

本文章已註冊DOI數位物件識別碼

► 從直接與間接民權的角度檢視瑞士與法國的公民投票制度

Referendum in Switzerland and France: Direct and Indirect Approaches to Democracy

doi:10.30390/ISC.200002_39(2).0005

問題與研究, 39(2), 2000

Issues & Studies, 39(2), 2000

作者/Author : 湯紹成(Shao-Cheng Tang)

頁數/Page : 67-78

出版日期/Publication Date : 2000/02

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.200002_39\(2\).0005](http://dx.doi.org/10.30390/ISC.200002_39(2).0005)



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>

請往下捲動至下一頁，開始閱讀本篇文獻

PLEASE SCROLL DOWN FOR ARTICLE

從直接與間接民權的角度檢視 瑞士與法國的公民投票制度

湯 紹 成

(國立政治大學國際關係研究中心
第一研究所副研究員)

摘要

公民投票原本是一種直接民權的表達方式，其發展至今，則各國均以不同的程度與代議士的民主方式相互為用。而盧梭直接民權的主張，以及霍布斯與洛克所提出的代議士民主制度，則為此兩種民主方式奠定了理論的基礎。

基於其特殊的高山地形，瑞士的公投制度，是一種由下而上經過長時間逐漸發展而成的制度，其直接民主的基礎極為堅實，統治者與被統治者合一的情況經常出現，公投也均由人民發動，且門檻也不高，因而使得瑞士成為當前世界實施公民投票最頻繁以及最為成功的國家，這對於瑞士的民主發展，貢獻良多。

法國也經歷了百餘年公民投票的發展，而形成後戴高樂時期公投的成熟展現。但是，從法國的發展經驗可知，公投多半成為統治者的工具，且統治者與被統治者的界線一直壁壘分明，公投的發動權，也多半屬於政府與國會議員，因而，在法國代議士的民主制度中，公投對於法國民主政治的影響相對比較小。

綜觀瑞士與法國公民投票的經驗可以得知，公民投票的立意良善，可以彌補不少代議政治的缺失，若處理得當，對於國家的存續與民主的發展，可謂貢獻良多。但是，要發揮公投這種正面的效果，必須有相當的條件予以配合，比如瑞士長年的直接民主傳統，否則，公投經由民粹的方式被濫用，將有形成獨裁的可能。

關鍵詞：瑞士公民投票、法國公民投票、盧梭、霍布斯、洛克、直接民權、間接民權、公投發動權、保障條款、排除條款

* * *

壹、前 言

歐洲民主先進國家在實施公民投票方面已有相當豐富的經驗，因此，本文將以瑞士與法國歷來實施的狀況為例，來分析公投對於這兩國民主發展所產生的效果。本文選擇上述兩國公民投票實例的原因，就是因為他們的發展迥異，而且對於各該國民主發展的影響也不同，甚具比較與參考的價值。本文將從直接民權與間接民權的角度切入，來檢視公投對於瑞士與法國民主制度所產生的影響。盧梭的直接民權主張，以及霍布斯與洛克所提倡的間接民權，對於此兩種民主方式的發展，貢獻良多。

此外，公投的發動權，則也是一個很具意義的指標。再者，由於公投的問題對於憲法本身將可能產生很大的影響，因此，修憲的原則問題與主題有相當關聯，也是一個值得注意的問題。衆所周知，公民投票的種類繁多，為便於研析起見，本文乃以宏觀的角度採取廣義的全國性公民投票為探討的重點，其中也包括創制與複決兩權的行使，至於公投的類別，本文從略。

貳、理論的差異

公民投票是一種直接民權的表達方式，依其發展而論，最早可溯及希臘城邦國，以及古羅馬平民（the plebs）組織在其階級內的投票，而中古世紀以後的瑞士，曾出現邦（Canton）對特定議題進行公民投票，大革命後的法國，也出現對於憲法的公民投票。至於討論直接與間接民主的政治理論，則遠自亞里斯多德，經霍布斯、洛克與盧梭、馬克思與韋伯直到本世紀的國家理論家。^①

民主是人民行使主權，而主權概念的發展，必須回溯到十六世紀法國哲學家布丹（Jean Bodin, 1529~1596）。^②直至現代，在全球化（globalization）發展的影響之下，使得國家基於共同的經貿或安全等利益，時常不同程度地主動或被動讓渡其主權，歐洲聯盟這種超國家（supranational）的特質，就是最好的例子。此外，國際條約的約束力，教會的力量與共同維護生態環境的意願等等因素，使得國家對於主權的行使，處處受到箝制。^③雖然如此，國家主權的讓渡也多半還是出於國家的自主意願，因此，一般而言，主權國家還是擁有絕大部分的主權。

註① David Bulter and Austin Ranney, "practice," idem, eds., *Referendums Around the World: The Growing Use of Direct Democracy* (Washington, D.C.: The AEI Press, 1994), p. 12.

