

表 3-1：1848-2007 瑞士全國性公民投票次數統計表¹⁸

時間	總計			強制性公民複決			任意性公民複決			法律創制公投					
	投票次數	同意	反對	投票次數	同意	反對	通過法案	投票次數	同意	反對	提交次數	撤回	投票次數	同意	反對
1848-73	11	2	9	11	2	9	-	-	-	-	-	-	-	-	-
1874-80	11	5	6	3	2	1	63	8	3	5	-	-	-	-	-
1881-90	12	5	7	4	3	1	75	8	2	6	-	-	-	-	-
1891-00	24	10	14	9	6	3	74	10	3	7	5	0	5	1	4
1901-10	12	8	4	5	4	1	59	4	3	1	4	1	3	1	2
1911-20	15	12	3	9	8	1	57	3	2	1	9	0	3	2	1
1921-30	28	11	17	10	8	2	94	5	1	4	8	0	13	2	11
1931-40	23	10	13	8	8	0	73	9	2	7	21	6	6	0	6
1941-50	21	9	12	7	4	3	104	7	4	3	11	8	7	1	6
1951-60	42	18	24	22	14	8	205	11	4	7	23	12	9	0	9
1961-70	29	16	13	14	12	2	213	8	4	4	16	8	7	0	7
1971-80	87	47	40	47	36	11	278	18	11	7	40	9	22	0	22
1981-90	66	27	39	25	18	7	259	12	6	6	45	16	29	3	26
1991-00	106	55	51	36	28	8	504	36	25	11	54	10	34	2	32
2001-07	56	26	30	11	6	5	312	21	17	4	18	7	24	3	21
總計	543	261	282	221	159	62	2370	160	87	73	254	77	162	15	147

資料來源：Federal Chancellery (Bern) and Research Center on Direct Democracy (C2D¹⁹, University of Zurich)

¹⁸ 統計時間至 2007 年 5 月 8 日為止。

¹⁹ 直接民主研究中心原本附屬於日內瓦大學，自 2007 年 9 月 1 日後，遷至蘇黎世大學，詳見 C2D 網頁文字：On 1 September 2007, the C2D research team and database left the University of Geneva for the University of Zurich and became a unit within the newly founded Zentrum für Demokratie Aarau (ZDA). The team is currently working on an improved website including a new section on case law.

第一節 瑞士的公民投票經驗

一、瑞士的政治環境

(一) 文化背景

瑞士是一個充滿豐富多元文化色彩的國家，有四種官方語言以及天主教與基督教兩種宗教，是個多語言、多文化的社會，在瑞士的憲法裡，所承認的官方語言，包括了德語、法語、義大利語，以及少數民族的羅曼語四種（張台麟，1996:40）。

又瑞士並未像其他歐洲國家經過工業革命的洗禮，因此，至今仍保留許多傳統的農業型態，在鄉鎮中，公有財產、共同使用、協同合作的形式與工作方式仍普遍存在。

在經歷多次的外來武力威脅入侵，以及不同種族、語言、宗教群體間的衝突之後，瑞士人民之間，已產生了一種協和式的融合（Con-Sociational Integration and Mutualism），以及互利共生的公民精神，使他們習慣以協商的方式，取代表決（湯紹成，2000:67-77）。

歷史記載中，最早的「城邦大會」出現在西元 1294 年（李俊增，1998:58），十四世紀初，中部山區的各邦皆有城邦大會這種固定的傳統組織存在，凡遇有重大情事，便透過城邦大會，共同討論、共同決議。而邦與邦之間的共同事件，譬如司法、國防、外交等議題，就透過共同的「議會」來處理，這樣的歷史環境之下，造就了一個適合公民投票孕育成長的環境，也使得瑞士成為全世界公民投票實行最為頻繁、經驗最為豐富的國家。

(二) 瑞士的政治現況

1. 政治體制

瑞士是歐洲中部一個實行聯邦制度的國家，也是世界上唯一實行委員制的國家，瑞士擁有一個兩院制的聯邦國會，由聯邦國會兩院選出的瑞士聯邦委員會負責施政。此外，聯邦國會也會從委員會的成員中選出象徵性的聯邦總統。瑞士聯邦的最高行政機關稱為瑞士聯邦委員會，其中有七位委員，他們是由聯邦國會的聯席會議負責選舉，候選資格和國民院議員相同。通常這些委員是從國會議員中選出，在成為委員之後，議員職位將會由其他人來遞補，同時，委員也不可以兼有其他職業，不得兼任國會任何一院的議員，且不能擁有聯邦法院的職位。在擔任委員的期間，不可以在其他聯邦政府和各邦政府中任職。

聯邦委員會擁有行政權、參與立法權、任命權、外交權、軍事權、監督權以及財政權。委員們是以開會的方式來決定政策，如果參與會議的委員人數不到四人，那麼會議就無法召開。這些委員雖然各有所屬政黨，但是並不會執行任何政黨的政策。政策需要考慮每一位委員的意見，如果委員的意見無法達成共識，便會交由聯邦國會協調。

2. 國會

瑞士的立法機關稱為聯邦國會，這是一個兩院制的國會，其中的「國民院」代表人民，類似英國的下議院以及美國的

眾議院，而聯邦院則是代表各邦²⁰與半邦²¹，類似美國的參議院。

國民院—國民院的議員是由人民直接選舉出來。由於選區以邦或半邦來劃分，因此各邦選出的議員人數與各邦人口數量相關。現在的國民院議員一共有 200 人，議員的任期是四年，每四年就會全部改選一次，並且可以不限次數地連任，當議會發生出缺情形，可以由選舉時得到次多票的候選人接任，另外，瑞士聯邦憲法也規定，這些國民院議員不可以同時是聯邦院議員、聯邦委員，以及委員會任命的官員。

聯邦院—聯邦院的議員也是人民直選。但是人數是以每邦兩人、每半邦一人的方式來分配。目前的聯邦院議員人數是 46 人。這些議員的選舉規定不在聯邦憲法當中，而是由各邦自行決定，因此各邦任期並不一致，從一年到四年不等。與國民院相同的是，聯邦院議員也不可以兼任另一院的議員以及聯邦委員會成員。

²⁰ 瑞士的行政區劃以邦為單位，邦的德語為 Kanton，法語及意大利語為 Canton、羅曼語為 Chantun，總共劃分為 26 個邦，現今的每一個邦都擁有自己的憲法、議會、政府及法院。多數邦議會為一院制，其席位數目從 58 到 200 之間不等；瑞士各邦規模不一，面積最小 37 平方公里，最大 7105 平方公里；而人口則從 14,900 到 1,244,400 不等，另外，自從汝拉邦（Jura）於 1978 年公投表決從伯恩邦（Berne）分離出來之後，至今尚未有新邦誕生。

²¹ 在瑞士的行政劃分上有六個邦在傳統上習慣稱為「半邦」，從 1999 年開始，憲法中只有列出二十六個地位相等的邦，半邦就是「擁有半個表決權的邦」，所有半邦都是從舊有的邦分離出來的，瑞士的半邦有：

(1)翁特瓦爾登：自有歷史記載以來，總被分成上瓦爾登（Obwald）與下瓦爾登（Nidwald）兩個半邦；

(2)阿彭策爾邦：1597 年受宗教改革影響而分裂為外阿彭策爾半邦（Appenzell Rhodes-Extérieures）與內阿彭策爾半邦（Appenzell Rhodes-Intérieures）；

