

# 本文章已註冊DOI數位物件識別碼

## ► 公民投票：主權在民的體現或民粹主義的濫用

Plebiscites (Referendums): The Embodiment of Popular Sovereignty or Populist Misuse?

doi:10.30390/ISC.199607\_35(7).0004

問題與研究, 35(7), 1996

Issues & Studies, 35(7), 1996

作者/Author : 謝復生(John Fuh-Sheng Hsieh)

頁數/Page : 38-46

出版日期/Publication Date : 1996/07

引用本篇文獻時，請提供DOI資訊，並透過DOI永久網址取得最正確的書目資訊。

To cite this Article, please include the DOI name in your reference data.

請使用本篇文獻DOI永久網址進行連結:

To link to this Article:

[http://dx.doi.org/10.30390/ISC.199607\\_35\(7\).0004](http://dx.doi.org/10.30390/ISC.199607_35(7).0004)



*DOI Enhanced*

DOI是數位物件識別碼（Digital Object Identifier, DOI）的簡稱，  
是這篇文章在網路上的唯一識別碼，  
用於永久連結及引用該篇文章。

若想得知更多DOI使用資訊，

請參考 <http://doi.airiti.com>

For more information,

Please see: <http://doi.airiti.com>

請往下捲動至下一页，開始閱讀本篇文獻

PLEASE SCROLL DOWN FOR ARTICLE

# 公民投票：主權在民的體現或 民粹主義的濫用\*

謝復生

(政治大學政治學系教授兼主任)

## 摘要

現代的代議民主，透過法的規範，在保障老百姓——不論其屬多數或少數——的自由權利方面，有其優點在，不是直接民主所得比擬的。尤其在社會內部有分歧的情況下，過度強調直接民主，對社會整體的穩定，可能會有不良的影響。依此，公民投票作為一種直接民主之機制，有其潛在之問題。然而，這樣的說法並非在排斥公民投票，而在強調一個比較穩妥同時也是多數民主國家所持有的態度與作法，即以公民投票補充代議民主之不足，而非用以取而代之。

關鍵詞：公民投票、創制、複決、主權在民、民粹主義、自由主義

\* \* \*

## 壹、前言

最近這些年，國內許多政治人物不斷地鼓吹公民投票，使得公民投票成為一個熱門的話題。在立法院裡，也出現了好幾個不同版本的公民投票或創制複決法草案，足見這確是令人矚目的課題。本文主要目的不在探討公民投票的具體作法，而在從理論層面，來思考這樣一種投票機制，對民主政治的正常運作，究有何利弊得失。

## 貳、名詞釋義

公民投票的英文字plebiscite，是由plebs（普通人）與scire（贊同）兩字所構成，指的是由老百姓直接對「事」作出決定的意思。<sup>①</sup>

\* 本文原發表於民國八十五年六月一日，由政治大學政治學系主辦之「民主化與政府體制」學術研討會。

註① Thomas E. Cronin, *Direct Democracy: The Politics of Initiative, Referendum, and Recall* (Cambridge, Mass.: Harvard University Press, 1989), p. 160.

除了公民投票之外，創制、複決也有類似的意涵。基本上，前者指的是由人民直接提案，並進行投票的作法，後者則指的是針對政府立法部門或行政部門所立之法或所提之案，由人民對之進行投票的辦法。從某個意義言，公民投票似乎是個涵蓋面較廣的名詞，但也不盡然。事實上，即在西方文獻裡，這幾個名詞也用得非常混亂。大體言之，創制（initiative）一詞所引起的爭議較小，但複決（referendum）一詞也常被用來泛指各種對「事」的投票，因而亦將創制涵蓋在內，使得這個名詞與公民投票大同小異。<sup>②</sup>

不過，晚近的趨勢是將plebiscite一詞用來指涉非建制性投票，如針對領土、主權歸屬之投票等是，而將referendum用以稱呼建制內的投票。<sup>③</sup>同時，因為歷史上一些獨裁者，如拿破崙、希特勒、納瑟等，曾運用plebiscite的辦法，來遂行其統治之目的，因此使得這個名詞帶有一些負面的色彩。<sup>④</sup>

在台灣，情況則更加混亂。在許多場合裡，我們常可聽到有人把對「人」的投票亦稱之為公民投票，使詞義愈加混淆不清。例如，對去年民進黨所進行的總統候選人第二階段開放式初選，就有人以公民投票稱之，與公民投票一詞的原義，有很大的出入。