註② Alexander Schwan, "Politische Theorie des Rationalismus und der Aufklaerung," in Hans-Joachim Lieber, *Politische Theorie von der Antike bis zur Gegenwart* (Bonn: Bundeszentrale fuer politische Bildung, 1993), pp. 168~177.

註③ Panayiotis Ifestos, *European Political Cooperation, Towards a Framework of Supranational Diplomacy?* (Aldershot: Avebury, 1987), pp. 117~118; Abram Chayes and Antonia Handler Chayes, *The New Sovereignty: Compliance with International Regulatory Agreements* (London: Havard University Press, 1998) pp. 27~28, 123~124.

由此可知，國家在其管轄權的範圍之內，對其國民仍擁有完全且唯一的合法權力，去制訂和執行法律。在每一個主權國家裡，政策的最終執行權還是屬於政府。在民主國家，權力歸屬於人民，而不只是由一個人或少部分人所獨享，^④但是行使主權的方式，則有直接民主與間接的代議式民主的差異。

十八世紀的法國思想家盧梭（Jean-Jacques Rousseau, 1712~1778），承續了古希臘的對於公民權的重視，他提出了「總意志」（Volonte General）的概念，亦即「主權即是總意志的運用」。^⑤盧梭認為，主權具有的權力是至高絕對的。主權之所以絕對至高，是因為「總意志永遠是公正的，是為公益的。」所以它不會有錯誤，故凡對主權的限制拘束均屬不當，主權唯一的限制是，主權體不能以無益於社會的負擔，強加在人民的身上。

主權的另一項特性是不可轉讓、不可分割，具有其完整性。所謂不能轉讓，是表示主權必須永遠在於人民全體，猶如人之己身不得轉賣，而且主權是藉由總意志之決定而表現，總意志必賴全民意志表決而後定，而意志是不能轉讓的。盧梭期盼每個人把所有的權力交給全體，而接受總意志的最高指揮，使每個人成為全體不可分的部分。獨立的個體，經由總意志的引力而結合成一個整體，如此才成為一個國家，而且使此一國家有了生機、靈魂與人格，然後這個國家才能行動起來，發生作用。^⑥

此外，當國家行為有賴總意志決定時，盧梭認為首要的條件就是全民參與。總意志的決定，必須由全體國民參與，因為，總意志是決定公共全體的事務，是關係到每個國民的事，絕不能假手代表。因此，盧梭極力反對代議制度。他認為主權是總意志的運用，所以永遠不能讓渡，主權體是一個集體，不能由他人代表。權力是可以轉讓，但是意志是不能轉讓的。他認為所謂人民的代表實在並非為代表，亦不能代表人民，只是人民所委任的人員而已，不能作任何確定的行為，就算他們所做出的決定，也必定會扭曲民意。

由此可知，盧梭直接民權理論的特色，就是原則上將統治者與被統治者視為一體，政府居於人民與主權體之間，擔任中介的角色，政府與主全體的關係並非基於契約，而是聘僱與委任的關係，主權體隨時可以限制政府的行為。由此可知，這種主張也為當今的公民投票，提供了一個很好的理論基礎。

與盧梭的直接民權理論相對的，可以參考霍布斯（Thomas Hobbes, 1588~1679）與洛克（John Locke, 1672~1740）有關於主權與國家的看法。^⑦霍布斯認為，基於人性本惡的特質，自然的社會是一種人與人之間的戰爭狀態。因而，人們為求自保與生

註④ J. G. Starke, *Introduction to International Law* (London: Butterworths, 1989, 10th Edition), pp. 100~107; Kunt Ipsen, *Voelkerrecht* (Muenchen: C. H. Beck, 1990), pp. 36, 57~58.

註⑤ 讓·雅克·盧梭著，何兆武譯，《社會契約論》（台北：唐山，民國76年），頁47~50；Alexander Schwan, *op. cit.*, pp. 219~229.

註⑥ 逸扶東，《西洋政治思想史》（台北：三民書局，民國83年），頁332。

註⑦ Schwan, *op. cit.*, pp. 190~205; David Held, *Political Theory and the Modern State: Essays on State, Power and Democracy* (Stanford: Stanford University Press, 1989), pp. 214~242.

