

本文章已註冊DOI數位物件識別碼

▶ 瑞士的公民投票：理論與實踐

Referendums in Switzerland: Theory and Practice

doi:10.30390/ISC.199609_35(9).0004

問題與研究, 35(9), 1996

Issues & Studies, 35(9), 1996

作者/Author：張台麟(Tai-Lin Chang)

頁數/Page：39-48

出版日期/Publication Date：1996/09

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.199609_35\(9\).0004](http://dx.doi.org/10.30390/ISC.199609_35(9).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>

請往下捲動至下一頁，開始閱讀本篇文獻

PLEASE SCROLL DOWN FOR ARTICLE



瑞士的公民投票：理論與實踐

張 台 麟

(政治大學國際關係研究中心研究員)

摘 要

如衆所週知，瑞士實施直接民主的經驗是相當久遠與豐富。根據統計，自十六世紀以來，民主國家共施行了約八百次的公民投票，而其中一半以上是在瑞士實施。基本上，瑞士的公民投票可區分為強制性的公民投票、非強制性的公民投票、以及創制權的行使三種類型。本文除就瑞士公民投票的發展沿革及法律規範予以探討之外，並就其實施的經驗及利弊得失做一評估。

關鍵詞：公民投票、瑞士、直接民主、選舉

* * *

壹、前 言

瑞士聯邦現由二十個邦及六個小邦所組成。瑞士聯邦早在十三世紀就已合併建立國家，且實施直接民主的經驗也相當久遠與豐富。根據一項研究統計指出，自十六世紀以來，民主國家共施行了約八百次的公民投票，而其中有將近四百次以上的公民投票是在瑞士一個國家所實施。^①因此，瑞士的公民投票制度是有相當參考的價值。近年來，隨著我國民主政治快速發展的結果，公民投票作法逐漸被重視，不僅已有地方政府開始實施，立法院中亦有若干委員提出「公民投票法草案」之審議，而社會上下也就此一議題做出仁智互見的廣泛討論。本文首先將就瑞士公民投票發展沿革、法律依據與規範加以探討，而後再就其實施的經驗及議題加以分析，最後並就其施行的利弊得失做一評估。作者希望透過此項研究而能對我國未來制訂「公民投票法」中有所助益。

貳、聯邦成立的歷史沿革

一二九一年八月一日，現今瑞士中部的三個邦，Unterwald、Uri以及Schwyz

註① 參閱Austin Ranney, "Référendum et démocratie," *Pouvoir* (Paris), No. 77 (Avril 1996), pp. 7~19.

爲了對抗神聖羅馬帝國哈布斯堡（Habsbourg）王朝而簽署了一項軍事互助聯盟，是爲瑞士邦聯之肇始。十四世紀中期又有Luzerne、Zurich、Glaris、Zoug以及Berne等邦的加入。十五世紀末到十六世紀初，Fribourg、Soleure、Bale、Schaffouse、以及Appenzell五個邦也先後加入。一六四八年，西發里亞條約（Traité de Westphalie）除了結束三十年戰爭之外，也同時承認瑞士的獨立地位。十九世紀初則又有Saint-Gall、les Grisons、Argovie、Thurgovie、Le Tessin、Vaud、Le Valais、Neuchatel、及Genève等邦的加入，邦聯的成員也大致底定。

一七九八年四月，法國拿破崙一世（Napoléon Ier）出兵占領瑞士並將其改爲瑞士共和國。一八〇三年，拿破崙一世恢復其原邦聯之政體，但仍受法國的管轄。一八一五年的維也納會議中，一方面承認瑞士既有的疆界，同時也確定瑞士永久中立國之國際地位。一八四八年九月十二日，第一部憲法制訂並開始實施，一八七四年修憲後沿用迄今。

瑞士是一個多民族，多語言，多文化的國家。憲法中不但認同瑞士境內的四種語言，德語、法語、義大利語、羅曼語，同時也確認德語、法語、義大利語三者爲瑞士的官方正式語言。此外，各邦也可自行規定所使用的正式語言。一九六五年，聯邦法院更提出了一項語言自由的原則，也就是說，瑞士人民有權使用前四項語言之一爲母語向聯邦政府或公共機關交涉。