(3)巴澤爾邦：由於巴澤爾鄉村在 1833 年的一場叛變，使巴澤爾邦分裂成巴澤爾城市半邦（Bâle-Ville）與巴澤爾鄉村半邦（Bâle-Campagne）。

半邦與其他的邦大致擁有相同的制度、權利與義務，不過仍有兩項差異：半邦在瑞士聯邦國會的聯邦院中只有一個席次，而一般的邦則有兩個；另外在需要多數人口與多數邦同意才能通過表決的全國性公民投票之中，兩個半邦同意等於一個邦的同意。因此在這類以邦為單位的公民投票中，「多數」指的是超過二十三票的一半。

表 3-2：瑞士 2007 年全國大選國民院選舉結果

政黨	縮寫	席次	2003 年席次
瑞士人民黨	SVP/UDC	7	8
瑞士社會民主黨	SPS/PSS	6	9
瑞士自由民主黨	FDP/PRD	9	14
瑞士基督教民主人民黨	CVP/PDC	11	15
瑞士綠黨	GPS/PES	1	0
總計		46	

資料來源：瑞士聯邦議會網站 http://www.politik-stat.ch/nrw2007CH_de.html

表 3-3：瑞士聯邦選舉聯邦院選舉結果

政黨	縮寫	百分比	席次	席次變化
瑞士人民黨	SVP/UDC	29.0	62	+7
瑞士社會民主黨	SPS/PSS	19.5	43	-9
瑞士自由民主黨	FDP/PRD	15.6	31	-5
瑞士基督教民主人民黨	CVP/PDC	14.6	31	+3
瑞士綠黨	GPS/PES	9.6	20	+7
瑞士福音人民黨	EVP/PEV	2.4	2	-1
瑞士自由主義黨	LPS/PLS	1.8	4	±0
瑞士聯邦民主聯盟	EDU/UDF	1.3	1	-1
瑞士民主主義者	SD/DS	1.0	1	0
瑞士工黨	PdA/PST	0.7	1	-1
基督教社會黨	CSP/PCS	0.4	1	±0
提西諾聯盟	LEGA	0.5	1	±0
其他政黨		3.0		(-3)
總計 (turnout 49.92%)			200	

資料來源：瑞士聯邦議會網站 http://www.politik-stat.ch/nrw2007CH_de.html

（三）公民投票制度的沿革

1789 年，瑞士在法國革命軍的壓迫之下，建立了現代民族國家。1802 年瑞士首度舉辦了全國性公投，由人民投票贊成拿破崙強迫給予的憲法。到 1830 年代，瑞士的公投制度才獲得大幅度的進展，當時，許多邦中具有改革傾向的自由派人士發動了成功的政變，開始了所謂自由復興時期（Liberal Regeneration），同時也展開一波新的民主改革，這些新的領導人建立了邦層級的修憲公投制度，這段時期也有不少對邦法律案之人民複決制度的引進，此外，許多邦並賦予人民提出邦憲全部修正創制案的權力（李俊增，1998:60）。

一直到 1847 年，瑞士爆發了內戰，今日的聯邦憲法，是在 1848 年內戰結束之後所制定的，也就是今日的瑞士聯邦憲法（Federal Constitution of the Swiss Confederation），勝利一方共同決議，採用原在各邦已實行之公民投票機制，恆久運用於聯邦層次憲法，因此新制定的瑞士聯邦憲法，賦予人民有裁決所有憲法修正案、增修創制憲法全部條文以及公民得以針對既定文件提案申請創制複決等權力。

1874 年，聯邦憲法納入聯邦層次的任意型立法複決公民投票（Optional Legislative Referendum）。1891 年，再通過部分憲法創制條文，公民可以直接提出並通過憲法修正案。1921 年，憲法中規定，人民可以就政府對簽署的永久性或有效期限五十年以上的國際條約要求公民投票。1949 年，為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虞，則更需要舉行強制性的公民複決投票。在 1977 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具有超國家性質之共同體則必須經公民投票來決定。

1999 年聯邦憲法修正案，將原本散佈在憲法中的政府組織以及憲法修正部分的規定整合起來，在新編的聯邦憲法之中，將所有關於公民投票的條款，匯集在第四編（人民與各邦編）的第二章（創制與複決章），專章明定創制複決的行使。

歷經了幾次的制定與修改，最後才確立了現今瑞士全國性的公民投票制度。綜合上述的討論可知，早在瑞士建立全國性公民

投票制度之前，各邦已長時期地實施公投制度，瑞士的全國性公民投票，係奠基於歷史累積的經驗之中。

表 3-4：瑞士公民投票的發展與演變

時間	重要發展沿革
1848 年新聯邦憲法	確立人民有複決、創制的權利
1874 年憲法增修案	賦予人民有權就各項法律加以投票複決
1891 年憲法修正案	人民可經由創制提出「部分的」憲法修正案
1921 年的憲法規定	人民可就政府對外簽署的永久性或有效期限五十年以上的國際條約要求公民投票。
1949 年人民創制案	為防止聯邦議會擴權，增加了人民可對聯邦政府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
1977 年經由公民投票	增修憲法第 89 條第 5 項，其內容為有關瑞士加入一國際性的集體安全組織或具有超國家性質之共同體必須經人民及各邦公投決定。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。2000 年 1 月 1 日實施的憲法修正為第 140 條第 1 項 B 款
1999 年修正聯邦憲法	修正的新憲法，將原本散佈在憲法中的政府組織以及憲法修正部分的規定整合起來，新編的憲法中，將所有關於公民投票的條款，匯集在第四編（人民與各邦編）的第二章（創制與複決章），專章明定創制複決的行使

資料來源：筆者自行整理²²

²² 參考謝復生、張台麟、韋洪武，《公民投票（創制複決）制度比較研究》，台北：行政院研考會，1997 年，頁 66-67；以及林昱奇，〈公民投票與權力制衡〉，國立政治大學法律學系碩士論文，2006 年，頁 49。

二、瑞士全國性公民投票之制度設計

瑞士是直接民主的典範國家，其公投樣式多變、次數頻繁，且各種關於公投的規定，都明訂於瑞士聯邦憲法之中，而瑞士的公民投票依實行的範圍來分類，可分為全國性的公民投票以及地方性的公民投票²³，由於在建立全國性公投制度之前，各邦實施各種地方性的公投制度已長達十餘年，有些邦甚至已經有半個世紀以上的公投經驗了，因此全國性公民投票制度是源自於地方性的公民投票，本論文就全國性的公民投票制度作為探討，並將全國性的公民投票制度，依據蘇黎世大學直接民主研究與文件中心²⁴（Research Centre on Direct Democracy）的分類，分為強制性複決（Obligatory referendum）、任意性複決（Facultative referendum），以及人民創制（Popular initiative）三種（張台麟，1996:41）。

在此處值得一提者，研究瑞士全國性公民制度，在1999年瑞士聯邦憲法修正前，著名學者Kobach（Kobach, 1994:98-153）曾依據1874年通過的瑞士聯邦憲法，將公民投票制度，分為憲法的強制性複決、憲法層次的人民創制、法律層次的任意性複決，以及國際條約