存，則必須將其權利賦予一個人或一個集團，使其擁有絕對最高的權力，而人們則必須服從其領導，以便由他（們）來保護並促進百姓的生活發展。雖然這種方式可能會產生獨裁與暴君，但是，霍布斯認為，這還是比自然的戰爭狀態有利，人們別無其他選擇，必須接受事實。

相類似的，洛克也約百年後認為，人都有利己的私心，當人們生活在一起時，就難免會起爭執，為了確實保障其生命與財產的安全，他們就必須訂定契約進而組成國家，以便讓這個權力的主體，來維持國內的秩序以及抵禦外侮。因此，國家的組成是基於人民的同意，但是，倘若國家無法保障甚至侵犯人民的權利，人民就可以群起而推翻之，此乃與霍布斯主權絕對不得被侵犯的看法不同。

雖然霍布斯與洛克對於主權的見解有所差異，但最基本的是，二者均將統制者與被統治者予以區隔，而統治者的權力是源於人民，此乃君權神授向君權民授的演進，這也為日後代議民主的發展奠定了相當的基礎。

叁、瑞 士

基於歷史的原因以及其特殊多山的地理位置，早在十三世紀瑞士的各邦（Canton）以至於其鄉鎮，就都已經建立了極為深厚的民主與自治的基礎。各邦人民多半在數千人之譜，每年舉行一次所謂的邦民大會（Landgemeinde）來決定各邦的政策與法規，而初期形式的公民投票，也陸續于十五世紀在各邦開始實施。直至十九世紀初，瑞士首度舉行全國性公民投票，而日漸完成今日由鄉鎮以至邦與聯邦的直接民主制度。易言之，瑞士的這種公投制度，是一種由下往上經過長時間逐漸發展而成的制度，其直接民主的基礎極為堅實，因而使得瑞士成為當前世界實施公民投票的典範。^⑧

更進一步觀之，瑞士並未像其他歐洲國家經過工業革命的洗禮，至今許多傳統的農業型態仍然存在，因而傳統純樸的民族性依然可見。再者，在鄉鎮中，公有財產、共同使用以及協同合作的型式與工作方式，仍極為普遍，人民對於公共事務關心與積極參與的程度高，國家與人民一體化的觀念普遍被接受，此乃與盧梭的總意志理念十分接近，而有別於霍布斯與洛克所提倡的政府與人民二元化對立的契約制度。^⑨

另外值得注意的是，瑞士有四種語言以及天主教與基督教兩種宗教，其中德語的人口佔 3/4，其他還有法語佔 1/5 以及少數的義大利語人口。可是，經歷多次外來的威脅以及不同宗教族群與不同語言族群之間的衝突，瑞士人民已經產生了一種協合式融合（Consequentialism）與互利共生的公民精神，^⑩這使得他們在進行決策時，習慣上盡量以協商代替表決，而這種融合與共生的精神，每每超越了宗教與語言的差異。

註⑧ 李俊增，「論瑞士全國性公民投票」，《憲政時代》，第23卷4期（民國86年10月），頁58~80。Kris W. Kobach, *The Referendum: Direct Democracy in Switzerland*, Dartmouth (Aldershot: Brookfield etc., 1993), pp. 16~55。

註⑨ 李俊增，前引文，頁62~63。

註⑩ 李俊增，前引文，頁63~64。

換言之，若以宗教或語言的差異為手段，來達到某一個政治目的這種方式，已經比較不能為人們所接受。因此，瑞士人民具有一種強烈的內聚力與向心力，這對於瑞士的直接民主有相當的助益。

再從瑞士的政治制度來觀察，以便進一步了解瑞士公投的狀況。依照瑞士現行憲法的規定，瑞士是屬於聯邦制的國家，近年來聯邦的預算只佔總預算大約 1/3 左右，而且不斷在遞減，因此，其權力相當有限，相對的，各邦仍保留相當的權力。^⑪在這種情況之下，當各邦之間意見相左時，比如有關稅收額度的問題，公民投票就可以成為防止聯邦政府濫權最好的方法。換言之，瑞士的聯邦制度乃是促進其全國性公投發展的重要原因。而事實上，全國性的公民投票，則是各邦公投經驗的翻版，而也早在一八〇二年就開始實施，因而才能發揮目前的種種正面效果。