叁、公民投票的發展與演變

瑞士各邦實施直接民主的經驗相當的久遠。早在十三世紀到十六世紀的這段期間，有些邦的重大事務就需經由「邦民大會」（Landsgemeinde）來議決。至於聯邦的共同事務，如司法、國防及外交等則有「議會」（Tagsatzungen）來共同協商處理。事實上，目前在Unterwald、Glaris、Appenzell三個邦仍然會舉行一年一度的「邦民大會」，除了安排慶祝活動之外，也同時選舉民意代表，議決邦的年度預算及各項律法。^②

第一次全國性的公民投票是在一八〇二年所舉行的，主要是爲複決由拿破崙所制訂的共和憲法。當時拿破崙唯恐無法順利通過，因此以行政命令規定，棄權者視爲贊同票。投票結果，贊成票爲七萬二千，反對票爲九萬二千，但棄權者則有十六萬七千，新憲法仍得以通過。長久以來，瑞士人民始終認爲當時的此項做法並不合於民主的精神。

一八四八年的新聯邦憲法中確立人民就憲法而言有複決、創制的權利。憲法中規定了，一方面任何的憲法修正案皆須經由公民複決通過後始能成立，二方面

註② 參閱Jean Gicquel, *Droit constitutionnel et institutions politiques* (Paris: Montchrestien, 1987), p. 351; 以及Pierre Pactet, *Institutions politiques et droit constitutionnel* (Paris: Masson, 1991), p. 90.

人民可以經由創制的方式進行所謂「全部的修憲」(la révision totale)，也就是重新制憲的意思。

一八七四年的憲法增修後，賦予人民有權就各項法律加以投票複決。一八九一年，人民可以經由創制的方式提出「部分的」憲法增修案。比起一八四八年時的規定進步了許多。一九二一年，憲法中規定，人民可以就政府所對外簽署的永久性或有期限十五年以上的國際條約要求公民投票。一九四九年，爲了防止聯邦議會的擴權，經由人民的創制，增加了人民可對聯邦所通過之具有迫切性且時效超過一年以上之法令提出公民投票。倘這些法令有違反憲法之處，則更需要舉行強制性的公民複決。一九七七年，經由公民投票，憲法中又增加了一項規定。那就是倘若瑞士要加入一國際性的集體安全組織或是具有超國家性質之共同體則必須經由公民投票來決定。至於一般無限期規定之條約或國際組織則不受強制性公投的限制。^③

由以上瑞士全國性公民投票的發展來看，一方面公民投票是歷經了長時間的變革而建立，另一方面公民投票所行使的範圍也可說相當的廣泛。^④

肆、公民投票之法源與規範

根據美、法等多位學者的分析，如David Butler、Austin Ranney、Olivier Duhamel、Jean Rohr、及Jean-Daniel Delley等，我們可將瑞士的公民投票區分爲強制性的公民投票、非強制性的公民投票、以及創制權的行使三種類型來加以研析。此外，瑞士的學術機關，如日內瓦大學直接民主研究與資料中心(Research and Documentation Center on Direct Democracy – University of Geneva)以及政府資訊，如聯邦統計局(Federal Office of Statistics)等皆是使用此項分類。

一、強制性的公民投票

在這一類型的公民投票中又可依性質不同而有三種情況：

(一)有關憲法增修之公民投票：瑞士憲法中有關憲法增修的事宜占了相當重要的篇幅，這也是瑞士憲法的主要特色之一。憲法第一百一十八條指出，聯邦憲法得整部或部分予以增修。^⑤

註③ 參閱Olivier Duhamel, *Les démocraties : régimes, histoires, exigences* (Paris: Editions du Seuil, 1993), pp. 68~70, 以及Jean-Daniel Delley, "La démocratie directe: Un système politique aux portes ouvertes," *Pouvoir* (Paris), No. 43 (1987), pp. 101~114. 尤其是Kris W. Kobach, *The Referendum: Direct Democracy in Switzerland* (Hants: Dartmouth, 1993), pp. 13~55.

