進行公民投票，由表 4-1 可以清楚的瞭解，公民連署發動的代表國家便是：瑞士與義大利。分述之：

### 一、瑞士

瑞士是全世界直接民主最深化，公民投票運用最為頻繁的國家，從十六世紀以來，民主國家總計進行了大約八百次的公民投票，由於瑞士是一個多民族、多語言、多文化的聯邦國家。瑞士的憲法裡承認四個母語，包括德語、法語、義大利語，和少數民

族的羅曼語，瑞士境內的各個「邦」，可以規定自己要用哪一種語言作為正式的語言，而且這四種母語都可以用在公家機關使用。瑞士是個非常重視多元文化的國家，每個邦都有相當大的自治權。憲法規定各邦有自己的法律。瑞士其獨特的「協和式民主」政治體系，具多民族、多語言、多文化的國家特性，使得其公民投票所觸及的議題，幾乎沒有特別的限制。人民可以將憲法規定的各項議題提交公民投票，以直接民主機制得以彌補聯邦政治安排的既存缺陷。瑞士公民投票經驗的發展，是從地方性的公投逐漸擴展到全國性的公投，經歷了長時間的變革而建立，所行使的範圍也相當的廣泛。全國性的公投議題包括環境及能源、軍事政策、經濟及稅賦、社會保險、婦女議題、教育問題、消費者保護等。瑞士於1986年第一次就是否加入聯合國的問題舉行公投失敗後，於2002年3月3日再次舉行全國公民投票，投票結果有54.61%的選民贊成，且有過半數邦的支持率超過50%，通過申請加入聯合國，成為全球第一個透過人民公投來決定是否加入聯合國的國家。

張台麟(1996:47)認為，瑞士是當今民主國家中實施直接民主最悠久、最廣泛且最有制度的國家，其四種特性分述之：

一、經由人民直接參與並決定憲政機制與國家重大政策，可以彌補

代議政治的缺失。

- 二、 直接民主不但可以強化民主政治的教育，同時可促進人民與國家、社會之間的互動，並有利於國家的發展及進步。
- 三、 瑞士是多語言、多文化的國家，直接民主制度的實施有助於強化在野黨的功能，保障少數族群或弱勢團體的權益，增進聯邦的團結。
- 四、 公民投票的範圍相當廣泛且無特別的限制，人民及各邦皆可完全表達自由意志，如此反而減少了嚴重的對立或分離的意識型態。我們可以從一九五九年以來所出現的「大聯合政府」而得以瞭解。

## 二、義大利

義大利是在西歐民主國家具有公民投票經驗中，除了瑞士之外，擁有次多經驗的國家。(Bogdanor, 1994: 62)其原因在於，義大利是西歐國家中唯一允許人民發動公民投票者。而從義大利的經驗中，我們可以檢證出這種制度設計比政府發動的公民投票的制度設計，更易觸發公民投票的使用頻率與符合直接民主之「主權在民」的理想。1948年經制憲通過義大利共和國憲法，採用公民投票入憲，而義大利憲法中與公民投票主要相關條文為第七十一條<sup>7</sup>、第七十五條<sup>8</sup>、第八十七

---

<sup>7</sup>義大利憲法第七十一條：「法律案之提案權屬於政府，兩院議員及經憲法授權之機關與團體人民行使提案權至少須有五萬人連署，並已擬定條文方式之法案為之。」

條<sup>9</sup>、及第一百三十八條<sup>10</sup>。

根據憲法第一百三十八條規定，只要五十萬公民·或國會議院五分之一議員、或五區域議會，即可要求對國會已通過但未執行的憲法修正案進行公民投票。而除非該憲法修正案在國會兩院皆以三分之二多數通過，否則上述任何一要件皆可發動公民投票。不過，至今並無任何公民投票依此程序舉行。