此外，瑞士的國會議員均為兼職人員，而且多數議員都在利益團體任職，並公開的以利益團體的代表自居，利益團體也是他們競選經費的主要來源。這種政經幾乎一體的現象，也是瑞士民主的一項特色。一般而言，歐洲民主國家的國會之中，也都有大企業等利益團體的代表，但是，在他們行使其議員職權時，也都要顧及其與利益團體的關係，以免落入與金權掛勾的口實。但是，瑞士的狀況大不相同，瑞士人民民性保守，並不以政經融合為杵。再者，負責執行的聯邦委員會乃由聯邦議會聯席會議選出，因此，行政與立法部門也是融合在一起，整個國家就像是一個大公司。在這種情況之下，公民投票也可說是唯一有效的制衡力量，其重要性就不言可喻了。

尤有進者，在經過長期的政黨競爭之後，瑞士曾於一九五九年完成了所謂的協合民主體制（Konkordanz Demokratie）。^⑫此協合政體乃由瑞士四大政黨共同組成的聯合政府所構成，自一九五九年至今，協合政體的政府平均囊括了約 70% 的選票與國會的席次，而其他的小黨的立場分歧，幾乎無法在國會發揮在野的制衡力量。再者，政黨的屬性與其對於黨籍議員的約束力，也受到公民投票很大的影響，國會議員們常因受制於公投的影響，而不顧政黨的約束，在議會中的表決，還是要以民意為依歸，因此，瑞士公投已有將取代其政黨制度的傾向。

此外，由於瑞士公民投票的門檻不高，依法案類型的不同，最少五萬人連署就可以發動。因此，公民投票可說是小黨的尚方寶劍，提供了在野小黨一個制衡的機會，以擴大他們的影響力，同時，利益團體藉公民投票而發揮的制衡力量，也日形重要。不但如此，由於瑞士傳統的協同主義的精神，也就是上述協商重於表決的特性，使得公投具有相當高的妥協性質，多數的執政黨都會盡量吸納不同的意見，以避免被人民的否決，因而可說，瑞士的立法與政策制定的過程，都是在公民投票的牽制與壓力下進行的。

在議題方面，有關於人民基本的權利與義務，其中包括納稅的額度與軍隊的問題，都可以用公民投票來決定，此乃有別於一般民主國家人民基本的權利與義務不得大幅

註⑪ Kobach, *op. cit.*, pp. 52~53.

註⑫ Kris W. Kobach, "Switzerland," in Bulter and Ranny, eds., *op. cit.*, pp. 132~134; Kobach, *op. cit.*, p. 47.

更動的慣例。設想若以大幅降稅為公投的議題，一般國家政府與民衆之間必定會產生相對的立場。由此可見，由瑞士直接民主的特質，也就是統治者與被統治者合為一體的現象，依然時常出現。此外，當瑞士國內發生重大事件時，比如嚴重的治安事件，公民投票就可以立刻做出因應的措施，如此也可以迅速化解百姓的憂慮。

總而言之，瑞士的公民投票制度有其七百餘年的發展背景，此乃由鄉鎮逐漸向上發展至聯邦，其直接民主的基礎堅實，統治者與被統治者合一的情況經常出現，因而，公民投票對於瑞士的政經發展產生了極大的助益。

肆、法 國

探討法國的狀況就必須回溯到十九世紀末期的法國大革命以及拿破崙時代。直至一九五八年法國第五共和建立為止的一百多年的時間當中，法國的政治制度一直在所謂的議會體制（*regime d'assemblee*）以及攝政團（*directoire*）體制之間擺盪。^⑬法國大革命結束後第一共和（1792~1804）成立沒有幾年，就被拿破崙的第一帝國（1804~1814）所取代，在拿破崙失敗以及王室復辟之後，第二共和（1848~1852）隨即又被其姪兒路易拿破崙篡位而建立第二帝國（1852~1870），在經過獨裁與戰爭之後，第三共和（1870~1940）才成立，而第四共和（1946~1958）乃是在第二次世界大戰之後才建立的。

法國大革命之後，主權在民的思想甚囂塵上，因而由人民普選產生了議會，上述的議會體制應運而生。基於當時法國的制憲先賢們對於專制政體的厭惡，都認為議會應當完全代表民意，對於議會權力的限制就等於對於民意的限制。同時，為了對抗王權，選舉只是國家的一種功能，而不是人民的權利，代議士不對選民負責而只對國家負責。因此，在這種國家主權的考量之下，普遍選舉沒有必要，同時，也根本沒有公民投票的空間。^⑭

