

直接民主指南

瑞士與全球

布魯諾·考夫曼 (Bruno Kaufmann)

羅夫·碧荷意 (Rolf Büchi)

那狄亞·布朗 (Nadja Braun)

◎編著

黃昭元 蔡佳泓 江崇源 許文英

◎譯

2007 年版

直接民主指南

瑞士與全球

布魯諾·考夫曼 (Bruno Kaufmann)

羅夫·碧荷意 (Rolf Büchi)

那狄亞·布朗 (Nadja Braun) ©著

黃昭元 蔡佳泓 江崇源 許文英 ©譯

2007年版

中文版序一

林文程

(台灣民主基金會執行長)

自古希臘時代以來，民主一詞的定義歷經演化與發展，二十世紀後的歷次民主化浪潮，益加促使世人對於民主的內涵與形式提出省思。直接民主作為彰顯主權在民原則的民主形式之一，主要係經由人民直接行使其主權，此亦為「直接」與「間接」民主的主要區別。作為民主的形式之一，不論是直接民主或間接民主，其要旨皆在體現由人民當家作主的原則，因此直接民主與間接（代議）民主之間的關係，並非相互排斥而是相互補充與調和的關係，以期使民主內涵更具多元融合與彈性效能。

儘管如此，對直接民主並不乏批判的聲音，因為實施直接民主可能會干擾政府既定的施政計畫，而且政客如操弄民意，直接民主可能激發民眾情緒，結果是勞民傷財，引起社會的騷動，但卻未能反映真正的民意，因此甚至有人將直接民主與暴民政治劃上等號，或動輒將其視為與代議政治相互對立，從而招致許多猜忌與批評。然而，這些弱點或是對直接民主的批評，大致可歸因於對直接民主之缺乏正確認識，或是在實施的過程中對於直接民主之精神及技術之掌握不夠正確熟練所致，因為從歐美許多民主國家實行直接民主制度的經驗，可以發現直接民主並非民主的禁忌圖騰。相反地，由於直接民主制度的實行，益發使得民主政治增添機制的創新與活力。

在台海地區，由於兩岸的政治緊張情勢，使得台灣的直接民主實踐格外受到各界之矚目。一方面，台灣於2003年11月通過的「公民投票法」，標誌著繼1996年實施總統直接民選後，台灣直接民主制度的進一步落實。另一方面，台灣作為第一個為直接民主程序制訂立法的亞洲民主國家，儘管面對來自中國的武力威嚇，依然謹守民主真諦，積極落實主權在民的原則，推動各項直接民主的實踐，對於維護另一種「亞洲民

主價值」而言更顯得珍貴。

台灣民主基金會作為亞洲第一個國家級民主基金會，其使命即在於藉由此一平台，鼓勵先進民主國家相互分享推動民主經驗，並與民主社群共同致力於全球民主化的實現。歐美的直接民主制度從倡議、建立、實踐以至深植人心，亦曾歷經一番艱辛歷程。至今，直接民主仍在世界各地不斷地實踐與進行制度革新，這股民主力量的投入，民主政治因而更顯生機。2007年適逢台灣通過亞洲第一部公民投票法三週年，當前台灣人民依循直接民主程序進行的各項政策抉擇，亦因中國的威嚇而引起種種疑慮與誤解。在其它地區，也因為存在對於直接民主的不正確認知，而限縮甚至抑制人民直接參與政治的公民權利之享有。值此之際，中文版「直接民主指南：瑞士與全球——2007年版」的問世出版，更添一份民主歷史意涵。本書不但分析直接民主制度的意涵，同時網羅包括瑞士在內的歐洲三十二個國家的直接民主立法與實踐經驗，並從全球的角度提出直接民主的未來展望。藉由本書的出版，我們期望能讓台灣人民對直接民主的價值、精神、及實踐時所可能面臨之挑戰有真正的瞭解，並期望為全球華人社群提供一個更為全面認識直接民主的指引媒介，以為亞洲民主貢獻一份心力。

2007年9月

中文版序二

公民投票的理想和實際

吳乃德

(亞洲創制公投中心籌備委員會主席*)

(中央研究院社會學研究所研究員)

二十世紀末期毫無疑問是民主的時代。1980年代之前，全世界只有40個左右的民主國家；世紀結束的時候，民主國家的數目已經增加到120個。民主化不只發生在威權和獨裁國家。許多老民主國家也無法不為民主潮流所波及：「象徵」著直接民主的公民投票制度，不再是瑞士和美國少數州的特例；大部分的老民主國家紛紛建立公民投票體制。

可是公民投票體制真的讓公民掌握了公共政策的決定權嗎？未必。這是嚮往民主的公民們，特別是新民主國家中的我們，必須警惕和繼續努力之處。

瑞士的直接民主制一直吸引著民主主義者的目光和想像力。本書生動地介紹了瑞士直接民主體制的制度規範和運作。這些資訊對於我們思考台灣直接民主的未來，具有甚大的參考價值。除此之外，本書也觸及了特別值得我們深思的議題。第一，雖然來自人民的創制公投只有非常少數可以成功成為法律，可是卻為政治過程注入一個新的因子：刺激人民思考新的公共議題，也刺激政治人物正視新的社會訴求。評價直接民主體制不是用人民通過多少法律，而是這個過程對政治社區產生的作用。第二，直接民主體制帶給一般公民頻繁的政治參與機會，以及高度的政治效能感。一般公民對政治的高度關心和普遍參與，一直是民主主義的最高目標。

1990年代初期對加拿大憲法修正案公投的研究發現，公民投票確實

*「亞洲創制公投中心」籌備委員會（Initiative and Referendum Institute—Asia）於2006年成立，目前參與者有日本、菲律賓、泰國、南韓、印度、孟加拉、台灣等七個國家及香港地區。

大為增進了一般公民的政治知識；這樣的效果甚至顯示在最缺乏政治知識的群落中。然而該項研究同時也發現：公民投票對「公民政治效能感」的提升，效果則並不顯著。無論如何，對民族認同處於衝突、或尚未定型的台灣而言，更重要的或許是：直接民主制讓一般人民透過對社區公共事務的親身參與決定，形成並鞏固他們對政治社區的認同。

事實上，直接民主的想法在台灣一直具有高度的合理性。雖然代議民主是台灣政治的主流，可是我們似乎不太須要多為直接民主辯護，不太須要對一般民眾說服直接民主的好處。根據中央研究院「社會變遷調查研究」在1998年所從事的問卷調查訪問，台灣有七成以上的民眾同意，「有爭議性的國家重大政策，應該讓全體公民投票來決定」。其中值得注意的是，學歷愈高的受訪者或許是迷信專家政治、或許是對一般民眾的政治判斷沒有信心，他們愈傾向於反對直接民主。大學以上學歷的受訪者中，不贊成「爭議性的國家重大政策，讓全體公民投票來決定」的比例高達36.3%，而小學以下學歷的受訪者不贊成直接民主的比例則只有15.6%（高中和專科學歷則分別是20.8%和26.7%）。

台灣民眾對公民投票的制度也並不陌生。在2004年的總統大選中，台灣公民第一次有機會嘗試由全民來共同決定公共事務的機會。可惜的是，不論是議題的設定、或發動公民投票的合法性，該次公投都引起甚大的爭論。公民投票首次實施即負載著這些爭端，對直接民主的理念是一個打擊。這似乎支持了某些歐美學者對直接民主制的觀察：政治人物推動直接民主的目標經常不是為了讓一般公民享有政策決定權，而是為了自身的政治利益。許多國家的經驗顯示：政治領袖推動公民投票的動機包括，鞏固自身的權力、避免執政黨或聯合內閣內部的分裂、規避議會的杯葛等。

台灣公投除了首次實施即面臨的爭端外，台灣目前的公民投票法規也有甚多值得改進之處。在民主時代中，政治領袖畢竟無法永遠為所欲為，一般公民、或「公民社會」也不會永遠無力。如果直接民主仍然是我們的理想，台灣的公民社會仍有許多值得努力的地方。

2007年9月

目錄

中文版序一	台灣民主基金會執行長 林文程	1
中文版序二	公民投票的理想和實際 亞洲創制公投中心籌備委員會主席 吳乃德	3
原序	直接民主——一個多方面的學習過程 聯邦委員 / 瑞士聯邦外交部長 麥克林·卡爾密-雷	6
導論	創制與複決 使民主更有真正代表性	9
論文	1 抉擇年 一位公民如何在十個月內處理六項選舉和三十項複決	17
	2 以人民為中心的政治舞台 當人民將他們集體的腳放在加速器上	25
	3 回顧過去，展望未來 在歐洲心臟的一個民主革新故事	33
	4 權力的平均分配 現代聯邦主義	41
	5 欣悅臣服的落敗者之地 直接民主揭露社會裡的夾痛之處	49
	6 侏羅：民主而非民族主義 侏羅如何非暴力地達成自身的獨立	57
	7 不適任公民概念的迷思 直接民主權利對於使用該權利的人發揮效力	65
	8 大聲說出來 為什麼完全陌生的人突然開始在公開場合相互對話	73
	9 投票的附加價值 一個促進成長的體系強化社會並使人民更快樂	81
	10 設計決定品質 對於公民友善的民主操作指示	89
	11 民主的民主化 經驗豐富的瑞士直接民主仍然未臻完善	97
	12 烏托邦的理想境界成真了	105
資料來源	概觀	113
歷史事實	歷史事實 1-29	114
調查	1 自1848年起所有瑞士公民投票	189
	2 三十二個歐洲國家憲法中關於直接民主程序 與全民表決之規定	232
	3 直接民主的全球概觀：世界特定區域	265
	4 直接民主詞彙表	308
資訊	謝辭	321
	索引	323

原序

直接民主——一個多方面的學習過程

麥克林·卡爾密-雷 (Micheline Calmy-Rey)

(瑞士聯邦委員 / 外交部長)

公民創制與複決權利是瑞士政治體制中突出的重要特徵。直接民主制度的確不是瑞士所獨有，但卻沒有其他國家的公民像瑞士一樣經常地被召喚至投票箱。批評者認為瑞士的直接民主已經成為「聖牛」並且減緩了經濟發展與體制改革的速度。他們認為直接民主過於費時且昂貴，而議題的複雜性又要求太多的投票人數。我不認同這種觀點。

同國際比較，瑞士的投票率的確偏低，但複決的投票率程度取決於當時所要投票決定的議題。1992年有關瑞士加入歐洲經濟理事會的複決中，有79%的全體登記選民進行投票。同時值得注意的是，民意調查顯示，壓倒性的多數瑞士人民要求將複決的範圍與頻率維持在慣例水平，同時不希望我們的直接民主體系被以任何的形式予以改變。

有些指責認為，在直接民主中，沒有人為政治決策承擔責任：政客「躲藏」在全體選民之後，而在間接民主體制裡，政治責任則被清楚地界定。在瑞士，無疑地是由「人民」——或我們所謂的「主權者」——承擔最終的政治責任。這絕不是免除政府採取自身的立場和制訂其公共政策以及與公民進行密集對話的責任。這也是一種政治責任的運作。

聯邦理事會、州政府及地方政府在公眾對話、公民會議以及媒體之中不斷地捍衛商業利益，我們比純粹代議民主體制中的政治領導人要更為密集地如此作為。在一項複決投票中的輸贏，取決於政府成員的說服力量以及官方複決材料的質量，因此我們承擔一項重要的責任。經由多方面的學習過程，瑞士的直接民主在數十年（實際上已超過一個半世

紀)的期間已經成型。立法複決在1974年被採行，公民創制於1981年被採行。在1848年建國以後的年代中，對於這個新聯邦國家的主要挑戰，是將一個在政治上與社會上分裂的瑞士社會團結一致。民眾權利使得將少數團體結合至這個社會政治體系成為可能，並且給予了他們一項能予表達其特定利益的工具。是以，例如天主教徒的地區人口、勞工、以及少數語言團體成員的聲音都能被聽到。

直接民主的另一項重要價值是，有助於賦予政治體系以及政府與議會的政治決策正當性。必須要清楚地是，在這裡我所談論的並不是政治領袖使用國民投票來確保順民祝福其決策的全民投票民主。我所談論的乃是一個政府與人民之間永久對話的直接民主。

直接民主就應該是如此。因為倘若我們成功地說服人民有關我們政策的正確性，則這些政策將會在長期持續可行。直接民主是一個機制，它可以確保在人民的利益與政府的政策之間不會存在一個太大的鴻溝。對政府政策的大眾抗爭在直接民主的瑞士幾乎無法想像——例如我們所看到的2006年因法國計畫採行一項將使聘任及解雇年輕人更為容易的新雇用法案所引起的抗爭——因為公眾從一開始即涉入辯論及決策的制訂之中。因此，我為歐盟正在採行謹慎的步驟以朝向由公民直接來決定政策而感到高興。

批評者亦主張直接民主會抑制創新：公民可以利用複決而在政府比一般人民更為改革與創新的地方啓用手煞車。然而，認為政府總是比人民更具改革傾向與創新會是一個錯誤。公民創制經常被稱為「加速器」。

創制經常將新的、創新的且有時是相當激進的理念引入政治辯論。那是非常正面的事情，因為民主會因對話與意見的多樣性而繁榮興盛。

直接民主使得公民參與政治，並有助於創造一個活力充沛的公民社會，民主需要對正確的前進之路進行辯論。在瑞士，對於政治議題的公眾辯論通常要比其他民主體系更為廣泛與徹底。因為公民一年中會被要求針對公民創制和強制性或選擇性的複決進行數次投票，而不是僅僅在

每四年的一般選舉中投票一次。因此，有傾向顯示瑞士的人民更為理解政治及政治的內涵。

對我們國家的未來及制度有一個辯論是一項正面的事情。但直接民主不應該是一個禁忌主題。毫無疑問地，害怕必須要犧牲或即使只是部分地犧牲直接民主，是存在我們國家之中對歐盟抱持懷疑態度的一項原因。似乎清楚地是，從瑞士加入歐盟的可能性來說，直接民主的改革將不可避免。但這將不會是廢除直接民主的一個案例；相反地，這將會是有關採行我們的制度以確保我們成為歐盟一員的效力，且同時保留已被證明的價值以及我們部分的國家認同。

對我而言非常清楚的是，我們的直接民主價值不能以瑞士法郎來予以計算。直接民主已對於朝向型塑並保存我們的多元語種與多元文化國家做出貢獻。它本身即是至高效能的一種表現。所以毫無疑問的，直接民主在瑞士及全球有一個未來。然而，我們必須持續地採行並改革這個制度。唯有如此，直接民主才可保持它的動力與效力。

導言

創制與複決

使民主更有真正代表性

布魯諾·考夫曼 (Bruno Kaufmann)

羅夫·碧荷意 (Rolf Büchi)

那狄亞·布朗 (Nadja Braun)

親愛的讀者：

從來未曾有如此多人能像2006年一樣針對如此多的實質性議題進行投票。玻利維亞的投票者前往投票所投票決定地方分權；美國的幾個州針對允許同性婚姻舉行複決；嘉泰羅尼亞人擁有對於新自治法的最後決定權；公民投票決定茅利塔尼亞的新憲法以及義大利總理的權力。歐洲也經由複決增加一個新主權國家芒特尼格羅共和國。

在區域性與地方層級，也有為數眾多的民眾決策——例如在瑞典首都斯德哥爾摩針對施行交通擁擠費所舉行的複決——在世界各地許多國家也有同樣為數眾多的公民創制。有史以來，公民第一次開始為跨界的創制收集聯署。在歐洲聯盟內部，為了一個對公民友善的歐盟創制權利以及取消使用史特拉斯堡作為歐洲議會第二個位址開始有收集聯署的活動。

2006年直接民主的發展並未代表一種新的趨勢，但確實強化了一個存在的趨勢。自千禧年始，全世界已經有愈來愈多的國家除了在選舉之外也開始使用複決，而且現在有愈來愈多的人民以創制權的方式而對政治議程擁有施加影響力的可能性。在世界各地，代議民主正進行改革與現代化。藉由增添直接民主的程序與實踐的方式，既有的間接決策制訂結構正在恢復生氣且被授與更大的正當性。這些事情從幾年來看非常

地不同。

直到1980年代近期，世界上仍僅有少數人口（54個國家的46%總人口數）生活在享有法治、基本人權、選擇政黨與自由選舉這些最低民主標準的社會中。在四分之一個世紀之後，現在有超過130個國家滿足這些條件。這意味著有超過70%的世界人民現在生活在或多或少的民主程度情境下。這個重要的進展已為重要的下一步——民主的民主化——創造基礎。

一個最佳的權力分配

直接民主——使公民直接參與政治決策制訂的權利——是下一步的核心要素。直接民主意涵一個更好的權力分配，就如施行普選（所有男性與女性的投票權利）的爭議性一樣並不令人感到意外。反對擴大民主的人經常使用的論點——例如公民沒有能力做出重要的政治決定——基本上反對國民主權的民主原則。畢竟，現代直接民主是使代議民主能夠變成真正代表性的一種方式。

成立於2001年的歐洲創制複決中心的目標，是在全世界與特別是歐洲為促進直接民主的歷史知識與實踐而做出重要貢獻。

這是為什麼創制複決中心「直接民主指南」聚焦於最廣泛且最長期地允許公民有方式參與政治決策制訂的地方——瑞士。過去超過150年以來，公民的權利已經持續地擴展，現在並涵蓋政治生活（全國、州及地方）的所有層面以及政治的所有領域（包括外交政策）。

歐洲創制複決中心的「直接民主指南」一書內容不僅限於瑞士，而是把瑞士這個國家最豐富的經驗置於歐洲和全球的脈絡中。在歐洲和全球，政治的共同決策權正被擴展至愈來愈多國家的人民，其遠遠超越簡單地選舉政黨和他們的代表，而涵蓋了以創制的方式影響政治議程，以及經由複決來決定重要實質議題的可能性。2007年版《直接民主指南：瑞士與全球》提供了關於這個主題的一個多樣化的進入點：十二篇的論文介紹了主要的脈絡與挑戰；許多的數據資料對於選擇的特定主題提供

了事實與分析的基礎；最後結論的調查包含了關於世界各地直接民主機構與實踐的未來材料、事實與連結。

間接民主的補充

直接民主作為間接民主的一個補充在十九世紀之初於瑞士建立並進一步發展。在超過一百年的數百次複決中，瑞士公民學習在全國（邦）層次，州或是地方社區對於實質的政治議題做出決策。在實踐上其意涵為何？公民可以使用的政治工具為何？他們如何運作？其直接與間接效果為何？這些與許多其他的問題皆於本書中予以回答。

在瑞士，直接民主係指由於一群投票者要求，或是因為其明訂於憲法之中而發生的複決過程。政府不能提請複決：直接民主意味著在公民手中為分享權力以替公民利益服務的工具之存在與使用；直接民主不能由政府或國會為了政黨政治或其他既得利益而予以控制。在瑞士並無全民投票，例如，沒有由權威當局單一斟酌決定而發起或執行的公民投票程序，不管是出自政府、總統或是國會。

瑞士有三種主要的程序。第一種是強制複決：若國會希望增補或修正憲法，憲法本身載明了修正或增補草案必須經由全國性的複決投票而通過（或否決）。第二種是授權的或選擇性複決：由國會所通過的新法規或對於法規的修改屬於授權複決，此指若有五萬名投票者支持該項要求，則亦需經由複決投票以獲致最終的通過或否決。第三種是公民的創制。公民有權提出立法提案，若該項提案獲得十萬名投票者的支持，則必需經由複決投票決定。

這使一部分的選民得以將國會不願處理的或國會尚未思及的議題放在所有的選民議題之前。若是創制倡議者所要的，則不論政府或國會的期望如何，正式有效的公民創制（例如符合所有法規要件者）將進行複決投票。

因此，直接民主與公民投票並不是相同的事情：不是所有的民眾投票程序皆為直接民主的。公民投票所具有的效果與真正的複決相當不

同。直接民主賦予公民權力；公民投票是當權者行使權力的工具。直接民主與公民投票的程序若能予以清楚地區分，即使有不同的名稱，許多的誤解與困惑可予以避免。

現代的、有效的且和平的

在我們的第一篇論文裡，我們伴隨一位瑞士婦女經歷正常一年的選舉和複決。這位典型的公民在她的行事曆上有六次的選舉和三十次的複決。我們深刻洞察一位瑞士公民的政治生活以及她如何處理直接民主。第二篇論文描述了一項公民創制（「殘障者創制案」）和一項複決（「軍隊改革複決案」）的過程，以及與其相連結的政治過程及其效果。儘管大部分公民的創制提案在複決中遭到否決，然而它們具有重要的效果。它們可以導致社會中的改變以與倡議者的目標一致，或者可以暫時地或甚至是永久地阻擋特定的提案。最重要的政治決定由投票者自己做出——或隨後可以被控制——是瑞士直接民主原則的一個根本面向。

第三篇論文處理直接民主在瑞士如何形成、其來源，以及現代與前現代民主之間的差異。瑞士民主的發展有其延續性，但現代直接民主不是毫無縫隙且毫無痛苦地自法國大革命後誕生的瑞士聯邦政府的間接民主形式中浮現。1848年在自由瑞士所呈現的相同困難，在當今的許多以「民主」稱號自居的國家中可以看到：選出的代表對抗——如同今日繼續地對抗——為公民利益而服務的直接民主之採行。

1848年由25個微小獨立的國家所形成的瑞士，面臨一個與當今同樣是由25個國家所構成的歐洲聯盟所面臨的非常類似的挑戰。瑞士的25個州沒有成為一個單一制國家，而是成為一個聯邦。聯邦當局所擁有的權力大小僅為公民及州所割讓的權力範圍。瑞士必須尋求一個對於公民民主權利，以及對於州的利益和其獨立地位這兩者間予以適當考量的方式，尤其是較小者對較大者的對抗。第四篇論文描述直接民主與聯邦主義的相互作用，並嘗試對以下的挑戰尋求解決之道：在可能的地方，決策應該由將會受到影響的地方居民做出；只有在絕對必要時才在「跨地

域」的層級（州或聯邦）做出。換言之，決策制訂應盡可能地分權化，以及依必要性地中央集權化。

公民創制與複決有許多直接與間接的效果，而且服務於種種的目的。它們以作為聯繫公民社會與政治體系之間的補充工具的方式而發揮作用，經由此，公民社會的恐懼與希望，拒絕改變，以及進一步所產生的新想法、利益和需求，可以被傳達至政治體系。公民創制最重要的功能之一，是將那些受權威當局與政黨所忽略或故意忽視的需求、利益和問題置於政治議程上。直接民主測量社會的脈動，扮演早期預警系統以及社會反映鏡的角色，並使政治家與公民社會繫近。

增進自尊與政治勝任

第六篇文章考量直接民主對於政治的效果與國家的形式。對於瑞士由多數民主轉型為共識民主，複決有其決定性的貢獻。對一項由國會所通過的法案進行複決的權力（經由收集聯署），可對當權者持續施加壓力以使其在作決策時能盡可能地考量寬廣的政治力量光譜的利益。同時，未被有效納入社會的團體能夠使用創制與複決的工具，以對於缺乏代表而進行反擊——倘若那些團體擁有必要的溝通、組織和進行活動的技能。這些工具可以在任何時候使用，其具有一個整合的效果，可以對抗社會中大小權力團體之間關係衝突惡化為暴力的危險。侏羅（Jura）地區的衝突解決是一個關於這類衝突可以如何在現代社會經由直接民主而予以解決的教學實例。

在第七篇論文我們轉移至直接民主對於人格發展的效果。在純粹的議會民主體制中，政治人物所掌握的權力，型塑著治者與被治者之間的關係，甚至型塑治者與被治者所設想的民主方式。直接民主打破該權力失衡，產生使治者與被治者之間的關係質量根本改變的結果。在這當中會有選出的代表與公民看待他們自己在政治生活中各自角色形象的一個相應交替。總的來說，公民的權力強化自尊與投票者的政治勝任能力，並抵抗疏離與無效力感。在我們的第八篇論文中可以見到，這類的附加

價值也能夠帶給媒體。在直接民主體制中，媒體與權威當局兩者必須特別盡力地提供正確與充分的資訊予公民，並與公民進入持續地對話。

有關直接民主的經濟益處的近期研究發現，引起了相當大的興趣——而且還不是一個小的驚訝。傳統的看法認為，共同決定的廣泛權力對於創新與經濟成長起到煞車的作用。經驗比較的研究證明則顯示相反。我們的第九篇論文顯示，直接民主程序的普遍使用，確實是如何地強化經濟，降低逃稅，以及降低公債的程度。