²³ 瑞士的地方性公民投票制度，是根源於各鄉鎮之直接民主制度，有關邦層級的地方性公投，主要是依據前瑞士聯邦憲法第六條的規定，各邦的憲法應依以下三大原則來實行：

- a. 邦級憲法之內容不得牴觸聯邦憲法。
- b. 各邦應依民主、代議及共和之方式確保公民權之行使。
- c. 各邦憲法被邦民所接受，並可在過半數選民的要求下進行增修。

²⁴ 直接民主研究與文件中心網頁，參見 <http://www.c2d.ch/index.php>

的任意性複決四種，原本的規定是散佈在憲法中的政府組織以及憲法修正部分，而在 1999 年新編的聯邦憲法中，將所有關於公民投票的條款，匯集在第四編（人民與各邦編）的第二章（創制與複決章），專章明定創制複決的行使（林昱奇，2006:49）。

（一）強制性複決公投（Obligatory referendum）

憲法條文規定：

憲法第一百四十條

以下各種情形應由人民及各邦投票決定：

- 一、聯邦憲法之修改。
- 二、加入集體安全組織或超國家共同體。
- 三、經宣告為緊急之聯邦法律，無憲法基礎而其效期超過

一年者，應於聯邦議會通過一年內交付投票。

以下各種情形應由人民投票決定：

- 一、聯邦憲法全文修正之人民創制案。
- 二、聯邦憲法之部分修正案，以一般性提議之形式提出而為聯邦議會否決者。

三、對於是否應為聯邦憲法之全文修正，兩院無一致看法時。

憲法第一百四十二條

交付人民投票之議案，於參加投票者之多數贊成該案時，為通過。

交付人民及各邦投票之議案，於參加人民之多數及邦之多數贊成該案時即為通過。

各邦人民投票之結果為各邦之投票。

Obwalden, Nidwalden, Basel-Stadt, Basel-Landschaft, Appenzell Ausserrhoden 以及 Appenzell Innerhoden 各邦僅有半數票值。

憲法第一百九十二條

聯邦憲法隨時均得進行全文或部分之修正。

當聯邦憲法或相關法律並無其他規定時，憲法的修正應循立法程序為之。

憲法第一百九十三條

聯邦憲法的全文修正可經由人民、國會兩院任一院或聯邦議會之決議提出。

如果聯邦憲法的全文修正係由人民提出或國會另一院並不同意時，應交由人民投票決定。

當人民通過聯邦憲法的全文修正的要求時，兩院均應重新改選。

聯邦憲法的全文修正不可牴觸國際法的強制規定。

憲法第一百九十四條

聯邦憲法的部份修正可基於人民的請求或聯邦議會之決議提出。

聯邦憲法的部份修正應符合內容一致原則，且不可牴觸國際法的強制規定。

聯邦憲法部份修正之人民創制案，應符合形式統一原則。

憲法第一百九十五條

聯邦憲法的全文或部分修正，於人民及各邦投票通過時生效。

依據憲法第一百四十條規定，強制性的複決可分為兩種，第一種，必須經由人民及各邦以雙重多數決²⁵（Double Majority）決定；第二種，僅須人民以簡單多數決來決定。憲法第一百四十二條的第二項到第四項，規定了雙重多數決的方式，其目的在確保憲法修正等重要事項的民主正當性與聯邦體制下各邦的參政

²⁵ 所謂的雙重多數決是指，除了需要經過全國人民過半數的同意之外，也必須要經過全國各邦超過半數以上之贊成，才能夠生效，此種設計是導因於 1848 年瑞士內戰期間政府對分離主義聯盟妥協之結果，這樣的設計無疑是保障各個小邦的意見表達機會，讓各個小邦，能夠藉由雙重多數決積極參與聯邦政府的運作。

權，此種設計是導因於 1848 年瑞士內戰期間政府對分離主義聯盟妥協之結果，這樣的設計無疑是保障各個小邦的意見表達機會，讓各個小邦，能夠藉由雙重多數決積極參與聯邦政府的運作。

公民投票案中，凡涉及「聯邦憲法修正的最終決定」、「加入集體安全組織或超國家共同體」，或者是「無憲法基礎且效期超過一年的緊急性聯邦法律」等事項，都必須得到出席投票者過半數的同意，同意也必須獲得二十個邦以及六個半邦，總計二十三票以上的同意方可生效。而第一百四十四條第二項規定僅須人民以「簡單多數決」²⁶投票決定的情形，是適用於憲法的全文與部分修正時，先用以作為程序性質的決定，但依據憲法第一百九十五條的規定，無論憲法全文或是部份的修正，最後要使修憲案的生效，仍必須經過雙重多數決。

（二）任意性複決公投（Facultative referendum）

有關任意性複決的憲法條文，規定如下：

憲法第一百四十一條

經五萬有投票權人或八個邦之要求，以下情形應於政府公布後一百天內經由人民投票決定：

²⁶ 簡單多數決，參照瑞士聯邦憲法第一百四十二條第一項。

一、聯邦法律。

二、被宣告為緊急之聯邦法案，其效期超過一年者。

三、聯邦決議，但以憲法或法律有明文規定者為限。

四、國際條約，但須其為：

（一）無期間限制及不可撤銷者。

（二）規定加入國際組織者。

（三）包括重要法律條款或其執行有賴聯邦法律採行者。

（第二項 刪除）（聯邦議會得裁量將其他性質之國際條約
交付人民投票）

憲法第一百四十一條之一

國際條約經強制性複決通過者，聯邦議會得著手與執行該條約相關的憲法修正。

國際條約經任意性複決通過者，聯邦議會得著手與執行該條約相關的法律修正。

任意性複決公民投票的發動主體，包括五萬有投票權人，或是八個邦；而任意性複決的標的，則包括「聯邦法律」、與憲法無關但「效期超過一年的緊急性聯邦法律」、「聯邦決議案」以及「國際條約」四類。國際條約在瑞士聯邦憲法中，原則上可區

分為兩大類，第一大類係指憲法第一百四十條第一項第二款規定的「加入集體安全組織或超國家共同體」的情形；第二大類，則是憲法第一百四十條第四項的規定，僅需要簡單多數決，亦即出席投票者過半數的同意，即為通過。

（三）人民創制（Popular initiative）

人民創制提案的發動，依照創制案的標的，可分為「憲法條文的全文修正」及「憲法條文的部份修正」，而其提案的內容，可分為「原則創制」及「條文創制」。所謂的「原則創制」，即創制時，僅提出一般的原則，並非具體將條文羅列出來；而所謂「法案創制」，即創制時，提出詳細條文，亦即修正的憲法草案。

