

- 書評：*The Referendum Experience in Europe* [歐洲公民投票的經驗] edited by Michael Gallagher and Pier Vincenzo Uleri [麥克·葛蘭赫、皮爾·阿樂利(編)] (New York: Saint Martin's Press, 1996, Paperback, 263 pp., ISBN 0333670183) .

黃東益

世新大學

台灣2003年「公民投票法」的通過，是繼1996年總統直選及2000年政黨輪替後，台灣民主進程另一個重大的里程碑。不過，由於在公投法立法過程中各黨派過多的政治權謀，使得公投法的通過蒙上了一層陰影。再加上2004年總統大選，台灣第一次實施公投，其牽涉的種種政治及技術爭議，部分民眾仍無法卻除對公民投票制度與運作的疑慮。在2004年總統選舉以及第一次公民投票的沸沸揚揚已逐漸塵埃落定之際，學術界以及實務界的相關人士，有必要參酌歐美等先進國家的實施經驗，對我國公投的制度面以及公民投票的行為面，進行深度的探討，作為未來修改我國公民投票制度的參考，藉此落實直接民主的精神。在少數有關西方國家公民投票的書籍中，麥克·葛蘭赫(Michael Gallagher)與皮爾·阿樂利(Pier V. Uleri)所編的《歐洲公民投票的經驗》，可說是值得推薦的一本。

在目前台灣圖書館可取得的有關公投的英文著作中，有的是深度討論一個

---

黃東益 世新大學行政管理學系副教授，研究領域包括：民主化、商議式民主、電子化民主。

**Tong-yi Huang** is associate professor of public policy and management at Shih Hsin University. His recent research interests include democratization, deliberative democracy and E-democracy.

國家公投制度及實施經驗的個案研究，如 Kris W. Kobach 所著的 *The Referendum: Direct Democracy in Switzerland* (Brookfield, VT: Dartmouth, 1993)，另一類則是廣泛地討論世界主要國家的公投經驗，最經典的是 David Buttler 及 Austin Ranney 所著的 *Referendums: A Comparative Study of Practice and Theory* (Washington, DC: AEI Press, 1978) 以及 *Referendums Around the World: The Growing Use of Direct Democracy* (Washington, DC: AEI Press, 1994)。個案研究翔實深入，但常受限於特定國家制度與歷史文化脈絡的特殊性，無法通則化；比較研究視野廣闊，可建立通則，但討論常流於膚淺。本書介於兩者之間，將研究的焦點集中在歐洲，除了西歐之外，也包含蘇俄、前蘇聯及東歐諸國家。書中除了對各個國家的個案討論，也嘗試從十幾個個案中，進行歸納。

因此作者在本書一開始，除了討論公民投票 (referendum)、創制 (initiative) 及公民複決 (plebiscite) 的定義之外，爲了兼顧個案的深度與社會科學的通則化，本書第一章臚列了個案探討及比較的五個面向：一、提供各種公投制度法律基礎的憲政規範。二、公投的歷史。三、公民公投參與及投票行爲的分析，包括政黨及其他團體的影響。四、公投的實踐對於問題解決以及政治體系整體的影響。五、公投民主與議會民主的互動，特別是公投對於代議制度的影響。在序論之後的十二章共討論奧國、丹麥、芬蘭、法國、愛爾蘭、義大利、荷蘭、挪威、瑞典、瑞士、英國等國家的公投，以及有一章討論蘇俄、前蘇聯及東歐國家的公投經驗，各章大致按照作者在第一章所提的五個面向進行討論，分別由不同的作者撰寫。最後一章試圖將前面十幾個國家的個案，整理其共通及相異之處，對於要如何管理公投，提出具體建議，並展望公投之未來。