直接民主的全球化

在最後三篇論文中，我們顯示了先前所陳述的直接民主的正面效益不會自動地呈現，而是受許多的因素條件而定。在第十篇論文中處理了一個關鍵的因素——直接民主的設計。為了適切地運作並達到其潛能，包括不辜負公眾的期望，直接民主必須完善地設計並小心地執行。任何企圖使直接民主變成沒有牙齒的老虎且無效，或是令使用者無法儘其可能容易地使用它，都只是一場與公民權利對抗的古老戰爭之延續。與國際比較，瑞士的程序由於對於使用者與公民的友善度，使得在所有的政治層次皆運作的特別好。然而，當與所有瑞士各州發展良好的公民參與決策程序相比較，那些程序的使用頻率明顯地視許多因素而定。好的設計是一個適當運作的直接民主之必要條件，但這並不足夠。我們的第十一篇論文顯示，如果民主的根本條件——法治；尊重憲法、基本人權與國際法；宣告放棄使用武力；一個民主的新聞與媒體；決策制訂的透明性；自我批判的公開性；所有參與者對於監視民主原則的承諾——未能符合，如果公眾與政黨未準備堅持民主原則，則直接民主程序將無法起作用，無論他們被設計的有多好。

最後一篇論文檢視瑞士以外更為廣泛的歐洲地區。從歐洲整合和朝向更為參與性決策過程的全球趨勢來看，在接下來的幾年，歐洲展現了迄今最為廣泛地使用直接民主工具的前景。除了針對下一部歐盟憲法條約的泛歐洲複決倡議之外（歐盟領袖希望於2008年簽署），尚有首度提

出的關於實行跨國公民權利的倡議——歐洲公民創制。這項新的民主工具在未來將給予至少一百萬的歐洲公民向歐洲委員會提出新法案或憲法新條文的權利——亦即給予0.2%的歐洲選民擁有同直接選舉產生的歐洲議會在1979年即所享有的相同權利。

創制複決中心的指南書有數種語言版本。本書內容代表編輯團隊幾年來不辭辛勞的工作成果。許多人和機構皆曾直接或間接地參與這項工作。

親愛的讀者，我們希望從這之中所共同帶來的，將能同時激勵、協助並鼓勵您於工作及活動中去嚴正思考有關這個議題。我們歡迎您對於我們歐洲創制複決中心即將出版的「直接民主指南」的反饋與建議。

馬堡 / 布魯塞爾
2007年春



這是需要一些準備的一項真實挑戰。一位公民可能在複決日決定不同的議題，例如公平的租金、可負擔的健康保險、每年四天的無汽車日、殘障者的平等權利，以及無核電力。

1

抉擇年

居住於蘇黎世市（Zurich）的愛斯翠笛（Astrid R.），她曾於某一年度參與了六次的選舉與三十次的複決（referendum）。對她而言，這並非是件沉重的負擔，相反地她樂意為瑞士的直接民主（direct democracy）盡一己之力。此篇文章的內容，正是敘述愛斯翠笛2003年全年的政治活動。

我們買了兩份日報。除了觀看電視上的新聞與政論性的節目外，我也喜歡在上班途中，聽著車上的廣播。在家中我與我先生特別喜愛討論政治議題，且自從女兒屆法定選舉年齡起，家中對於政治議論的討論就變得更為熱烈。

2003年5月18日，愛斯翠笛須對九項聯邦議題、一項州議題及兩項地方鄉鎮議題行使投票權。即使在教會中，亦舉辦教會主管的選舉活動。儘管對於選舉及複決選舉活動已漸趨麻木的瑞士人來說，這真是忙於做決定的一日。

選舉的評論家認為，期待選民會客觀公正地就九項複雜的議題，以投票做出正確的判斷，是不切實際的想法。於同一天進行這麼多的公民投票（popular vote），對於選民來說是項沉重的負擔。但愛斯翠笛卻一點也不質疑選民的能力，她甚至強調這不是一項負擔，而是一種政治現實。表面上看來，同一天舉行這麼多項的選舉投票，對於選民及辦理選舉事務的單位來說，確實是項壓力，但因其具有長期的經驗，因此在計票的執行上並不會有太大的困難。

此次公民投票結果確認了一個已建立的趨勢；七項由公民所提的公民創制不論在全體選民部份或是各州部份皆被以多數決所否決。對於此次的選舉結果，次日報紙皆以「傾左派政黨大敗」作為報導標題。

全國皆愚民？

七項明智的創制（initiative）提案，卻全數遭到否決。屬左派週報（Wochenzeitung）的康斯塔丁·賽普（Constantin Seibt）對於選舉的投票結果，除感到非常困惑外，並質疑瑞士人民為何要否決對其有利之提案？為何大多數的人民執意投票反對能增加其社會福利之提案，甚至反對實際上攸關其個人利益的法案？難道瑞士選民全部是愚民嗎？

如果我們接受賽普的推論，就瑞士人民我們可以得到如下的結論：
（1）政治素養不足，（2）容易為強大的文宣活動所操弄或收買，（3）像羊一般容易受影響，（4）他們的行事方風格一向如此，如：迄2006年

5月21日止，於一百六十項的公民創制案（popular initiative）中，僅十五項提案獲得通過。

就多數選民對於理該讓其通過之公投議案（從一些自認對該等議題有相當瞭解者之觀點），卻投下反對票加以否決，此一現象不經令人對瑞士之直接民主的功效產生困惑。人民光是要去決定且具有能力去決定，哪些事項是其應加以關心，哪些事項是其可予以忽略，便足以令其傷透腦筋。如對於公平租金、合理且無壓力的健保費用、每年四日的無車日、殘障者的平等權、非核化、延展新核能發電廠的興建及提供年輕人專業訓練的機會等議題，週報（Wochezeitung）皆建議選民投下贊成票，然無論於全國人民部分或係州的部份，前述七項議題皆遭到否決。

大部分的瑞士選民，乃支持以照顧中產階級利益為主要訴求的黨派（bourgeois parties）。中產階級黨派對於改變現狀一事，格外地謹慎，特別是該項變革涉及財政上的支出，但如同大家所知悉，幾乎沒有一件事是不需要花錢的。並非所有議案慘遭否決之失敗者，對於5月18日的投票結果皆有爭論。如同一位不具名的蘇黎世政治家所言：「簡單的說，我們傾左派的政黨應接受上星期天的選舉結果，就如足球隊輸球一樣，係由於我們在下半場的表現不夠努力」。

愛斯翠笛早已習慣，大部分的選民的選擇與其主觀認知相左的挫敗感。所有瑞士人民都曾體驗過政治上遭受到挫敗的感覺，且每個人亦曾多次成為少數者的一部分，因為沒有任何一個多數決是可以被事先預測的。殘障者平等權的創制議案未獲通過，或許是一般人民認為該議案事不關己，或者是因為該項提案將會造成財政上的龐大支出。該議案未獲通過並非意指其本不具討論價值，相反地藉由該項議案的提出與討論使社會大眾意識到殘障者權益課題的存在。

高素養的公民

2003年5月18日並不是瑞士政治人物，第一次需面對挑戰的日子。

第一批選舉與公民投票（popular vote），其實早於2月19日已舉行。一般而言，每位公民於投票前的三至四週，皆會收到與普選相關的資料文件。就聯邦政府層級而言，投票便是直接民主的具體衍生。

愛斯翠笛認為，投票權的行使，大體上而言，對我們（一般人民）來說是件好事。於公投進行之際，政府常會對人民提出其認為適當的建議，但實際上其仍須尊重多數人民的決定。換言之，人民對於政治議題具有充分的自主權。愛斯翠笛不認為，面對各式各樣的普選是項沉重的負擔。同時她亦不認為，付諸於選民決定的普選議題過多。人民可決定是否針對特定議題進行投票，其不會有被強迫領取投票紙行使投票權的情事發生。如果人民認為該公投議題係屬重要，且其亦有表達意見的意願，那麼其便立即行使其投票權。此顯示出瑞士人民對於政治，採取較為務實的態度。

愛斯翠笛的先生發覺希臘與瑞士的政治系統，存在著極大的差異，僅管是政治組織亦是如此。希臘自1974年以來，即擁一功能不彰的國會。儘管希臘擁有悠久歷史與豐富的文化遺產，然其民主的演進歷史相較之下係屬短暫。於其政府的運作上，政黨乃扮演著極重大的角色。政府體制仍屬中央集權，而其人民亦無行使直接民主之權利。

針對民權（civil rights）的改革，是否需付諸於公投的爭議，於瑞士並未引起迴響。極低的公民參與率（29%）顯示出，公民對於改革重要性的輕視。從某方面來說，擴大民權的議題，如：一般型創制（general initiative）的引進與人民對於國際條約的任意性複決（optional referendum），在在皆顯示瑞士的直接民主建趨穩固。在此情況下，只有自覺性高的投票者會參與投票，如：愛斯翠笛與她的先生，他們總依照其自己的理念行使投票，因為其認為倘若我相信民主系統，我就必須行使我的民主權利（democratic rights）。整體言之，瑞士社會各階層對於擴張民權範圍，仍表贊同，尤其係婦女及鄉村人口。

除了2月9日付諸於複決（referendum）的兩個聯邦提案外，選民亦需對數項涉及蘇黎世市與蘇黎世州之議案，進行投票。不可避免的，此

等複決活動所需經費，皆由國庫來支付。就身為蘇黎世市市民的愛斯翠笛來說，其必須針對電廠更新的借貸案行使投票權；他方面同時身為蘇黎世州州民的她亦必須就州政府對於格拉塔爾鐵路（Glattal railroad）的補助案，進行表決。此外，她亦需就和平法院（justices of the peace）法官的認命案，進行投票。

愛斯翠笛指出：「我僅於對議題本身有清楚了解之前提下，才會行使投票權。於進行議題了解過程中，我會傾聽別人的意見；但最終我還是會根據自己的認知，來作最終的決定。我不會盲目追隨特定政黨的宣傳，但不可委言在某程度上，我的確會受到政黨宣傳的影響。在對議題沒有清楚認知之情況下，我是不會去進行投票。舉例來說，對於和平法官的選舉，因我無法了解其品格的優劣，因此我並未去進行投票。」

州事務的選舉

4月6日是州議會（Kantonsrat）與州政府（Regierungsrat）的選舉日，其亦是自冷戰結束以來，對於整體社會與政黨政治，產生較大變革的兩場選舉。傳統上一直立於多數黨地位的極右激進民主政黨（Radical Democratic Party, FDP），自1990年開始，其逐漸失去其政治上的影響力。此時，瑞士人民黨（Swiss People's Party, SVP）逐漸取代激進民主政黨（FDP）在政治上的地位，成為今日瑞士的最大政黨。傾左的社會民主黨（Social Democratic Party, SP），其一直以來深根於溫特圖爾（Winterthur）和蘇黎世（Zurich）兩州，且成功地穩固其政治上的地位。儘管瑞士人民黨（SVP）於蘇黎世市議會及州議會的一連串選舉中，成功且穩定地增加其於議會中的席次，然其餘市政府及州政府的權力分配上，並無實質增加。於州政府方面，七位委員中僅有兩位屬瑞士人民黨；而於市政府方面，瑞士人民黨則未佔有任何席次。雖然該黨於前幾年，試圖在市議會的選舉上獲得更多的席次，但其在州政府的選舉上卻一直無法擺脫無席位的窘境。就蘇黎世市市政府的選舉而言，社會民主黨（SP）能穩定地獲得35%的選票，可說其已成為市政府的執政黨

派。自1990年後，政府的政策方向大多受激進民主政黨與傾左的多數所控制。

2003年5月18日一連串重大的選舉之後，瑞士人民的生活終可短暫地不受政治的干擾。其可盡情享受一無壓力的酷夏，在湖畔邊游泳或係於樹蔭下暢飲清涼的啤酒。然夏天結束後，又是一連串的選舉活動，如：10月19日聯邦議會的選舉。擁有最多人口的蘇黎世，二百席的國會議員中，蘇黎世佔三十四席；相反地，於瑞士聯邦參議院（Council of States）中，有二十州（無論其面積大小），可各選出二位聯邦議員。但其餘六州（俗稱半州，half canton），如：巴賽爾市（Basel City）、巴賽爾鄉（Basel Country）、上瓦爾登（Obwalden）、下瓦爾登（Nidwalden）、外阿彭策爾羅德（Appenzell Outer-Rhodes）與內阿彭策爾羅德（Appenzell Inner-Rhodes）只選出一位代表。瑞士聯邦議會（Federal Assembly）係由享有相同權利之眾議院（National Council）與參議院（Council of States）所組成。

邦聯事務的選舉

近來國會選舉的發展，仍延續著1995及1999年的趨勢。於過往十年間，參與選舉的人數，持續有所成長。此結果正顯示，瑞士的政黨結構亦隨社會轉型而有所改變；換言之，國家的發展與蘇黎世州發展不磨而合。政黨權力分配上，最具意義的改變並不在於右傾或係左傾，而係發生在以多數中產階級為主的政黨上，這些以中產階級利益為訴求的政黨，在歐洲統合問題與國家認同兩對立議題的交錯影響下，進而分裂為主張權利集中之激進民主政黨（FDP）及基督教民主黨（Christian Democratic Party, CVP）和傾向民主主義的右翼政黨瑞士人民黨（SVP），且瑞士人民黨亦變成聯邦議會中最具影響力的政黨。此聯邦議會的權力分配，對於2003年12月10日由聯邦政府所舉辦的七位委員選舉，亦造成間接性的影響。此次聯邦委員的選舉，亦是一百三十一年以來首次無一聯邦委員獲得續任。同時，自1959年以來，聯邦政府委

員的席次分配上二位激進民主政黨、二位基民黨、二位社會民主黨與一位人民黨的魔術方程式的組合，亦發生戲劇性的改變。克利思多夫·布羅切（Christoph Blocher）於2004年1月1日加入聯邦政府後，成為第二位人民黨的代表，然基民黨的代表至今仍僅有一位。

愛斯翠笛觀察10月的選舉及其後的選舉發展，頗覺有趣。同時，她於同年10月30日有機會針對九項州議題進行投票表達意見；在其參與投票的議題中，有些並不具爭議性（如：州政府及地方政府權利劃分的議題），然有些則具爭議性（如：教會與國家關係的轉變課題）。儘管很多公投的議題是很難做抉擇，但愛斯翠笛仍相當熱衷於參與此等選舉活動。身處於瑞士其他地區的人民可能如同愛斯翠笛一般，每一年皆可能為各式各樣的選舉活動所環繞。

【相關資訊：內容介紹（F=Factsheet），調查（S=Survey）】

- F1 2003年蘇黎世州選舉與複決的日程
- F2 1970-2003年州公民投票
- F11 創制與複決的投票行為
- F19 2003年國會的選舉結果
- S1 1848年後瑞士的公民投票
- S4 直接民主專業詞彙表



公民創制不是一天就能完成的事，此可能是需要
花費十年才能完成的長期過程的一部份，在初始
的階段通常會是一個激烈改變的概念。

2

以人民為中心的政治舞台

當人民集體踩下政治加速器或煞車之際，人類政治上重要的成就於焉產生。閱讀瑞士人民如何運用創制及複決權，並且了解到人民不再扮演微不足道的小角色，而是在政治舞台中居於領導者地位。

「創制權」及「複決權」是直接民主的兩大支柱，而「創制權」是更積極的政治手段。少數的投票者行使創制權來提出一項法案，並進而設定法案通過的議程，同時透過複決方式來決定。因此合法選民不論政府或議會對他們的提案喜歡與否，都可藉由創制權參與立法。在瑞士，在聯邦的層級的有憲法創制，而在州的層級則有立法創制，而且兩者都只需要十萬個合法選民就可以要求增修或刪改聯邦憲法。如果聯邦議會否決了人們行使創制權而提出的提案，除非人民撤回這項提案，否則這項創制案就會送交公民投票來決定。截至2007年為止，在聯邦的創制權行使係基於《一般性公民創制權》來做增補，這是指如果有十萬個合格選民連署提出行使創制權，則國會就有義務去草擬憲法修正案或法案。

「失能者之平等權」之公民創制案

2003年的5月18日，瑞士有超過四百七十六萬的合法選民能針對「失能者之平等權」（Equal Rights for the Disabled）的民眾創制案來行使聯邦的複決權，而這項「失能者之平等權」便是一條聯邦憲法增修條款。

爲了移除以及填補既存的劣勢狀態，法律是確保失能的人民權利的最後防線。本於合理的費用範圍內，失能的人民應享和一般大眾一樣，有相同的對於場地、設施及服務的接近使用權。（法條8-4）

在1998年8月與1999年6月之間，至少有三十五個有關失能者的組織尋求到超過十二萬人的連署。從提出正式官方的創制案到交由複決決定這近四年期間裡，這項提案在瑞士政府（即聯邦理事會）及瑞士議會的兩議院間（即聯邦議會）皆引起廣泛討論，但最後都因經濟因素而遭到否決。

在投票前寄給所有合法選民的複決案說明中，建議選民否決這項創制提案。政府主張：「不論是在公共場所或私人領增設無障礙空間，都會增加政府財政上的一筆重大支出。」政府同時指出，有關失能者的新法案在2003年12月的聯邦議會的上下兩議院獲得一致性通過，而在隔年

的1月1日正式生效，這個新法案將能解決先前既存的缺點。

「失能者之平等權」的民眾創制案並沒有在2003年5月的複決投票中獲得通過，在50%的投票率中，有62.3%的選民（1,439,893人）反對此案，而只有37.7%的選民（870,249人）表示支持。這種關於失能者可以無障礙性使用公共空間的創制案，就州層級而言，二十六個州當中只有三個州表示贊成——日內瓦（59%）、侏羅（Jura）（54.9%）、提契諾州（54%）。此創制案的通過，不單需要多數選民投票表示贊成，同時要有過半數的州也表示贊成才行。依規定，瑞士所有憲法修正案，在聯邦及州的層級都必須獲得過半數支持，此提案才算通過。

正如同前述的「失能者之平等權」一案所顯示的，我們無法期待創制權的行使能在一兩天就得到想要的結果；創制權是長期的過程，需要歷經十年才能完成。創制權的行使在剛開始通常是一個具革新性的想法，舉例來說，它被用來救濟失能者所遭受到的不平等機會。而像這樣一個在冗長的創制權行使過程中的一個暫時的結束，通常可能得到的結果就是複決案遭到否決（十個創制案有一個能得到通過就不錯了），然而在許多情況下，議會會以某些直接或間接相對提案（counter-proposal）的方式，來達成複決案的目標。

為失能者而成立的保障身心障礙者慈善協會（Pro Infirmis charity）的發言人馬克·淳布爾（Mark Zumbühl）在一個星期天的傍晚提到：「我們今天的的確確失敗了，但在同一時間裡，我們數年來對這個議題的努力向前邁了一大步：廣泛大眾開始注意到瑞士失能者目前所面臨到生活上不足的現況。」

公民複決「軍事法第21條」（Popular Referendum “Army XXI”）

就在5月18日「失能者之平等權」付諸投票的同時，瑞士選民也就國家防衛相關的包裹性改革（a reform package）做出表態。2002年10月，多數議員已通過軍事法的修正案，為所謂的「軍事法第21條」（Army XXI, 21st-century army）奠基。已退役的職業軍人行使任意性複

決的權利，要求將修正法送交複決，來表達反對減少武裝部隊。

2003年1月23日，這些退役的職業軍人向聯邦總理府（位在伯恩的政治權利的中央執行機關）提交了64,196個有效的連署。然而，當此議題於5月18日舉行複決投票時，只有541,277位投票者（總票數的24%）對由已退役的職業軍人所提出的這項複決案表示贊同；當天投票者中有76%（1,718,452位投票者），贊成國會通過減少武裝部隊的提案，而這提案於2004年1月1日正式生效。

公民創制，給予人民加速政治發展與認識改革的機會。然公民複決，卻係監控政府與國會的方法，其給予人民彌補政府功能缺失的機會，當然也給予少數合格選民對國會通過議案行使複決的權利。瑞士僅有少數50,000個合格選民，可對新聯邦法案（其屬任意性複決）做出要求。在官方宣布新法案後，若於一百日內達到簽署門檻數，就必須舉辦複決。複決結果若大部份的選票支持施行新法案，新法案便可開始生效施行。就任意性複決值得一提的是，自1874年起，國會所通過超過二千二百個法案中，只有7%付諸於複決；換言之，有93%的法案，選民是認同國會的立法提案。

在各州中推動更多的直接民主

因為國會選舉訂於2003年的秋天舉行，瑞士聯邦理事會決定：所有將被提出投票決定的提案須於5月18日提出。所以，除了「失能者之平等權」和「軍事改革複決案」之外，有超過七個提案將交由複決投票決定（其中包含六個民眾創制案和一個複決案）。不僅如此，所有聯邦層級、州層級、甚至鄉鎮層級的瑞士選民都能行使創制權和複決權，而且更因為每個州都有自行的運作方式，因而有更多的可能性：除了憲法創制和立法複決之外，所有的州〔除瓦得（Vaud）州外〕還有一項所謂的財政複決。

格勞於頓（Graubünden）州，要求對非循環性、且超過一千萬法郎（相當於4.6萬英鎊、6.6萬歐元、8.6萬美元）的支出都必須經過選民投

票通過這個程序。瑞士人民只要得到至少一千五百人（約占1.2%的選民）的連署，就可以對一百萬至一千萬瑞士法郎的支出費用，進行任意性複決。同樣地，對於週期性的支出，例如每年對藝文性質活動的補貼，當支出金額超過一百萬法郎時，也可以義務性財政複決。再者，如果常態性支出的金額超過三十萬瑞士法郎，那這一千五百位投票者也可以請求舉行複決投票。

州體系內的強制性立法複決（obligatory legislative referendum）與鄉鎮體系內的行政複決（administrative referendum），亦為直接民主的另一項重要工具。相對提案的複決權制度，存在於某些州與鄉鎮的體制中；在蘇黎世州內，亦存在個人創制（individual initiative）。此外，某些州的公民亦有權對於行政系統行使罷免權。

直接民主運作的多樣性

直接民主的多樣性表現於，許多不同的議題可能須於同一投票日內進行投票。在2003年5月18日位於蘇黎世湖旁的弗萊恩巴赫鄉鎮（部分乃屬施維茨州），須針對二十三項個議題進行投票；其包含九個聯邦議題、三個州議題、三個鄉鎮議題、與八個公民資格申請案的議題。

二十一世紀前葉，瑞士的直接民主在強調普遍化下，穩定成長。自從2000年來，每一年平均有超過十個以上的全國性議題需進行投票。然於過往的二十年中，1990至1999年約有十個全國性議題的公投案，1980至1989年則約有六個全國性議題的公投案。

無論在州或鄉鎮間內，在最近三十年期間，普選舉行的次數已經有一個高穩定性的成長。然而，在州與州、不同的鄉鎮之間，仍存在著很大的差異。舉例來說，1970到2003年之間，蘇黎世州的選民可以對超過四百五十七個不同的議題進行投票。約此同時，提契諾州（Ticino）只有五十三個議題送交州民決定。鄉鎮與鄉鎮間的投票狀況，則有更大的不同。1990到2000年之間，有八百四十八個議題，送交伯恩州（Bern）內的各鄉鎮投票決定：伯恩州隔壁的弗萊堡州（Fribourg），於同一時

期卻僅有四個議題送交複決投票決定。這個大差異不能完全歸因於不同州其鄉鎮數的不同，像是伯恩州有四百個鄉鎮，弗萊堡州有二百四十六個鄉鎮。基於歷史上的緣由，許多弗萊堡州的決定是交由州內的各鄉鎮議會決定的。

儘管直接民主的形式有很大的不同，舉例來說有公民創制、公民複決以及強制性複決，瑞士的整個直接民主的制度反映出這個國家文化、語言及機構的多樣性。除了一些例外的情形外，公民的權利在德語系州比在法語系州，或是唯一的義大利語系州（堤契諾州）發展的更健全。和其他語系的州相較，德語系州給予州境內的各鄉鎮更多的自治權，這不全然與歷史的情況有關。

直接民主制度的可接近性及開放性取決於其可以行使的範圍。舉例來說，如果A州要使一任意複決案生效需要一千人的連署，而在大小相似的B州，卻需要一萬人的連署，那麼我們可以合理的假設A州所舉辦的複決投票次數將會多於B州。就創制案與複決案的舉辦次數而言，除了與連署的法定門檻這項有關外，有多長的時間來尋求這些連署票數也扮演著舉足輕重的角色。大體上說來，近年來直接民主在瑞士發展的趨勢是，放寬對於直接民主的相關規定，換言之，即降低實施直接民主的障礙。