註④ 鑑於「公民投票」(英文Referendum 或Plebiscite)之概念與定義仍相當分歧，本文並不去加以定義，而用廣義的角度來認知(David Butler 及Austin Ranney亦持同樣的看法)。事實上，瑞士憲法中對「公民投票」並未用referendum 或plebiscite 兩字，而是更爲明確的字。憲法將須經公民複決之議案界定爲「人民投票」(la votation populaire、la votation du peuple)，而將創制議案界定爲「人民創制」(l'initiative populaire)。

註⑤ 依據La Chancellerie fédérale, *Constitution fédérale de la Confédération Suisse* (Berne: Office central des imprimés et du matériel, 1994)的憲法條文。

憲法第一百二十條規定如下：

一倘國會兩院之一議決進行整部憲法之增修，而國會另一院並不同意，或有十萬名選民要求整部憲法之增修，在此情況下，則須交由公民投票表決是否同意進行整部憲法之增修。

在前項兩種情況下，倘瑞士選民過半數投票贊同整部憲法之增修，則國會兩院應重新改選，以從事整部憲法之增修。

憲法第一百二十一條到一百二十三條則是規範行使的相關程序及表決通過與否之條件。憲法第一百二十一條規定：

一憲法部分之增修得以公民創制或依聯邦立法之方式予以進行。

創制修憲須有十萬選民提出要求，並主張增加某一新條文或主張取消、修訂某些條文。倘以人民創制之方式修憲，並同時有多項之增修提案，則創制之提案亦須分別列出並說明原由。

創制之提案得以一般性建議內容或擬妥之草案予以提出。

倘國會兩院同意一般性建議內容之創制案，則須進行部分修憲事宜，並將該建議內容做成草案提交公民及各邦表決通過與否。倘國會兩院不同意該一般性內容之創制案，則須將是否要部分修憲之議題提交公民投票。若經過半數參與投票之選民同意，則國會須依人民之決定進行修憲。

倘國會兩院同意已擬妥之修憲草案，則草案應提交公民及各邦表決通過與否。倘國會兩院對該案意見相左，則國會可另行提出對案或建議人民否決原提草案，同時亦將所提之對案及原提草案一併提交公民投票。

第一百二十一條之一的內容中進一步規定了各項投票案通過的方式與條件，甚至在選項上都有相當明確的規範。該條內容為：

一倘國會提出對案，則選票中應註明以下三個問題：

- 1.是否較認同公民所提之創制案。
- 2.是否較認同國會所提之對案。
- 3.倘選民及各邦皆認同前兩項提案，則其中那一項應付諸實施。

前三項問題皆以獲得絕對多數而定。對問題不置可否者則不予計算。倘人民之提案及國會之對案皆獲得選民的同意，則依第三題得票之結果而定。必須獲得最多選民及最多邦支持的選項始得生效實施。倘前兩項提案或對案其中之一獲得較多選民的支持，另一案則獲得較多邦的支持，在此情況下，沒有任一提案得以生效實施。

本條規定的主要考量有二：一方面，將公投之提案做正反等多面向之陳述與評估，以有利選民在投票時的依據及參考；二方面，除了須獲絕對多數以通過提案之外，更增加超過半數邦的門檻以強化提案的共識及正當性。

第一百二十三條則是規範憲法制訂或增修得以成立的條件。其內容為：

一整部憲法之制訂或部分憲法之增修須經參與投票選民過半數之同意及過半數之邦通過後始得生效。

小邦之票以半票計算。

各邦選民之投票結果即為各邦之投票結果。

由以上的條文，我們可以了解到，瑞士聯邦的憲法中特別規定了，有關整部的制憲或部分的修憲都須經由公民投票的程序。

(二)須立即實施但可能違憲之法律應提交公民投票：憲法第八十九條之一的第三項規定如下：

一聯邦行政命令倘以緊急之事由立即生效實施，但卻與憲法相抵觸者應於該命令通過後之一年內交由人民及各邦公投複決。倘該命令未經複決通過，則該命令立即失效且不得再重新提出。