本文無意對這些名詞作正本清源的工作，因為這不是本文目的之所在。原則上，本文將從俗，以公民投票一詞泛稱所有對「事」的投票，而且嚴格界定不含對「人」之選舉。若與英文相互對照，約略等於plebiscite與廣義的referendum之綜合。文中若提及創制、複決，則以前述狹義之定義為準。

另有一點值得一提的是，透過公民投票，一般民眾可以直接針對政事進行投票，這是一種直接民主的作法，與代議民主中，老百姓只能投票選出代表或官員，再由這些選任的代表或官員決定政事的作法，自有相當差異。當然，就算在代議民主中，人民還是可以透過示威請願、組織利益團體等方式，來影響政府政策，但這類作法終究是非正式的，同時，其效果亦難以準確預估。

### 參、民粹主義與自由主義之爭議

對許多主張公民投票的人來說，透過公民投票，一般民眾可以直接針對政事表達意見，當更能體現所謂主權在民的真義。這個說法是很難辯駁的。如果我們相信民主的價值在體現主權在民的精神，那麼，倘若老百姓能更直接地決定與其本身權益相關之事項，而非將之交給他們所選出的代表來替他們作決定，則所謂主權在民的原則，當更能充分地彰顯出來。<sup>⑤</sup>

註② David Butler and Austin Ranney, eds., *Referendums: A Comparative Study of Practice and Theory* ( Washington, D.C.: American Enterprise Institute, 1978 ), p. 2.

註③ *Ibid.*

註④ David Butler and Austin Ranney, eds., *Referendums around the World: The Growing Use of Direct Democracy* ( Washington, D.C.: American Enterprise Institute, 1994 ), p. 1.

註⑤ *Ibid.*, p. 12.

因此，若純從主權在民的觀點出發，公民投票實在是很難阻擋的。不過，環顧當今各國，普遍施行公民投票的國家終究是少數。以民主先進國家而言，在絕大多數國家，公民投票只是偶一為之，甚至還有一些國家並無公民投票之設置。從表一可以看出，就全國性公民投票而論，除了瑞士和近年的義大利等少數例子之外，其他國家實施公民投票的次數都很少。部分國家如芬蘭、德國、冰島、以色列、日本、荷蘭、盧森堡、美國等，則從未施行過全國性公民投票。

表一 民主先進國家實施全國性公民投票之次數（1945~93）

	次 數			憲法有關公 民投票規定
	總數	1945~62	1963~80	
瑞士	275	67	108	100 強制性
義大利	29	1	3	25 選擇性
澳洲	23	5	12	6 強制性
愛爾蘭	17	1	8	8 強制性
丹麥	13	5	5	3 強制性
紐西蘭	9	3	2	4
法國第五共和	8	4	2	2 選擇性
法國第四共和	4	4	—	— 選擇性
瑞典	2	2	0	0
奧地利	1	0	1	0 選擇性
比利時	1	1	0	1
挪威	1	0	1	0
英國	1	0	1	0
加拿大	1	0	0	1
芬蘭	0	0	0	0
德國	0	0	0	0
冰島	0	0	0	0
以色列	0	0	0	0
日本	0	0	0	0 強制性
盧森堡	0	0	0	0
荷蘭	0	0	0	0
美國	0	0	0	0

資料來源：見謝復生、張台麟、韋洪武等，公民投票（創制複決）制度比較研究，行政院研考會研究報告，民國八十四年十月，頁九~一〇。該項資料係整理自 Arend Lijphart, *Democracies: Patterns of Majoritarian and Consensus Government in Twenty-One Countries* ( New Haven, Conn.: Yale University Press, 1984 ), p. 202; and David Butler and Austin Ranney, eds., *Referendums around the World: The Growing Use of Direct Democracy* ( Washington, D.C.: American Enterprise Institute, 1994 ), pp. 110~129, 155~157, and 265~284.