因此，雖然在法國一七九三年六月的憲法中制定了法國第一個公民投票的制度，也就是基於主權在民的原則，議會只有法律的建議權，而法律的制訂權則是由人民直接行使，這也就是盧梭直接民權理念的具體實踐。^⑮但是，議會名義上代表民意，事實上，實際有資格的選民有限，這與現代的普選相去甚遠，民意的基礎薄弱。所以，這也應驗了盧梭所說，人們在選舉前有自由，但是在選舉後就變成議會的奴隸了。

相對的，在這一段時間當中，當獨裁者掌權時，也就是行政權與立法權分開而甚

^⑬ Vernon Bogdanor, "Western Europe," in David Butler & Austin Ranney, ed., *Referendums Around the World: The Growing Use of Direct Democracy* (Washington D. C.: The AEI Press, 1994), pp. 47~48; 陳淳文，「法國公民投票制度簡述」，憲政時代，第21卷4期（民國85年4月），頁85~109。

^⑭ Vernon Bogdanor, *op. cit.*, p. 47; Maurice Duverger, *Constitutions et Documents politiques* (Paris, Presses Universitaires de France, 1981), pp. 70~79; 姚志剛，「法國第五共和總統的角色」，姚志剛等著，法國第五共和的憲政運作（台北：國策中心，民國85年），頁5。

^⑮ 陳淳文，前引文，頁89~90。

至相互對峙時，獨裁者亟需人民的支持，以便控制立法部門進而達到獨裁的目的，因此，公民投票反倒成為強化其合法性最佳的工具。^⑯早在第一共和末期，拿破崙一世就曾三度以公民投票來達到他建立世襲帝制的目的。同樣的，路易拿破崙也在第二共和末期，兩度以公民投票的方式，來達到通過憲法以及建立帝制的目的。有鑑於此，第三共和的憲法則也再度強調了國會至高無上權力的原則，由議會完全代表民意，因而再度抹殺了公民投票。由此可見，當時的公民投票都是獨裁者基於主權在民的原則，以極為有限的民意基礎來濫用直接民主，以求進一步達到他們獨裁專政的目的。

第四共和的情況則有所不同。當一九四〇年德軍占領巴黎，貝當（Pétain）元帥所領導的維琪（Vichy）政府投降並成為德軍的傀儡，而戴高樂則在海外領導組成流亡的臨時政府「自由法國」（France Libre），同時他並否認維琪政府的合法性。^⑰戰後，戴高樂的臨時政府受到盟軍的承認，但是缺乏合法性。因此，一九四六年的公民投票（複決憲法）再度發揮了功能，^⑱不但終止了第三共和也建立了法國第四共和。

雖然如此，第四共和的體制並無很大的改變，行政權還是受到立法權的控制。但值得注意的是，此次的公投才真正符合了普遍與平等的原則。因此，人民主權的理念也就經由全民的公投，而逐漸與議會所代表的國家主權的理念分開，這也為直接民權與代議制度並行的法國第五共和奠定了基礎。第四共和的憲法第三條第三項則規定：人民得以選舉代議士以及複決的方式處理憲法事宜，可略窺其梗概。

但是，當時法國的局勢動盪不安，國內內閣更替頻繁，境外非洲殖民地要求獨立的聲浪高漲，因此，法國人民殷切盼望強人領導以撥亂反正。在這種情況之下，抗德英雄戴高樂假其二次大戰期間的雄風，銜命組閣，並起草以加強總統權力為訴求的新憲法，然後再經過公民投票予以認可，同時也為第五共和催生。在此，戴高樂也為法國立下了一個先例，往後的憲法都必須經過公民複決，因而，公民投票的影響力日增，其效果也發揮得淋漓盡致。^⑲

上述直接民權與代議制度並行的制度，就更廣泛地納入了法國當前的第五共和的憲法中，該憲法第3條第1項就規定：「國家主權屬於全體國民，經由代議士及公民複決的方式行使之。」這裡有別於第四共和的憲法規定則是，現在公民複決的範圍已不侷限於修改憲法了，而囊括了所有與國家主權有關的事務。該憲法第11條更明白規定，依照政府或國會的建議，總統得將有關公權組織、國家經濟或社會的相關法律草案，或有關國際條約之批准，提交公民複決。另外，該憲法第89條有關憲法的修改，也有複決的規定。由此可見，公民投票在第五共和憲法當中占了相當重要的地位。

註⑯ Georges Burdeau, Francis Hamon, and Michel Troper, *Droit Constitutionnel* (Paris: Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence, 1993, 23 edition), pp. 302~307, 319.