瑞士聯邦憲法中，關於人民創制的相關條文如下：

憲法第一百三十八條

十萬有投票權的人民得於政府公告其創制案後十八個月內，要求聯邦憲法的全文修正。

聯邦憲法全文修正之請求應交付人民投票決定。

憲法第一百三十九條

十萬有投票權的人民得於政府公告其完整草案形式的創制案後十八個月內，要求聯邦憲法的部份修正。

創制案若違反形式之統一，內容之一致，或國際法之強制規定，聯邦議會應宣告其全部或部分無效。

創制案應交付人民及各邦投票決定。聯邦議會得對該案表示贊成或反對之意見，並得提出相對提案併付公決。

憲法第一百三十九條之一

十萬有投票權的人民得於政府公告其一般性提議的創制案後十八個月內，要求變更或廢止聯邦憲法或聯邦法律的規定。

變更或廢止聯邦憲法或聯邦法律的創制案若違反形式之統一，內容之一致或國際法之強制規定，聯邦議會應宣告其全部或部分無效。

聯邦議會若同意該創制案，則應採那要求變更聯邦憲法或聯邦法律的提議。

聯邦議會亦得針對該創制案提出相對提案。該創制案如係要求變更聯邦憲法，則應併同相對提案，交付人民及各邦投票。該創制案如係要求變更聯邦法律，則應併同相對提案交付人民投票。

聯邦議會若反對該創制案，則應交付人民投票。若人民投票通過採行該創制案時，聯邦議會應著手聯邦憲法或聯邦法律的變更。

憲法第一百三十九條之二

有投票權之人民應同時針對人民創制案與聯邦議會的相對提案進行投票。

對於前開二案均得表示同意，亦得表示如二案均獲通過時何者優先。

在表示二案均獲通過時何者優先的問題上，如其中一案獲得較高的人民同意票，而另一案獲得較高的邦同意票時，以獲得人民同意票與邦同意票之比例加總後最高者為通過。



圖 3-2：創制發動的程序
資料來源：筆者自行整理²⁷

²⁷ 參考張台麟，〈瑞士的公民投票：理論與實踐〉，《問題與研究》，第 35 卷第 9 期，1996 年，頁 44。

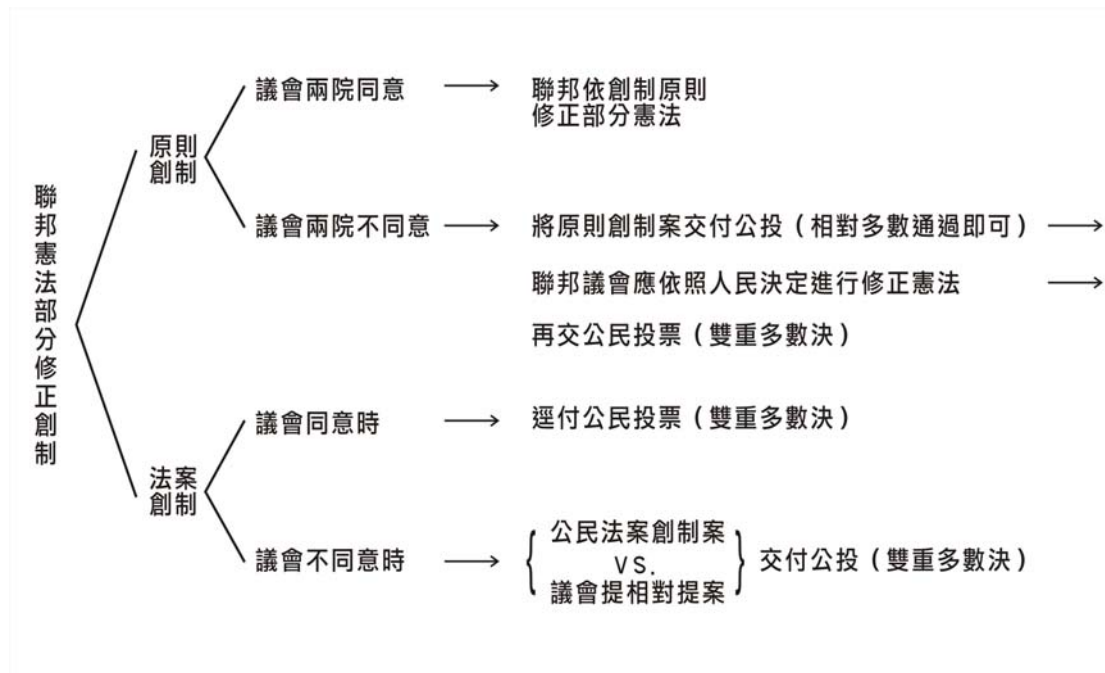


圖 3-3：憲法公民創制途徑分析圖

資料來源：曹金增，《解析公民投票》，2004年，頁114。

1. 憲法全部條文創制

全部條文的創制，主要係採「原則」創制，並非具體將條文羅列出來。其程序規定，有投票權人七人到二十七人，可組成創制委員會，提出聯邦憲法全文修正之創制案，經聯邦秘書處審查，其提案是否容易令人誤解，或含商業廣告的用語，或是有個人宣傳等情形，經審查後，應將創制案的標題與內容並同提案者姓名，公告於聯邦政府公報。而在公告之後，此創制案必須在十八個月內，經過十萬以上有投票權人之連署，才可提出憲法修改原則，其連署方式、查對與駁回，須再經聯邦秘書處審查，合乎連署規定者，由聯邦行政委員

會交付人民投票，投票結果如經出席投票者過半數以上贊成，則解散議會，重新選舉，由新國會循相關立法程序起草憲法全文修正案，修憲案完成以後，再交付公民投票，此時須投票公民過半數之同意及各邦過半數之贊成，始為通過，亦即滿足雙重多數決的條件。

2.部分條文修正之創制

瑞士聯邦憲法在憲法部分條文修正的部份，兼採「原則創制」以及「法案創制」兩種，是由提案人自行選擇採用何種方式，而提案人數、連署時間以及通過人數，均與全部條文創制相同，而不論採用哪一種方式，聯邦議會均得針對創制案進行提案過濾之實質審查：

所謂「原則創制」，即創制提出一般原則時，如為聯邦議會兩院所同意，則聯邦依創制原則修正部份憲法並提交人民及各邦表示接受或拒絕。如為聯邦議會兩院所不同意時，部分修正憲法問題應交人民投票；如投票之多數瑞士公民贊成，聯邦議會應照人民之決定進行憲法的修正。

所謂「法案創制」，即創制時提出詳細條文，如聯邦議會同意時，則該案應提交人民及各邦表決接受或拒絕；如聯邦

議會不同意時，聯邦議會得草擬另一修正案或建議人民拒絕原修正案，並與創制提案一併提交人民投票決定。

三、小結

綜觀瑞士的政治情況及其公民投票的制度設計，可得到如下結論：

（一）瑞士公民投票的制度是成長而來的，而非移植

瑞士的公民投票傳統建立於政治文化的脈絡上²⁸，由於瑞士本身是一個充滿多元文化色彩的國家，是個多語言、多文化的社會，在瑞士的憲法裡，所承認的官方語言，包括了德語、法語、義大利語，以及少數民族的羅曼語四種，因此我們可得到如下結論：

1. 瑞士憲法受到法國大革命及美國獨立制憲的啟發，強調自由人權。
2. 瑞士人民因為散布在山區各地，習於自治。
3. 瑞士的多族群文化，使得他們強調聯邦主義，尊重地方自治，要加入聯邦必須先投票達成共識。

²⁸ 詳見網頁資料，臺灣民主基金會國際交流報告，http://www.tfd.org.tw/english/docs/iri_c1t1.doc

4.瑞士不迷信單一強勢文化，尊重語言、種族、經濟等等差異。就連瑞士的憲法法庭也不能凌駕於公投之上，自 1865 年開始，瑞士即已進行直接民主。

(二) 瑞士公民投票制度設計之特色－雙重多數決 (double majority)