當然，表一並不能完全反映實況。一方面，該表只涵蓋民主先進國家，而未及其他民主學步或甚至獨裁的國家。事實上，在民主先進國家以外的許多其他國家，都有公民投票的記錄；但這類投票的公信力往往有不少令人質疑的地方，而且，就實施次數言，也不算太多。<sup>⑥</sup>因此，是否要將這類國家列入，就本文的重點而言，並不是很重要的事。另一方面，表一僅涉及全國性的公民投票，而未計入地方性公民投票，也多少是個缺憾。確實，在有些國家，如美國，雖乏全國性公民投票，但地方性公投則還算常見。以美國為例，有幾個西部的州，如加州、奧勒岡州等，公民投票就實施得非常頻繁。<sup>⑦</sup>

不過，整體而言，公民投票，除了少數國家，確實不是一個常見的作法。如果主權在民是個大家珍惜的理念，這個現象有點難以理解。究竟這背後的因素是什麼呢？仔細追究起來，這中間最根本的原因還是對民主價值的認知問題。

誠如前述，純從主權在民的理念來看，公民投票似乎是理所當然，但是，它確存有一些潛在的問題。假設一個社會內部雖有兩群不同的人，其中人口居多數的一群，在許多看法、想法上，有相當共識，而另一群人居少數，其內部在看法、想法上亦十分一致，但與第一群人則南轅北轍。設若在某一特定議題上，有a, b兩個立場，第一群人的偏好是aPb，而第二群人的偏好為bPa，其中P代表喜歡前者多於後者之意，則因第一群人居多數，因此，若透過公民投票來決定該議題，a必然通過，而b則會被打敗。由於兩群人對許多問題的看法，其內部有共識，但彼此間南轅北轍，因而，我們可以預期，如果事事如此，而事事又須透過公民投票為之，那麼，兩群人間之關係勢必會非常緊張：第一群人將成為「永久多數」(permanent majority)，而第二群人將成為「永久少數」(permanent minority)。<sup>⑧</sup>

在現實世界裡，這樣的情形並非難以想像。在一個有種族、語言、宗教、文化、地域或意識形態等嚴重分歧的社會裡，類似的狀況很容易出現。<sup>⑨</sup>設若我們堅持多數決的原則，那麼，在這樣一種社會裡，居於少數的一方在長期遭受多數暴力(majority tyranny)的狀況下，很可能會使用以暴易暴的方式——說不定是更加殘暴的辦法，來表達他們的不滿。北愛爾蘭的新、舊教徒之爭，人口居少數的舊教徒覺得處處受到居多數的新教徒的迫害，結果起而用暴力的方式來表達他們的不滿，就是一個明顯的例證。

有人或許會辯稱，當一個社會呈現嚴重分歧時，其實不管用什麼樣的民主——強調多數決或不強調多數決——都可能無能為力。確實如此。但從各國實例來看，我們也可發現，就算一個社會內部有嚴重分歧，某種程度的民主也不是完全不可能的。協

註⑥ 有興趣的讀者，請參閱謝復生、張台麟、韋洪武等，*公民投票（創制複決）制度比較研究*，行政院研考會研究報告，民國八十四年十月，頁一四～六一。

註⑦ 同前註，頁七一～八二。

註⑧ 請參閱Arend Lijphart, *Democracy in Plural Societies: A Comparative Exploration* ( New Haven, Conn.: Yale University Press, 1977 ), pp. 29~30.

註⑨ *Ibid.*

和式民主（consociational democracy）就是一種可能的作法。在協和式民主中，代表分歧各方的領導人可以共組大聯合政府（grand coalition government），將各方代表均納入政府中，以免社會裡有不少人感覺自己是永久少數。另外，社會資源（包括政府職位）可依比例方式分配予分歧的各方，或賦予少數群體在一些重要議案上擁有否決權。若可能，也可讓各群體儘量自主、自治。確實有許多國家，如瑞士、奧地利、比利時、荷蘭等，透過這類作法，使民主的運作能維持不墜。<sup>⑩</sup>這裡必須強調的是，在協和式民主中，尊重少數，而非多數決，是主要的考慮。

其實，即便在沒有嚴重分歧的社會裡，過分強調多數決，也仍可能會有多數暴力的問題。就像在古希臘城邦所實施的直接民主裡，多數人可以透過投票將他人放逐，理由只是他比別人優秀。<sup>⑪</sup>這種將民意絕對化，即所謂民粹主義（populism）的作法，常易演成多數暴力的問題。<sup>⑫</sup>