註⑰ Paul Courtier, *La Quatrième République* (Paris: Presses Universitaires de France, 1979), pp. 7~13; Burdeau, Hamon, and Troper, *Droit Constitutionnel*, p. 359.

註⑱ Paul Courtier, *La Quatrième République*, pp. 12~13; 周榮耀，戴高樂評傳（北京：東方出版社，1994），頁156~157。

註⑲ Venon Bogdanor, *op. cit.*, pp. 48~49.

綜觀延續至今的第五共和時期，法國總共實行了七次公民投票，這可分為戴高樂總統時期與後戴高樂時期來分析，因為其性質有很大的區別。^①當一九五八年第五共和憲法制定後以及戴高樂順利當選第五共和第一任總統時，法國動盪的政局未見改善。有鑑於此，戴高樂總統就連續於一九六一年與一九六二年，依照憲法第11條有關公權組織影響現行制度的規定，兩次以公民投票的方式，不但順利的解決了阿爾及利亞的問題，同時也讓人民表達了對於戴高樂的信任。因此，公投的結果使得戴高樂的聲望如日中天。

夾著這種威望，戴高樂再度更明顯地行走於憲法邊緣，他不依照憲法第89條有關正常修憲的規定，再度直接以第11條公權組織影響現行制度為由，舉行公民投票，將總統間接選舉的方式修改為全民直選。這主要是因為前者必須經過一個冗長討論的過程，而公民投票則只要由總統提出即可。同時，他更以其總統的權位與公投的結果掛勾，企圖影響公投的結果，若公投的結果是否定的，他將辭去總統的職位。雖然戴高樂在此次（一九六二年十月）的公民投票中獲得大勝，他的民間聲望大增，總統的權力也大幅擴張，已達駕臨法國體制中的三權之上的地步，但是，他的這項做法也引起了很大的憲政爭議。^②

一九六八年法國發生學生危機，戴高樂同樣的以憲法第11條的理由與方式，提出改革省級機構以及參議院組織的一項複雜法案的公民投票，以應付危機與提高自己的聲望，並且再度以其總統的職位作為賭注。^③可是，這次他並未得到人民的認同，戴高樂因而辭去總統職位。

綜上所述，在戴高樂時期，公民投票的機制順利的解決了法國內外的危機，對於鞏固法國第五共和的憲政體制產生了巨大的作用。更進一步觀之，戴高樂時期公投的經驗當中，個人的因素十分重要。沒有戴氏的個人威望，他不可能達到鞏固體制的目的，但是，也就是由於戴高樂崇高的威望，經由公投而擴大總統權力之後，制衡的力量減弱，他險些把法國帶入獨裁的體制。因此，此時期的公民投票猶如一把兩面刃，必須審慎運用，才能獲得正面的效果。

在戴高樂之後至今的四位總統時期，只有龐畢度（1972）與密特朗（1988與1992）兩位總統一共實施過三次公投，與戴高樂時期相比，其頻繁度已降低許多。以這三次公民投票的內容來分析，其中一九七二與一九九二年的兩次公投都是與歐洲共同體有關，而一九八八年的公投則是法國海外屬地新加勒多尼亞（Nouvelle Caledonie）的住民自決案。

首先必須指出的也是與以往不同的，兩位總統都不將公投的結果與其個人的進退掛勾。這主要說明，總統已不需要假公投自重，而只需要獲得短期的政治利益。以一九七二年的公投來看，其議題為是否同意英國、愛爾蘭與丹麥加入歐洲共同體。當時

^{註①} Venon Bogdanor, *op. cit.*, pp. 56~61; 張台麟，法國總統的權力（台北：志一，民國84年），頁98~114。

^{註②} 限於篇幅，本文無法詳細討論此一憲政爭議，請參閱：張台麟，法國總統的權力，頁75~83; Burdeau, Hamon, and Troper, *Droit Constitutionnel*, pp. 439~443; Venon Bogdanor, *op. cit.*, pp. 50~53.