在憲法全部或部分修正時，必須要採用雙重多數決，所謂的雙重多數決是指除了需要經過全國人民過半數的同意之外，也必須要經過全國各邦超過半數以上之贊成，才能夠生效，此種設計是導因於 1848 年瑞士內戰期間政府對分離主義聯盟妥協之結果，這樣的設計無疑是保障各個小邦的意見表達機會，讓各個小邦，能夠藉由雙重多數決積極參與聯邦政府的運作。

(三) 瑞士人民具備足夠民主素養

公民投票是瑞士人民日常政治的一部分，先由瑞士人民提出公投的議題來觀察，其公投的內容具有多樣性，且其主題擴及一般生活層面，相較於其他國家而言，其他國家多以「主權獨立」或「憲政體制改革」為其公民投票舉行的主要議題，瑞士的公投議題則包括了許多民生相關的問題，這顯示瑞士不但是個政治體制穩定的國家，人民的民主政治運作也相當成熟（林昱奇，

2004:59-60)；而從創制案的提出次數來觀察，從 1970 年代開始，瑞士人民申請公民創制的議案比例明顯激增，而這類型的投票主題，則以環境、能源、貿易限制、動物權利以及消費者之保護等相關經濟、環保生活議題為主，這也足以顯示瑞士人民已有充分的民主素養，能夠關心自幾的生活環境，且能夠進一步主動提案（張台麟，1996:44）。

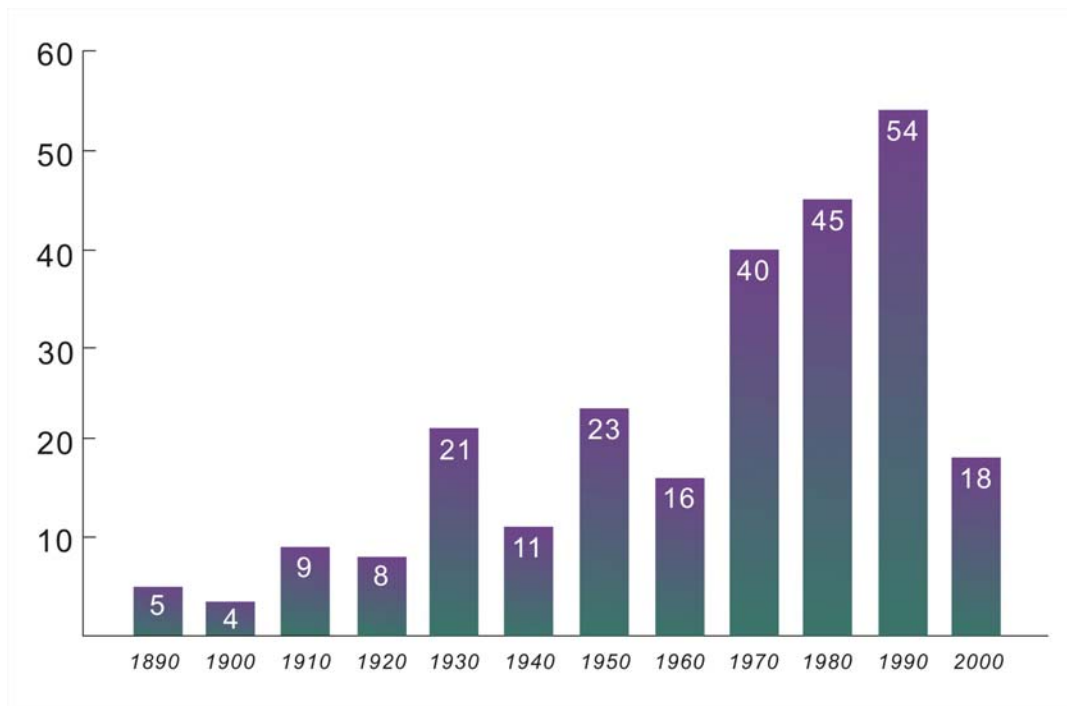


圖 3-4：創制案提出之次數變化圖

資料來源：Federal Chancellery (Bern) and Research Center on Direct Democracy (C2D, University of Zurich)

（四）創制提案申請的事前審查制度

關於人民提出創制提案的申請，聯邦秘書處會就提案申請人數與資格的形式進行審查之外，如果創制提案的標題容易令人誤

解，或內含商業廣告用語、個人宣傳等情形，聯邦秘書處得加以修正。由於瑞士的官方語言有四種，聯邦秘書處應檢查創制案的文字內容，以確保其一致性。基本上，行政機關對於其議題內容並無限制，所做的審查，僅限於形式上的審核。

（五）瑞士公民投票的去司法審查制度

瑞士的聯邦政府體制的設計，聯邦議會為最高的權力機關，聯邦最高的行政機關，聯邦委員會，是由七位委員所組成，任期固定為四年，而這七位委員，由聯邦議會選出，聯邦總統，就是聯邦委員會的主席，由聯邦議會自聯邦委員會中的委員選任，由於聯邦委員會委員有四年固定任期，因此議會並不能向委員會提出不信任案；而司法體系方面，聯邦法院法官也是由聯邦議會選任，任期為六年，並沒有對聯邦法律違憲進行審查的權力，這種特殊的情形，反映在全國性公民投票的制度上，由於憲法的任何變動，都需要經過人民及各邦的雙重多數決，聯邦議會為聯邦最高權力機關，無論司法與行政機關，都由聯邦議會選任，因此，對於聯邦議會審議通過的法律，並無違憲審查之權，自然並無審查由人民創制或議會提出並經人民及各邦複決通過的修憲條文違憲的問題。

第二節 其他國家的公民投票經驗

綜觀全球各國舉辦全國性公民投票的經驗，全世界首次舉辦全國性公民投票，是在 1793 年 8 月 4 日法國大革命時期舉行的，時至今日，全球總計有超過 150 個國家，舉辦超過 1500 次以上的全國性公民投票，其中，以瑞士舉辦過的全國性公民投票次數最多。

根據瑞士蘇黎世大學直接民主研究中心資料，全國性公民投票舉辦次數最多的國家為瑞士，其次為列支敦斯登、義大利、澳洲、紐西蘭、厄瓜多、愛爾蘭、法國...等。本節將探討除了公民投票舉行最為頻繁的國家瑞士之外，其他世界上各國舉辦過全國性公民投票的實例及其經驗，藉以從中觀察出各國的政治背景及其制度設計。