此項規定主要是防止政府或立法機關運用同條第一項的規定濫用緊急時效的名義來施政或藉以規避公民投票的行使。第八十九條之一第一項的內容規定了，具有時效性之聯邦行政命令得經國會兩院各自以全體過半數之議決而立即生效實施。然其施行之期限應受到限制。

(三)有關加入集體安全組織或超國家性共同體之公民投票：一九七七年，瑞士人民經由修憲公投增修了憲法第八十九條第五項，其內容為：

一有關加入集體安全組織或超國家性之共同體須經人民及各邦公投決定。

一九八六年三月的公民投票中，瑞士人民否決了加入具集體安全性質的聯合國。同樣地，一九九二年十二月的公民投票中瑞士人民再次否決了加入具超國家性質之歐洲經濟區（Espace économique européen – EEE）。

二、非強制性的公民投票

這一類型的公民投票主要是就聯邦的法令及國際條約而言，並先要有相當選民的連署要求或若干邦政府的提請始得進行。憲法第八十九條第二項規定如下：

一聯邦法律及一般性行政命令須依五萬選民或八個邦之提請交由公民進行同意或拒絕之投票。

此項內容主要是指，倘有五萬選民連署或八個邦以上之提請，則可就某項法律或行政命令進行公民投票。根據一九七六年十二月十七日的聯邦政治權利法，此項連署工作須在該法律或命令公布後的三個月內完成。

第三項則進一步指出：

一具以下性質之國際條約亦一併適用第二項之規定：

- a. 具永久性且不可撤消之國際條約。
- b. 為加入一國際組織之條約。
- c. 導致多國法律一致性的條約。

此外，就上述一般性行政命令而言，憲法第八十九條之一的第二項也有進一步的規範。該項內容為：

一五萬選民或八個邦得就以緊急之名而立即實施之一般性行政命令要求予以公投，倘未獲公投同意，則該行政命令於國會通過後之一年內自動失效且不得再重新提出。

一九一四年第一次世界大戰期間，一九二九年的經濟危機時期以及一九四〇年第二次世界大戰期間，瑞士國會及行政部門一再以緊急的名義採取多項行政命令及各種措施嚴重影響到公民投票的實行以及人民的個人自由。一九四九年九月十一日，經由公民創制的修憲而增加了相當的規範。^⑥此項內容主要就是要限制行政或立法權濫用緊急的名義推行政策而規避人民的監督。

三、公民創制的行使

就憲法的內容而言，瑞士人民除了在我們前述中對部分修憲的事宜可行使公民的創制權之外，在其它的公共政策議題上則沒有明確規定創制權的行使。憲法第一百二十一條第一項及第二項就規定了，倘有十萬瑞士公民的連署要求則可對憲法中的任一條款進行增修或刪除的事宜。由於瑞士聯邦憲法中對聯邦政府的權限與範圍規定得相當詳細，舉凡交通建設、電訊、兵役制度、住宅政策、失業保險與救助、汽機車之管制、國稅之徵收等都包括在內，因此，瑞士人民事實上時常用修憲創制權的行使來解決國家重大問題或公共政策的議題。諸如，一九八七年四月的是否取消國防預算案、一九八九年十一月的是否取消國家軍隊案、一九九〇年九月的是否停止使用核能案、一九九三年六月的是否不再採購新型戰機案、一九九四年二月的要求政府將阿爾卑斯山旁的邊境公路整修為鐵路以保障當地居民生活品質案等都是以修憲創制案（*les initiatives populaires*）的方式提出。^⑦

一九七六年十二月十七日的聯邦政治權利法中則規定了創制案提出的程序。大體上可以區分為以下幾個步驟：

(一)提案之發動：創制提案須有七名以上之公民的連署發動，並附上提案的原文及其在聯邦公報中刊登的日期。

(二)提案之先前審查：在提案尚未開始連署之前，聯邦政府（亦聯邦委員會）秘書處審查名單是否有誤，內容或形式是否合乎法律之規定。若這一階段沒有問題則交由聯邦公報再予以刊登。值得一提的是，根據該法第六十九條的規定，在這段過程當中，倘有需要，聯邦政府秘書處應將創制提案翻譯成各正式語文。