相反的，在現今的代議民主中，其所強調者，不僅在主權在民，更在透過種種制度設計，不但防阻少數人對多數人橫征暴斂，也避免多數人對少數人予取予求。這類制度設計，一言以蔽之，就是分權制衡。所謂分權制衡，有狹義的，也有廣義的；有正式的，也有非正式的。從狹義到廣義，有同一層級內政府各部門（如行政、立法、司法等部門，或議會內之兩院）間之分權制衡，有不同層級之政府（如中央與地方）間之分權制衡，甚且有透過選舉而來的非常廣義的分權制衡——選民有人事權而選任官員或代表有政策權。上述各類分權制衡都是比較正式的，除此之外，還有許多非正式的分權制衡，如政黨、利益團體、大眾傳播媒體等所扮演的牽制性角色，都可算是這一類。

當然，僅依靠這些制度設計或許還不夠，因為這些機制很可能會表現出共同的「偏見」。例如，在有明顯分歧的社會中，居人口多數的群體很可能會控制每一類機制。如此一來，保障各群體（不論多數或少數）免受迫害，便未必得以落實。因此，在現代民主國家中，一切都要回歸到法，尤其是作為國家根本大法的憲法。在法的規範下，老百姓的自由權利可以得到比較充分的保障，而且透過法治，現今的代議民主終能解決希臘城邦的直接民主所難以解決的多數暴力的問題。從這個角度看，代議民主有其一定的優越性，這不是直接民主所能比擬的。<sup>⑬</sup>

註⑩ 見*ibid.*, *passim*. 有興趣的讀者，也請參閱謝復生，「協和式民主政治理論之檢討」，《政治學報》，第十一期，民國七十一年十二月，頁六一～八四。

註⑪ 見Giovanni Sartori, *The Theory of Democracy Revisited* (Chatham, N.J.: Chatham House, 1987), p. 285. 實際上，在現代世界裡，也不乏類似的例子。譬如，在一九六四年，美國加州的民眾曾針對議會所通過的禁止在房屋買賣中有種族歧視的法案進行投票，結果加州州民竟然以不小的比例否決了議會所通過的反歧視法案。見David B. Magleby, "Direct Legislation in the American States," in Butler and Ranney, *Referendums Around the World*, op. cit., pp. 222~223.

註⑫ 實際上，許多早年的政治思想家，如麥迪遜、托克維爾、小彌爾等，都曾對民主政治中多數暴力的問題，多所闡述。誠如著名的政治學者薩脫里（Giovanni Sartori）所言，在獨裁社會裡，我們當然要談少數暴力的問題，但一旦有了民主，問題就變成多數暴力而非少數暴力了。見Sartori, *op. cit.*, p. 136.

註⑬ *Ibid.*, ch. 10.

其實，就算前述多數暴力的問題不存在，直接民主所強調的民意表達的看法，其實也是問題重重的。關於這一點，我們可以從亞羅定理（Arrow's Theorem）來加以說明。<sup>⑭</sup>

假定目前社會內部有三群人，沒有那一群居多數。對於三個選項a，b，c而言，三群人的偏好如下：

甲：aPb，bPc，且aPc；

乙：bPc，cPa，且bPa；

丙：cPa，aPb，且cPb。

假若現在決定針對a和b進行公民投票，那麼，由於甲、丙兩群人都喜歡a多於b，只有乙喜歡b多於a，因此，投票結果是a贏b敗。設若現在決定改針對b、c進行投票，則因甲、乙兩群人皆喜b多於c，僅丙喜c多於b，故b打贏c。既然對社會整體而言，喜歡a多於b，又喜歡b多於c，則依據遞移性（transitivity）的原則，這個社會應喜歡a多於c才是。然而，當我們拿a、c來進行投票時，則會發現因為乙、丙兩群人均喜歡c多於a，只有甲喜歡a多於c，所以，投票的結果是c贏a。在這種情況下，我們實在不知道這個社會究竟喜歡a，還是b，還是c？若說他們喜歡a，他們喜歡c又多於a；若說他們喜歡c，他們喜歡b又多於c；若說他們喜歡b，他們喜歡a又多於b。因此，我們實在看不出他們究竟喜歡什麼。當然，透過投票的方式，總會有個結果出來，但這個結果實在很難代表什麼。這是著名的「投票的矛盾」（paradox of voting）的情形。經濟學家亞羅（Kenneth J. Arrow）曾證明「投票的矛盾」總是可能出現的。<sup>⑮</sup>

「投票的矛盾」所顯示的意義是，在類此情況中，任何一種投票結果的出現，都是任意的（arbitrary）：若係針對a與b進行投票，則a贏；若投票對象是b與c，則b贏；若議程上是a與c，則獲勝者又變成c。無論何者獲勝，都有一定的「偶然」的成份在內。這也就是說，公民投票所顯示的所謂民意，很可能不是那麼明確，因此，我們實不必對投票結果過度地予以神化。<sup>⑯</sup>