人民是國家的主人

以往投票日當天的投票所場外是最好的蒐集連署數的場所，因為確定可以在數小時內就找到積極參與政治事務的人來參與連署。自1996年引進無限制的通訊投票以來，會親自前往投票所投票的人數已穩定的減少，在某些州甚至低於10%。

由通訊投票的範例我們可以看出，瑞士實施直接民主的條件隨時在變化，而這個改變的過程無疑將持續進行，舉例來說，如果電子投票已經被引進了，一方面，這種改革會讓民眾參與複決投票變得更容易。自從通訊投票被引進後，投票率也有些微上升；但是另一方面，從家裡投

票也會在人民彼此之間有直接接觸和有政治對話的系統中製造出新的問題。

不論人民是否想要藉著直接民主的工具來促使改革加速，或行用複決權來扮演煞車（或制衡）者的角色，憑藉直接民主的工具，使人民在政治的舞臺上處於和政府及議會對等的地位。不同於世界上的其他國家，瑞士憲法變革的主權交予於人民決定（人民可提出修正案）。就這類議題來說，政府與議的功能只是提供人民建議。所以當瑞士選民反對「失能者的創制案」和贊成「軍事改革的複決案」時，人民不再只是扮演微不足道的小角色而已；相反地，人民扮演著國家政治裡的主導者。

【相關資訊：內容介紹（F=Factsheet），調查（S=Survey）】

- F6 通訊投票
- F7 電子投票的實際運作
- F12 已獲人民及州通過的公民創制
- F16 2003年5月18日軍事法第二十一條的複決
- F17 失能者之平等權法案的公民創制
- F18 瑞士聯邦層級的市民權
- S1 1848年後瑞士的公民投票
- S4 直接民主專業詞彙表



憲法複決發軔於法國而至瑞士，隨後並散佈至歐洲各地。目前在歐洲的層級正為了完成同意歐洲聯盟新憲法而有一番奮鬥。

3

回顧過去，展望未來

現代化的直接民主，對於瑞士人民的特質及瑞士的歷史，皆造成極深遠的影響。因而，直接民主乃成為團結此一多元民族的基礎。直接民主不僅確保了每個公民的自由，亦使此一具多元文化的國家得以和平共存。

伯恩報紙《聯合報》（*Der Bund*）編輯弗洛伊安·更格爾在1862年8月（Florian Gengel）寫道：『瑞士人民不願在接受過去由上而下的統治方式，他們要求分享立法權……他們要求自治。』

藉由自由運動，瑞士締造了其他國家所無法達成的成就：民族國家與現代化民主制度的建立。半世紀（1798-1848）的衝突與混亂，但卻奠定瑞士日後的民主根基。赫兒維提共和國（*Helvetic Republic*，1798-1803）曾將老舊且鬆散的邦聯體制，轉變成法國式的統一國家。然隨後舊有的制度又被部分恢復，且可將其區分成兩階段：1803年的折衷政體的憲法（*Acts of Mediation*）與1815年的新聯邦條約，自此瑞士又回到以往保守的國家聯盟狀態。

然而，經濟及社會於向前邁進之際，政治上體制的發展趨勢，卻是完全背道而馳。1830年到1831年間，十二個州陸陸續續都發生民主革命運動；在當時舊有的統治體制為現代的民主制度所取代。儘管如此，當時的公民仍然沒有直接參與立法的權利。除弗萊堡（*Fribourg*）州外，其他各州皆以公民投票的方式通過其新憲法。如此重大的改變為瑞士的政治與憲法體制，奠定了深厚的基礎，亦致使該等體制於得以留存至今日。於經歷一連串的紛爭及內戰後，今日的瑞士聯邦政體正式成立於1848年。

1848年的聯邦憲法，建構了一自由民主的聯邦國家體制。此套新憲法於制定之初即已為將來的可能修正而做設計，除了強制性的憲法複決外，其亦包含制定憲法的公民創制權（*right of popular initiatives*）。此部新憲法，乃為中產階級的政府及其現代化的政策，提供架構。此外，該部憲法在當時亦被視為是一種想像目標（如：全民的民主、民族國家、聯邦國家）的宣稱。

自從瑞士聯邦建立以來，不滿新的民主制度的抱怨就不曾間斷過。一開始，反對黨要求更多參與權的主張，是被拒絕的。於議會民主中落實直接民主（*direct democracy*）前，不滿新民主制度者主張，對於反對改革之自由派的統治精英，進行第二次的民主革命。第二次的民主革

命，亦於1860年代的民主運動中付諸實際行動。其不僅僅擊敗執政自由派精英，且亦於蘇黎世州（Zurich）為現代的直接民主做了關鍵性的突破。1869年蘇黎世州的新憲法中納入了一系列人民的政治參與權（如：憲法與立法創制權、強制性立法與憲法複決、財政複決），藉此建制了當時於其他國家尚未採行的部分直接民主制度（專屬於男性公民）。不論對於其他州郡或是聯邦來說，蘇黎世州乃係政治體制由間接民主轉型為直接民主的典範。

直接民主制度導入政治體制的運作，係由州層級開始進而擴展到聯邦。瑞士直接民主的浮現，因1874年任意性複決（optional referendum）與1897年聯邦層級公民創制（popular initiative）的實施而閉幕。因複決的實施可能致使憲政的發展，產生不可預期的結果。瑞士的複決民主（referendum democracy）係屬代議政治與多數民主的混合，此一混合式民主的特色不僅於今日仍被採用且其正當性亦已獲得人民的認同。

自1891年後，直接民主進一步向外延伸。1918年眾議院選舉所採用的比例代表制（proportional system），使得更多少數族群的代表有機會進入國會。1812年實施的國際條約複決制度，其使公民取得參與外交事務的機會。1949年的解除性公投（resolutive referendum），其限制聯邦議會（Federal Assembly）利用緊急狀況為藉口，進以避免其決定被付諸於公民複決（1930年代，政府曾利用緊急條款，有計劃地避免複決的舉辦）。然在許多情況下，仍可透過民眾創制權以抗衡政府欲利用緊急條款以規避複決選舉的情勢。此一現象無疑證實了，直接民主的擴張或限制係得透過創制權的行使來予以完成。

國民主權的紛爭

自由主義者原則上同意，主權屬於全體人民。然於1830年代後，針對如何將國民主權的原則融入州體制下，於自由和激進民主人士間產生爭議。就自由主義者而言，國民主權的原則僅限於代議政治的民主，於代議的民主體制下議會代表乃係代表人民行使權利，因此在此制度下

人民係無直接參與立法的權利。第一部的民主州憲法與1848年的聯邦憲法，乃體現自由主義者之國民主權觀點。1831年的蘇黎世州憲法第一條規定：「主權屬於國民全體，其由代表人民的議會，依據憲法來行使。」

執政的自由主義者，因當時的政治發展尚不成熟、一般民眾尚無健全的民主素養的時空背景，其所主張的民主模式得以取得正當性。剖析其論點，無財力且未受教育者，是不具下明智政治決定的能力。自由主義者擔心不具政治決定能力之公民，恐做錯政治決定，進而阻礙進步。

對於激進的民主主義者而言，國民主權並非意味著人民需將其主權讓渡給他們所選出的代表；相反地，人民於立法的過程中擁有最後的決定權，且此亦為激進民主主義者主張適度延伸民權與反對自由主義者的立論依據。

就激進的民主主義者來說，間接民主的模型僅在為富人與受過良好教育者創造特權；如此一來，剝奪大部分人民的參政權。就激進民主主義者來說，純粹的代議政治僅係在為自由主義者來做服務，若要改變此狀況，人民必須給予更多的政治權利。

民主活動迫使現有體制進行改變

大約經歷了一段時間，因民主運動的行使，對於既存統治秩序的批判於歷經相當時日，且於民主運動的影響下，最終乃與評論者所提的制度相結合。1830至1831年間憲政議題的爭議與1839至1841年間的群眾運動，皆是因爭取否決權（right of veto）而起。否決權的制度可被視為，公民複決權的先驅者。否決權的制度，早於1831年於聖加倫州（St. Gallen）就已建立。當其否決權主要用於平息農民們的抗議運動與阻止民主主義者繼續要求廣泛政治參與權的一種手段。雖然否決權可作為行使民主的方式之一，但對於享有否決權者來說，對權利仍感十分陌生，因此對於代議政治的民主議會來說其乃不具威脅性。此現象一直到1860年才獲得改善，因當時人民逐漸意識到一個具公理的社會係必須建築於

「完全的民主」之上。換言之，透過此新增的直接民主方式，來反制既存的代議民主政治。現今，以民主黨運動確保直接民主已成爲可能。

民主運動所獲得的支持，係來自於爲數眾多的人民大眾對於既有的政治、社會與經濟情況的不滿。其控訴當權者僅在乎增進富人的利益，卻枉顧一般大眾的福祉。其亦抱怨，強而有力的財政與商業利益，對政治將產生負面的影響。因此，民主運動主張以直接民主作爲救濟的方式。如此，不僅可有效地控制政府，亦可創造出更優質的社會和平等的經濟。針對民主運動的發展，卡爾·布爾克里（Karl Bürkli）作了如下的表示：「以全體人民爲立法過程的重心，才足以抑制人們汲汲營營成爲富豪階級的慾望；換言之，代議民主政治（以少數幾百人的州代表爲組織基礎），尚無足夠能力阻擋其所孕育而生的貪腐。」

此種政治體制轉向純粹民主並非代表擺脫過去，相反地它是傳統自由精神的延續。傳統價值的翻新，易爲人們所接受。然而藉由弗立得利希·艾爾伯特·藍格（Friedrich Albert Lange）引文，吾人可窺之此事件的歷史價值：「1869年4月18日蘇黎世新憲法的通過，被視爲州制度下的最大特徵。簡言之，此乃現今文化條件的直接民主的概念首次被付諸實踐，以取代當時行之有年的鄉民大會（Landsgemeinde）（具有投票權男性公民的年度集會）。」

第二次的民主革命，如同1830至1831年間第一次的民主革命，乃於非暴力下進行。政府與反對者，不斷地進行溝通。數千名的公民聚集於鄉民大會（Landsgemeinden）內向當權者提出其訴求，同時迫使執政者改變既有的民主制度，此一改變乃具體化於新州憲法中的第一條：「州的主權屬於州民全體，由州民中具有選舉資格的州民來行使主權，並透過行使直接民主所選出的州代表與官員來間接行使主權。」一百三十年後的今日，不管是地方層級的州郡或係歐盟，直接民主一直都是個受到熱烈討論的議題。

瑞士直接民主的淵源

美國的民主思想觀念與法國大革命的經驗，皆是瑞士直接民主概念的重要的淵源。許多有關直接民主的法國法，皆為瑞士所採用。法國有關直接民主的思想，亦對於瑞士民主化產生強大的影響力，儘管在當時並未被公開承認。然而，法國直接民主的思想，因當時由上而下僅為當權者利益來做服務的全民表決（plebiscite）主義的盛行，致使其從未在於法國本土上付諸實踐。來自於北美的憲法複決（constitutional referendum）觀念，經由法國傳到瑞士，隨後便散播到全歐洲，然現今欲就歐盟憲法於全歐洲進行複決，卻是充滿阻礙。隨著民主的發展演進人們逐漸認同，一部憲法若未獲得人民的明確贊同，其所實行的乃非真正的民主。

直接民主的引進過程，其實亦受到先前民主經驗的鼓舞。因受到根深蒂固共合體制傳統的影響，瑞士得以擺脫鄰國的君主政體而建立其共和的政體。然此一共合體制內，仍留存著民眾大會式的民主（popular assembly democracy; landsgemeindedemokratie）與中世紀的聯邦複決（federal referendum）的文化。隨著舊邦聯制度（confederation）的瓦解，許多人認為固有的集會民主（assembly democracy）仍是一非常吸引人的民主形式，且較法國式的間接民主更能確保人民的自由。

人們對於固有的群眾大會式的民主（popular assembly democracy），不僅熟悉且充滿信賴。從傳統群眾集會式民主轉型自今日的代議民主政治，此一轉變象徵著政治參與權喪失。社會運動反覆地提及傳統的集會民主，且以其傳統的鄉民大會形式為基礎組織其反對力量。如：1830年11月22日，自由主義者於烏斯特（Uster）組成一群眾大會，以「恢復喪失的公民權」（restoration of lost rights of the people）抗議訴求。1867年12月13日，此類的民主抗議運動亦於烏斯特、布拉赫、溫特圖爾（Winterthur）和蘇黎世等地舉辦。迄今，每年仍舉辦活動紀念1830年烏斯特的集會。

連續與阻斷

現今的直接民主可被視為，係新想法與舊政治參與制度的綜合體。民主與自由不在是過往對抗不公平暴政下特定族群的特權（威廉·泰爾），而是人民的自然權利（natural right）。人人皆自由與平等的現代直接民主，無法與任何具有隸屬關係的制度相並存。被視為保護特定少數族群利益的前現代民主類型（pre-modern form of democracy），亦未將壓迫他人的可能性予以排除，然此特性在舊有的邦聯制度中係屬正常。

所謂的舊制度係指，公民的自由乃視公民的能力與其對於參與政治決定的意願而定；此不僅與為共和體制的中心思想亦與群眾大會式的民主運作相吻合。不同於純粹議會民主制，現代直接民主不僅採用已延續幾世紀的先民主時代的民主類型，其亦併入創制與複決等直接民主的新工具。

【相關資訊：內容介紹（F=Factsheet），調查（S=Survey）】

- F3 前現代民主與現在民主之差異
- F9 1798、1848、1874與1999年憲法摘錄
- F10 瑞士聯邦層級直接民主的發展
- F25 19世紀瑞士直接民主運動的期望
- S1 1848年後瑞士的公民投票
- S4 直接民主專業詞彙表



Zwischenstand

Einbürgerung 3. Generation



Indemehr geschieht
stände Nein 15%

相較於其他歐洲國家，瑞士被視為是對於水的保護上擁有最先進立法的國家——這至少是拜公民創制所賜而能進入立法過程之列。

4

權力的平均分配

和其他歐洲國家比起來，瑞士似乎在水源保護法案上有具體進步的立法，這不單單需要感謝由民眾創制設定的立法過程。

在一個民主國家裡，每張選票皆具同等價值，瑞士聯邦體制亦是如此，這反映出在較小的州裡，州民的選票較具有影響力。追溯至長期捍衛水資源的事件，這體現出聯邦主義與直接民主的相互影響。而相反地，意見的紛歧並沒有造成人民的對立。

在1992年5月17日，瑞士選民針對七項聯邦議案進行公投。舉例來說，他們支持加入「布瑞頓森林」國際金融機構（世界銀行和國際貨幣基金會），並在兵役的制度上，支持採用替代役取代義務役制度。同時人民也必須針對環保團體所提出有關「保護水資源」的公民創制來行使投票權，另一方面也需針對政府及議會所通過有關水資源保護的法案來行使公投。此公投案招致少數水力發電廠擁有者的反對，他們提出了任意性複決來挑戰政府所修正的新法案。

水是一種相當珍貴的資源，對人類、動物和植物都是如此。1953年水資源保護法案，首次被納入聯邦憲法的規範體系中。兩年後聯邦政府亦以法律的形式就水資源保護的議題進行規範。為確保瑞士的水源保護區，於1975年聯邦憲法第二十四條賦予聯邦政府制定水資源保護法的憲法基礎。這項條款（瑞士新憲法第七十六條）針對水資源保護法的制定，進一步提及出凡涉及水資源保護的各項利益衝突，在法律的擬定中都須與予以考量。

瑞士聯邦憲法授權聯邦政府與國會，針對水資源保護可制定原則性的聯邦法規範，二十六個州於聯邦的準則性法規範之下可自行制定州法令。因此，在聯邦的準則性規範下，州就能針對水資源的保障制定適當的州規範。換言之：就水資源保護法規範的制定而言，中央與地方權限已明確劃分。瑞士聯邦主義以及歐盟俗稱的「附屬主義」（principle of subsidiarity）的主要差異在於，瑞士政府的權力必經多數人民的贊同與經歷各州強制性憲法的複決程序。

就水資源問題的處理上來說，各州都有自身利害關係，因為必須將水力發電場的數目限制到最少。利害衝突存在於水源的使用者和水源的保護者之間、聯邦的權力跟州權力之間，因此有了水資源保護的公民創

制案。就聯邦主義及直接民主的層級來說，攸關水資源保護法案的爭議，及水資源保護的創制案是具有教育意義的。而此事件的主角們的一方來自於環境及水資源保護局，另一方則來自於擁有小水力發電場的水源用戶。此外，山間居民的利益也有相當大的影響力。

環保人士於1983年的夏日開始著手於「水資源保護」的創制活動，這個創制委員會包含了九個國家環境以及商業漁會組織的代表。在十八個月內，他們已獲得足夠的連署來推動該創制案：在1984年10月9日，該創制案已獲得176,887人的連署。（創制案的通過需在十八個月內擁有至少十萬人的連署。）

聯邦政府及州的權力區分為何？

在「水資源保護」的創制案中，創制委員會針對聯邦憲法第二十四條提出詳細的修正案，但1987年4月聯邦政府針對此創制修正案做出了否決的回應。聯邦政府認為創制案的重心都聚焦於經濟的效益，而水資源使用者或其他利益團體的權益並未獲充分正視。因而政府針對有關水資源保護的修正版本提出了一個間接相對提案，把此修正版本當成是創制案的相對案——水資源保護法案在相當程度範圍內僅提供一般性的原則，而其它具體的內容則是授權給各州，針對其需要擬定出更詳盡的法令規範方式，而政府所草擬的水資源保護法案在瑞士的上下議會中也引起了熱烈爭論。

議會並未認為自身可輕易地去處理創制案及所提出的新法案，因此上下議會延長創制案的評估時間至每年一次，以使現行的水資源保護法能被充分的辯論，這麼做的目的是將一些創制案關注的考量點列入修正法案中，因此保護水資源的新法案在1988年10月獲得聯邦參議院的通過。

瑞士聯邦參議院擁有四十六個成員，是瑞士聯邦兩個議會中構成員較少之代表州的國會。四十六個中的二十個州——不論規模大或小（大至蘇黎世，有超過一百二十萬居民，或者小至烏里（Uri），僅有三萬五

千人)——都正好有兩位議會代表，然而有六個州〔巴賽爾-市 (Basel City)、巴賽爾-鄉 (Basel Country)、上瓦爾 (Obwalden)、下瓦爾登 (Nidwalden)、外阿彭策爾-羅得 (Appenzell Outer-Rhodes) 及內阿彭策爾-羅得 (Appenzell Inner-Rhodes)〕基於歷史的因素，只擁有一位議會代表。

構成員較多的國會——瑞士聯邦眾議院——擁有200位代表，他們乃代表「人民」，即瑞士的全體人民。目前，人口數最多的州——蘇黎世，擁有三十四位代表，而最少人居住的州——烏里卻只有一位。上、下兩議會都擁有相同的權力、責任並處理議會的事務 (聯邦法律、預算法令的制訂及國際條約的簽署等)。唯有上、下議會都同意，議會的決議案及法令才能生效。

針對水源保護法案的修正，各方存在不同的意見。處於山區的州代表所提出的建議案指出，他們希望能廢除掉聯邦的權利，進而規定出最低保護的程度，以及授權州政府在水資源使用上制定限制規範，但是他們最後因未獲足夠的支持而失敗，而聯邦議會最終也通過政府的計劃。然而，有關水資源保護區最低數目的規範原則，最終被簡化為一般性規範。兩項針對賠償金的提案 (“Landschaftsrappen”—— the “Countryside Penny”) 基於環境保護的考量，限制社區居民若不因其私利去開發水資源，則在此情況下給予補償。然而，瑞士聯邦參議院針對此補償議案，決定暫不處理。於1989年夏季的國會會期中，眾議院針對該議題提出修正案：鄉村補償金 (Landschaftsrappen)，應被當作山區用地因環境因素而未能使用水力發電的補償措施。

尋求折衷之道

水資源保護法案於1989年12月進行二讀之際，聯邦參議院以多數決的方式通過他們稍早的決策，但鄉村補償金 (Landschaftsrappen) 這項計畫再次被否決。1990年3月，眾議院就資源保留區的最低數目與鄉村補償金的看法仍相當堅持。於針對該議案的三讀會中，上、下議院對於

此議案的認知，仍存在著極大的差異。1990年11月，於此議案的第四讀會中，出現重大的突破，參議院放棄了其就水源保護法中永續水源保護法令的反對意見。此外，聯邦政府表示願意對於因環境因素而停止開發水力發電的社區，進行補償。為了對參議院的這項妥協給予善意回應，眾議院撤回了鄉村補償金的提案。在經歷兩年多的協商後，兩議會才終於在水源保護法令文字的要求上取得共識。

然而，就創制委員會的觀點來看，這樣的相對提案的用字是不夠嚴謹的，創制委員會因此決定不撤回當初提出的創制案。從利益的角度來評論的話，小型電廠所有人協會（ISKB）認為修正案的規範太過於嚴苛，特別是關於最低數目的水資源保留區這一項，同時法案也賦予他們任意性立法複決的權利（*facultative legislative referendum*）。發電廠擁有人表示，如果實行這項法律，大多數生產少於三十萬瓦特的發電廠將面臨倒閉的危機。針對議會所制定的法案行使複決投票，這類複決案無疑的是人民藉著複決來對代議政治表達意見。

這場持續超過十年的捍衛水源的政治戰役，顯示出要調解環境保護者、州政府及商業使用者間的利益衝突是多麼的困難。在這個例子中，當這個議題最終在1992年5月17日出現決定性投票時，證實了調節的困難所在，同樣的主題出現了兩種截然不同的選票結果。針對「保護我們的水資源」的民眾創制案，在州的部分未贏得多數決，且六成以上的選票也反對此創制案。此創制案要通過的話，需要獲得州及合格選民雙重多數的支持；相反的，針對水源保護法修正案的表決，多數決是必要的，且六成以上的選民支持此案，而此案於1993年1月1日正式生效。因此，州政府需就新指標調整原有的法規範。和其他歐洲國家比起來，瑞士似乎在水源保護法案上有具體進步的立法，不僅須感謝藉由公民創制所勾勒出的立法過程；另一方面，商業上的利益考量時常重於環境因素考量，因此如何落實這個新法案變成了一項難題。

共同決策取代否決

儘管各州在瑞士邦聯中皆扮演重大角色，但沒有任何一州對全體所共同做出的決策有否決權，而這種情況在歐盟是很普遍的。共識法則早在1848年現代瑞士各邦建立時，就已被廢除了，過半的州贊成新憲法；不到三分之一的州反對新憲法。儘管如此，當時的制憲議會（the Diète）決定實施新聯邦憲法，至此，針對憲法複決案，以雙重多數決的原則取代共識決。

雙重正當性的原則（對人民和州而言）是在後來的直接民主制度的發展過程中被保留下來，而第一次聯邦憲法大範圍修正發生在1874年，當時引進了所謂的聯邦法案公民複決及州複決的制度。然而公民複決案必須在官方發佈新法後的一百天內，蒐集至少五萬個連署數；而州複決案則需蒐集到至少八個州政府的連署。

然而，第一個州於1981年確實提交州複決案，已經是一百多年的事了。提契諾（Ticino）州，反對刑法的修正，並試圖說服所有的州來支持這個看法，但僅獲得一個州的回應，但該回應於法律上並無效力，因巴澤爾市議會錯過法定有效的回應期限。

歷經了二十二年後，州複決案又再一次的出現，此次複決主要是反對2003年夏天議會支持的政府租稅法案（package of tax measures）；然而這次的複決對州的收入將產生約五億一千萬瑞士法郎的虧損。瓦得（Vaud）州的財政部長帕司卡·布勞利思（Pascal Broulis）（州政府團體內反對此計劃的發言人之一）表示：「若聯邦當局欲減低他們的稅收，那是他們的事；但是若聯邦當局欲減低州政府的稅收，那就是我們該團結的時候了；而這將是邦聯有史以來首次的團結。」但是，這次的州複決是完完全全不同的情景：截至2003年9月底為止，超過十一個州簽署了這次的公投案，包括：巴賽爾-市（Basel-city）、伯恩（Bern）、格拉若司（Glarus）、格勞於頓（Graubünden）、侏羅（Jura）、上瓦爾登（Obwalden）、沙夫豪森（Schaffhausen）、索洛圖恩（Solothurn）、聖加倫（St. Gallen）、華立斯（Wallis）和瓦得（Vaud）。2004年5月16

日，超過三分之二（67.2%）參與此案的選民，拒絕了這項稅收計劃的提案。

保護少數，促進妥協

瑞士聯邦主義實際運作的關鍵，在於政府與議會所做的決定皆植基於民主原則，直接民主的具體表現在於，人民擁有最終的決定權；這有助於促使政府行政機關或政治人物更尊重民意。同時，直接民主的過程具體落實於保護少數、促進妥協及加速集體學習過程這幾方面中。