^{註③} 周榮耀，戴高樂評傳，頁282~290。

因為龐畢度總統為戴高樂總統的支持者與接班人，而戴氏乃最反對英國加入歐體，同時為了轉移國人對於龐畢度施政不滿的程度，並以此分化在野的左派陣營，才提出此次的公民投票。這次公投的性質，與一九九二年對於加入歐洲聯盟（European Union）的馬斯垂克條約（Maastricht Treaty）的複決案十分類似，都是有關條約的批准案，而其原因也十分雷同，其中包括正反兩方的意見相當，以及提高總統本人的聲望與打擊在野黨等等。另外有關於一九九二年海外省新加勒多尼亞自決的問題，則更為單純，這只是順應當地人民自決的要求，再者，這個問題與法國本地人民利益的關聯性不大，執政者只想藉解決一個棘手問題來獲得民眾的支持。

察考這幾次公投的原因，不外乎因為法國的政黨政治已經建立，而且總統權力也已大幅擴張，雖然會發生所謂的左右共治（cohabitation）的情況，²²但總括而言，法國的憲政體制已趨於穩定，再加上海外殖民地的困擾也大致解決，因此，上述人民對於強人的企求與總統個人博取民眾支持等等因素的重要性，則相對減低。易言之，在法國這種尚稱穩定的制度當中，公民投票的政治性以及其重要性降低，而其功能性則相對提高，對於棘手的政治問題，提供了一個妥善解決的方法。

綜觀法國公投的經驗，可說是一個由濫用而趨於成熟的發展過程。直至第四共和時期為止，公民投票多半是獨裁者假直接民權之名，行鞏固其權勢之實，造成人民對於公投的反感。第四共和時期因戰亂的原因，公民投票發揮了繼往開來的功效，對於法國的存續與民主發展，貢獻良多。之後，戴高樂假其個人的威望，以公投而穩定法國的憲政制度，功不可沒，但後來他矯枉過正，也引起人民對於公投的爭議。直至後戴高樂時期，公民投票才步入成熟期，民粹型個人因素的重要性降低，公投的正面效果得以發揮。由此可知，公民投票有其必備的發展過程與條件，否則，公投被濫用的可能性高。

伍、憲法的修改問題

由於公民投票有改變現行憲法與國家體制的可能，為維護國家體制的正常運作，是否有必要限制修憲的範圍？易言之，是否在憲法中規定，特定的條文不得更改？因此，公民投票乃與憲法的修改方式有相當的關聯，頗具參考價值。

考察各國憲法的規定，有關憲法的修改方式有三種，一種是有限制的修改，另一種則是無限制的修改，還有一種則是一字不提。所謂有限制的修改，就是在憲法中明文規定，該憲法的某些條文不得更動。以法國第五共和憲法為例，²³第 89 條第 4 項規定：「國家領土完整遭受危險時，不得從事修憲或繼續進行。」這主要是為了避免如同一九四〇年貝當元帥在德軍占領的狀況下修憲。同條第 5 項則規定：「政府之共和政體不得作為修憲議題。」此規定乃源於一九四六年的第四共和憲法第 95 條，其主要

²² 劉嘉寧，法國憲政共治之研究（台北：台灣商務，民國 79 年），頁 91~188。

²³ Burdeau, Hamon, and Troper, *Droit Constitutionnel*, pp. 436~443；陳淳文，「法國公民投票制度簡述」，頁 95。

原因就是以鞏固法國式的共和政府的體制，來防止拿破崙帝制的重演。

此外，希臘與義大利憲法也有保障共和國政體不得被修改的規定；而西班牙憲法則規定在戰時與國家陷入緊急狀態時，不得修憲；比利時憲法則也有戰時不得修憲，以及保障國王的權力與繼承條件不得變更等類似的規定，^②而這些規定也都有其各國不同的歷史背景。

再探討西德一九四九年基本法第79條第3項的規定：^③「基本法之修正案，凡影響聯邦之體制、各邦共同參與立法或第一條與第二十條之基本原則者，不得成立。」進一步分析此一條文的內容，其主要目的也就是要維護聯邦的體制，保障各邦在聯邦中的地位。而基本法第一條的內容則為保障人性尊嚴的原則，第79條則以聯邦制的國體以及人民對於獨裁政體的反抗權為主要內容。

這兩條的規定，也都是基於德國的納粹黨曾以專制極權的手法，在二次大戰期間殘害了無數的人權，造成德國本身以及其鄰近國家重大的傷亡。為避免上述悲慘的歷史重演，除了當時德國的制憲先賢以外，還包括占領德國的盟軍在內，都希望將造成悲劇的原因根本予以根除。

由上述各國的例子可以得知，修憲者的權力並不是沒有限制的，他們還必須受到憲法的制約，這也就是與制憲者的最大區別，因為制憲的權力是所謂的原始權（Urrecht），包括公民投票在內，它只可能受到自然法（Naturrecht）的制約。而這種解釋，也都是因為這些國家經歷過嚴重的浩劫之後的教訓。