(三)提案之連署：聯邦公報刊登後就可進行正式之簽名連署。最遲在十八個月之內將所簽名連署之提案在聯邦公報中公布。

(四)提案之成立：聯邦政府（亦聯邦委員會）秘書處審查各項簽名之有效性並確認提案是否成立，同時將結果刊登在聯邦公報。

(五)投票：聯邦政府確定投票日期。

正如Jean-Daniel Delly、Jean Rohr 以及Philippe Lauvaux等三位學者所分析的，創制投票的行使最早是來自於在野勢力（如在野的社會黨、工會、或社會團體等）的要求。換句話說就是讓少數人的意見也能有機會完全的表達出來，並爭取大家

註⑥ 參閱Michèle Guillaume-Hofnung, *Le référendum* (Paris: PUF., 1987), pp. 70~71.

註⑦ 可參閱Stéphane Diémert, *Textes constitutionnel sur le référendum* (Paris: PUF., 1993), p. 68.

的認同。此外，它也可以是一種談判籌碼的運用，以便促使立法者更直接且有效的將創制案立法實施。^⑧

一八九二年到一九一八年這段早期實施的時間中，創制案並沒有太大的發揮，總共只有十四個創制案被提出。一九一九年到一九四〇年這段期間則開始增加。最值得一提的是，比例代表制的選舉制度就是經由創制案的通過而付諸實施。第二次世界大戰之後，尤其是一九六九年之後，創制案的提出則呈現快速成長的趨勢。

伍、公民投票實施之經驗

如果我們將瑞士實施公民投票的案例加以統計，我們可以得知，自一八四八年到一九九五年六月為止，瑞士共舉行過四百三十七次的全國性公民投票。其中有一百九十六次的強制性公民投票，一百二十四次的非強制性公民投票，以及一百一十七次的公民創制投票。此外，就所有投票案是否通過的比率來看，成功與失敗之間呈現出平分秋色的情況。也就是說，有二百一十四個案子被選民接受，而有二百二十三個案子被否決。嚴格說來，提案被否決的機率比通過的機率高一些。^⑨

不過，如果我們將強制性公民投票、非強制性公民投票、以及公民創制投票三種類型分別加以觀察則可進一步了解其中的差異。事實上，強制性公民投票的成功率是最高的，在一百九十六個投票案中有一百四十一個被選民接受，相當於七成的成功率。其次，在非強制性公民投票方面，成功率為五成，比強制性公民投票的成功率低了一些。在一百二十四個投票案中，成功與失敗各占一半。至於在公民創制的投票案中，其成功率就非常的低了。在一百一十七個投票案中，只有十二個獲得成功，相當於百分之十的成功率。從創制投票這個結果來看，一方面似乎顯示出瑞士人對創制案基本上較持保留的態度，另一方面也可能是來自於國會的反對立場。^⑩

就公民投票所觸及的議題而言，幾乎沒有特別的限制。一方面，聯邦憲法中將聯邦在國家各項事務中的權利範圍與角色做了例舉式的規定（如憲法第三十六條指出，郵電事務係聯邦負責，且費用亦由聯邦政府訂定。憲法第三十六條之一更是有關國家規劃與興建各項國道的事宜。），因而難以將議題加以局限。二方面，人民可以很容易地用創制修憲的方式來將憲法中的各項議題提交公民投票。

我們以一九八〇年到一九九五年之間所舉行的公民投票為例，其議題是相當的

註⑧ 參閱Jean Rohr, *La démocratie en Suisse* (Paris: Economica, 1987), pp. 307~311; Philippe Lauvaux, *Les grandes démocraties contemporaines* (Paris: PUF., 1990), pp. 300~301; 以及Jean-Daniel Delly, *Op. cit.*, p. 109.