其實，以上所述，就是多年來有關民粹主義與自由主義（liberalism）間之爭議。從前者的角度來看，民意是無可取代的，然自後者之觀點視之，保障個人——無論其為多數或少數之一份子，是一個更根本的考量。現行的代議民主顯然著重後者，而非前者。

誠然，公民投票作為直接民主的一種機制，至少從主權在民的角度來說，有其一定的吸引力，但若堅持民主的基本價值在保障社會中每個人的自由權利，則如何防範

<sup>註⑭</sup> 有興趣的讀者，請參閱Kenneth J. Arrow, *Social Choice and Individual Values*, 2nd ed. ( New Haven, Conn.: Yale University Press, 1968 ).

<sup>註⑮</sup> *Ibid.*

<sup>註⑯</sup> 請參閱William H. Riker, *Liberalism Against Populism: A Confrontation Between the Theory of Democracy and the Theory of Social Choice* ( San Francisco: W. H. Freeman, 1982 )；亦請參閱謝復生，「民主與民意」，民意，第一一六期，民國七十五年十月，頁五～一六。

公民投票的潛在問題，也值得我們正視。

## 肆、贊同或反對公民投票的其他理由

在有關公民投票的辯論中，無論贊成或反對，其所涉及者還有許許多不同的理由，儘管依我看來，前一節有關直接民主或代議民主孰優孰劣的論辯，才是最根本的。

就其他理由而論，至少從支持公民投票的一方視之，促進民眾的政治參與，也是很重要的一個考慮。對許多主張公民投票者而言，透過公民投票，應有助提高一般人對於公共事務的興趣與認知，並進而促進其參與，這對促成民眾的自我實現，對提昇民主政治的品質，應有正面意義。更且，人民並非全然無知的，尤其在教育水準提昇、資訊流通便捷的今天，人民應有更充分的能力，直接對法令或政策表達其意見。<sup>⑪</sup>

從另一個角度來看，公民投票代表一種參與的管道。如果社會裡有許多不滿的聲音，那麼，多一種參與的管道，對紓解不滿，總多少會有一些幫助，否則，不滿不斷累積，社會安定可能會受到影響。<sup>⑫</sup>

另外，當政府各部門間因故僵持不下，無法有效推動施政，或因政策涉及敏感事項，使政府官員或民意代表不願作出決定時，由人民透過公民投票的方式直接立法，當可有效解決僵局，使政務得以順利推展。依此而論，公民投票可以扮演一個潤滑劑的功能。<sup>⑬</sup>特別是在現行的民主社會中，利益團體的力量很大，政府有關部門常容易受到利益團體的牽絆；若能有效運用公民投票，可多少免除政府各部門過分受制於利益團體——尤其是立場偏狹的特殊利益團體——左右的困境。<sup>⑭</sup>

這些都是除了主權在民外常見的其他贊成公民投票的理由。就反對公民投票者而言，其理由，除了有關保障個人自由權利以外，也有幾項。例如，選任代表或官員的人數不多，又比較專業，他們可以在議會或其他場合，進行論辯、協商。透過這樣一種深思熟慮的過程，決策的品質可以得到比較大的保障。而在公民投票中，因為人數眾多，難有充分的論辯、協商的空間，使得決策的品質難免會受到影響。更且，一般人對於複雜的政策問題，本來就可能興趣不大，認知也可能不足，因此，若冒然實施公民投票，強迫老百姓非要作出決定不可，很容易會導致錯誤的決策。<sup>⑮</sup>

再者，若公民投票所涉及之議題，非常具有爭議性，一般人不但缺乏共識，而且又易以非常情緒性的態度，來看待這個議題，則公民投票非但不足以解決問題，可能

註<sup>⑪</sup> 有關參與式民主（participatory democracy）的主張，請參閱Carole Pateman, *Participation and Democratic Theory* ( Cambridge, U.K.: Cambridge University Press, 1970 ) 和Benjamin Barber, *Strong Democracy: Participatory Politics for a New Age* ( Berkeley, Calif.: University of California Press, 1984 ).

註<sup>⑫</sup> Cronin, *op. cit.*, p. 182.

註<sup>⑬</sup> Harlan Hahn and Sheldon Kamieniecki, *Referendum Voting: Social Status and Policy Preferences* ( New York: Greenwood Press, 1987 ), pp. 16~17.