義大利憲法第七十五條規定，即不同於一百二十三、一百三十二或一百三十八條所規範的，有效的公民投票是須符合相關要件。亦即投票率必須大到總投票人數的百分之五十加一，此公民投票結果才具有約束力。憲法第七十五條的作用在於，人民得以提出廢止法律的複決案。因此，人民在進行投票過程，若投下贊成票則意味者欲廢除此法律；同樣的，若投下反對票則意味欲維持此法律。不過，相較於瑞士與美國的廢止型公民投票的經驗，義大利除了可以針對議會剛通過業已生效的法律進行複決外，亦可針對成文法規上任何既存的法律進行複決。(Bogdanor, 1994:63)

<sup>8</sup>義大利憲法第七十五條：「如有五十萬選舉人或五州議會之請求·應舉行全民複決投票，已決定法律或具有法律效力的法規之全部或一部分之廢止；關於預算與財政之法律·大赦與特涉及批准國際條約之同意，不得舉行全民複決公投；凡有權選舉眾議員之國民，有參加全民複決投票之權力；提交全民複決投票之議案，經選舉人多數參加投票，且經有效票多數之贊同·即為通過。」

<sup>9</sup>義大利憲法第八十七條：「總統於憲法規定之情形，宣布全民複決投票。」

<sup>10</sup>義大利憲法第一百三十八條：「憲法與憲法性法律之修正，應經國會各院相隔三個月以上之二次繼續會議通過，並於第二次投票時獲得各院絕對多數之通過；前項法律公布三個月內，得因國會議院五分之一議員，或五十萬選舉人，或五區議員會之要求，交付全民複決投票。交付人民表決之法律，非經有效投票之多數通過，不得公布之；法律經國會各院於第二次投票各以議員三分之二多數通過者，不必舉行全民複決投票。」

曹金增認為(2004:163-164)義大利在公民投票發動上一般民眾或五分之一之國會議員或五個區議會之要求即可提出，此外，公投議題有限制性：憲法修正案及所有法律皆可，但是有關預算、財政、大赦、特赦以及批准國際條約不得為之，公投表決以簡單多數，即出席投票者超過 50%的選民總數為通過。

1991 年與 1993 年舉行的公民投票正是造成義大利政治體質轉化的催化劑。改革派所持的口號是「消滅派閥政治，邁向民主政治」(from partyocracy to democracy)以及「我們要為個人、眾多的人以即可奉為主桌的法定程序而選舉」(vote for a person, a majority, a program)。爾後，義大利的政治體系，根基於政府一致決基礎上，則更加貼近民主多數統治的目標。如同一九五八年到一九六二年的法國經驗般，義大利公民投票機制著實扮演推動更符合民主多數統治的新政治制度產生之角色。許多人認為，公民投票機制，事實上，為義大利人民福祉最初長治久安的貢獻。(吳宜容，2001：91)換言之，義大利的公民投票是由人民提出，確實促進了義大利人民的政治參與，這對於提升國民的政治參與，確實有相當程度的幫助。

### **參、政府自動發動**

政府自動發動，表示是政府自行提出公民投票案，這類國家有：英國、奧地利、希臘、愛爾蘭、西班牙、及葡萄牙，本文以英國做為

這類型的代表，進行探討研究。

英國是一個不成文憲法的民主國家，英國憲政傳統一言以蔽之，即「女王陛下在議會的任何創制即是法律」(Whatever the Queen in Parliament enact is law)。因此英國國會如果願意的話，也可以將立法草案付諸付諸公民投票。然而，由於英國欠缺成文憲法，因而公民投票無法被視為正統機制來採用，進行立法認可。再者，根據英國調事規則，倘若執政當局在下議院掌握半數席次則可控制整個國會運作，因此，國會沒有訴諸公民投票的動機。(Bogdanor, 1994:43)簡言之，英國是一個內閣制國家，行政與立法機構合一，如欲因此發動公民投票，勢必會從其政府發動。