從前述水資源保護的案例，我們可以很清楚地意識到意見的紛歧並不會造成人民和族群間的對立；相反的，在目前的基礎上，藉由理性的辯論和反覆的思考可整合不同意見並達成共識。直接民主的方法和程序能在瑞士產生效力，可歸功於聯邦主義和直接民主的制度。

【相關資訊：內容介紹（F=Factsheet），調查（S=Survey）】

- F4 州對於新法案草擬的影響
- F5 新法案草擬的五個階段
- F23 1983-92年間水資源保護法
- S1 1848年後瑞士的公民投票
- S4 直接民主專業詞彙表

WANDELHALLE



直接民主遠遠不是政治中的分裂要素；它使政治富有生氣並保持活絡。社會的所有部分比一個純粹的國會體系要被期待的更多。

5

欣悅臣服的落敗者之地

哪裡有紛擾，直接民主就在那出現。儘管政府在全國性事務方面贏得大部分的複決案，但就州以及鄉鎮而言，仍然有極大的難題存在；然而，值得注意的是，如此的複決結果卻反而讓落敗者能更勇於面對現況。

在一個星期天全國複決日的傍晚時分，到處都可看到人民歡樂的臉龐。政府代表正召開記者會，說明此次選舉成功的原因；在選民接受選舉結果後，司法部長露絲·梅茲樂（Ruth Metzler）和經濟部長喬塞夫·戴斯（Joseph Deiss）表示：「對中央而言，這是一場光榮的勝利。」不論在2003年2月8日的公民權利改革或醫療金費議題上，都是大大的肯定。三個月後，選民支持政府的推薦案一事，更是令人驚歎不已：2003年5月18日，選民反對了最少七件來自左綠陣營（the Left-Green）的公民創制案（popular initiatives），只通過了安全政策的改革。不僅如此，當時的聯邦總統帕司卡·庫哲平（Pascal Couchepin）高興的表示：「此次的高投票數，顯示了公民並未因為參與創制案而備感壓力。」庫哲平總統也對九個議案的投票在各州間有近乎一致的得票數感到高興萬分。

對於此次投票案中慘敗的政治對手，政府代表就此次創制案做出評論時表示：雖然創制案通過了，沒有一絲喜悅，更別說是幸災樂禍的情況了。在兩項核能發電創制案（其中一項創制案的目的是希望在未來的十年內，延緩建立新核能發電廠的債務履行權；另一項創制案是希望能改變能源政策，以及逐一拆除核能發電廠）被明確的反對後，能源部長摩里斯·藍柏格（Moritz Leuenberger）指出：「雖然兩項創制案皆被否決，但相反的，對政府的間接相對提案（indirect counter-proposals）而言是一大肯定。」將在2004年1月1日開始生效的關於核能電力的新法令將提供更多大眾參與和新核能發電廠相關的決策的機會，並能終止燃料棒被再加工的情形。司法部長 梅茲樂主張，有關身心障礙人士保障的創制案被否決，並不表示不關心身心障礙人士；他同時也稱讚於創制案中落敗的一方：「你們在創制案中成就許多的事情，你們也使得同樣以平等對待為基礎的關於身心障礙者的新法律獲得關注。」

在獲得政府這麼的讚揚和鼓勵之後，公投案中落敗的一方對於5月18日投票結果表示欣然接受。星期天創制案（Sunday Initiative）的共同發起人瑞何·霍斯樂（Rahele Häslar）表示：「政府現在擁有很好

的基礎，建立一個無汽車星期日（car-free Sunday）。」他對於每年四個無車星期天的要求已獲得近四成選民的支持；瑞士交通協會（Swiss Verkehrsclub），一種致力於友善對待環境的運輸協會）交通政策的主管阿得瑞恩·施密得（Adrian Schmid）強調以下的觀點：「議會現在必須接受全體選民想要更多免受私人汽車干擾的公共空間的要求。」

直接民主並非動亂之因

雖然90%的市民創制（citizens' initiatives）皆未能成功，但是新的創制案卻不斷地被提出。這種情況鼓動了政治活動、挑戰了多數決且刺激了公共辯論。創制案發起人從過去的經驗瞭解到，儘管他們所提的提案在複決投票階段最終會失敗，但在政治上仍會激發某重程度上的效果。公民創制案並不是零和遊戲，並非一方全贏，另一方全輸的遊戲。民意調查顯示出，90%的瑞士公民還沒準備好行使他們的法定直接民主權利來做出決策。

如果在一項創制案中選錯邊且複決投票落敗，這樣的情況並不會影響到一政黨參與民意代表選舉時勝選的機率。事實上，那些勝選的民意代表很常是在重要複決案中支持落敗的那方。而複決案的落敗，似乎給予了政黨一個清新的形象，在選民心中烙下深刻的形象。

實際上，瑞士的直接民主並非是政治的動亂因素，相反的，直接民主使政治更加活躍。較之於重要議題交由純粹的議會體系來決定，更多人期待的是這些重要議題交由社會大眾自己決定：當局者不能單單依賴選舉後選票的呈現，也必須關心特定的實質議題。這將會增加對政府和議會正面的壓力，使他們必須對民眾提供資訊和解釋他們的政策；針對特定議題定期舉行民眾投票，有助於以「參與」為特色的政治文化的形成，也提高了人民對政治的興趣（包含媒體在內），也大大的提升了政治意識和大眾的判斷能力。當人們涉入立法或憲法的修正案中，他們的法律知識也隨之提升。最終，直接民主將提高了政治決定的合法性。發動創制案和複決案的可能性，以及針對真實議題投票等，皆可視為社會

的一面反射鏡，映照出這個社會哪裡出了問題。

經常性的投票議題

從長遠的歷史發展來觀察，有一個現象是明顯可見的，那就是當一個社會經濟處於蕭條之際（例如在二次世界大戰至二十世紀末這期間），社會政策、移民、國家體制型態（the form of the state）、民主型態、社會安全以及有關家庭福利的議題時常成為民眾創制案的主題。

觀乎過去三十年，創制案主要環繞在環境以及交通政策的議題上。以最近有關高山沼澤環境保護的創制來說，主要針對在施維茨州（Schwyz）境內靠近羅騰屯（Rothenturm）的地方建立軍事訓練區是否會破壞高山沼澤環境來進行創制案投票。此創制案於1987年，在州及全國選舉的選票上都獲得多數支持。七年之後，「高山創制案」（Alpine Initiative）也贏得雙重多數。此案成為一憲法的規定，規定說瑞士境內的貨物運送交通，最遲在2010年時必須完全轉由注重環境保護的鐵路來完成。此外，其他環境與交通的創制案，如降低外國移民數目以及緊縮政治性庇護人數的政策都遭到否決。凡此種種的數據顯示出，較受關注的議題，以及期待能獲大多數人支持的議題，因為被提出來解決這些議題的方式常非常極端，所以時常只能獲得少數選票的支持。

聯邦當局贏得大多數的公民創制複決案

在1848年至2006年間，於聯邦層級所舉辦的五四〇次的公民投票中：有一六一個公民創制案、一八八個強制性複決案、一五八個民眾複決案全國性公投，以及三十三個議會的相對提案。

如果以1848年到2006年間的普選次數來和1990年至2006年的公民投票次數做比較，我們可得到以下結論：

1848年到2006間的一六一個公民創制案中，只有十五案（9%）獲通過；而1990年至2006年間的六十一個的公民創制案中卻只有五案獲得通過。在這些公民複決案中，只有「讓瑞士成為聯合國的會員國」一案

是獲得政府和國會支持的。

除了公民的創制案，任何政府或議會所提的憲法的修正案都必須交付複決。至今所舉辦的一八八次強制性複決中，有一四〇次在獲得選民及過半數的州的支持下獲得通過。在74%的案例中，選民支持議會所提出的案子。而1990年至2006年間的三十八次強制性複決中，只有七案遭到否決，其他82%的案子都獲得通過。

相對於政府跟議會所提的複決案，公民複決案很難被當局者來掌控。一百六十個公民複決案中有八十七個（54%）獲得通過，而有七十三個遭到否決。自1990年以來，政府當局在公民複決案上的「成功比例」成長迅速。舉例來說，1990年至2006年間的五十八個公民複決案中，由官方所提的四十二案（73%）獲得通過。

近年來，瑞士的複決議題集中在反對與歐盟簽訂雙邊協定、在瑞士境外駐軍、軍隊的改革、電力市場的自由化及其它議題。在這些法案中，只有新的電力市場法案未獲通過。

假若我們綜合評估從1848年至2006年間由議會所提的複決案（包含相對提案），有64%的選民支持這些提案；而1990年至2006年間的百分比甚至高於72%。上述數據清楚顯示出，選民與政府當局的差距正逐漸在縮小。

州的創制案是較易通過的

從聯邦的層級中的創制案和複決案獲得通過的成功比例來作個長期比較，我們可以發現有趣的差異。從政府和議會的角度觀察，在直接民主的早期發展階段，五次投票中有四次是失敗的。而至二十世紀中葉，成功與失敗投票案數幾乎相等，這樣的發展反映出瑞士政府的組成出現變化：至1891年時，瑞士政府已完全由議會的自由派成員組成了；通常，其他團體的代表，如天主教人士、代表農民團體以及持社會主義者都佔有席次。自1959年起，2：2：2：1的「魔術方程式」（magic formula）為公民權利成功奠定了基礎。這種「魔術方程式」是瑞士共識

決民主的一個組成要素，象徵了政府必須由聯邦議會中的執政黨組成。從1959年至2003年，政府都是由二位激進民主黨（Radical Democratic Party, FDP）代表、二位基民黨（Christian Democratic Party, CVP）代表、二位社會民主黨（Social Democratic Party, SP）代表，以及一位瑞士人民黨（Swiss People's Party, SVP）代表所組成。但2004年，這個組成比例改變了，由瑞士人民黨拿下基民黨的一個席次，由原有的席次一變成兩席。

相較於聯邦層級，政府當局在州和鄉鎮層級間，較難獲得支持。舉例來說，在格勞於頓（Graubünden）州，選民支持聯邦政府的提案的比例有88%，而在弗萊堡（Fribourg）州卻只有60%。在公民創制案中，在聯邦層級只有9%的民眾複決案獲得成功，但在州層級的成功比率卻有23%。公民的創制案在西瑞士和提契諾（Ticino）州獲得特別大的支持，有40%的創制案獲得通過。在瑞士這些州當中，使用直接民主的比率偏低，因此政府當局在這些地方要推動政策較為困難。就鄉鎮層級來說，市民是否能真正善用直接民主此一工具去表達他們意見，端看他們使用直接民主機會的多寡而定。

這種直接民主的介紹明確代表了民主的進步，而能由公眾決定的議題也愈來愈多。公開辯論使得妥協生效並獲得贊同（例如藉由間接或直接的相對提案呈現），在一些人民的意見表達能夠獲得重視的議題上更是如此，這些都是直接民主相較於純粹議會體制下的優點，和雙方的政治觀點及特定的政治立場是否獲得多數支持無關。我們可以從上述的經驗體現出瑞士落敗者州民他們心悅臣服的精神。

【相關資訊：內容介紹（F=Factsheet），調查（S=Survey）】

- F11 創制與複決的投票行爲
- F12 已獲人民及州通過之公民創制案
- F20 公民創制與複決案的主要提導者
- F21 聯邦與州層級中創制與複決案的主要議題
- S1 1848年後瑞士的公民投票
- S4 直接民主專業詞彙表



侏羅州的產生是經由權力分享之社會整合模式的一項勝利。此顯示了可以對於已被證實無力解決少數者關係問題的民族主義能有另一個民主的選擇。

6

侏羅： 民主而非民族主義

持續幾世紀的侏羅衝突（Jura conflict）問題與侏羅州的建立，說明了直接民主對於政治與國家的影響。侏羅分離運動的發展歷史證明了，在政治上及文化上具顯著差異之多數與少數族群間之衝突，並不必然須以武力為其衝突的解決方式，直接民主亦是處理此類爭端的方式之一。

當住民知悉建立新州的複決案已獲得通過，霎那間歡樂的氣氛快速地在整個侏羅地區散播著。人民歡喜地親吻及擁抱彼此，快樂地在城堡內的廣場上跳舞，車輛以發出響亮的喇叭聲來表達其祝福，音樂家愉悅地在街道上敲著鼓、吹奏著樂器，教堂的鐘聲也在此刻開始響起。《侏羅：數十年的抗爭奮鬥》（蘇黎世/科隆1977）

於1815年維也納會議（Congress of Vienna）就前巴澤爾公國（former Episcopal principality of Basel）與伯恩州（Bern）合併達成協議後，侏羅（Jura）地區的衝突就不曾間斷過。在伯恩州境內，係以德語系之清教徒，占總人口之多數；相較之下，語言上屬法語系、宗教上信仰天主之侏羅地區，乃居於少數族群之地位。然綜觀侏羅地區的衝突歷史，大部分時期皆處於溫和抗爭的狀態。

第二次世界大戰後，侏羅地區的分離運動轉趨激烈，且成為伯恩州政府不可不正視的問題。1979年位於侏羅境內北部的三個鄉鎮，建立了侏羅州（canton of Jura）。然位於侏羅南部的三個鄉鎮，仍選擇繼續留在原伯恩州內，不加入新建立之侏羅州。試圖整合境內少數族群的方式皆宣告失效後，分離主義或許是解決侏羅地區衝突的可能方式之一，且此種主張或許可合理說明侏羅衝突問題的整個發展過程。同時，侏羅州的建立亦象徵著較不為人們所能接受之分離主義運動的勝利。

侏羅的衝突問題並非為一單純的少數族群議題；相反地，其乃屬於一強勢之多數族群與弱勢之少數族群間的社會關係課題。此一強勢之多數族群與弱勢之少數族群間的衝突，不僅發生於今日之歐洲，且其亦是二十世紀的典型衝突類型。然侏羅地區的衝突與今日歐洲其他地區衝突的最大差異在於，其係藉由直接民主的方式，以避免不必要之武力衝突。因此，侏羅州的建立可說是透過權力的分享以進行社會整合之最佳範例。且其亦代表少數族群的衝突問題除了民族主義外，民主方式亦是衝突解決的選項之一。

地區衝突整合的失敗

自1815年至第二次世界大戰間，侏羅地區的抗議活動的持續期間皆不長，其主要原因在於同時期有其他的衝突先其發生，致使其無法獲得足夠的支持。此外，少數族群意識的浮現與少數族群組織的紛紛成立，亦是侏羅地區初期抗議運動皆無法持續長時間的原因之一。

根據分離主義者的主張，為使侏羅地區免受伯恩州的歧視，分離乃

成爲解決歧視的唯一方式。二次世界大戰後，因侏羅地區的經濟被邊緣化，更合理化分離主義者的主張。侏羅的抗議活動於1947年喬志斯·門克力（Georges Moeckli）事件後，開始引起大眾的關注。喬志斯·門克力爲一位來自於侏羅地區的政治人物，因其母語爲法語，致使其原本被指派從事閣員的競選計畫受到伯恩議會的阻擾。然侏羅地區的人民就其所面臨的處境，基本上可區分爲持下述不同主張之兩大群體，一爲主張於侏羅地區享有自治之前提下，仍願意繼續留在伯恩州內，持此看法者多加入木提爾委員會（Comite de Moutier）；另一爲主張侏羅分離運動者（Mouvement Separatiste Jurassien），此一組織於1951年更名為侏羅自治運動組織（Rassemblement Jurassien），其認爲完全地脫離伯恩州乃是解決侏羅地區衝突的唯一方式。

伯恩州拒絕州境內行使聯邦主義制，但對於侏羅地區自治的要求卻願意做出讓步，此包含於1950年舉辦州複決投票以決定是否在憲法上賦予侏羅地區人民自治的地位。在此一階段的紛爭解決過程中，伯恩與侏羅間的衝突係被定位爲一區域問題，分離主義的想法係完全不被正式性的兩方衝突協商所可量，因爲分離的主張完全無法爲伯恩州所接受。

直接民主可以填補代表性的不足

1957年9月侏羅自治運動組織希冀藉由創制的舉辦，進以確認侏羅地區人民建立獨立州地位的想法。此一創制議案係在詢問，侏羅地區的人民是否希冀侏羅地區獲得一獨立州的地位？屆時，分離主義者的主張，必因傳播媒體對於該創制議案的報導與評論，而爲一般民眾所週知，致使分離主義者的主張，不在受到忽視。正如1957年7月15日新蘇黎世報（Neue Zürcher Zeitung）所做的報導，分離運動的勢力，不但強不可擋且已蔓延開來。

1959年7月就建立獨立州之創制案進行複決，此一創制案雖獲得北部三個鄉鎮（此三個鄉鎮係屬信仰天主教之法語區）的支持，然位於侏羅南部的三個鄉鎮（此三個鄉鎮是屬法語系且以清教徒爲多數）與德語

系且信仰天主教之勞芬塔爾市（Laufental）乃選擇支持伯恩州的主張。投票結果揭曉後，巴斯樂新聞（Basler Nachrichten）以：「侏羅自治運動組織已死！」、日報（Tagwacht）以：「分離主義已亡！」為標題，就該創制案的複決結果進行報導。

分離主義者並未因創制議案的敗北，而放棄其獨立的堅持；相反地，其就原本的戰術與訴求加以變更。其獨立的訴求，不在以全侏羅地區為範圍，而是將其主張獨立的範圍侷限於法語區。此外，分離主義者不在主張地理及共同的歷史淵源係侏羅地區在認同上具同一性的基礎，取而代之的是強調該地區民族與語言的同一性。分離主義者植根於語言及種族下的國家概念，係屬一前政治下的自然團體（natural community），其與瑞士國家型態於現實下乃屬一政治團體（political community）的現狀，明顯對立。因此，分離主義者之民族主義主張，對於非植根於種族或語言的瑞士，雖產生極大的震撼，但卻促成一「意志形成的瑞士」。分離主義尋求國內與國外的支持，且主張查理斯·戴高樂祖國歐洲的遠見乃為其訴求的最大支撐。

政治上禁止武力的使用

分離主義者採取以獲得媒體高度報導為主要的抗爭手段，希冀藉此可成為媒體報導反對伯恩州政府的主要焦點。1962至1964年間，少數對外以侏羅解放陣線（Jura Liberation Front, FLJ）自居的分離主義者，除進行數起的炸彈攻擊事件外，其亦針對軍事營區與反對分離主運動者之住所進行攻擊行為。無論如何，此等激進分離主義者的武裝暴力行動，並為獲得一般大眾的同情與支持。相反地，發生於蘭及爾斯鎮（Les Rangiers）的事件，其係以阻止伯恩政府官員及聯邦政府閣員在軍事的慶典活動上發表談話為手段所進行的抗爭行動，但卻引起一般民眾的高度關切。

激進分離主義者所採取的暴力行動，為一般民眾所厭惡。因其缺乏對話，暴力手段的採行並未達成預期的成效，取而代之的抗爭方式係以

象徵性的暴力為主。新的抗爭手段不僅挑起瑞士人們對於國家處於紛亂不安狀態的自我認識，同時亦將原被歸類為區域性紛爭的侏羅問題，重新被定位為全國性的抗爭活動。雖然侏羅的分離運動僅係以獲得獨立州地位為訴求，非以脫離瑞士聯邦建立一新國家為目的。然無形中瑞士人民的國家認同意識，亦深深地受到侏羅抗議活動的影響。但就分離主義者來說，爭取獨立州地位的目的係為了使瑞士聯邦可以變的更好。暴力的抗爭手段，僅係為了達成其建立獨立州郡地位的目的，並無在政治上完全脫離瑞士而獨立建國的意圖。如同分離主義運動的領袖羅傑·沙夫特（Roger Schaffter）與羅蘭德·貝古尼（Roland Béguelin）所言：「暴力於瑞士的政治運作上，並非為一合法的手段。」

新州的建立，並非一蹴可幾。倘若分離運動係屬不可避免，尋求獨立州地位的第一步驟，便是為該分離運動試圖尋求法源的基礎。伯恩州議會（Grosser Rat）提出一項州憲法的修正案，該項修正案係規範有關分離運動的複決程序與直接民主的行使程序。此項州憲法的修正案，於1970年3月1日經州人民的公民投票通過，其已為日後侏羅的民族自決（self-determination）運動預鋪道路。

1974年6月23日的複決投票

伯恩州政府處理侏羅分離運動的第二階段，係以舉辦複決的方式，讓侏羅地區人民就分離議題進行投票。複決案乃係詢問侏羅地區人民，對於建立一獨立州的意願。此一複決案，於1974年6月23日進行投票。投票結果令許多人感到震驚，於88.7%的投票率下，36,802人支持分離運動，34,057人反對分離主張。

根據1970年的州憲法修正案的相關規定下，支持繼續留在伯恩州的創制案，首先於侏羅南部地區的鄉鎮與勞芬塔爾市（Laufental）提出，隨後位於將來新州邊境附近的市鎮亦接續提出同類型之創制案。於1975年3月及7月所舉辦的投票，其結果如預期；侏羅南部的三個鄉鎮如：庫特雷利（Courtelary）、木提爾（Moutier）及諾恩市（Neuenstadt）皆支

持繼續留在伯恩州內。然隨後在新邊境的十三個鄉鎮所舉行的複決投票，其結果如下：以清教徒為多數的五個鄉鎮選擇繼續留在伯恩州內；然其餘八個以天主教為宗教信仰之鄉鎮贊成與伯恩州分離建立新的侏羅州。勞芬塔爾市本贊成繼續留在伯恩州內，但最終仍選擇加入巴賽爾郡（Basel Country）。

最終，侏羅州終於與伯恩州正式分離。新州境內的選民，投票批准了其新州憲法。隨後，全體瑞士人民亦須就是否願意讓該建立之州加入聯邦體系，進行投票。瑞士聯邦的總統威利·瑞司察（Willy Ritschard）在其新年對全國人民的演說中，請求全體瑞士人民對於經由和平方式取得獨立州地位之少數族群，給於其加入瑞士聯邦體制的權利。當該新成立州加入聯邦體制之議案付諸公民投票時，不僅所有的州，且多數的選民皆贊成新州加入聯邦體系。

觀乎侏羅分離運動的發展歷史可知，暴力並非是解決文化上少數族群問題的唯一手段，其實民主應是最佳的處理方式。就由直接民主的方式，分離主義者可於公共的論壇提出及辯論其主張，可藉此以彌補其缺乏代表性的缺失。缺乏代表性與發聲的機會，容易導致少數族群訴諸暴力，此乃為一不可否認的事實。然侏羅州的建立，主要歸諸於直接民主與聯邦主義的結合。

民族主義係不可行

侏羅州的建立一方面體現出，以直接民主為手段的分離運動是成功；他方面，其亦證明以民族主義為訴求之分離主義係不可行，唯有民主及聯邦原則才能於真正解決少數族群的衝突問題。

伯恩政府不僅承認侏羅地區人民的存在與其民族自決的主張；同時其於1970年州憲法的修正案中，亦就分離運動程序的啟動設定某些條件。在該等條件中，其定義侏羅地區人民所享有之自決權係本於州的公民身分來行使，而非以某一種族團體之地位來主張。就此一有關民族自決原則適用主體的「人民」定義，分離主義者認為其乃違反人民民族自

決的基礎原則。

因此，在侏羅脫離伯恩州的普選投票上，如何界定何謂：「侏羅地區人民」，相形之下顯得格外重要。倘若採取民族的概念來定義「人民」，分離主義者贏得投票的機會就大增，相反的若以民主的方式來下定義，分離主義者的勝算將大打折扣。

他方面，藉由民族的概念將人民區分為一群一群的自然團體（natural community），且給予每一個自然團體領土去成立自己的國家，此並非解決少數族群問題的方式，相反地此方法將創造出更多新的少數族群。換言之，越突顯國家人口中的種族特性，暴力與武力衝突的發生就越頻繁。前南斯拉夫的瓦解，便是一個血淋淋的例子。

瑞士聯邦的存在，主要係植根於整體與多樣的混合。在多樣下仍能維持其整體性，可歸功於許多的因素。奠基於聯邦主義及直接民主之制度與程序的權力分享政策，係屬瑞士聯邦可於多樣下仍維持其整理性之因素之一。侏羅州的建立便是基於聯邦主義與直接民主的制度與程序，而非民族主義下的分離主義。