表 3-5：曾舉辦過全國性公民投票國家次數及排名

排名	國家	1900 以前	1900 年代	1910 年代	1920 年代	1930 年代	1940 年代	1950 年代	1960 年代	1970 年代	1980 年代	1991 年代	2000 至今	總計
1	瑞士	58	12	15	28	23	21	42	29	87	66	106	49	536
2	列支敦斯登	-	-	2	13	4	5	2	11	12	15	13	6	83
3	義大利	-	-	-	1	1	1	-	-	3	15	36	7	64
4	澳洲	-	3	12	3	2	5	1	2	11	6	2	-	47
5	紐西蘭	-	1	4	3	3	6	3	5	3	4	8	-	40
6	厄瓜多	-	-	-	-	-	-	-	-	1	1	32	-	34
7	愛爾蘭	-	-	-	-	1	-	1	2	5	4	10	6	29
8	法國	14	-	-	-	-	4	1	4	1	1	2	1	28
9	密克羅尼西亞	-	-	-	-	-	-	-	-	2	2	9	14	27
10	埃及	-	-	-	-	-	-	4	3	10	5	2	1	25
11	菲律賓	-	-	-	-	5	1	-	2	12	4	-	-	24
12	烏拉圭	-	-	1	-	2	3	2	2	2	2	7	2	23
13	海地	-	-	1	14	3	-	-	1	1	2	-	-	22
14	丹麥	-	-	2	-	1	-	2	6	3	1	4	-	19
15	哥倫比亞	-	-	-	-	-	-	1	-	-	2	1	15	19

資料來源：直接民主研究中心網頁

以下就世界上較先進之國家，就其公民投票制度，做一概略初步的介紹：

一、法國

法國是歐陸率先爆發大革命的國家，在大革命底定時期，即以公民投票方式通過 Jacobine 憲法，至今已有 28 次公民投票的紀錄，雖然法國創公民投票之先河，但其自由、平等、博愛的傳統，並未建立起公民投票的機制，因為法國歷史上，公民投票不是被「國民議會政權」的傳統壓抑，就是被政治強人運用來遂行其所欲，「國民議會政權」的傳統認為，人民意志就等同於議會主權，任何限制議會權力的措施都被視為限制民主政治，另一方面，公民投票也曾被拿破崙當作鞏固政權的工具，這諸多的原因，都使得法國民眾不認為公民投票是符合民主的機制；這種想法一直到 1945 年及 1946 年的憲法公民投票才改觀，在這兩次的公民投票中，法國民眾才真正的能夠自由表達意見，1945 年的公投，結束了第三共和及同意新憲法，而 1946 年的投則修正憲法並同意政府草擬新憲法。在第四共和期間，戴高樂認為，由於第三、四共和時期，國民議會主宰政權，造成了法國政治的癱瘓，因此，在 1958 年的透過公民投票，通過了第五共和憲法，如今透過公民投票來修改憲法已成為法國第五共和的特色（曹金增，2004:92-99）。

表 3-6：法國歷史上舉辦過的公民投票

次數	時間	議 題
1	1793/4/8	Montagnarde Constitution
2	1795/6/9	Constitution
3	1795/9/23	Forming the National Assembly out of two thirds of the Constitutional Council
4	1798/10/24	Forming the National Assembly out of two thirds of the Constitutional Council
5	1798/10/24	Constitution
6	1800/8/2	Constitution
7	1802/5	Napoleon for Consul for life
8	1804/5/18	Napoleon for Emperor
9	1815/4/22	Reinstating Napoleon as emperor
10	1815/5/2	Addition to the Constitution
11	1851/12/21	Louis-Napoleon Bonaparte as president for ten years
12	1852/11/22	Napoleon for Emperor
13	1870/5/8	Liberal reforms
14	1870/11/3	Defense of the Commune
15	1945/10/4	Provisional constitution
16	1945/10/4	Creation of a Constitutional Council
17	1946/5/5	Constitutional reforms
18	1946/10/13	Constitution
19	1958/9/28	Constitution
20	1961/1/8	Algerian Self-government
21	1962/4/8	The Evian-treaties
22	1962/10/28	Constitutional reforms
23	1969/4/27	Regional and Senate reforms
24	1972/4/23	Enlarging the European Community
25	1988/11/6	New Caledonia's statutes
26	1992/9/20	European Union
27	2000/9/24	Presidential Term from 7 to 5 years
28	2005/5/29	Referendum on European constitution

資料來源：直接民主研究中心網頁

憲法第三條

國家主權屬於法國人民。人民行使主權必須透過議員代表以及公民投票行使之。

憲法第十一條

如在國會會期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，共和國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。若公投由政府所提出，政府必須分別在國會兩院做報告，兩院可對此案進行討論。若公投結果贊成該法案，共和國總統於結果公佈後十五日內公佈之。

憲法第五十三條

領土讓與、交換及歸併，非經當地人民之同意，不生效力。

憲法第八十六條

國協會員國地位之改變，須經當地會員國的公民投票複決。

憲法第八十九條

憲法修改案由共和國總統依據總理建議提出，或由國會議員提出。

憲法修改草案或提案須以內容一致之文字由國會兩院表決通過。修改案尚須經公民投票複決認可，始告確定。

共和國總統如將修改案提交國會兩院聯席會議審議，則該案無須交付公民複決；在此情況下，修改案須獲聯席會議五分之三之多數有效票，始得通過。

國會兩院聯席會議之秘書處由國民議會之秘書處擔任之。

國家領土完整遭受危險時，不得從事修憲或繼續進行。

就法國公民投票的範圍而言，公民投票不僅可適用於憲法修正案，亦可適用於一般性及非憲法議題的法案上，另外就提案的部份，首先由條文上的規定可得知，法國公投的提案發動權操縱在總統身上：

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投。總統的決定無須內閣總理副署，所以是總統個人的裁量權。總統不僅可以選擇是否發動公投，總統更可以選擇發動的時機。此設計一方面便利總統隨時視需要發動公投以解決政治危機，另一方面也可在適當時機作為強化總統權正當性的手段，因此，在第五共和時期所舉行的投票，至少有七次是引用憲法第十一條。

而依據法條的規定，法國公民投票對於公民投票的議題限制，至少有以下三個項目：

1.關於公權組織之法案：幾乎所有憲法的規定都是有關公權組織之分配與運作，雖然憲法有這樣的規定，但實質上，這項限制的彈性空間很大，第五共和中，出現了許多次以「公權組織法案」作為公投標的的投票²⁹。

2.有關國家經濟或社會政策及公共事務之改革法案：這個項目的規定，是在1995年的憲法修正案中加入的。

²⁹ 例如：1961年1月8日，為解決阿爾及利亞問題，第一是通過阿爾及利亞住民自決原則，第二，是授權行政權全權處理阿爾及利亞問題。又如：1988年11月6日，關於法海外屬地新加勒多尼（Nouvelle Calédonie）住民自決案，都是屬於有關公權組織之法案。

3.國際條約的批准：要能發動國際條約公投必須具備兩個條件，第一，該條約沒有違反憲法；第二，該條約必須對國家體制之正常運作產生影響。

而關於憲法的修正，規定在第八十九條裡，修正須有三個階段：

1.第一階段：決定修憲法與否，是由總統在總理建議下提出，國會基本上是不能主動提出憲法修正案，因此只有總統才能提出，但總統不一定要接受總理之提議。

2.第二階段：修憲案的提出，總統必須先衡量國會是否有超過五分之三的多數支持修憲案，因為第二階段，即是要經過國會兩院的投票。

3.第三階段：憲法修正案不是透過公民投票，就是透過國會兩院聯席會通過。總統可以選擇採用哪一種方式，但是，倘若憲法修正案是由國會提議的情況下，此時總統僅能採用公民投票。