再以瑞士憲法第118條觀之：「聯邦憲法得於任何時間作部分或全部之修改。」考其原因，此乃不外乎瑞士自一八一五年的維也納會議承認其獨立與中立的要求以來，各方都信守承諾，並未對瑞士造成外在的威脅，瑞士政府與人民也不會因極權擴張的野心，而造成其鄰國的不安。因此，瑞士制憲先賢在一八七四年制憲時，就採取所謂的無限制說的方式。另外，還有許多國家的憲法對於其修改方式，則並無任何限制或不限制的規定，丹麥、匈牙利、波蘭、芬蘭、荷蘭與我國的憲法就是很好的例子。^④

最後，上述有限制的憲法修正方式，也是一個具有爭議性的問題。以西德基本法第一條第一項為例，「人的尊嚴不可褻瀆（unantastbar），尊重及保護此尊嚴為所有國家機關之義務。」若以規範邏輯的角度來分析，既然條文中已規定人的尊嚴是不可褻瀆，自然不得任意更改，否則人性的尊嚴缺乏保障。相反的，從修憲的技術層面來看，若先將第79條修改或廢止，受到保障的第一條當然也會面臨被修正的命運。由此觀之，這種限制只是增加一道修正的手續，對於此一憲法的規定是沒有絕對保障的。

^{註②} 新編世界各國憲法大全，第二冊，歐洲與非洲國家（台北：國民大會秘書處，民國85年5月），頁134、190、268、416。

^{註③} Karl-Heinz Seifert and Dieter Hoemig, Hrsg., *Grundgesetz fuer die Bundesrepublik Deutschland* (Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft, 1982), pp. 350~353.

^{註④} 新編世界各國憲法大全，第二冊，歐洲與非洲國家，頁152、203~223、316、334、386~387。

陸、結 論

綜上所述，以瑞士與法國公民投票發展的過程觀之，公投的立意良善，毋庸置疑，不但可以反映民意，同時還可以彌補代議政治的缺陷。可是，要達到這個目的，還必須有許多配套的條件，瑞士長久的直接民主傳統以及法國後戴高樂時期成熟的民主展現，就是最重要的條件之一。如果缺乏這些配套條件，而逕行以公民投票來解決政治爭議問題，造成爭議的惡化或者民粹主義惡果的可能性不可排除，法國第三共和以前與戴高樂執政初期的經驗就是最好的參考。

因此，公民投票絕對不是解決政治紛爭的萬靈丹，必須謹慎處理，才能發揮其正面的效果。再者，德國與法國憲法中的相關規定，其中包括人權與國家體制的保障等等，十分值得參考，如此，公民投票將不至於危害現存的體制。

再以公投動議權的問題觀之，一般而言，動議可由人民或總統、內閣與國會等三個機關提出。若由人民發動，則主要的對象是政府機關，多半是針對內閣與議會。而政府機關所發動的公投，則主要是尋求人民對於重大爭議問題的仲裁。瑞士傾向由人民發動，直接民權的特色較強，而法國則多半由政府或國會發動，因而公投對於法國民主政治的影響相對比較小。

* * *

(收件：88年1月25日，修正：89年2月18日，再修正：89年3月20日，接受：89年3月24日)

Referendum in Switzerland and France: Direct and Indirect Approaches to Democracy

Shaocheng Tang

Abstract

The referendum is a part of direct democracy which functions along with any system of representative democracy. The theoretical fundaments of these types of democracy are Rousseau's idea of direct democracy and the representative democratic system advocated by Hobbes and Locke.

Due to its special mountainous location, Switzerland has a long history of experience with the referendum. The government and the governed are often the same and the referendum is usually initiated by the people. Thus the referendum is an easily-used political tool. Therefore Switzerland can be treated as model of direct democracy and the referendum's contribution to Swiss democracy has been remarkable.

In France, the plebiscite has become mature in the post-de Gaulle era thanks to its hundred-year long development. The plebiscite is a tool of the government and the line between governor and governed is always clear. Not the people but the government or parliament is the initiator of plebiscite. Therefore the plebiscite has contributed relatively less to France's democratic development.

The experiences of Switzerland and France show that the referendum practice can make up for deficits in their parliamentary systems. Under the proper conditions – as in Switzerland – the referendum can be beneficial to democratic development. In other cases, the abuse of referendum through populist means can lead to dictatorship.

Keywords : referendum in Switzerland; plebiscite in France; Rousseau; Hobbes; Locke; direct democracy; representative democracy; the right to initiate referendum; protection clause; elimination clause