本書所提供有關公投的跨國性制度、歷史、投票行爲的豐富資料，以及藉由個案歸納的通則化嘗試，實值得國內實務界及學術界參考。

就實務界而言，本書對於公投的分類架構、以及如何管理公投的建議，可

作為未來制度移植的基礎。就公投的分類而言，作者將公投分為強制的（mandatory）及開放式（optional）的，強制性的公投包括奧國、丹麥、冰島、愛爾蘭、馬爾他、西班牙、及瑞士，這些國家的憲法規定當牽涉到主要憲法條文的修改時，必須經由全民公投決定。作者進一步將開放式的公投依照公投的提出者（公民 vs. 總統/政府/議會）、公投提出者與待決問題作者的同一性（相同與否）、政策合法性進程（生效及實施與否）等準則，將公投細分，提供一連串未來改革的選項（pp. 8-14）。其次，各國公投的歷史不僅呈現公投的議題、公投主要行動者的角力過程及公投結果，也比較各國公投制度的變遷經驗，提供未來公投制度走向的豐富素材，其中兩個實施公投最為頻繁的國家—義大利（chap. 7）及瑞士（chap. 12），以及從未實施過全國性公投的荷蘭（chap. 8），其公投歷史以及公投引起的爭議尤值得研究。除了制度與歷史之外，本書對公投管理所提出的具體建議，也值得實務界參考。作者指出，並非所有的議題都適合以公投決定，在議題的選擇上，作者建議最好是包括兩個選項的議題，並且該議題最好能與主要的政黨分歧交叉（cut across, rather than correspond to, the lines of the party system, p. 245）。作者對於公投题目的設計、公投議題數量的安排以及公投經費的籌措等，也都提出具體建議，凡此種種皆值得實務界參酌。

相對於實務界對於制度、歷史、以及公投具體操作上的興趣，學術界的著重焦點可能在於書中有關公投的投票行為、公投對於整個政治體系的影響以及直接民主與間接民主之間互動的探討。對於首次進行公投的台灣，西方國家累積的公投投票行為的文獻，如公民能力（citizen competence）、參與行為以及投票決定的解釋等議題，不僅可作為跨文化及跨制度之下投票行為比較的基礎，更可作為國內研究議程設定的參考，對於投票行為的實證研究者將有很大的助益。除此之外，投票行為的學者也將發現，書中對於公投到底使得整個體系更為「激進」或更為「保守」的爭論，如公民投票傾向於「支持」或「否決」、性別投票、「左—右」等議題，使得詮釋公投投票行為的相關討論更具

理論深度。最後，書中對於直接民主與代議民主之間關係的探討，將吸引專研民主理論學者的興趣。對此，本書作者反對 Giovanni Sartori 在所著 *The Theory of Democracy Revisited* (Chatham, NJ: Chatham House, 1987) 一書中(轉引自本書 p. 241) 所提出選民的認知無能 (cognitive incompetence)，作者認為公投所體現的直接民主並非要全盤取代，而是要強化代議民主，Sartori 所強烈批判的公投民主 (referendum democracy) 只不過是一個稻草人罷了 (p. 243)。不過，作者雖然支持公投作為補充代議民主的一種機制，對於公投制度的一些美好臆測，並非全盤接受，如作者並未同意公投將使政策更具合法性，或者公投將使公民更深刻地了解議題，前者無法驗證，而後者並無實證資料支持。

本書雖有許多值得稱道之處，仍有值得改進的地方。最值得克服之處是各章資料結構的不一致，作者在第一章說明整個架構，提出五個討論的焦點，但並非每一章節都對這五個焦點進行深入討論，對於蘇俄、前蘇聯及東歐國家的公投經驗僅以一章探討，顯得不足。其次，對於各個公投面向的討論，並未有一些具體的結論，使讀者有意猶未盡的感覺。其三，由於單一的制度或變項未能歸納出結論，也更難進一步作因果(或相關)推論，這使得其本書的學術貢獻受到限制。不過整體而言，本書邀集十數名歐洲各國專家，針對該國公投制度及行為進行探討，誠屬不易，其試圖進行歸納的嘗試，對於國內與公投相關的實務界及學術界人士而言，仍是值得一讀的佳作。