在詳細介紹了法國憲法條文的相關規定後，可以歸納整理法國公民投票的特色如下：

1.公民投票的運用機制操控在總統手中，在法國第五共和的公民投票，大多數皆由總統提出，這是由於憲法第十一條與第八十九條的規定，使法國公民投票不論是屬於立法性、修憲性，或是住民自決性的公民複決投票，其發動權都在總統手中。

2.缺乏公民創制的機制：法國雖為人民主權至上的國家，但卻無人民創制的法律規定，這是不及其他民主國家之處。

二、美國

美國雖為世界上最為民主的國家，但卻從未舉辦過全國性的公民投票³⁰。但在州政府層級上，創制、複決的實施非常普遍，美國多數州規定提創制案申請只要有投票權人一人即可提出，超過一人者，至多也不會要求超過一百人。目前為止美國共有廿七個州採行公民投票的機制，而各州的連署人數門檻是自行規定的。通常是依照各州前次候選人選舉（如州長選舉）投票總數之百分比來計算連署人數門檻。

例如 North Dakota 規定連署門檻為前次州長選舉的投票總數之 2%，而 Wyoming 則高達 15%。另外，也有十三個州規定連署的地理分佈，避免連署人數高度集中於某一區域，除了連署門檻和地理分佈之規定外，各州亦規定公投連署的期限，通常期限約 120 天，但有的短則 50 天、長則 360 天，所有的提案都會附上摘要和簡短的提案標題。另外，各州也限制公民投票所訴求的議題，例如，有四個州限制公投提案一次僅能訴求一個議題、又如規定公投不可用於提名候選人或使人取得公職（黃偉峰，1998b:22）。

另外關於各州提案申請的審查，每州各有不同的規定，例如 Alaska 規定，由副州長審查提案格式以及是否符合法律的規定限制，Arizona 僅由州務卿審查提案格式，Arkansas 則由州檢察總長來審查，若有讓人容易產生誤解的創制標題或摘要，則必須駁回，並得指示提案申請人重新修正提案。

³⁰ 學者 Suksi 認為，美國之所以沒有任何全國性公投的制度設計，至少有下列幾項原因：

a. 美國在英國皇家殖民時期的負面經驗，使得制定新憲法時，首要目標是遏止君主制或貴族制，三權分立的代議制度的安排被認為可以降低專制與獨裁的可能性，因此直接民主制度及被排除在考慮之外。

b. 在客觀的地理環境上，美國廣大的幅員得直接民主被視為不合適與不可行的。

c. 部分行政機關欲舉行公投時，遭遇到極大的困難，亦影響了直接民主制度的擴展。

參見 M. Suksi., *Bringing in the People: A Comparison of Constitutional Forms and Practices of the Referendum.*, (Dordrecht ; Boston: Martinus Nijhoff, 1993), p.56-59.

美國最具特色的制度，為美國聯邦最高法院的「司法審查」。

為了力求美國州級的公民投票皆能夠符合憲法之基本精神，法院一方面要求各州的創制和複決規定必須符合憲法規定的共和型式的政府，另一方面，在歷史上也有實例的，裁決某些創制和複決案是違憲的。

例如，1964 年 California 的「第十四創制案」(California Proposition 14)，即為最著名的公民投票違憲案，此案公民投票的結果，贊成提案的選民，高達 65%，選民支持廢除州法禁止任何人有權拒絕出售或租賃房屋給任何人。但加州最高法院的裁決認為，此創制案違背聯邦憲法第十四修正條文的「平等保護條款」，因此此公民投票結果，被宣告為違憲，而在之後送審聯邦最高法院，也維持了上述的判決(黃偉峰，1998b:22)。美國法院的「司法審查」成為保障人民基本權利的最後關卡，能夠防止多數人以公民投票來侵害少數人的權益。

三、義大利

義大利是除了瑞士與列支敦斯登以外，歐洲公投經驗次數最多的國家，其他公投經驗可追溯至 1848 年及 1860 年的統一運動時期，當時義大利王國便使用公民投票的手段，將 Piedmont 和 Sardinia 併入義大利王國，因此，義大利公民投票可溯源至十九世紀中。

義大利憲法規定，五十萬選民，或國會兩院其中一院的 20% 議員，或五個區域政府，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。除非該憲法修正案是由國會的兩院皆以三分之二多數通過，否則上述要件可觸動公投的發動。另外，關於區域疆界的改變，則必須強制進行公投。

義大利設有專門的憲法法院從事違憲審查（朱武獻，1991:227-228），依據複決法規定，最高法院會設立「統一審查會」，審查一切複決之請求案，當公民複決提案提出時，無論由提議人或由省議會指定之代表提出複決之請求，皆應於每年九月底以前提出，在國會議員任期屆滿前一年內或國會任何一院選舉後半年內，不得提出複決之請求，每年的十月一日後，最高法院的統一審查會，必須於開始審查前九個月提出的複決請求案，是否合於法令規定提出，在審查終結之後，應將複決請求移送憲法法院院長，院長指定一審判期日，經過所有執業法官組成之合議庭審查過後，無論審判後的決定是接受或是拒絕，都應將判決送達於總統、國會兩院議長、內閣總理、最高法院之統一審查會、省議會代表人或提議人，並將公布於中央法律公報上。

統一審查會負責審查複決之請求案是否符合複決提案程序為之，選舉人簽署成立之複決請求必須由至少三位以上之提議人向最高法院提出，並確認其是否經足夠之選舉人簽署；由至少五個省議會提出之複決請求，必須由各議會指定之代表共同以聲請書向最高法院提出，連署時間不得超過五個月。

義大利公投的議題，無論是憲法修正案或是所有法律的修正案皆可，但有有關於預算、財政、大赦、特赦及批准國際條約等事項，則不得付諸公投；公民投票的表決以簡單多數決為主，出席投票者超過半數以上同意即為通過。

總結而言，義大利公民投票最大的特色在於，必須要經過司法審查才能提出公投法案（曹金增，2004:104）。

四、英國

英國是個憲政傳統國家，巴力門（Parliament、英國國會）的權力至高無上，英國議會可自行將其立法草案付諸公民投票；又英國的不成文憲法，並沒有強行規定，對於法案或法律必須訴諸公民投票才能成立，因此，公民投票在英國的施行，並不如歐陸其他各國普遍，甚或可說，在英國，公民投票並無任何法律地位可言。

在歷史上，英國僅僅出現四次公民投票，而依照這四次的經驗，公民投票的發動，皆由政黨發起，而且公民投票的目的，都是為了符合提案者的政治目的，例如，1973 年的北愛爾蘭公投結果有 98.9% 的北愛爾蘭人同意繼續留在聯合王國之內，但投票率只有 58.6%，北愛爾蘭早在五十年前，就是英倫三島內願意留在聯合王國的最大區域，而在五十年後舉行公民投票，確認同意與否，只不過是保守黨政府為了再次宣示北愛爾蘭的法律地位而已（黃偉峰 b，1998:28）。

由於在英國公民投票是政黨使用的工具，提出時機與舉行方式都由政黨掌控，因此每次的公投都依不同的方式施行，並沒有法令規章強行規定。例如 1975 年對加盟歐洲共同體時，公民投票的表決方式是採取簡單多數決，而在 1979 年舉行的威爾斯及蘇格蘭「權力下放」之法案公投，則規定不但贊成者必須多於反對者，而且贊成者的比例必須超過 40% 的出席投票總人數才算通過。