英國公民投票策動及結果最後決定權都在國會，因為英國是一個不成文憲法國家，一切決定權在國會，在法理上任何一種的公民投票皆僅具有諮詢性，國會可依據或不採取公民投票結果與否，而擁有最終裁量權。從正面意義上，這或許是不成文國家具有彈性的特性。例如：一九七三年的北愛爾蘭國境公民投票及一九七五年全國性續留歐體之公民投票以絕大多數贊成給予英國支持，但一九七九年威爾斯地區之公民投票贊成中央政府權力下放，但最終仍被保守黨執政內閣撤銷，實為最佳例證。(曹金增，2004：160)，換言之，英國為一不成文憲法國家，即無一部憲法的成文法典，因此吾人要瞭解英國的公

民投票，只能從其經驗概況分析，此外，英國國會享有至高之立法權力，可以制定一切之法律。因此，公民投票在英國的施行，僅具諮詢性質，不具有實質立法性質。

英國政府體制存在著致命的缺陷，而公民投票最大的效益是在於民主式的制衡政府，亦即是「制衡既是民主又是保守態勢的優勢政黨之唯一機制」。因此，當初公民投票被倡導的主要用意並非強化大眾參與能力的正當性，而是在於牽制民主政府無節制的作為。另外，倡導公民投票的原動力並非起源於對人民主權的認知，而是對公共機制，尤其是政黨體系運作的不信任所致。再者，論者亦深信公民投票是「制衡政黨領袖魯莽行為的有效方案」，同時，公民投票機制的行使也會使促使廣眾「回歸到英國民主根本理念的認知：法律通過與否的要件取決於全國民意」。(Bogdanor, 1994:34; 曹金增, 2004:153)

歸納英國之公民投票特性有：一、公民投票對「議會主權」的限制，英國的公投雖是諮詢性質，不具約束力，對議會主權不曾被動搖。但事實上，當公民投票產出絕對性的民意偏好時，便曾限制議會主權行使。所以說，公民投票的運作將會演變與議會瓜分制憲權責就可知公民投票一旦出現，將對限制議會主權的行使。二、公投就是解決議會爭議與紛爭的最好機制：對於歐盟憲法議題案，布萊爾在英國下議院發表演講說，「現在到了讓人民做最後決定的時候了」。可以知道，

當議會議案正反出意見發生爭議，無法尋求共識，公投就是解決議會爭議與紛爭的最好機制。然而，國會議員也將利用公投推諉卸責的方式。三、公投與代議體制並存：英國公投皆涉及國會權力轉移問題，但是依據英國一直守護自由派立憲制度的信念，認為人民將立法權委託國會議員代為執行意志。國會不得將權力轉移至其他機關。但是公民投票的運用是將委託國會立法權收回到人民手上，並非轉移至其他權力機關。因此，相信公民投票未來在英國與代議體制並存，可由2005年布萊爾首相在國會演講說「該是人民作決定的時候」，可知公民投票在英國所扮演的角色是日益重要。第四、公民投票必須具備相當程度的共識：深為宗教所割裂的北愛爾蘭，一九七三年所舉行有關邊界問題的公民投票自然也解決不了問題。因此可以得知在一個高度割裂、敵視、欠缺基本共識的社會，公民投票這種多數決原則的制度，並不適合使用。

### 第三節 小結

公民投票機制猶如一把刀的兩刃，公民投票，必須審慎使用。一不小心便可能成為獨裁者的政治工具，例如：第二次世界大戰德國總統希特勒，但是公民投票也可以成為解決爭議的最好機制，如戴高樂時期利用公民投票解決了國內外危機，對於鞏固政權產生了功能。

綜觀西方各國經驗，相較於其他民主國家的公民投票發動程序而言，行政院修正案中所提「由行政機關經立法機關同意後發動」的方式，並非標新立異的罕見模式，但如從公民投票在當代民主國家實施的目的，可以說，除瑞士外，西歐民主國家採用公民複決的意義，在於補強(supplement)代議政治，或與其形成互補(complement)的態勢，而非加以取代(supplant)來看，學術研究成亦果早已指出，一般而言，政府擁有發動公民投票與否的自由裁量權，都將強化政府的權力。倘若發動公民投票的權力掌握在政府手中，那就幾可證明公民投票機制將成為政府強化其權力的策略性武器。(隋杜卿，2005：4)