【相關資訊：內容介紹（F=Factsheet），調查（S=Survey）】

F14 侏羅地區公民諮詢的結果

F15 1815-2004侏羅地區衝突年表

S1 1848年後瑞士的公民投票

S4 直接民主專業詞彙表

直接民主正在歐洲的公民中經歷一波新的浪潮。再一次地，直接民主正被那些當權者以相同古老的理由所拒絕。



Stimmlokal

7

不適任公民概念的迷思

直接民主中對政治權利的分割，不同於純粹的代議民主（representative democracy）的方式。直接民主權利的行使改變了政治家和公民間的關係，並影響了政治的特性和兩個團體（政治家和公民）的習慣。直接民主過去的紀錄顯示，投票者能做出和議會成員一樣適當的政治決定。政治不適任（political incompetence）不是一個原因，而是一個結果——在純粹代議政治中，公民不被允許直接參與對實質議題做

蘇黎世的激進派，約翰·雅各·特來西勒（Jakob Treichler），於1851年在他自己的報紙上提出一份自由的「代議政治」（representative democracy）的評論，且在一項十九要點方案（19-point programme）中，要求向「純粹民主」（pure democracy）過渡，即以直接民主來補強代議民主。特來西勒於其所任職的民眾報（Volksblatt）上表示：「透過人民自己所扮演的角色，來成就人民最大可能的快樂之首要原則便是：每件事都必須是爲了人民，透過人民來完成。」

在艾福瑞德·艾思哲（Alfred Escher）的建議中，艾思哲的同事雅克·答柏斯（Jakob Dubs）對特來西勒的評論做出一個回應且該則回應被刊登於溫特圖爾（Winterthur）的地區報紙藍伯特中。作爲自由派發展（liberal establishment）的代表，答柏斯和艾思哲對直接民主的態度並不友善，且在其觀念中，無財產或未受教育的人民是無能力利用廣泛的政治權利，其理由在於沒有財產或未受教育的人民缺少政治治理所須之一切要件如：責任、正義、法律、公共福祉、教育、文化及合理判斷的認知。對於此等未受教育、缺乏政治熱情與就政治上不成熟者之刻板印象，係開始於民主萌芽之時，且此等印象一直以來亦爲當權者及其盟友做爲對抗更大規模民主訴求的藉口。民主前進的速度雖然緩慢，但其終究不能被停止。

今日的歐洲，正在面臨直接民主普及化的新浪潮。直接民主再一次被當權者以相同之舊觀點加以排拒。一般市井小民，似乎不能對複雜之政治議題作決定。瑞士屢屢被認爲，其乃實行太多公民投票的民主（popular vote democracy）之危險例子。

為民，而非與民共治的政治

十九世紀中葉，答柏斯表達對於人民直接參與立法過程，可能因其僅關注自身利益及所代表民眾之狹窄眼界，因而造成惡法的產生。民主，並非係希冀藉由民主方式獲得利益者之手段。此不僅非我們所相信之民主與崇敬之自由；亦非我們所追求之真實與自由之人性。」

雖然自由派者透過人民取得權力，但他們僅希冀代表人民來統治，而非與人民來共治。依其觀點，一般人民係不成熟且不具直接參與政治決策之能力。此一觀點不僅於當時為純粹議會民主提供立論基礎，迄1980年代，此種論點於瑞士還是廣為流傳，於歐陸其他國家此論點亦仍然被採用。二十一世紀初，不僅於各民族國家，於歐洲其他區，對直接民主的要求風起雲湧。比如，今日許多歐洲國家正熱烈討論未來歐盟憲法進行全歐洲複決之可能性，於該辯論過程中，人民參與的可能性屢屢遭純粹代議民主之辯護者以前述之論點，加以質疑。

芬蘭土庫（Turku）政治科學格瑞·杜卜尚德（Goran Djupsund）教授主張：「直接民主並非常產生好的結果。我們能想像一種情況，於該情況下，以普選就特定議題做出決定，對於人民是有害的。公開民意調查的結果，將使得死刑制度將再度被實施、給予政治庇護人數的減少與燃料稅的大幅刪減。人們也可能預期公部門將發生過度的擴編，然部份的公部門如，展覽活動、市立管弦樂及歌劇院將遭受到裁撤。」現今的辯論似乎是在一種支持和反對參與式民主（participative democracy）的相同論調中，反覆進行。相信人民將有能力做出明智政治判斷之主張，被反對者批評為天真且不真實。

在十九與二十世紀，人民不適任的論點被用來做為反對民主的立論。其不僅反對擴張男性選舉權，亦不贊成女性可享有同等之政治權利。一般的選舉權與女性應具平等政治權利的議題，於今日已不具爭議性，但針對特定議題的投票權或直接民主，舊論點仍具影響力。人民不適任的論點，僅能於忽視相反論點存在事實的那些人間存在。如果前述立論係屬正確，已於瑞士施行超過一百年之直接民主制度，早已無法運作。根據吉歐范尼·沙托利（Giovanni Sartori）的預言，複決民主早已因不適合而快速且悲慘地結束。

行使民主的前提要件，可能從未如今天這般普及。政客或政治菁英比一般民眾更具能力來決定公眾的事務的主張，並未獲得合理證據的支持。儘管如此，人民不適任的論述於今日仍持續地流傳者，即使此種論述缺乏實質的論理依據。

議會和直接民主

公民其與議會民主中之政治人物相較，其兩者不僅不具有相同政治工具之權利，也不能如於現在直接民主制度中扮演相同之角色。政治人物和公民的關係，於議會民主及直接民主之兩種制度下，係不同。就政治人物與公民來說，從事政治活動的自由，和學習如何玩政治遊戲及成爲好的玩家的機會，在此二制度下，亦不相同。直接民主，係透過品格的塑造來進行政治運作。然議會民主以不同於直接民主的方式，進行政治人物與公民品格的塑造。其藉由觀察建制內與建制外者間之關係，以求能更明瞭民主的政治組織及政治人物與其公民間關係的差異，。此種特定動態的關係，源自於兩個團體（建制內與建制外者）事實上係相關且相互依賴。建制內與建制外者間的關係，不僅存在於政治人物和公民間，且不論於任何地方或任何時代此等關係都能被觀察到，例如，在被歸類爲男人和女人、黑人和白人、本國人和外國人、已定居者和新移民的團體間，皆能觀察到此種關係。雖然其間存在著許多的差異，但某些規則還是能於其差異中被察覺。建制內之團體總是尋求獨佔權力的機會與對他們來說係屬重要之地位。換言之，具權力之建制內團體認爲建制外者比其更不具價值，且以鄙視的態度對待此等建制外者。

根據諾伯特·艾立爾斯（Norbert Elias）的說法，建制內與建制外者之區別關鍵在於權力的不平衡與造成社會的緊張。此外，建制內團體視建制外團體爲恥，且只要建制內團體繼續保有其獨佔權力，鄙視建制外團體的態度就會繼續存在。然一旦權力的平衡向者建制外團體傾斜，此種以建制外團體爲恥之態度將會開始消失。

壟斷實質決定

建制內之政治人物於形成一個團體後，此一團體便能自處於上位有權力者得到好處。建制內的團體其對自己與對團體外之其他人的共同印象，將產生歧視的結果。且其進一步利用此等印象合理化現狀，藉以提高那些視自身爲菁英者的自尊，及降低所謂一般公民（ordinary citizens）的地位，因這些一般公民被歸類於不屬於菁英的小團體。在純粹的議會民主中，政治人物對於諸多重要權力的來源享有獨佔權，尤其

是實質議題與政治議程的決定權。此種專屬排他接近權力來源的機會，可為政治人物和公民間權力不平衡提供了一說理基礎。

政治上不適任公民（politically incompetent citizen）的概念，可被解讀為擁有權力之政治人物對一般公民的描述。在純粹議會民主中，個別公民並不全然因為他（她）個人缺少政治技能與能力，就不被允許作政治決定，相反地因其被歸類為一般公民，而不被允許作政治決定。人民政治上適任與否之主要爭議在於，於何情況下，政治人物覺得其能夠代表公民，並將人民視為不適任之局外人？

如瑞士作家依瑞司·房·羅騰（Iris von Roten）所描寫，於男女政治平權建立之前，男人和女人間的關係與議會民主制度下公民和政治人物間的關係係屬相似，因此就下述的問題能為如是的解答：「兩性沒有平等的政治權利，則男人將被認為比女人還重要，且男人能夠在由女性支付代價下，享受更舒適的生活，且男人自然會希望這樣的情形持續並希冀享受更多的權利。不論我們談的是否是權力、影響力、自由、財富、自信、名望，將多少的控制權交給女人，對男性來說，就代表了損失了多少，且男人不惜一切也要避免那樣的情形發生。」

在直接民主中，公民和政治人物間，係以一種和純粹議會民主不同之方式相互依賴。於直接民主中，人民擁有最終的決定權。在此條件下，公民與政治人物一樣皆得採取實際的行動，如同馬克斯·韋伯（Max Weber）所言之「偶爾性的政治人物」（occasional politicians）。創制與複決的權利，不僅使選民能進行決策的擬定，並得為政治議程的決定。經由選舉所產生之政治人物不能獨佔權力，而是須與公民分享政治決定之決策權。

再來，權力的平衡影響政治人物與民眾被看待的方式。對於不適任公民的舊印象隨著時間的經過漸漸變淡，取而代之的是更成熟、更負責任、更具政治能力與更有自信公民的印象。在此同時，對政治人物的印象也有所改變了，從過往的貴族階層至現今與其他一般人民立於相同地位之現實。政治人物所經歷的改變，或許不僅是權力和地位的喪失，其亦一種同理心與人道關懷的學習。

瑞士的直接民主系統內，公民和政治人物於制度內的關係係不同於

其在議會民主中的關係。先前提到缺少絕對的不平等關係，也在語言中形成一種表達方式。公民的觀念，包含直接參與政治決定的權利。公民與立法者不能被視為兩種相對原則，因為唯有公民才是最高權力的擁有者。

從實做中學

實做中學，是一種常識。參與立法的過程，係最能學習到立法者所必須具備的技能。因代議民主中缺少合適程序，人民無法學習立法者所需要的那類政治技能。然直接民主中的複決與創制程序，給於人民更多學會立法過程中所應具備技能的機會。

蘇黎世大學的政治學者：馬提爾斯·賓士（Matthias Benz）和阿羅伊司·司徒瑟（Alois Stutzer）指出，擁有較大政治參與權之公民其政治敏感度相對較高。複決和創制權給於瑞士人民決策的權力，此等權利不僅不受政府的干涉，且其亦得利用此等權利積極參與國家和社會的建構，並能救濟代議制度的缺失。直接民主的程序，除授與投票者權力外，藉由聯邦主義與比例代表制的配合其更扮演權力分享的角色。對於缺乏代表性之少數族裔來說，直接民主更顯重要。的確，公民如果希冀達到某些目的，他們就必須將自己組織起來，為其共同的目的而努力。例如，藉由創制權的行使，人民可發展其自我組織的技巧與學習如何進行複決選舉活動。直接民主所意指是，就困難的政治活動人民如何以不同的方式達成其所期待之目的。

直接民主，給予公民提出建議及行使控制政治之可能性，進而可獨立於政府和議會的希望之外。因此，直接民主更能夠確保透明、守法、公平與適應時勢。此不僅增強公民間的相互信任，亦有助於強化社會的凝聚力。總之，直接民主亦是創造公民間政治信任的方式之一。如：克勞斯·歐飛（Claus Offe）所言，直接民主是一種對民主的挑戰與民主繼續存在之先決條件。

【相關資訊：內容介紹（F=Factsheet），調查（S=Survey）】

F13 間接與直接民主的範圍

S1 1848年後瑞士的公民投票

S4 直接民主專業詞彙表



直接民主對於媒體行為具有重要的意涵。複決活動與選舉不同，在選舉中，有更多感興趣的黨派試圖使其觀點能被理解。有別於呈現不同的選舉宣言，複決活動聚焦於提出解決特定問題的特定提案。

8

大聲說出來

當報紙給予讀者極大篇幅的意見表達空間、餐館內熱烈的會話聲越來越大、彼此間不熟悉的陌生人開始在火車與巴士上自然的聊了起來、每戶人家的信箱中內皆接受到官方的選舉人說明小冊時，這都表示另一波的複決活動即將到來。

每當在家中的信箱內，發現政府寄來的複決指引小冊時，出生於伯恩的二十七歲髮型設計師安卓兒（Andrea G.）就會感到格外的開心；他說：「這表示另一場公投，即將展開。」她試從各大媒體就複決議題所做的報導，或參與以複決為討論主題的複決晚餐中，獲取更多有關複決議題的資訊。她一步表示：「在每場投票前，我們一群人總是聚在一起討論即將進行複決的議題。未就複決議題與他人進行充分討論之前，我個人是無法做出明確的決定。」

安卓兒的情況，並非屬於特例。根據伯恩大學對瑞士公民所做的調查顯示，60%受訪的公民認為自己對政治「具有相當程度的瞭解」。雖然這項調查結果並不表示每個人都會去行使其投票權；然相對的，從「具有相當程度的瞭解」的這份自信，間接反映出瑞士公民係非常認真地看待其國家的民主機制。相較於純粹的議會民主制度（於該制度內，人民僅享有投票選舉議會成員的權利），以直接民主為手段的民主制度，較易使其人民產生該份自信。例如奧地利，只有約30%的公民會自認為其對國家的民主機制「具有相當程度的瞭解」。

在古老希臘時代，早已洞悉其差別之所在。雅典的政治家培里克利斯（Pericles）於二千五百年前即主張：「在一個民主的體制下，公開辯論不僅不是政治發展的煞車，其更是明智決定形成過程中的必備條件。」即使，在這個網際網路充斥的年代，與朋友面對面的進行討論，仍是獲得資訊的最重要管道。瑞士最近的一項調查報告顯示，24%的受訪者表示，「討論」的確是他們獲得資訊的最主要方式；22%的受訪者認為，媒體在其心中則屬資訊的第二來源；其他的資訊來源依序為：政黨的建議及政府主管當局的複決說明書（referendum booklet）（在此說明小冊上，當權者的政府或國會與創制及複決委員會，皆得表達其意見）。

在每一場複決投票前，複決說明書必定會送達每位投票者的手中，此亦是部分投票者也關複決議題資訊的唯一來源。此外，於每場複決選票前的三至四週，各州也會將複決說明小冊連同投票通知單與投票資格

證明書一併寄送到合格選民的手上。除了超過五百萬份以四種不同語言：義大利文、法文、德文和羅托——羅曼語（Rhaeto-Romanic）所印製的聯邦政府說明小冊外，亦有州或鄉鎮亦會印製複決的說明小冊，其內容係以州或鄉鎮政府每年的預算提案或興建地方醫院的計畫草案。

形式上被認定為政府政策說明的複決說明書，其歷史可追溯到十九世紀時，執政當局在進行修憲複決前所發送的官方「聲明書」（proclamation）。其後又歷經了近一百年的期間，才使複決說明書成為法定的建制。於1972年，政府首次決定就一千五百頁的自由貿易協定，在進行公民複決前，先就其內容提供一般人民摘要與解說，以便一般人民對其將進行表決的議案有所了解。

異議權

於強調應提供選民充足資訊的前二十年，所有議題的贊成與反對意見的整理，皆由政府一手包辦。但1983年起創制及複決委員會開始得將其所整理之爭點載入於說明小冊中，政府僅能於內容涉及毀謗或過於冗長時介入。然而，在當時創制或複決的提案者並無平等的異議權就政府的論點（不論毀謗、不真實或是太冗長）提出質疑。說明小冊中的解說雖然會發生錯誤，但卻很少發生。如：1993年就勞芬塔爾（Laufental）地區的歸屬進行全國性的複決時，於複決說明書中政府將法國、德國與瑞士間的邊界弄錯，但此類的愚蠢錯誤是相當少見的。

直接民主的運作所呈現出來的，不單只是對政府的教訓式挑戰，亦在測試政治人物是否具備與選民溝通及說服選民的能力。在即將展開的複決投票中，民意代表組成的跨黨委員會，針對議題撰寫文章與參與公開辯論。立場不同的政黨，分別於餐廳或是體育中心內，舉辦公開的辯論會。此時，無論是平面媒體或電子媒體，不管將來選舉結果為何，他們從觀眾的角度出發，本其專業就複決提案為公開且平衡的報導。

擁有充分資訊的選民

就報導複決議案，公共廣播電台所處的地位乃不同於其他的私人媒體。三家國營廣播電台與電視的總編輯，對於複決議題，皆不進行主觀的評論。雖然公共電台無任何廣告，但電視台的營運在某程度上仍須仰賴廣告的收入。相較於美國，在瑞士是禁止政治性的廣告。瑞士在處理創制及複決議題的報導上，國營的傳播媒體被要求須嚴守內部的行為準則與「新聞業手冊」(handbook of journalism)，希冀藉此以確保其報導的精確性、公平性與公正性。

直接民主與媒體的作為間，具有緊密的關聯性。複決的選舉活動，乃不同於一般的選舉活動。一般的選舉活動係是利益團體說服選民支持其個別主張的過程；然複決選舉活動的焦點乃在於提出解決特定問題的具體建議方案，而非在宣傳不同選舉人的主張。同時，一般公民對於此兩種不同類型的選舉活動的期待亦不相同。一般選舉活動過後，選民所在乎的是選舉過程中候選人的承諾是否有具體履行；然政治性的複決選舉，選民所關注的是複決過後，已被通過的方案是否成爲法律的一部份且被具體履行。

對於資訊的提供者與使用者來說，溝通及參與係現代直接民主的最大動力。藉由溝通及參與，進而提昇每個人的知識與技巧。瑞士一般選民對於創制或複決議題所獲取的資訊內容，實較於領有薪餉的德國國會議員，高出許多。此現象使得，傳統上主張議會民主在技術上優於直接民主者，啞口無言。簡言之，於現代的直接民主制度下，不僅要求政治資訊的聲浪高漲，亦強調其所提供的政治資訊具備充足及適當性。在比較不同類型的資訊傳播方式後，我們發覺報紙的社論對於選民來說，是一項重要的資訊來源。根據政治學家漢斯比特·克利希(Hanspeter Kriesi)的問卷調查顯示，有高達25%的選民將讀者投書視爲一項重要的資訊來源。於選舉過程中，亦不應低估政黨所扮演的角色。對於12%的投票者而言，政黨的投票建議亦具某程度的影響力。總之，人民的決定並不會受單一資訊的左右，來自於各類的資訊來源，如：平面及電子

媒體、社論等，亦會影響其決定的做成。

瑞士僑民的要求

在一般性選舉與複決選舉前的意見形成過程中，政府當局、媒體與政黨皆積極欲把瑞士海外選民列入合格的投票選民範圍內。四十五萬的瑞士公民中，近五分之一的公民居住在國外，其有權要求行使任意性的通訊投票（option of postal voting）。瑞士海外選民重複地於具高度爭議的議題中，扮演著關鍵性的角色。除了複決說明小冊外，瑞士僑民亦可同時接觸到外國新聞針對複決議題的相關報導。此外，其亦可取得就複決辯論所錄製的光碟及點閱複決選舉的相關網頁。於投票前，瑞士的僑民亦可藉由特殊的郵寄管制系統接收到即將進行複決辯論及投票日期的相關資訊。

人民於擴大直接民主的範圍或改進直接民主的辯論中，時常就行使直接民主的前提要件提出批判，如：投票者的資訊不足、媒體太過膚淺、政府不願意或無能力與人民立於平等的基礎上就複決議題進行辯論。從瑞士直接民主的發展過程可知，實施直接民主的前提要件與直接民主的成長具有相互的依存關係。簡言之，欲改善行使直接民主的前提要件，惟有加速直接民主的發展。直接民主的運作與行使直接民主的工具不僅可幫助選民提昇其直接民主的知識與技能，亦可促使媒體進行自我改造（以提供更充足且優質的資訊為其改造目標），同時亦迫使政黨在平時（而非僅於選舉期間）就必須正視選民的需求。民主的發展與直接民主的前提要件間的互動關係，對於複雜且具多語環境的共同體如：歐盟來說，更為重要。

瑞士的民主經驗顯示出，並非每位公民參與政治決定的過程都是平等地。伯恩的政治學者克勞德·龍潛波（Claude Longchamp）將選民區分為如下的五種類型：（1）與外界完全隔離的孤立型選民；（2）受制於媒體的選民；（3）會參與討論的辯論型選民；（4）積極利用媒體資訊以建構自我意見的選民；（5）扮演議程設定的選民。瑞士的直接民主

實行過程中，報紙、廣播與電視皆扮演著重要角色。對選民來說，僅從媒體吸取資訊是不夠的，惟有透過公開辯論的舉辦以進行面對面的意見分享，才能滿足人民獲取充足資訊的渴望。隨著即將到來的複決選舉，一些重要的場合，如：晚宴、家中的餐桌上、公共場所、火車站、咖啡館與餐廳裡，人們討論複決議題十分熱烈，此現象才是整個創制與複決選舉過程中最具關鍵性的過程。許多瑞士人都體會到，唯有在傾聽他人的意見後，自我的決定才得以形成，進而可大聲地對外表達。

【相關資訊：內容介紹（F=Factsheet），調查（S=Survey）】

F6 通訊投票

F29 瑞士僑民的投票權

S1 1848年後瑞士的公民投票

S4 直接民主專業詞彙表

在關於直接民主的潛力與限制的爭辯中，論者經常認為，在涉及公共財政的情況下，一般大眾沒有能力平衡（短期）成本與（長期）收益。瑞士的經驗則否定這樣的論點。



9

投票的附加價值

數十年來，直接民主被冠上阻礙經濟進步的罪名。然今日我們知道創制（initiatives）和複決（referendums）其實加速了經濟的成長、強化社會的凝聚力，且使得人們變得更加快樂。與純粹議會民主（purely parliamentary democracy）相較，直接民主係屬人民對於國家主要政策的形成過程具有直接影響力的體系，因此其能產生更多務實且具成本效益的結果；反之，純粹議會民主制度下的權力團體，係以犧牲一般人民為代價以實現其獨享利益。

2002年夏天，當瑞士全國工商總會（*economiesuisse*）這個瑞士商業的傘狀保護組織（*umbrella organisation*），製作一份有關公共財政的報告，瑞士人對其感到驚訝不已；在此份報告中瑞士全國工商總會這個最具影響力的組織，清楚且簡要地寫道「直接民主，應於瑞士的各階層中被實行」。此段聲明令人驚訝之處在於，領導企業的發言人與財經專家直到那時，皆一致認為，瑞士公民所享有的廣泛參與權，阻礙了創新並有害經濟。二十世紀末，弗萊堡大學（*Fribourg University*）經濟系教授瓦特·緯特門（*Walter Wittman*）曾做如下表示：「瑞士必須像其他國家一樣，放棄直接民主並轉向議會民主；如果其未如此做，直接民主，尤其是複決，將摧毀瑞士的經濟。」

於1990年代間出現檢討瑞士直接民主的聲浪；如：提高創制和選擇性複決（*optional referendums*）的連署門檻及排除就特定議題（如：公共財政）進行複決等方式限制人民的政治參與權。經濟學界的領導者，亦於1992年加入歐洲經濟理事會（*EEC*）與就業法自由化等提案，在複決投票中紛紛遭受否決後，亦加入此波檢討直接民主的浪潮。瑞士當時主要銀行「信用銀行」（*Credit Suisse*）的總裁盧卡斯·慕耳曼（*Lukas Mühleman*），亦於2001年底提出「限制直接民主權」（*a restriction of direct-democratic rights*）的主張。不到一年的時間，企業界領袖似乎在瑞士全國工商總會報告的影響下，改變其想法。現今他們皆相信直接民主的行使是值得支持，因為實際上直接民主係有益於經濟。造成產學業界對於直接民主態度轉變之原因究竟為何？

1990年代末來自於學術和企業界對直接民主的批評，致使具領導地位的學術界人士更進一步探究直接民主和經濟成長間的關連性。學者們於檢視美國直接民主的運作經驗（創制和複決於當時已於美國各州運行將近一百年之久）後發覺，其實瑞士本身在不同州及社區間直接民主的建制及運作方式的差異便是進行直接民主比較研究的理想範例。因此，除瓦得州（*Vaud*）外，幾乎每州皆對財政議題進行複決；換言之，其乃針對所有公共支出、借貸和其他政府的支出都必須提送強制

或選擇性的複決（obligatory or optional referendum）。直接民主的行使其實亦受某些因素的影響，如：（1）民眾創制與複決的連署門檻——巴賽爾鄉（Basel Country）為全部選民0.9%；諾沙泰爾（Neuchâtel）為全部選民5.7%）；（2）創制委員會尋求連署時間的限制——如：提契諾（Ticino）的兩個月、巴澤爾的無期限要求等。地方層級直接民主行使範圍的變化乃較聯邦層級更巨，從賦予人民廣泛的參與權（extensive participatory rights）至完全不許其參與皆有。