註<sup>⑭</sup> Cronin. *op. cit.*, p. 183.

註<sup>⑮</sup> *Ibid.*

還會製造問題，在社會內部造成對立、不安。<sup>②</sup>

另外，儘管如前所述，在政府各部門間形成僵局或政府因事涉敏感不願作出決定時，公民投票可以扮演紓解僵局的角色。但有人也擔憂，這亦可能造成惡性循環，使政府在面對爭議性案件時，更不願做出明確決定，而將案子推給一般民眾，致形成行政或立法怠惰的情形。<sup>③</sup>至於公民投票可藉以牽制利益團體的看法，也有人認為，從各國經驗來看，情況剛好相反，公民投票不但不能有效制約利益團體，反常淪為少數財務良好、有動員能力的利益團體的工具，迫使人們必須對其所關切之問題作出反應。這對民主政治之運作，多少會有一些不良影響。<sup>④</sup>

同時，從技術層面來說，公民投票往往只能針對一個議題的正反兩個立場，作是或否的選擇，實在太過簡化。事實上，在當前的環境裡，我們所遭遇的問題多非常複雜，其中可供選擇的方案常遠多於二。從這個角度來看，公民投票並非適宜之決策或立法之工具。<sup>⑤</sup>

由上述種種論辯，可以看出，公民投票確是頗富爭議性的。這也是為什麼絕大多數民主國家都不常採用這個制度的原因，甚且還有一些民主國家根本沒有公民投票的設置。不過，從各國實況看來，大家也不是那麼排斥公民投票。對大多數民主國家來講，公民投票偶而還是會被採行。基本上，在這些國家裡，公民投票是用來作為補充代議民主，而非用以取而代之的機制。<sup>⑥</sup>這確是比較穩健、持平的態度與作法。

## 伍、結論

綜上所述，我們知道，代議民主在保障老百姓——不論其屬多數或少數群體——的自由權利方面，確有其優點，不是直接民主所能相比擬的。尤其，在社會內部有分歧的情況下，過度強調直接民主，對社會整體的穩定，可能會有不良的影響。從這個角度來說，公民投票作為一種直接民主的機制，有其潛在的問題。然而，這樣的說法並非排斥公民投票，而是在提醒大家，公民投票雖有其可欲之處，但它終究不是萬靈丹，我們不應也不必將之過度神化。對多數民主國家而言，公民投票基本上是用以補充代議民主之不足，而非用以取而代之的工具。或許這才是一種比較穩妥的態度與作法。

有一點必須在此一提的是，在前述討論中，我談的是一個「純粹」的公民投票制度：老百姓針對政事直接進行投票，那個選項得票數較多就脫穎而出。無疑地，我們也可把這樣一種「純粹」的公民投票制度，作一些修正，使之更能契合現行民主所強

註<sup>②</sup> *Ibid.*

註<sup>③</sup> Joseph F. Zimmerman, *Participatory Democracy: Populism Revived* ( New York: Praeger, 1986 ), p. 57.

註<sup>④</sup> Hahn and Kamieniecki. *op. cit.*, pp. 20, 22~23.

註<sup>⑤</sup> Zimmerman, *op. cit.*, pp. 57and 94.

註<sup>⑥</sup> Butler and Ranney, *Referendums Around the World*, *op. cit.*, pp. 13~17.

調之保障自由權利之觀點。例如，我們可以針對特定議題，特別是會影響少數族群權益的議題，設定較高之通過門檻，或要求少數族群也必須要有一定數額以上之支持才算通過，或是賦與司法部門更大的彈性空間，來決定公投的結果是否合於更高層次法律之規範。若能如此，前述「純粹」的公民投票所可能肇致的危險，就可有效降低。

總而言之，民主政治不但強調服從多數，也強調尊重少數，但是，服從多數易，尊重少數難。現代的代議民主透過憲政主義，在相當程度上，解決了這個希臘城邦的直接民主所無法解決的難題。這也就是說，透過憲法的規範，一方面保障多數免受少數或甚至只是幾個個人的迫害，一方面也保護少數免遭多數的欺凌。因此，多數所代表的民意並不是絕對的真理；如果多數的民意違背了憲政的精神，它是無效的。在這樣的前提下，公民投票作為直接民主的工具，也不是神聖不可侵犯的。我們不反對公民投票，但也不必過分地神化它。

\*

\*

\*