本文主張從「權力分立」的原則來看待這個問題。權力分立原則，不僅是主張政府的權利加以分立，分屬不同的政府機關(separation of powers)；同時，也主張權力彼此間必須制衡(checks and balances)。為了使權力彼此之間在性質與大小上，維持一種平衡的狀態，才能相互的監督與牽制。權力如果失衡，權力較弱的政府機關將難監督與牽制權力較大的政府機關。(林子儀、葉俊榮、黃昭元、張永貞，2003：123)

如果從「權力分立」的觀點來觀察，如國家機關僅賦予國會享有公民提案權的規定，是否符合權力分立之憲法原理亦不無疑問。除此之外，憲法第五十三條明定，行政院為國家最高之行政機關，政策的主動規劃、決訂與執行應屬於行政權。若立法院得片面將「重大政策」

交付公民投票，不但嚴重侵犯屬於行政權的權限範圍，且將使施政責任成敗歸屬不明。換言之，基於憲政主義<sup>11</sup>中分權制衡的概念，對於公民投票法之提案權，理應不該「專屬」於何機關。

就解決兩院紛爭的角度分析，若行政院享有提案權時，當兩院對某項重大政策確有爭議且僵持不下之時，此時只要雙方都有意願以公民投票的方式解決紛爭，自然便可以透過程序來提案，此時公民是站在仲裁者的立場來定紛止爭。且公民投票本質上是直接民主的一種形式，公民自主的提案權才是核心問題，政府提案除非盡量不要啟動，若啟動，人民也應該是以仲裁者的身份去解決問題，絕對不可已成為人民政爭的工具。(曲兆祥，2004：144)

就保障少數而言，若吾人不設定降低公民投票案件提出的目標，那麼行政機關使用公民投票提案，用已徵詢民意，或其政策主張與立法院有爭議時，交付公民投票，直接訴諸民意，不僅合乎國民主權原則，也不失為制衡議會民主制度缺失的一種方式。陳英鈴建議，我國公民投票法可以仿效丹麥憲法第四十二條，由三分之一國會議員提議，便可以交付公民投票，作為少數制衡多數的利器。(陳英鈴，2004：87)而這種制度的設計，與我司法院大法官審理案件法第五條第一項

---

<sup>11</sup>憲政主義 (constitutionalism)，可以說是主張以憲法建構一個有限政府，以保障人民權利的一種憲政理念。依其觀點，憲法應規定民主原則、法治原則、與權力分立制衡原則。並應具體地以民主程序—定期選舉及代議民主制度—組成政府、以權力分立制衡原則分配政府權力與設立國家組織、以法治原則規範國家統治的行使、與建立一套可以將憲法規範加以具體落實的違憲審查制度。(林子儀、葉俊榮、黃昭元、張文貞，2003：12)

第三款所定：「依立法委員現有總額三分之一之聲請」得申請釋憲的異議相同，都有保障少數的意涵。（羅際芳，2005：301）

因此，綜觀以上之說法，行政院修正案中「增訂行政院就重大政策，得經立法院之同意，交由中央選舉委員會辦理公民投票」之修法方向是可行的，換言之，便是讓行政院掌握提案的「主動權」，立法院擁有提案的「決定權」，這是一種兼顧到權力分立且可解決紛爭的方式。而為了因應我國意識型態差距過大的特殊政治文化環境，很有可能出現行政院不願執行之案子，行政院亦不提案，而立法院多數不願見到之提案，也不可能輕易同意。如果增訂行政院擁有提案權之目的，是為了降低公民投票的案件，同時也顧慮到化解朝野對立對行政機關沒有提案權之爭議，則行政院修正案之修法方向是值得吾人思考的。