更便宜、更真誠、情況更好

一份由蘇黎世大學經濟學家布魯諾·弗瑞（Bruno Frey）和阿羅伊司·司徒瑟（Alois Stutzer）所完成的研究報告表示；阿爾高（Aargau）、巴澤爾鄉（Basel Country）、格拉若司（Glarus）、蘇黎世（Zurich）和阿彭策爾（Appenzell）係瑞士最民主的州。2003年，日內瓦的麥克·布策爾（Michael Bützer）和賽巴斯提恩·密可提（Sébastien Micotti）兩位律師，完成一份比較地方層級間直接民主施行的報告，該份報告的結論指出；比起西瑞士的鄉鎮與提契諾州，東瑞士和中瑞士的鄉鎮享有更寬廣的自治權。聖加倫（St. Gallen）的經濟學家蓋哈特·奇爾蓋斯納（Gebhard Kirchgässner）和德國馬爾堡大學（Marburg University）的教授雷爾斯·費爾得（Lars Feld）在其就直接民主對經濟成長影響所進行的統計分析結果顯示：（1）人民就財政議題擁有積極參與權的州，其經濟表現較無積極參與權之州高出15%（根據每人的國內生產毛額）；（2）於公民對預算具有投票權之州，其得減免近30%的稅——平均每個納稅人僅需繳1,500瑞士法郎，州的負債亦相對的降低，其乃因人民對其所繳的稅收該如何花用具參與權時，其便樂於參與公共財政議案的表決；（3）預算必須經過複決同意的鄉鎮較那些無需經過複決的鄉鎮，其公共支出每人少了10%。此數據顯示公民比政治人物更關心其自身所繳稅收的使用方式；（4）實施財政複決的鄉鎮，其公共負債少了25%，其所生的直接影響是政府的財政支出降低及其稅賦收入

的提高；(5) 實施直接民主的鄉鎮，其公共服務的成本較低；如：廢棄物的處理成本較以往降低了20%。基此，奇爾蓋斯納（Kirchgässner）教授與其研究團隊做了如下的結論：「從經濟方面觀之，幾乎前述的每項分析結果，對於直接民主皆屬有利，因此直接民主的施行應加以擴大，而非限制其發展。」

民意調查的結果，支持前述結論。就瑞士各州進行比較，當越多人透過創制和複決直接參與政治，其對生活就越感滿足。根據弗瑞（Frey）和司徒瑟（Stutzer）所做的研究；政治參與的程度比個人所得的水平更加重要，其與「人民僅對賺錢有興趣」的長期錯誤認知係有相當程度的落差。

公民支持特定稅賦的增加

在直接民主的限制與潛力的辯論中，一般大眾面臨公共財政議題時，其能否妥適平衡短期支出與長期收益，常引發爭議。然瑞士於州郡城鄉及聯邦層級的直接民主的運作經驗，反駁了此項爭議。1993年3月7日的複決投票，54.5%的選民支持汽油和柴油每公升調漲21分（大約歐元14分）。此次複決的主要目的不在於環保，而係在於看緊公共的荷包。五年後，超過57%選民支持對長程運輸的車輛進行課稅，此項作法將增加經由陸路方式進行運送的貨物成本。1993年，逾三分之二的選民同意加值稅（VAT）的制度，並進一步增加徵稅幅度以加惠老年退休者。政府和議會於1977與1991年間亦曾提出類似的提案，但遭受否決，其遭到否決之主因係在於選民被要求同意整套提案，而不被允許針對特定個別提案進行表決。

直接民主的成本，在注重節省成本的瑞士，還未成為課題。一方面，其與瑞士的政治文化有關，因公共事務的參與權在瑞士被認為是項人民的基本權；他方面，直接民主對社會（包含經濟面）產生實際的利益，亦有所關聯。因為每隔三或四個月在鄉鎮、州和聯邦層級便會舉辦複決投票，因此評估實施複決工作的成本實有其困難度。

近幾年在複決宣傳的資助上，有更多的辯論。根據政治科學家克勞德·龍潛波（Claude Longchamp）的說法，實施一個專業國家公民的創制，從啟動、宣傳、與選舉後收拾鬆散的殘局，需花費約一千萬法郎。另一方面，「週日創制」（Sunday Initiative）的例子顯示，以相當少的經費亦能完成一個專業國家公民的創制，雖然宣傳「每年四個週日為無汽車日」（four car-free Sundays per year）的團隊僅以少於五萬法郎的經費來運作，他們仍然獲得37.6%的選票。同日，一項停止瑞士核子武力計畫的投票，為該計畫宣傳的環境組織以其所募集到的三千五百萬法郎用於宣傳，但僅獲得33.7%的選票。從克勞德·龍潛波（Claude Longchamp）的論點觀之，前述事實顯示，在瑞士複決的結果是無法以金錢來購買。另一個以適度宣傳費用卻獲得成功的適例為2004年2月8日「無法治療、極端危險的性侵犯與暴力犯罪者終身監禁」的創制案。

金錢並非萬能

即使是經費不虞匱乏之利益團體，仍無證據顯示在瑞士金錢是能直接影響複決的結果，有時其結果甚至反其道而行。許多例子顯示，儘管花費大筆金錢，選民有時仍與主流政治或財政精英持相反意見。1982年的價格監控創制（the price monitoring initiative of 1982）案，就是個具體適例。於前案例中，選民的意見明顯與當權者及業界的期望結果相左。同樣地，引進載重貨物車輛稅和高速公路卡（一種使用高速公路的年費）的提案，亦遭受諸如瑞士旅遊俱樂部（Touring Club of Switzerland）、商業聯盟（the Business Federation）和旅遊業者等具財力的利益團體的反對。即使商業界花費數百萬來進行宣傳，歐洲經濟理事會（EEC）的加入（accession）案，仍於1993年仍遭到人民的否決。

於更廣泛實施直接民主制度的政治實體如：美國加州（人口三千五百萬），根據研究顯示，雄厚的財政來源並不一定就能夠說服選民，但卻可能變成為摧毀一個提案的有效手段。聖地牙哥大學的政治科學家伊莉沙白·R·葛柏（Elisabeth R. Gerber）研究發現，相較於財力雄厚的

利益團體，公民團體在創制與複決的表現上，似乎較佳。例如，禁菸的複決案，儘管菸草公司斥資數百萬元進行宣傳，但加州人民仍贊成所有的密閉公共空間應抽煙。

因此，從經濟觀點來說，事實上反對直接民主的爭論並不存在。此乃為一種基於共識原則的政治型式，於該型式中，公民對於實質議題的決定具有直接的影響力，此較諸於那種不經思考、時常過度反應、且於花費巨額成本後仍一無所成的純粹議會民主（parliamentary democracies），更能產生務實的成效。

【相關資訊：內容介紹（F=Factsheet），調查（S=Survey）】

F12 獲得人民與州所通過的公民創制案

F21 聯邦與州層級中主要的創制及複決議題

F27 直接民主對於經濟的影響

S2 歐洲三十二國憲法中直接民主程序與全民表決（plebiscites）規定整理

S4 直接民主專業詞彙表



在直接民主中，憲法與法律清楚地界定何時應諮詢公民，以及公民何時可以自行決定其必須被諮詢。直接民主的適當程序品質對於直接民主的施行與所獲致的決定之實質至關重要。

10

設計決定品質

直接民主的品質由程序的設計來決定：誰能控制此一程序？此等程序是否便民，其範圍為何？人民投票的票數更重要的是，這些票數怎麼產生的。只有設計良好的直接民主，才能達成其所期待的目的與效果。

在瑞士的某些地方，幾乎每週舉辦民眾創制（popular initiatives）或複決（referendum）。例如，上恩葛定（Upper Engadine）（隸屬於格勞賓頓州的一郡），於2003年11月11日上午11時11分，二十七人組成的創制委員會（initiative committee）開始為「限制新屋興建數量」的區域性創制案（district initiative），尋求連署。距離知名冬季運動勝地聖莫里茲（St. Moritz）不遠的薩梅丹（Samedan），也發動了創制案。委員會的成員對於為何舉辦該創制活動說明其理由如下：「我們要對政治人物施壓，讓他們最終能認真看待這個議題。」近幾年，許多金融機構於度假勝地（如：上恩葛定等地）進行投資，此不僅熱絡了該等地區的房地產業，亦造成土地價格的高漲。

房地產高漲的現象，對於當地民眾的生活將產生不利的影響，因此當地的住民希冀透過民眾創制提案，將第二個家的新建數量限制在每年一百棟的範圍內，以扭轉對其不利情事的持續發展。然該項創制議案的生效，至少需獲得八百人的連署，但其連署期間並無限制。

型式上具多樣性

瑞士本身，係屬具多樣性的政治實體。此項特質，表現在直接民主的運作上尤為貼切。簡言之，在瑞士不論是實行直接民主的方式，或是人民參與權的設計型態，皆呈現多樣性。舉例來說，創制案生效所須達到的連署門檻範圍，從阿爾高州（Aargau）的0.9%，到諾沙泰爾州（Neuchâtel）的5.7%，連署門檻高低落差達5.7%之大。以聯邦層級的創制提案來說，至少須達到2%的連署門檻。但越過瑞士國界，我們觀察到，對於連署門檻的要求，落差更明顯。例如，於德意志聯邦共和國（German Federal Republic）的巴伐利亞州（Bavaria），最少要須獲得10%公民請求，民眾創制提案才會生效；但於薩爾蘭（Saarland），連署門檻卻高達20%。高連署門檻的存在，致使極少的創制提案能有機會進入選民表決的階段。聯邦國家的德國於其十六個邦的憲法中雖皆有創制權的規定，但自1945年以來，邦層級的公民投票亦僅舉辦過十次。

當我們討論創制與複決權的規劃及設計時，不僅需考量「入場價格」（admission price）（亦即：法定連署門檻人數）的問題，同時，創

制團體所得擁有的連署時間，亦頗值探究。在瑞士，創制案的連署時間，一般來說較複決案為長。於聯邦層級，創制委員會擁有十八個月的期間去完成所需十萬人連署門檻的要求。反觀複決案有關連署期間的限制規定，複決委員會須於議會公布法案後的一百日內獲得至少五萬公民的連署。在州的層級部份，各州對於連署門檻或連署期間，皆有不同的要求；如：（1）提契諾州（Ticino），創制提案通常有二個月的期間來進行連署，反之，複決案僅有三十日的期間；（2）阿爾高州（Aargau），創制案有十二個月的期間，但複決案的期間僅有九十日；（3）沙夫豪森州（Schaffhausen），其對於創制案則完全沒有連署期間的限制。

此外，其他國家就連署期間的要求，亦有寬嚴不一的規範。如：德國的巴伐利亞州，近一百萬的連署人數（約佔選民的10%）必須於十四日內完成；在澳洲，創制議案須於七日內達到十萬人的連署門檻且連署人僅能於特定地方、特定時間進行連署（1973市民創制法）；在委內瑞拉，以2004年雨果·查斐茲（Hugo Chavez）總統的免職提案為例，提案人須於四日內獲得全體選民20%的連署門檻數，在如此嚴苛的限制下，創制與複決制度幾乎難於委內瑞拉境內施行。美國和義大利直接民主的設計，相較之下乃顯得較為合理。美國的連署門檻要求，從懷俄明州的15%，到北科達他州的2%不等。在義大利，廢除一項法律的全國性複決案，僅設定五十萬人的連署門檻。

保護少數與進行溝通

從瑞士的經驗中我們可推知，當直接民主的程序規則被具體地運用於實際的政治運作時，行使直接民主的益處便會自然體現。此外，設計精良的民主程序，亦唯有立於民主的條件下，才能發揮其正面功效。民主程序被付諸實踐的頻率，主要取決於不同的因素。安竹利斯·葛羅斯（Andreas Gross）在〈直接民主（Direkte Demokratie）〉（Schiller / Mittendorf, 2002）中，就經常性實行直接民主的優點，歸納說明如下：

- 直接民主意味，政治權力的平均分配。直接民主強化了平等參與

政治的原則，使政治人物和人民更接近，且於兩者的關係中注入一種新特性，且直接民主權亦將公民的地位提升至「偶爾政治人物」（occasional politicians）的層級。

- 直接民主賦予少數者公開聽證的權利與行使此權利的機會，並降低人們於衝突中使用暴力的風險。此外，直接民主亦扮演發覺未解決社會問題與衝突的感應器（sensor）角色，進而強化政治決定的正當性並加速社會的整合。
- 基本人權的尊重，乃民主的基本前提。直接民主權的行使，強化了民主的態度與民眾的性格，進而使人權更受到保護與維護。慣於以民主方式進行思考與行動者，較不易受到多數政治（authoritarian politics）的影響。
- 直接民主使得公民，能更有效控制其政府與議會。直接民主係屬一動態因素，基於此一因素，削弱了向寡頭政治靠攏的力量，且有助於避免政治機構將自己與外在世界隔離。
- 直接民主使政治更暢通、政治決定更透明，並改善民眾階層的素質。公民創制，就如同「人民向人民提案」（a proposal by the people to the people）一樣，其乃屬對話概念的體現，此概念亦同時存在於行政部門及議會中。
- 發展健全的直接民主，將程序與權利全置於公民的手中，基此公民所取得的不僅是單存的反抗機會，且是一種具建設性的挑戰與創新的機會。
- 效率與速度係屬二事：各式各樣的決策程序，能有效防止政策的出錯，且能使決策更具正當性，如此將使決策的實行更具效率。換言之，直接民主是一種強化整體政治體系制度正當性的手段。

公民投票，或什麼定義了直接民主

在我們更貼近觀察直接民主的設計之前必須先考量，為何我們須對直接民主程序與其他程序作區別。下述的兩項標準，將有助於我們思考此一問題。首先，直接民主係針對實質議題。其次，直接民主的程序賦予人民權力。直接民主的程序不是「由上而下」（from above; top-

down)，而是「由下而上」（from below; bottom-up）發動與行使控制。

「由下而上」係指：（a）部份的選民即有權利提出創制或要求複決，且創制委員會有啟動普選的控制權；（b）請求複決是憲法所賦予的權利。在此觀點下，「由上而下」所發動且行使控制的公民投票，不能算是直接民主的一部分。

公民投票中的「當權者」，通常是總統或政府首長，由其決定何時與何議題，人民得進行表決。確實，此性質的公民投票時常僅具諮詢性質，在法律上其無法拘束議會或政府。公民投票，係統治者的權力工具，統治者藉其鞏固或挽回其權力，實現民主並非其真正目標，當權者的真正目的僅在於藉由公民投票使其決定取得正當性。

不幸地，公民表決（plebiscitary）與直接民主的公民投票程序，時常被混淆；就如同「複決」（referendum）一詞，常被用來描述前述兩種根本上完全不同的程序。除名詞混用造成直接民主（direct democracy）觀念上的混淆外，獨裁者常以直接民主之名行公民表決（plebiscite）之實，實質上其僅具諮詢性，亦是詆毀直接民主另一項原因。獨裁者以公民表決來正當化其權力的運作，此一現象給予我們一種警訊——全民表決將使「民主」一詞轉換為「獨裁」。

無法區別民主與獨裁，是項致命的錯誤。真正的民主，尤其是直接民主，幾乎無法容忍如希特勒般的恣意與胡作非為。相反地，獨裁和極權主義只能在民主不存在的地方盛行，如：德國希特勒掌權時期，便是一個最好例子。

直接民主的設計

真正的直接民主，憲法及法律皆清楚界定，人民得行使其政治參與權的事項範圍及其時間點。直接民主程序的優劣，不僅事涉直接民主的運行，亦會影響經由直接民主程序所達成決定的品質。於建構創制與複決程序時，下述因素皆必須被納入考量：

- 連署門檻：啟動民眾創制或複決案，需要多少選民連署？
- 期間限制：有多久的時間來進行每一個階段的程序（尋求連署數、政府的反應、議會的辯論，包含可能的反制提案與複決宣

傳)？

- 如何尋求連署數：能否自由地尋求連署（例如：街上）並加以討論？進行討論，是否會受到連署規則的限制（例如：連署只能於指定的政府辦公處所進行）？
- 直接民主如何徹底地嵌入於整個政治體系中：政府與議會涉入直接民主的規範是否存在及其內容為何？
- 多數決的要求（majority requirements）與法定最低的投票人總數：除了單存的多數決規則之外，最低門檻的通過票數為何？最低的法定投票人總數為何？
- 為市民提供的資訊與公開辯論的舉辦：公民所得的資訊是否適當、客觀與足夠？公開辯論該如何舉辦與宣傳？
- 主題限制：何種議題是公民「不」被允許，以直接民主的方式決定的？
- 法律效果（Legal consequences）：一項已生效的民眾創制案其法律後果為何？
- 過程具整體性：直接民主的程序是否具整體性，此一整體是否不易為當權者、政府或議會破壞或干預？

公民投票的次數，於近數幾十年中，有顯著的增加：於1990年代，在全國的層級上，瑞士約增加35%；歐洲整體來說，增加幅度超過100%。就地方層級而言，普選的增加次數更令人印象深刻，單是德國的巴伐利亞州，於過去十年間就舉辦超過一千次的公民投票。現今於全世界各處，越來越多的人們可針對逐漸增加的議題進行投票。然直接民主的實行除了量上的增加外，質的提昇亦是我們未來所需努力的目標。

民主的指導原則

為了獲得一個較佳設計的直接民主程序，下列的指導原則應被納入考量：

直接民主的程序設計，應以鼓勵取代防堵，且應力求各層級在溝通上暢通無阻。對於創制複決的參與及批准設定最低門檻，只會對那些欲維持現狀且無溝通意願者，產生鼓舞效果。以阻礙辯論及說服人民不行

使投票權的方式，致使支持改革者的主張無法達到法定最低門檻的要求，相較於在複決投票中獲得多數人民的支持而言，更為容易。

意見表達、討論、聚會及互動，皆需要時間。於不同利益團體與組織間，努力做到相互瞭解或妥協。如果時間上不允許，程序上大多傾向偏袒既得利益者，因為他們通常會儘可能避開被挑戰的機會。每個階段的程序，應該被給予多少的時間來進行，皆受前述因素（如：意見表達、討論、聚會及互動）的影響。針對為數不算低的法定連署門檻，但卻僅有十四日的連署期間，不論是尚在建立中或已建立完成的組織，都不可能於該直接民主的程序設計下，達成其要求。給予最少六個月至一年的連署期間，或許將更有助於直接民主。

相同的時間限制與程序，亦適用於行政部門、利益團體、政黨與議會。加州的民眾創制程序完全跳過議會；反之在瑞士，一旦法定最低的連署要求被滿足，多樣且大規模的磋商和談判過程就接踵而至。如果整個直接民主制度的設計，係以真誠討論以達不同立場者的彼此瞭解為目的，那麼複決投票的進行就不可太快（或許法定連署門檻被滿足後六個月）。於進行複決投票前，至少應有十八個月或一年的期間，其目的乃在於增加制度和程序的合理性，並提高達成妥協的機會。直接民主乃是，民意調查式的模擬民主與對當下議題的情緒反應。不論是人民準備接受的或是即將被拘束的，皆須是透過民主的方式所達成的。

改善和保證直接民主自身的品質，並非是直接民主的終點。只有積極、自信且於地方、國家層級對於政治運作具正確經驗的公民，才有勇氣和信心要求他們於歐洲整合過程所最需要的直接民主的要素。不只是歐洲需要更多的民主；今日，民主本身在跨國的層級上，更需牢固地向下紮根。

【相關資訊：內容介紹（F=Factsheet），調查（S=Survey）】

F8 州層級的直接民主

F18 瑞士聯邦層級的公民權

F26 歐洲自由且公平複決的關鍵點

F28 影響建構直接民主程序的重要因素

S2 歐洲三十二國憲法中直接民主程序與全民表決（plebiscites）規定整理

S3 直接民主的全球概觀

S4 直接民主專業詞彙表

Wahlbürgerungen:
September 2004

2 x



Switzerland

直接民主對於瑞士人民在關於歐洲整合的態度上扮演一個關鍵的角色。許多人民關切若瑞士加入歐洲聯盟，公民的權利將會受到威脅。其他人則將加入歐洲聯盟視為是將直接民主帶進歐洲層級的一個機會，在那裡正有許多當今的政治決策被予制訂。



 ID SWISS

Erleichterte Einbürgerung
am 26. September 2004

11

民主的民主化

經過一百五十年的發展，直接民主運作在瑞士已漸趨成熟與精細，但不免有時仍會遭受到挫折。現今直接民主的運作較受批評之處乃在於，瑞士該如何處理移民與校園中政治教育不足等兩大議題；此外，亦須思索政治發展過程中公平性的課題。

2005年4月擁有38%外國人口的日內瓦州選民，決定授與居住於本州已滿八年之外國人選舉權（但不包含被選舉權在內）。因此，日內瓦州成爲除諾沙泰爾（Neuchâtel），侏羅（Jura），外阿彭策爾-羅得（Appenzell Outer-Rhodes），瓦得（Vaud）與弗萊堡（Fribourg）外，第六個賦予外國人選舉權的州郡。過去瑞士多數的州郡曾嘗試藉由公民投票的方式，給予未持有瑞士護照之住民選舉權，然結果多令人失望。現今針對如何處理外國人瑞士公民資格的申請，在政治及法律上引起熱烈討論。儘管如此，瑞士仍致力於國內不同族群權益的整合工作。然不同族群權益的整合工作，主要在於公民權（citizens' rights）的行使議題上。已享有政治參與權利者，可利用其已擁有之公民權就尚未擁有政治參與權或部分享有政治參與權者之權益課題進行修正，藉此以建立完善之人民政治參與制度。

行使直接民主的方式，常藉由直接民主之方式來進行改革。無論係聯邦或是地方之州郡層級，亦時常以公民創制（popular initiatives）的方式來處理直接民主的議題。同時，有關民權（civil rights）的改革方案，亦頻繁地以公民投票的方式來解決。2003年2月9日有近70%之投票者，藉其選票表達其對於政府與國會所提「民權法案」的支持。雖然該法案於進行公民投票前，左、右兩派之政黨指稱其爲一虛假性的改革（pseudo-reform），且於選舉後受到新蘇黎世報（Neue Zürcher Zeitung）評述其爲一有瑕疵之制度設計。

雖然就直接民主的改革議題，無論在聯邦層級或係於地方之州郡層級，常以公民投票的方式，進行處理。但以公民投票之方式處理直接民主的改革，於聯邦層級的處理態度上，似乎較爲審慎。儘管如此，於過去數十年間，聯邦政府仍舉辦過爲數不少場以擴大政治參與爲訴求之公民投票活動。舉例來說，1987年就官方創制法案的相對提案（counter-proposal）設置「雙重同意」（double yes）門檻的制度，不論於全國或係各州皆獲得通過。然而，2000年有關授予公民提出相對提案〔或稱：建設性複決（constructive referendum）〕之公民創制案，卻未獲得多數

人民的支持。

近年來就民權利的行使，有漸趨限縮的趨勢。政府建議提高創制（initiative）與複決（referendum）議案連署的門檻人數（signature quorum），且創制委員會（initiative committee）進一步主張連署期間應予以縮短以便於主管機關有充足的時間進行與該創制議案有關之其他行政事務。有關增加法定連署人數之建議，並未獲得議會的支持，縮短連署期間的提案，亦未獲得選民的認可。全國性的公民創制案（national citizens' initiative），依以往的連署標準雖僅須獲得十萬選民的連署，其法定連署人數雖不算太高，但在實踐運作上仍頗具難度。聯邦理事處（Federal Chancellery）的民權諮詢專家漢斯-烏爾斯·威利（Hans-Urs Wili）指出，通訊投票（postal voting）的趨勢已對於傳統上獲得法定連署人數的方式，產生不利的影響。這種趨勢的形成或許可以解釋，為何至2004年1月份為止，僅六個公民創制案（popular initiative）有機會付諸於投票。

聯邦法院的介入

2003年2月聯邦層級一般型公民創制（general popular initiative）制度的建立，是否將對於直接民主的實際運作，產生實質上的影響？此一將於2007年開始生效的新創制類型，允許創制委員會（initiative committee）提高法定最低十萬人的連署門檻。至於該創制案應以何型態（法律案或係憲法修正案的方式）來續行，將留由國會決定。當提出該創制議案的人民認為，議會就該創制議案的內容或目的處置不當時，其可逕向聯邦法院提出訴訟。