註⑨ 此項數據係參閱Federal Chancellery (Bern) and Research and Documentation Center on Direct Democracy (University of Geneva) 所提供之統計資料，以及Jean-François Aubert, "Leçons suisses," *Pouvoir* (Paris), No. 77 (Avril 1996), pp. 123~135。這篇文章係自行綜合統計而來。

註⑩ 參閱Michèle Guillaume-Hofnung, *Op. cit.*, p. 83.

廣泛。①我們可以將其分類如下：

一、**財經方面**：一九八〇年的取消邦的銀行花稅、糧食價格的訂定。一九八三年的石油稅以及一九八四年的高速公路通行費。一九九三年的提高汽油稅、增設聯邦加值稅、以及修定財政制度。一九九四年十二月的取消政府對麵包的補助案等。

二、**社會方面**：一九八一年的男女平權案以及消費者保護案。一九八三年的修訂國籍法。一九八五年的夫妻關係法。一九八八年的一週四十工作時案。一九九一年的降低公民權為十八歲。一九九三年的有關失業保險及津貼案。一九九四年十二月的有關加強規範醫療給付案。一九九五年六月有關提高老年津貼案等。

三、**國防方面**：一九八七年十二月的反對一項軍事基地的興建。一九八七年四月一項國防預算是否須經公民複決的投票案。一九八九年十一月的一項取消瑞士軍隊的投票案。一九九三年六月一項禁止瑞士採購新型戰機的投票案及限制瑞士只能擁有當前四十個軍事基地的投票案等。

四、**外交方面**：一九二〇年通過加入國際聯盟。一九八六年三月的是否加入聯合國案（結果是否定的）。一九九二年五月的是否加入國際貨幣基金組織及世界銀行投票案（結果是肯定的）。一九九二年十二月的是否加入歐洲經濟區的投票案，結果也遭到人民的反對。一九九四年六月十二日，瑞士人民同樣公投否決了派兵參與聯合國維持和平部隊的提案。

陸、地方性的公民投票

根據聯邦憲法第六條的規定，各邦的憲法中應依以下的三大原則來實行：

- 一、邦級憲法之內容不得抵觸聯邦憲法。
- 二、各邦應依民主、代議及共和之方式確保公民權之行使。
- 三、各邦憲法應被邦民所接受，並可在過半數選民的要求下進行增修。

事實上，瑞士地方性公民投票所實施的範圍比全國性的還要久遠與廣泛。各邦除了有針對憲法之增修及重要事務有創制及複決的公民投票之外，有些邦，如Obwald、Appenzell Rhodes Interieures、Appenzell Rhodes Exterieures、Glaris 以及Nidwald等邦都有邦民大會(Landsgemeinde)的制度。②另外，有些邦，如Berne、Bale – Campagne、Lucerne、Schaffhouse、Soleure、Thurgovie、Tessin以及Uri等邦則更可經由公民之連署以行使罷免行政或立法機關的權利。伯恩（Berne）

註① 參閱David Butler and Austin Ranney, *Referendums around the World: The Growing Use of Direct Democracy* (Washington: The AEI Press, 1994), pp. 110~129; 以及Office fédérale de la Statistique, *Annuaire statistique de la Suisse: 1974~1995* (Bern: Office fédérale de la Statistique)。

註② 參閱Stéphane Duroy, Denis Giraux, Roger Boizel, et Evanthie-Evangélie Spiliotopoulo, *Les procédés de la démocratie semi-directe dans l'administration locale en Suisse* (Paris: PUF., 1987), pp. 49~60.

邦的憲法中就規定了，倘有兩萬公民之連署則可要求國會（立法機關）或政府（行政機關）全面改選。大體而言，各邦對強制性的公民投票、非強制性的公民投票以及創制公民投票等的規範與聯邦憲法相較可說是大同小異。值得一提的是，許多邦的憲法賦予公民在財政及預算上行使非強制性的公民投票。在Jura邦的憲法中就規定了，如果有兩千公民的連署或有八個市鎮提出要求，則可將邦政府所擬且超出某一定標準之預算支出案交由公民投票。另在Berne邦的憲法中也規定了，倘有一萬公民的連署，則可將邦政府超過二百萬瑞士法朗之某一項支出提交公民複決。此外，在Neuchatel邦的憲法中則是財政支出案加入了強制性公民投票的規定。^③事實上，由於瑞士聯邦中語言、種族及文化的分歧與地方化，因而瑞士人民對邦的層次行使公民投票的重視與關心大過於對聯邦層次所行使的公民投票。^④不過，也因為有如此的差異性，造成各邦在公民投票的規範與行使上有許多的不同。