總結而言，英國公民投票之策動以及結果如何，都操之於國會，公民投票也都是政黨運作下的產品。

五、德國

1990 年是德國政治上的一個重要分水嶺，東西德在該年正式統一，再接下來德國政治的發展中，其公民投票制度，在邦層級，以及地方層級發展較為蓬勃，各邦以及地方對於公民投票，也都有法制上的規定，1989 年 Hessen 邦社會部處長 Ulrich Bachmann 說，1989 年東德人民要求與西德統一，是人民直接民主的最佳表現，但是最後統一的方式卻少了直接民主的形式，在當時許多人期望將公民投票入憲。

1998 年德國社民黨與綠黨於聯邦眾議院大選後，取得執政多數，在共組聯合內閣時，簽訂了聯合內閣協定書，其中第九點第十三項記載：「我們要強化公民的民主參與權力，因此我們要透過憲法的修改，引進聯邦層級的公民創制提案、公民投票提案以及公民投票決定。」2002 年 3 月，社民黨與綠黨執政，正式於聯邦眾議院提出憲法修正草案，表決是否將公民投票制度入憲，但其結果並未通過三分之二的同意票，因此全國性的公民投票制度至今仍未入憲（廖揆祥，2004:95-96）。

六、我國

我國專門立有一部「公民投票法」，對公民投票事宜做出規範。

第十條

公民投票案提案人人數，應達提案時最近一次總統、副總統選舉選舉人總數千分之五以上。

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。

第二十七條

公民投票案提案人數，應達提案時最近一次直轄市長、縣（市）長選舉選舉人總數千分之五以上。

公民投票案連署人數，應達提案時最近一次直轄市長、縣（市）長選舉選舉人總數百分之五以上。

第三十條

公民投票案投票結果，投票人數達全國、直轄市、縣（市）投票權人總數二分之一以上，且有效投票數超過二分之一同意者，即為通過。

投票人數不足前項規定數額或未有有效投票數超過二分之一同

意者，均為否決。

公民投票的發動權有三，分別為人民、立法院以及總統，且明文禁止行政機關辦理公民投票。而提案門檻，分為全國性的公提案以及地方性的公提案規定，全國性的公提案，提案人數應達最近一次總統選舉選舉人總數千分之五以上。地方性的公提案，提案人數應達最近一次直轄市長、縣（市）長選舉選舉人總數千分之五以上。

而連署人數也如同提案連署一般，分為全國性與地方性，全國性公提案的連署人數應達最近一次總統選舉選舉人總數百分之五以上，地方性公提案則是達最近一次直轄市長、縣（市）長選舉選舉人總數百分之五以上。

而在事前審查的部份，設有公民投票審議委員會，執掌公民投票事項之認定，以及公民投票提案是否為同一事項之認定，僅適用於由人民發動的公投。

我國目前為止總共舉辦過四次全國性公民投票，其中第一次及第二次，在 2004 年與總統大選的同時舉行，最近兩次，是與 2008 年立法委員選舉同時舉行，另外尚有兩案「入聯公投」及「返聯公投」將與 2008 年總統大選同時舉行，目前先就已舉辦過的全國性公民投票第一到第四案進行說明：

公民投票第一案主文：「台灣人民堅持台海問題應該和平解決，如果中共不撤除瞄準台灣的飛彈，不放棄對台灣使用武力，你是否贊成政府增加購置反飛彈裝備，以強化台灣自我防衛能力？」

公民投票第二案主文：「你是否同意政府與中共展開協商，推動

建立兩岸和平穩定的互動架構，以謀求兩岸的共識與人民的福祉？」

以上公投兩案的發動，是總統依據公民投票法第十七條發動，其結果皆未達法定參與投票人數而遭否決。

公民投票第三案主文：「你是否同意依下列原則制定『政黨不當取得財產處理條例』，將中國國民黨黨產還給全民：國民黨及其附隨組織的財產，除黨費、政治獻金及競選補助金外，均推定為不當取得的財產，應還給人民。已處分者，應償還價額。」

公民投票第四案主文：「你是否同意制定法律追究國家領導人及其部屬，因故意或重大過失之措施，造成國家嚴重損害之責任，並由立法院設立調查委員會調查，政府各部門應全力配合，不得抗拒，以維全民利益，並懲處違法失職人員，追償不當所得？」

上述兩案之發動，是依據公民投票法第十條相關規定發動，連署人數依照法定門檻，為 825,359 人，公民投票第三案送至中選會的連署人數為 1,011,724 人，確定已超過最近一次總統、副總統選舉選舉人數總數的 5%，而投票結果，由於投票率僅有 26.34%，未達法定參與投票門檻，結果為否決。而公民投票第四案，投票率僅達 26.08%，未符合法定參與投票門檻，結果亦為否決³¹。通過的門檻，則設有兩個雙重門檻，第一，投票人數須達全國、直轄市、縣市投票權人總數二分之一以上，並得到投票人數超過二分之一的贊同，始可通過。

我國全國性公民投票的實施經驗，公民投票的議題就受制於意識形態，使其成為政治人物和黨派操作的工具。從 2004 年的防禦性公投到現今「追討國民黨黨產」、「入聯」、「返聯」等議題，多半都是政

³¹ 參照中央選舉委員會公告，中選一字第 0973100020 號，中華民國九十七年一月十八日。

黨為配合選舉的操盤而產生，根本並非是以民意為基礎的公民投票。2004 年的兩項公投，更是由總統直接依據公民投票法第十七條直接發動，違背了公民投票主權在民這種「由下而上」的直接民意、主權在民的表現。



表 3-7：各國公民投票之法律規定

	策動者	對象	連署門檻	過濾提案	表決方式	司法審查	公投類別
美國 27 州	民眾	州憲法及 州法	2%~15% 的前次候 選人選舉 之投票者 總數	州議會可 以過濾； 法院訴訟	簡單多 數、選民 總數多 數、多數 同意並附 帶多數選 民比例之 下限等	法院可裁 定創制及 複決案違 憲無效	群眾式創 制及複 決；節制 式複決
英國	議會	重大政策	無	英國議會 之多數黨	視當時狀 況而定： 簡單多 數、多數 同意且附 帶多數選 民比例之 下限	無	節制式創 制
法國	總統或 國會議 員	憲法修正 及特定範 圍之法律	無	國會兩院 可行使同 意權加以 過濾	簡單多數	憲法委員 會詮釋爭 議	節制式創 制和複決
瑞士	民眾	憲法創制 及修正任 何聯邦法 律	5 萬至 10 萬人	聯邦議會 可提相對 提案加以 阻擾；聯 邦議會制 定確切條 文文字	雙重多 數；簡單 多數	無	群眾式創 制和複決
義大利	民眾、 1/5 國 會議員 或 5 個 區域政 府	憲法修正 案，及所 有法律	50 萬人	憲法法院 可以過濾	簡單多 數；簡單 多數並且 出席投票 者超過 50% 的選 民總數	憲法法院	群眾式和 節制式複 決

資料來源：黃偉峰，〈以公民投票經驗之比較研究檢證其基本假設—以美英法瑞
義為例〉，《選舉研究》，第 5 卷第 1 期，頁 9。