在過往，當實行直接民主的權利涉及憲法中所保障之基本人權之際，聯邦法院皆會適時地行使介入。舉例來說，1992年法院禁止內阿彭策爾-羅得（Appenzell Inner-Rhodes）繼續剝奪女性的投票權。2003年夏天聯邦法院認為，以秘密複決投票的方式決定瑞士公民資格的取得，係屬違法。前述法院判決意見，開啓了大眾就直接民主的選擇與限制

議題的熱烈辯論。聯邦法院主張，公民資格的授與並非為一政治問題（political decision），相反地它是一項行政行為（administrative act）。因此，聯邦法院認為，以公民投票的方式來決定公民資格授與的方式，並不妥適。前述法院的判決，除改變瑞士原本處理公民資格申請案的態度外，許多有關公民資格的決定，於就該議題有所共識前，皆遭到擱置。2004年5月瑞士人民黨（Swiss People's Party, SVP），就公民資格應由何政府機關來決定係屬人民憲法上的權利，提出一公民創制案（citizens' initiative）。簡言之，瑞士人民黨希冀建立一項基本權：民眾得以投票的方式來決定公民資格授與的議題。但聯邦參議院卻主張有關公民資格的授與，應留給各州來自行決定。

民權：爭論與改革之源頭

近來從有關直接民主的改革辯論中我們可得知，雖然大部分瑞士人民贊同其所享受之民權，但瑞士人民仍不斷對其所得享有之民權內容提出質疑與進行辯論。舉例來說，社會民主黨（Social Democratic Party, SP）就新制的普遍性創制案（general initiative）須達十萬人法定的連署人數的規定，係持反對的態度。因其認為該項法定連署門檻的人數，實在過高，因新制普遍性創制議案當初於草擬之際，就法定連署人數，原僅要求五萬人之門檻。因此，社會民主黨宣稱其將就創制（initiative）與複決（referendum）議案的法定連署人數（signature quorums），提出降低連署人數的修正建議。

他方面，瑞士人民黨（Swiss People's Party, SVP）就擴大複決的範圍至國際條約，亦採取否定的態度，因其認為該項主張不僅會使得複決的適用範圍趨於複雜，他方面亦會加重人民的負擔。人民黨現今乃積極為，取得政府執政權與進行全國性財政複決議案而努力。就組成聯邦政府的其他兩大政黨：激進民主黨（Radical Democratic Party, FDP）與基民黨（Christian People's Party, CVP），其分別提倡擴張民權範圍（激進民主黨）與強化民主系統（基民黨）等議題。

基於直接民主的現代化，政府當局開始思索使用網際網路的可能性。2003年1月14日於日內瓦州愛尼瑞司（Anières）鄉鎮所舉辦的複決案，第一次使用電子投票（e-voting）。在一項就公共建築物翻新案所進行的公民投票中，44%的投票者使用網際網路投票、46%的投票者使用通訊投票、僅有10%的投票者至投票所投票。2004年9月26日在日內瓦州內的愛尼瑞司、寇羅尼（Cologny）、卡羅葛（Carouge）與梅林（Meyrin）等鄉鎮所舉辦的全國性複決投票，係第一次在全國性的公民投票中使用電子投票的制度。此外，2005年9月25日與11月27日所舉辦的全國性複決議案的投票，電子投票的方式亦在一次地被採用。就電子投票的運作成效與利弊得失，聯邦理事會（Federal Council）與國會亦進行檢討與評估。無論是州或係鄉鎮，皆有改革其民權的傳統。行使直接民主的工具，於使用於地方層級之州與鄉鎮的機會，遠多過於中央層級之聯邦。阿得立恩·瓦特（Adrian Vatter）於其〈直接民主於州內之比較研究〉（A Comparison of Democracy in the cantons）一文中提及，以引進外國人投票權及降低投票年齡至十八歲之州層級的公民創制，係屬平常。雖然有許多的創制案係以要求社會大眾可擁有更廣的參與權，如：新道路或核能電廠的興建案的決定，但大部分該類型的創制案於複決的投票中通常未能獲得多數決。

「人民」的定義為何？

人民的定義為何？一直是瑞士直接民主發展歷史過程中之中心課題。女性於1971年就全國性選舉與複決議案取得投票權前，男性早已於眾多的全國性或州的選舉中行使其投票權。自1971年開始，許多的複決投票係涉及公民投票權的議題。此段歷史發展，正足以說明選舉權在早期係被定位為「特權」（privilege），相對地，現今乃將選舉權視為一項基本人權（human right）。有關女性投票權的議題，其與州境內外國人的投票權及瑞士公民資格的取得或歸化（naturalization）之爭議亦有所區別。針對所有出生於瑞士但因不同理由而未能取得瑞士護照的住民，

現今瑞士政府正在規劃將盡可能賦予該等住民選舉權。

除直接民主是否應加以強化或應予以舒緩之課題被廣為討論外，政治運作過程中之公平性的議題，如：直接民主過程中所使用金錢的來源、複決投票前進行議題辯論誠實原則的遵守與直接民主過程中政府所扮演的角色等爭議，近年來亦受到關注。就第一個問題來說，直接民主過程中所使用資金的來源，討論之重點常在於：用於直接民主過程中的金錢，是否應強制揭露其來源。有關複決投票前提交監察使（ombudsman）的計畫書，監察使應就該計畫書中陳述不實的部分加以公佈，但其就計畫書為不實陳述的部分，並不享有制裁的權限。最後，2003年的公民創制案（citizen initiative），係於人民主權（people sovereignty）而非當政者之傳聲筒的宣傳標語下進行。

校園中的政治教育

小學與中學的學校教育中政治教育課程的缺乏，係為瑞士直接民主運行過程中最須補強之弱點之一。十六歲以下的瑞士年輕人，其政治素養實遠低於國際的平均標準。雖然瑞士年輕人就「民主」（democracy）一詞有一清楚的概念，但根據國際教育成就評鑑協會（International Association for the Evaluation of Educational Achievement, IEA），就二十八个國家共九萬處於十四至十五歲之年輕人所作問卷發覺，瑞士年輕人的政治的知識與實際參與民主的意願，卻相當的低弱。如：弗萊堡大學（Fribourg University）福立慈·歐瑟（Fritz Oser）與赫思特·畢德曼（Horst Biedermann）教授所分析，前述數據乃明顯揭露，瑞士學校教育中政治教育課程的不足。就校園政治教育缺乏的現象，政府似乎應採取急迫的作為以做因應。

直接民主在瑞士人民對於歐洲整合議題的態度上，亦扮演著重要之角色。多數的瑞士人民認為，倘若瑞士加入歐洲聯盟其所享有之民權將受到威脅。少數觀點認為，加入歐盟將使瑞士有機會將其直接民主之經驗，擴展至全歐洲大陸。

蘇黎世大學（University of Zurich）迪特力希·辛德勒（Dietrich Schindler）教授於其研究報告中指出，1990年代前半段約有75%的法案與性質上隸屬於強制性複決（mandatory referendum）的公民創制案，皆會因加入歐盟而被歐盟法所取代；同時十四項複決案（popular referendums），亦會部份受到歐盟法的影響。大體上來說，迪特力希·辛德勒教授認為，於歐盟法的規範架構下，至少約有10%的全國性複決投票，將無舉辦之可能性。可預期，加入歐盟不可避免地將導致大量民權的尚失。

瑞士民權的發展過程顯示出，民主的民主化過程並非是一條單行道。過程中，有順暢，也有阻礙。如聯合國秘書長安南（Kofi Annan）所言：「民主的障礙其實與文化及宗教的關聯性較低，其最主要之障礙係來自於當權者不惜一切代價希冀保有其權力。」

【相關資訊：內容介紹（F=Factsheet），調查（S=Survey）】

- F6 通訊投票
- F7 電子投票
- F22 涉及外國人議題的聯邦複決投票
- F24 瑞士憲法創制的限制
- S1 1848年後瑞士的公民投票
- S4 直接民主專業詞彙表



二十一世紀將會看到，過去的兼職民主被一個完全的民主所取代，公民對於實質的議題將會有他們的發言權。這是可以使代議民主成為真正代表的唯一方式。公民的權利可以使過去的烏托邦成為明日的事實。

12

烏托邦的理想境界成真了

創制和複決現正處於竄起之勢。自1991年以來，在全世界全國性的複決案和全民表決數皆成長了一倍。從挪威到台灣、紐西蘭到百慕達群島，不論在全國或地方層級，直接民主都在茁壯中。此外，歐盟憲法的草案中，首次納入跨國市民創制的條款。

我們可以這麼理解尚·雅各·盧梭（Jean Jacques Rousseau）的想法：人們需要法律來管理民眾的生活；如果每個人都參與制訂那些法律的過程，則每個人必須只服從他（她）自己，結果是：自制（self-regulation）而非受他人的統治。

往昔烏托邦的理想境界，漸漸成真。事實上，不久前在全球人口中還只有少數人能生活在有基本民主權利的國家。1980年代，全球只有46%的人口、在五十四個國家，能享受到民主的好處。而今日，全球超過三分之二的人隸屬於「民主的」世界。歐洲最能具體實踐民主化的過程，在歐洲現在僅有白俄羅斯還只把「民主」當作宣示的口號。

聯合國發展計畫（United Nations Development Programme, UNDP）認為，社會的民主化是很重要的正向趨勢。於此同時，聯合國的專家們認為，是否能更進一步的民主化是我們這個時代最大的挑戰，原因是「真正的民主化過程較之選舉，有更深的含意，人民的尊嚴需要藉著讓他們自由的參與規則的制訂及管理，和加入那些管理他們的機構來呈現。」

瑞士早在十九世紀就已經瞭解到這點，並成功地介紹直接民主。瑞士以外的其他歐洲國家，以及全世界其他各國現在正努力追趕：自1991年以來，全國性的複決案和全民投票案皆成長了一倍。1991年至2006年間，全球公民投票的舉辦次數根據文獻記載共計有五六〇次，其區域之分配大致如下：美洲——九十八次、非洲——六十二次、亞洲——三十八次、大洋洲——三十次、歐洲——三百三十二次。

下面兩項發展特別能看出這個朝更多的（直接）民主邁進的趨勢。首先，東歐的民主革命產生了至少二十七部新憲法，這二十七部新憲法多數是經過人民複決同意。其次，歐盟國家的加速整合亦開啓了直接民主跨越國界的浪潮：自1992年以來，四十五件全國性的公民投票中有三十六件發生在歐洲。

革命階段的美國，就已實行了憲法複決的制度。1639年於獨立後之康乃迪克州，發生首次的複決選舉活動。然而，麻賽諸塞州和新罕不夏

州（New Hampshire）為制憲上所做的努力，乃更具意義。

法國，乃為首先承襲美式直接民主的歐洲國家。國會宣布，憲法必須由人民來決定。1793年的8月，六百萬法國選民對於新的民主國家憲法（孟塔拿憲法，Montagnard constitution）進行投票。將近九成的選民投票支持這項革命性的新憲法，新憲法規定只要有10%的選民便可提起複決案。

直接民主係在瑞士獲得進一步的實踐，而非發生於法國。在法國，直接民主無法在拿破崙（Napoleon）時代存活下來；直接民主乃由歐洲轉回美國：直接民主於十九世紀末在美國的東北各州，與二十世紀初的烏拉圭，深根茁壯。不過於二次世界大戰之後，直接民主的制度在許多國家（例如義大利、澳洲、南非和厄瓜多爾）開始變得重要。過去二百年間，在世界各地皆舉辦過全國性的複決投票，半數以上發生在過去的十五年間。

直接民主能作為對間接民主的補充，既不是一個可笑的理想概念，也不是一小群與現實脫節的愛幻想者喜歡一再談論的老話題。相反的，尤其在地方階層，直接民主是非常實際的想法。2003年，單單在美國境內的社區，就有近一萬件的複決案，且自從1995年南德的巴伐利亞州（Bavaria）引進地方性的複決制度後，已舉行過超過一千次的公民投票。在巴伐利亞州既不缺議題也有積極參與公民投票的公民：地方性的政治活動頻繁的發生，巴伐利亞州的議會成員之一，克勞斯·漢索葛的論文集甚至就取名為：「讓我們追求更多民主吧」（“Mehr Demokratie wagen”，“Let’s go for more democracy”）。

歐洲的蛻變

某些主題尤其需要更多的民主才能加以呈現。已舉行過的複決和全民投票案包含的議題很廣，有國家成長、憲法、築路計畫、道德議題、市鎮計畫、稅金等，但凌駕上面這些議題之上的是歐洲整合的問題，至今沒有一個人能預測這樣一個問題會怎樣發展。

歐盟的創建者不允許歐洲公民直接參與政治層面的決策。1939至1945年間的戰爭所帶來的威脅不若冷戰強大；這裡冷戰所帶來的強大威脅指的是，發展於1940年代的民主歐洲聯邦的概念，自一開始就被摒棄不用。1950年代歐洲的整合過程受到經濟問題和官僚政治的影響：莫內體系（Monnet system）無法讓公民直接參與政治。

法國查里斯·戴高樂（Charles de Gaulle）總統，他是第一位在1960年代初就挑戰歐洲複決制度的人，他說：「不同種族決定加入歐洲的那天，歐洲就形成了，不需要議會成員藉著投票表決以示批准，反之，需要的是由民眾來投票複決，而所有歐洲國家的相關民眾複決案最好在一天舉行。」

十年後戴高樂總統的繼位者喬治斯·龐畢度（Georges Pompidou）讓法國的公民成為第一批在歐洲參與全民投票的歐洲人。1972年3月23日，三分之二的人投票支持擴大當時的歐洲共同體（European Community），範圍北至丹麥、大不列顛、愛爾蘭和挪威。回想起來，龐畢度的這個決定不僅向北邊的歐洲國家，並且也為整個歐洲的直接民主開了一扇門。同年，愛爾蘭共和國的選民在5月10日、丹麥的選民在10月2日決定投票支持加入歐洲共同體，這個事件到此還未結束：在歐洲，挪威和瑞士都舉行了公民投票。9月26日挪威人投票反對加入歐洲共同體，而在瑞士，有72.5%的選民在12月10日這天投票贊成自由貿易條約和歐洲經濟理事會（EEC）。

在歐洲整合過程的歷史上，1972年是第一個複決的大紀年，在這年舉行的公民投票清楚顯示出，歐洲不同國家公民投票的程序存在著很大的差異：法國總統下令舉行全民投票，但結果只供參考；反之，愛爾蘭對於加入歐盟的公民投票係規定於憲法中，並且對於愛爾蘭的政治領袖具有拘束力。在丹麥，只有當一投票案在全國議會中未獲得六分之五多數的支持時，才會透過複決程序來決定。在瑞士和挪威，是經由議會（前者）和政府（後者）自發地提出以公民投票的方式，加入歐洲共同體與歐洲經濟理事會的自由貿易條約。現今的情況則是，二十五個歐盟

的會員國中有二十一國，其人民最少有一次的機會可對加入歐盟議題進行投票。

真正能發揮效用的最低要求

許多國家的普選程序在品質上有所不足。在歐洲，完全的民眾創制和（或）複決只存在於下列八國：匈牙利、義大利、拉脫維亞、列支敦士登、立陶宛、瑞士和斯洛伐克（請見調查報告2）。尼德蘭、澳洲、波蘭、葡萄牙、羅馬尼亞、阿爾巴尼亞和西班牙包含了議程創制。全民投票形式的公民投票存在於比利時、保加利亞、賽浦路斯（Cyprus）、愛沙尼亞、芬蘭、法國、英國、希臘、盧森堡、挪威、瑞典、土耳其和捷克共和國。在這些國家中，當權者的意志決定制度的運作，至於德國與馬爾他在其憲法中尚無公民投票的規定。

在歐洲和全球各地，直接民主的未來有賴於自由的表達意見和公民權利被合理使用。下面所列幾項為實施直接民主必須達到的最低要求：

- 公民必須有權利自己發起公民創制和複決的程序。
- 公民創制投票作成的決策必須具拘束力。不具拘束力的諮詢非但模糊不清、無法解決問題，還會製造出更多新問題。
- 必須沒有最低投票率的法定門檻：設最低投票率的法定門檻將使得放棄投票（non-voting）被作為一種策略來使用，且增加複決結果被宣告為無效的可能性。

除此，應該也要要求：

- 所有用於複決案的捐款和競選資金必須透明化的公布。
- 給予複決競選活動中的雙方，在新聞媒體上有足夠展現的空間和時間。
- 在複決競選活動中，政府所扮演的角色和預期公共辯論有怎樣的效果必須說明清楚。

許多打著「參與的」或「直接的」民主的名義，「銷售」給公民的改革政策，只有在這些改革政策被證實不符合上面這六項要求時，才能

看出這些改革政策背後醜陋的的真面目。

例如，瑞典的社會民主政府最近提議引進一種新的創制權，但是只有當一成的某社區的居民，以及三分之一的當地議會成員提出請求行使這項創制權時，才能成爲一諮詢性複決案。台灣的國會在2004年通過公民投票法，該法案非常的複雜且不便民，使得台灣的一位時事評論者和其他二千三百萬台灣人民發出一項聲明，該項法案「實際上使得人民無法表達自己的意見」。當制訂了一項人民權利，如何讓這項權利得以被行使必須特別注意，因爲任何和直接民主相關的負面經驗，都將導致直接民主制度有很長一段時間不被接受。

範例：歐洲公民的創制權

歐洲市民創制權（European Citizens' Initiative）的引進，於有趣中帶些微妙。2004年歐盟憲法條約草案（Draft Treaty establishing a Constitution for Europe）中有一條款規定，當多達百萬人民認爲，爲履行歐盟憲法，歐盟必須在法律上有所作爲時，其得請求歐盟委員會就此提出適當的提案。此一賦予人民得提出一項新的憲法條款、一項法律的修正案，或是一項新行政命令的規定，將使歐盟人民與歐洲議會的成員處於同一地位。

雖公民創制權的制度，於某些國家已發展相當成熟，但歐盟的議程創制條款卻將正式創制權的行使保留給歐盟委員會。儘管如此，如果將來，這項新的市民創制權，允許貿易聯盟及其他組織動員數百萬的人民來支持他們的觀點，不論爲如此動作之目的是否係在於催生一個新法案，其都可能產生很巨大的間接效果。此外，公民的創制權應該給予公民一個能進一步參與民主的工具。

德國的議會代表，喬登·梅爾（Jurgen Meyer）指出，「直接民主這項工具，將使得人民得以參與跨國層級的政治議題」。身爲新創制權委員會與其會員國顧問的梅爾及其他來自於馬爾堡的歐洲創制複決中心專家，試圖確保所有創制權行使的規劃儘可能以便於人民的形式爲之。

對於《經濟學人》（*The Economist*）的倫敦編輯布萊恩·必得漢（Brian Beedham）來說，全世界需求更多的直接民主，其乃意味著人類的下一步該如何走就展現在眼前。於二十一世紀將能看到過去的「部分的民主」（part-time democracy）被「完全的民主」（full democracy）所取代。在完全民主之下，公民將有權利在任何時間、對實質議題發表其意見。此亦為代議民主，成為人民真正的代表之唯一方式。公民權利，能將往昔的烏托邦理想變為明日的真實世界！

【相關資訊：內容介紹（F=Factsheet），調查（S=Survey）】

F26 歐洲自由且公平複決的關鍵點

S2 歐洲三十二國憲法中直接民主程序與全民表決（plebiscites）規定整理

S3 直接民主的全球概觀

S4 直接民主專業詞彙表

資料來源

歷史事實	1 蘇黎士州的選舉與複決大事紀	114
	2 州的投票（複決）：1970-2003	119
	3 前現代與現代民主之間的差別	120
	4 州如何影響新法律的訂定	121
	5 新法律誕生的五個階段	123
	6 通訊投票	125
	7 電子投票——第一次實施	129
	8 州的公民創制與複決的類型總覽	133
	9 1798, 1848, 1874及1999年憲法的部份條文	136
	10 瑞士聯邦層次直接民主的發展	143
	11 公民創制與複決的投票行爲	146
	12 爲人民與州接受的公民創制	148
	13 間接與直接民主的特色	150
	14 侏羅地區的諮詢性複決結果	151
	15 侏羅衝突的大事紀（1815-2004）	153
	16 軍隊21複決計票，2003年5月18日	157
	17 公民創制「失能者 / 身心障礙者的平權」	158
	18 瑞士在聯邦層級的公民權利	160
	19 2003年國會選舉結果	162
	20 公民創制與複決的主要發動者	164
	21 聯邦層次公民創制複決的主要議題	165
	22 議題與外國人相關的複決	166
	23 保護水資源的法律（1983-92）	168
	24 瑞士對於憲法公民創制的限制	172
	25 在十九世紀的瑞士直接民主的預期	175
	26 歐洲公平與自由複決的關鍵點	176
	27 使用直接民主的經濟效果	178
	28 形成直接民主程序的因素	180
	29 住在或留在海外的瑞士人的投票權	186
調查	1 自1848年起所有瑞士公民投票	189
	2 三十二個歐洲國家憲法中關於直接民主程序與 全民表決之規定	232
	3 直接民主的全球概觀：世界特定區域	265
	4 直接民主詞彙表	308
資訊	謝辭	321
	索引	323

01

歷史事實

蘇黎士州的選舉與複決大事紀

選舉2003

州的層次		選舉的職位
市	2月9日	職位的重新任命，治安法官2003-2009
州	4月6日	州議會（國會）2003-7
	4月6日	治理委員會（行政）2003-7（4女3男）
	5月18日	教會宗教大會2003-7
邦聯	10月19日	國民會議2003-7
	10月19日	蘇黎士的聯邦議會成員2003-7

市（蘇黎士市）：2003年複決投票

	提案	結果
2月9日	1 貸款7千5百萬法郎給蘇黎士市發電站的「能源服務」組的建築物	通過（78.13%） 投票：31.27%
5月18日	2 室內運動場的重建與更新，包括購買價值31,448,000法郎的土地、建築許可、最高2千萬法郎的貸款、以及增加持股比例	通過（73.5%） 投票：49.55%
5月18日	3 「Sechseläutenplatz-Theaterplatz」公共設計計畫	通過（69.31%） 投票：49.68%
9月7日	4 給可居住的建築物及年金基金的補助、預防貸款給蘇黎士市的可能損失的保險、補充市在1924年8月31日的決定	通過（79.69%） 投票：32.33%
9月7日	5 爲了蘇黎士運動場的私人建設計畫並進行環境影響研究	通過（63.26%） 投票：32.44%
9月7日	6 批准47,666,500法郎爲了分得負責足球場基礎建設的蘇黎士運動場公司的股份。www.stadion-zuerich.ch	通過（59.19%） 投票：33.25%
9月7日	7 2005 / 2006學年的小學的低年級課程的介紹，3,650,000法郎的年度預算的核准	通過（72.04%） 投票：32.72%

01

歷史事實

蘇黎士州的選舉與複決大事紀

蘇黎士州：2003年複決投票

	複決題目 (州與行政委員會的建議)	結果
2月9日	1 你是否要接受以下的提案？ 對於瑞士刑法的介紹性法律（修正案）（同意）	通過（72.04%） 投票：32.72% 市：贊成：169 反對：13
2月9日	2 你是否要接受以下提案？州議會對於批准州貸款給格拉塔爾鐵路建築以及在中格拉塔爾的道路建設與更新的決定	通過（66.6%） 投票：32.9% 市：贊成：170 反對：12
5月18日	3 你是否要接受以下提案？「爲了低收入的較低賦稅」（爲了在蘇黎士州的更高稅收公平的公民創制）	否決（63.9%） 投票率：50.1%
5月30日	4 你是否要接受州憲法的改變，有關州與社區之間的收入畫分？（贊成）	通過（83.42%） 投票：40.0% 市：贊成：182 反對：0
11月30日	5 你是否要接受州憲法的改變，改善教會與國家之間的關係？（贊成）	否決（55.01%） 投票率：40.2% 市：贊成：14 反對：168
11月30日	6 你願意接受有關教會的法律嗎？（贊成）	否決（54.18%） 投票率：40.2% 市：贊成：16 反對：166
11月30日	7 你願意接受有關承認宗教團體的法律嗎？（贊成）	否決（64.06%） 投票率：40.4% 市：贊成：8 反對：174