柒、瑞士公民投票之特性

瑞士聯邦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。我們由以上的分析可以對瑞士公民投票之特性有以下幾點觀察：^⑤

- 一、經由人民直接參與並決定憲政機制與國家重大政策，可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社團的權益，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形態。我們由一九五九年以來所出現的「大聯合政府」（就是指magic formula，夢幻組合，就是由四個主要的政黨聯合執政）而得以了解。

不過，瑞士實施直接民主制度的經驗中也反應出若干問題：

- 一、公民投票案日益增加，但選民的投票率卻相對的偏低（一九九三年、一九九四年及一九九五年這三年所行使的公民投票，其投票率平均僅有四成），造成投票結果是否真能反映民意以及是否具有正當性的嚴重問題。

註③ 參閱Stéphane Diémert, *Op. cit.*, pp. 71~80.

註④ 參閱René Lévy, "Votes populaires et disparités contextuelles en Suisse," *Revue française de science politique* (Paris), Vol. 40, No. 4 (1990), pp. 586~606.

註⑤ 參閱Austin Ranney, "Référendum et démocratie," *Pouvoir* (Paris), No. 77 (Avril 1996), pp. 7~19.; Jean-François Aubert, "Leçons suisses," *Pouvoir* (Paris), No. 77 (Avril 1996), pp. 123~135. 以及Henry Roussillon, "Contre le référendum!," *Pouvoir* (Paris), No. 77 (Avril 1996), pp. 181~190. 這三位分別來自美國、瑞士及法國的學者皆在論文中就公民投票的得失做了正反兩面且言簡意賅的評析。

二、有些公民投票的成立需要相當長久的時間，除了難以真正的掌握與反映民意之外，同時也影響代議制度的功能與政府的效率。

三、公民投票需要相當大的財力與人力，中央與地方政府是否皆有足夠的資源來支應，這是今日所面臨的重大難題。

四、由於公民投票只是要求選民做贊成或反對的取捨，因而具有「零和遊戲」的性質。在此情況下，公民投票反而會加深南部與北部之間、邦與邦之間、或是族群與族群之間的對立，如此並不有利於像瑞士這種多種族、多語言國家中的整合。^⑩

捌、結 語

「公民投票」是一種直接民權的行使，它曾是一種最古老的民主政治的運作方式，它同時也是政治參與的一種途徑。在現今的西方民主先進國家中，除了德國、荷蘭及美國之外，所有的國家都曾實施過公民投票。^⑪公民投票主要是用來探求民意，解決社會爭議。雖然，現代民主政治中多以「代議政治」為運作的模式，但公民投票在某些特定的環境情勢下仍具有化解社會重大爭議的功能。基本上，瑞士這樣的小國寡民而又具備歷史上長期公民投票之傳統政治文化者是值得我們參考。展望未來，若立法機關要制訂一部「公民投票法」，除了應考量我國國情及國家處境之外，亦可能將其位階、功能、所規範的事項與程序、法律效力等做一合理妥善之安排，以免產生不必要之震盪，避免付出不必要的社會成本。

*

*

*

註⑩ 值得一提的是，名政治學者薩托里（Giovani Satori）認為公民投票中具有「零和遊戲」的性質，容易造成人民之間正反意見與輸贏雙方的對立，並未有利於民主政治的發展，因而採取較為保留的態度。可參閱Giovani Satori, *The Theory of Democracy Revisited* (New Jersey: Chatham House Publishers, 1987), pp. 115~120.

註⑪ 可參閱郭秋慶，「西歐公民投票的經驗與借鏡」，美歐月刊，第十一卷第五期，民國八十五年五月，頁一一三~一二二。