01

歷史事實

蘇黎士州的選舉與複決大事紀

蘇黎士州：2003年複決投票

	複決題目 (州與行政委員會的建議)	結果
11月30日	8 你願意接受有關蘇黎士警察與司法中心的法律嗎？(贊成)	通過 (55.70%) 投票率：40.3% 市：贊成：110 反對：74
11月30日	9 你願意接受有關給藥的衛生法律的修正案嗎？(贊成)	否決 (58.88%) 投票率：40.8% 市：贊成：14 反對：168
11月30日	10 你願意接受有關刑案程序法律的部份修改嗎？(否決)	通過 (76.27%) 投票率：39.8% 市：贊成：182 反對：0
11月30日	11 你願接受公民創制「人民有權對於稅務發言」？(在憲法中最高98%的稅率)(否決)	否決 (63.77%) 投票率：40.3% 市：贊成：11 反對：171
11月30日	12 你願接受公民創制「終止房客與所有人的房價的正式漲價」？(廢除當資產易主時的稅)(州議會：贊成 / 行政委員會：否決)	通過 (52.06%) 投票率：40.4% 市：贊成：155 反對：27

01

歷史事實

蘇黎士州的選舉與複決大事紀

聯邦：2003年複決投票

	提案	結果
2月9日	1 有關對公民權修正案的聯邦指令	通過 (70.4%) 投票：28%
2月9日	2 調整州對醫院支出的費用的聯邦法	通過 (77.4%) 投票：28%
5月18日	3 有關軍隊與軍隊行政的聯邦法的修正案	通過 (76.0%) 投票：50%
5月18日	4 有關保護民眾的聯邦法	通過 (80.6%) 投票：50%
5月18日	5 「同意房客的公平租金」公民創制	否決 (67.3%) 投票：50% 州：同意：1 反對：19 6/2
5月18日	6 「爲了每一季都有一個無車的星期日——一個四年的試驗 (星期日公民創制)」	否決 (62.4%) 投票：50% 州：同意：0 反對：20 6/2
5月18日	7 「健康保險必須負擔得起 (健康創制)」	否決 (72.9%) 投票：50% 州：同意：0 反對：20 6/2
5月18日	8 「失能者 / 身心障礙者平權」公民創制	否決 (62.3%) 投票：50% 州：同意：3 反對：17 6/2
5月18日	9 「非核能源——爲了改變能源政策以及核能電廠漸漸除役 (非核能源)」	否決 (66.3%) 投票：50% 州：同意：1/2 (BS) 反對：20 5/2

01

歷史事實

蘇黎士州的選舉與複決大事紀

聯邦：2003年複決投票

	提案	結果
5月18日	10 「加強暫停——延長核能電廠興建的中止以及核能風險的限制」	否決（58.4%） 投票：50% 州：同意：2/2 反對：20 4/2
5月18日	11 「充份的職業訓練（學徒創制）」公民創制	否決（68.4%） 投票：50% 州：同意：0 反對：20 6/2

02

歷史事實

州的投票（複決）：1970-2003

在21個州的州級複決投票

州	投票次數 1970-2003	1997-2003
蘇黎士	457	77
索洛圖恩	316	47
巴澤爾鄉	282	74
沙夫豪森	272	52
格勞於頓	262	69
巴澤爾市	242	22
伯恩	222	22
烏里	183	29
阿爾高	183	50
圖爾高	163	17
日內瓦	150	30
施維茨	142	26
瓦萊司	136	8
諾沙泰爾	121	6
聖加倫	121	20
琉森	99	21
楚格	97	25
瓦得	86	23
弗萊堡	85	11
提契諾	53	12
侏羅（自從1979）	45	4
總計	3,709	645

資料來源：C2D Research and Documentation Center on direct democracy，日內瓦
 (<http://c2d.unige.ch/>)

03

歷史事實

前現代與現代民主之間的差別

	前現代	現代
觀念	古典直接民主	現代直接民主
模型	「團體式民主」：議會民主 （「Landsgemeinde」或只是 「Gemeinde」[群眾會議]）	「個人式民主」：複決 與公民創制為代議民主 的補充
相對觀念	貴族政治，獨裁政體	代議民主
政治文化， 公民的權利	團體意識：「我群」的民主，國民主 權，自由，平等，做為一個特別，有權 的集體；集體的特殊性由歷史確認	個人主義：「所有人」 的民主，國民主權，自 由，平等，個人人權無 可疏離，基於自然法
管轄的基礎	民主是一些團體的歷史特權；起源於拒 絕不義的暴政（威廉泰爾）	民主為一個自然權利
民主	可以與少數支配妥協	不可以與少數支配妥協
自由	組織 / 社區或集體自由	個人自由
平等	一個特殊團體的成員之間平等	所有人類平等
政治平等	最重要的統治、行政與法律職為全部為 有地位的家庭所佔據（所謂「巨頭」）， 他們明顯地與「一般人」在經濟上、社 會上與文化上——但不是法律上的不同	正式的平等等同不平等 在政治參與的實踐
政治實務	正式職位的購買以及選票為一個社會平 等或政治參與的形式	正式職位的購買以及選 票視為腐敗；社會平等 透過社會福利國家的機 制

04

歷史事實

州如何影響新法律的訂定

瑞士是一個聯邦國家，發源於一個由分離獨立的國家——今天的州——所組成的邦聯。這些州——在瑞士常被稱為“Stände”或是「國家（states）」——是原來的國家然後在1848年加入一個邦聯（the “Bund”），並且讓渡部份的主權給邦聯。瑞士的政治體系承認這個歷史，給予各州高度的自治以及讓各州深入參與每個階段的政策決定。

瑞士的聯邦主義有五個特色：

- 1 州享有許多職權
- 2 邦聯與州以及州與州之間有充份的合作
- 3 州在財政收支上享有一定的自治
- 4 州在組織及法律程序是自治的
- 5 州享有有關中央政府的重要問題上的共同決策權利

聯邦憲法第五條規定：

「州具有主權，在不被聯邦限制的範圍內，他們行使所有他們未讓渡給邦聯的權利。」

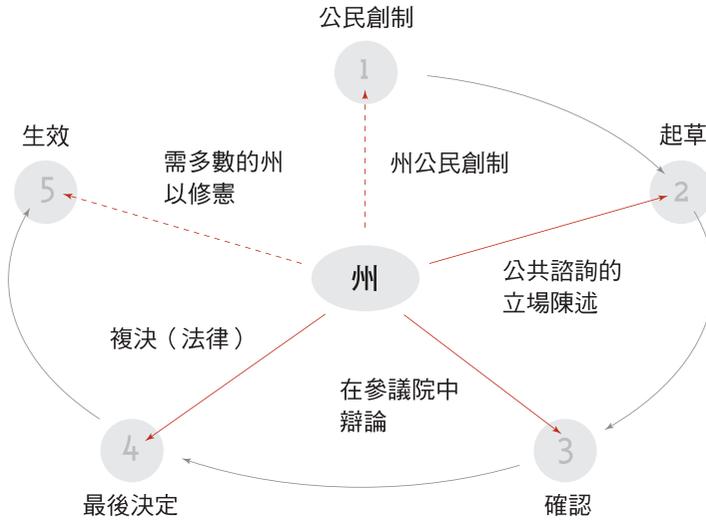
瑞士領土包括26個州，其中有6個州由於歷史上的原因擁有的權利被縮減。每一個州有自己的憲法、議會、政府及法院。每一個州派兩個代表到「聯邦議會」（Council of States），但是巴塞爾（Basel）市、巴塞爾（Basel）區、上瓦爾登（Obwalden）、下瓦爾登（Nidwalden）、外阿彭策爾-羅得（Appenzell Outer-Rhodes）及內阿彭策爾-羅得（Appenzell Inner-Rhodes）等只有一名代表。

04

歷史事實

州如何影響新法律的訂定

圖一 州如何影響新法律的訂定



法律的誕生是一個複雜且漫長的過程，通常需要至少十二個月，但是在某些極端的情況可長達十二年。儘管如此，新法律的數目在近幾年顯著增加。目前，平均每一星期都有新法律生效。

新法律的立法可分為五個階段：

- 1 法律的起動可能來自個別選民或是利益團體所發動的直接公民創制，但是也可能來自國會議員或是行政部門，或是州及聯邦理事會（Federal Council）。
- 2 在第二階段，法律的草案已經準備好。聯邦理事會經常任命一個10到20年的委員會，包含對這個法律有利益相關的代表。然後草案被送到各州、政黨、工會及其他特殊利益團體。所有人都可以表示正式意見並且建議如何修改。在這些諮詢建議的基礎上，聯邦政府修改法案並且送交聯邦理事會。聯邦理事會確認法案中的文字並且與解釋法案的備望錄送交國民會議及參議院討論。
- 3 第三階段就是國會的辯論。兩院的議長決定那一院先討論該法案，被選到的成立一個委員會討論並將其意見送到全院（假設是眾議院），然後在另一院重複同樣的程序（此處是參議院）。假如參議院及眾議院有不同的結論，那麼就進入所謂「歧異協調」（resolution of differences）的程序。第一個討論該法案的議會成立一個委員會，檢視個別的差異並且提出一個草案給該議會，比如說在某個點接受參議院的版本，但是在其他點則接受自己的版本。在這個修正後的版本在第一個議會討論並且達成結論之後，第二個議會處理剩下的歧異並且做成建議給該院。
假如經過三回合的討論，對於法案始終有不同的意見，便會召集所謂「共識會議」尋求妥協方案。這個會議包含參議院及眾議院所成立的兩個委員會成員。最後達到的共識送到兩院進行最後表決。
- 4 在下一階段，選民有機會對這個法案表達自己的意見。法案必須送交授權型或任意型立法公民投票，也就是5萬個合格選民或8個州可以要

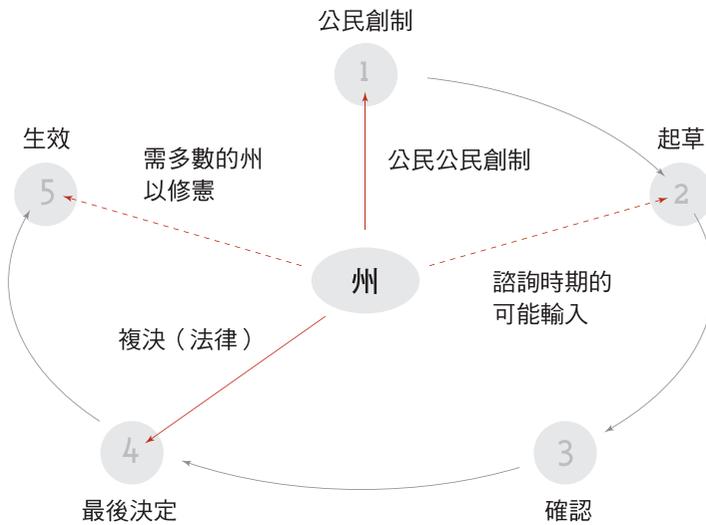
05

歷史事實 新法律誕生的五個階段

求一個公民複決投票。這個要求必須在該法案公布之後的100天內提出（修憲則是交付強制公民投票）。

- 5 如果在100天內沒有要求複決，或者是多數選民在授權型公民投票中贊成該法案，新法律便生效。

圖二 合格選民可以影響新法律誕生的方式



資料來源：

瑞士聯邦理事處: The Path Towards a New Law (www.admin.ch/ch/e/gg/index.html)

從1994年開始，瑞士確立一項原則，即每個選民應該可以自由決定是否親自投複決票，或是以郵寄方式投票。¹就時間及空間而言，通訊投票較為簡便。離家遠的民眾可以從任何地方郵寄其選票，甚至從海外。在收到州的法律規定的投票文件後，個人即可以用信件投票。²州決定特別的通訊投票程序，確保過程直接明瞭，特別是保證控制投票的資格、秘密投票、所有選票都會被計算，以及防止弊端。³

瑞士有兩種通訊投票的制度：簡式與索取式。第一種簡式較為普遍。選民收到官方寄出的通訊投票資料。第二種則只在一個州實施，選民向相關單位申請通訊投票的許可。可以只申請某一公民投票的投票，或是整個國會會期，或是全部未來的公民投票。

通訊投票在都會地區已變得相當普及。巴塞爾市及日內瓦的超過九成選民現在以通訊方式投票。但是州與州之間的通訊投票所佔比例不盡相同。通訊投票的使用程度似乎與居住的型態相關：住在居住人口稠密的城鎮使用通訊投票的程度比住在鄉村的人來得高。⁴

¹ 政治權利之聯邦法（BPR）Art. 5 § 3。可見於網路：[www.admin.ch / ch / rs / c161_1.html](http://www.admin.ch/ch/rs/c161_1.html)

² BPR Art. 5 § 3

³ BPR Art. 5 § 3

⁴ 進一步資料：

瑞士聯邦總理辦公室（Federal Chancellery）：通訊投票的調查，伯恩1998。www.admin.ch/ch/d/pore/va/doku/pdf/enquete_bsa.pdf。克勞德·龍潛波：直接通訊投票——VOX-Analyses的聯邦公民的複決通訊投票的主要結果，1998。www.polittrends.ch/beteiligung/welcome.html。Von Arx, Nicolas：通訊民主，通訊投票在瑞士。Aktuelle Juristische Praxis 1998, S. 933-950。

06

歷史事實
通訊投票

根據各州的簡化的通訊投票引進⁵：

州	現行法律地位	起迄
蘇黎士	Law on political rights, §69 www.zhlex.zh.ch/	1994
伯恩	Law on political rights, Articles 10,11 and 1 www.sta.be.ch/belex/d/1/141_1.html	1991
琉森	Law on political rights, §61-63 www.lu.ch/index/staatskanzlei/rechtssammlung.htm	1994
烏里	Law on secret elections, referendum ballots and citizen rights, Articles 19-23. www.ur.ch/rechtsbuch/start.htm	1995
施維茨	Law on elections and referendum ballots, §28. www.sz.ch/gesetze/G100/120_100.pdf	2000
歐伯瓦爾登	Law on exercise of political rights, Articles 29-31 www.obwalden.ch/regierung_verwaltung/staatskanzlei/gesamml/pdf/122100.pdf	1995
下瓦爾登	Introductory ruling on federal law on political rights, §32-36 www.navigetor.ch/nw/lpex.dll?f=templates&fn=main-h.htm&2.0	1994
格拉若司	Law on elections and referendum ballots, §13, 15-17 http://gs.gl.ch/pdf/i/gs_i_d_22_2.pdf	1995
楚格	Law on elections and referendum ballots, §13, 23, 30-35 www.zug.ch/bgs/data/131-1.pdf	1997
弗萊堡	Law on exercise of political rights, Articles 29-31 www.fr.ch/ofl_bdlf/de/plan_sys/default.htm	1995
索洛圖恩	Law on political rights, §78-85 www.so.ch/extappl/bgs/daten/113/111.pdf	1980

⁵ 各州簡化投票的方式之進一步資訊可在線上取得：www.admin.ch/ch/d/pore/nrw03/ste/kt_index.html

06

歷史事實
通訊投票根據各州的簡化的通訊投票引進⁵：

州	現行法律地位	起迄
巴塞爾市	Law on elections and referendum ballots, §6, 8 www.gesetzessammlung.bs.ch/sgmain/default.html	1995
巴塞爾鄉	Law on political rights, §7, 10 www.baselland.ch/docs/recht/sgs_1-1/120.0.htm	1978
沙夫豪森	Law on popular referendum ballots und elections and on the exercise of citizens' rights, Articles 14, 50, 53bis-53quarter http://rechtsbuch.sh.ch/	1995
外阿彭策爾	Law on political rights, Articles 13-15 www.bgs.ar.ch/	1988
內阿彭策爾	Ruling by the Great Council concerning political rights, Articles 12-14, 17 www2.ai.ch/_download/lexdb/121.pdf	1979
聖加倫	Law on voting by ballot, Articles 16-16ter www.gallex.ch/gallex/1/fs125.3.html	1979
格勞賓頓	Law on political rights in the canton Graubünden, Articles 24,25,34 www.natigator.ch/gr/lpex.dll?f=templates&fn=main-h.htm&2.0	1995
阿爾高	Law on political rights, §17 www.ag.ch/sar/output/degault.htm?/sar/putput/131-100.htm	1993
圖爾高	Law on voting in referendums and election, §10 www.rechtsbuch.tg.ch/pdf/100/161_1Zneu.pdf	1985
提契諾	Law on the exercise of political rights, Articles 1, 32-34 www.ti.ch/CAN/temi/r1 * (自1987起可要求通訊投票)	*

⁵ 各州簡化投票的方式之進一步資訊可在線上取得：www.admin.ch/ch/d/pore/nrw03/ste/kt_index.html

06

歷史事實 通訊投票

根據各州的簡化的通訊投票引進⁵：

州	現行法律地位	起迄
瓦得	Law on the exercise of political rights, Articles 17b, 18, 20, 24 www.rsv.vd.ch	2002
瓦萊司	Law on elections and referendum ballots, Articles 23, 24 www.vs.ch/home2/etatVS/vs_public/public_lois/fr/loishtml/160.1.htm	2004
諾沙泰爾	Law on political rights, Articles 9a, 10, 20 www.ne.ch/neat/jsp/rubrique/rubrique.jsp?styleType=bleu&CategoryId=2151	2003
日內瓦	Law on the exercise of political rights, Articles 61, 61, 67 www.ge.ch/legislative/rsg/f/rsg_a5_05.html	1995
侏羅	Law on political rights, Articles 18, 19, 21 http://rsju.jura.ch/extranet/groups/public/documents/rsju_page/loi_161.1.hcsp	1999

⁵ 各州簡化投票的方式之進一步資訊可在線上取得：www.admin.ch/ch/d/pore/nrw03/ste/kt_index.html

何謂電子投票？

電子投票簡稱E-voting，指的是使用電子裝置（例如網路、e-mail）在公民投票或是選舉中投票，或是連署法案，從相關單位得到有關選舉或複決的資訊。在瑞士，已經有計畫使用電子投票增添傳統程序（親自投票或是通訊投票）的不足，但並不是取代它們。

電子投票開端

國會提出許多給聯邦理事會的方案，要求檢討直接民主是否或是如何經由新資訊及通訊科技加強。因此，聯邦理事會與總理辦公室於2000年8月共組一個小組，評估電子投票的可行性。最後，總理辦公室成立一個由聯邦及州的代表所組成的「電子投票基礎規畫」（Preliminary Project on e-voting），已經提出第一份有關電子投票的方式、風險及可行性的報告給聯邦委員會。¹ 這個報告已經為聯邦理事會於2002年1月通過，並且照會後來的國會會期。這個小組持續監督由日內瓦、諾沙泰爾及蘇黎士等州的州長辦公室所進行的前導計畫，這些計畫的目的是要釐清一旦電子投票在瑞士實施會引起的主要顧慮。

電子投票的爭議

電子投票的支持者與反對者都列出一連串的重大意見。一方面，電子化的政治權利行使將帶來許多機會。電子投票將使在選舉及複決的投票更為簡單。因為瑞士人口的高度流動性，通信習慣的改變，以及日常資訊過多都可能降低參與政治決策。但是有人會想到那些視障的人，目前在投票時很難有秘密投票。或者是住在海外的瑞士人，經常因為距離或是緩慢的郵遞服務而無法投票。專家之間對於電子投票究竟能否鼓勵更多人投票而有不同意見。

另一方面，電子投票有潛在的風險，主要是該系統的濫用。批評者擔心未經授權的第三者會干預投票過程。在目前的資訊科技狀態下，無法保證程

¹ 電子投票的報告：電子化政治權利行使的選項、風險及可行性，BBI 2002 645。報告與附錄及撰寫專家可見於www.admin.ch/e-gov（德文、法文與義大利文）。

式不會被操作而讓人竊取及輸出不同於螢幕上所顯示的內容。而電子投票讓追查及發現錯誤、技術性損壞比傳統程序更為困難，公開的重新計票也較不容易。假如無法去除大眾對電子化投票的可靠性的質疑，整個民主體制的運作將會問題重重。

在日內瓦、諾沙泰爾與蘇黎士的前導計畫

諮詢的工作發現許多州願意參加由聯邦所贊助的前導計畫。² 目前為止，日內瓦、諾沙泰爾與蘇黎士達成協議。

選擇計畫的對象有一個特別的標準。這三個州具有一些未來所有州進行電子投票所需要的條件。例如，日內瓦已經有一個中央集權的行政架構以及選民登記。³ 但是這些仍需在蘇黎士成立。⁴ 諾沙泰爾州正在考慮電子投票做為一種整合式的單一電子櫃檯（“Guichet unique”，“one stop e-counter”）的實施，這是一個所有州的行政事務的電子化公共辦公室。⁵ 不同的條件及目標，以及蹣跚前進的三個前導計畫將會使得達到全國性解決方案的技術逐漸建立。

在日內瓦、諾沙泰爾與蘇黎士，已實施許多次的測試：

日期	州	鄉鎮	有機會用電子投票投下的票數	實際用電子投票投下的票數	複決或選舉的層次
2003.1.19	日內瓦	愛尼瑞司	1,162	323	社區複決
2003.11.30	日內瓦	寇羅尼	2,521	432	社區複決
2004.4.18	日內瓦	卡羅葛	9,049	1,024	社區複決
2004.6.13	日內瓦	梅林	9,170	788	社區複決

² 這個調查可見於（德文、法文與義大利文）：www.admin.ch/e-gov。

³ 有關日內瓦前導計畫的進一步資訊在www.geneve.ch/chancellerie/e-government/e-voting.html。

⁴ 有關蘇黎士前導計畫的進一步資訊在www.statistik.zh.ch/projekte/evoting/evoting.html。

⁵ 有關諾沙泰爾前導計畫的進一步資訊在www.ne.ch/gvu。

07

歷史事實

電子投票——第一次實施

日期	州	鄉鎮	有機會用電子投票投下的票數	實際用電子投票投下的票數	複決或選舉的層次
2004.9.26	日內瓦	愛尼瑞司、卡羅葛、寇羅尼、梅林	22,137	2,723	全國與州複決
2004.10.24	日內瓦		1,382	240	社區複決
2004.11.28	日內瓦	愛尼瑞司、卡羅葛、寇龍格-貝勒來夫、梅林、歐尼克西、維何斯瓦	41,431	3,755	全國與州複決
2005.4.24	日內瓦	愛尼瑞司、伯尼克西、卡羅葛、徹尼-伯格、寇龍格-貝勒來夫、寇羅尼、達-薩肯尼克西、梅林、突尼克西、方德勒、佛尼葉、維何斯瓦	88,082	7,911	州複決
2005.9.25	諾沙泰爾	「單一窗口」使用者	1,732	1,178	全國與社區複決
2005.10.30	諾沙泰爾	「單一窗口」使用者	2,209	1,194	州選舉
2005.10.30	蘇黎士	布拉赫	3,919	1,461	社區
2005.11.27	蘇黎士	比爾吉康、布拉赫、施利倫	16,726	1,397	全國、州與社區複決與社區選舉
2005.11.27	蘇黎士	「單一窗口」使用者	2,469	1,345	全國複決

法律依據

爲了要給聯邦委員會合法的方式允許有法律效力的聯邦層級的研究，關於政治權利的聯邦法律⁶跟相關法令⁷必須加以增補。在2003年1月1日，這些法律基礎以及實施規範生效。從那時開始，聯邦委員會能夠批准一個州執行電子投票的前導計畫，但是有時間、地點及主題等限制。

聯邦憲法寫入自由的決策權利以及不受竄改的安全投票。因此一系列的電子投票條件在聯邦政治權利法令（Federal Decree on Political Rights）的27a-27q條文中宣示。選民必須被告知電子投票過程中的組織、所使用的科技以及時間流程。每個人必須能夠改變心意或是取消投票在它被送出去之前，而且螢幕上必須沒有任何會影響選民的廣告，而且在電腦或是任何投票機器上必須有完善清楚的視覺指示說投票已被傳送。

爲了維持秘密投票，電子投票必須自送出到收到爲止之間譯成密碼，必須是完全不具名且選民無法被追蹤。選票遺失的可能性必須被排除，即使在系統出錯的情況下。必須能夠復原每一個使用系統的狀況以及投下的每一張選票，即使系統損壞。

未來計畫

在日內瓦、諾沙泰爾及蘇黎士等州的計畫已經被評估。政府與議會將很快決定是否或如何讓電子投票成爲瑞士投票方式的另一管道。

⁶ www.admin.ch/ch/e/rs/c161_1.html.

⁷ www.admin.ch/ch/e/sr/c161_1.html.

進一步的電子投票資訊可看

www.admin.ch/e-gov

08

歷史事實

州的公民創制與複決的類型總覽

州	複決主題	公民創制*	連署階段	授權複決	連署階段
阿爾高	法律 [強制+授權] 財政 [授權]	0.9	12個月	0.9	90天
內阿彭策爾-羅得	法律 [強制+授權] 財政 [授權]	人民議會			
外阿彭策爾-羅得	法律 [強制+授權] 財政 [授權]	2		2	60天
巴塞爾鄉	法律 [強制+授權] 財政 [授權] 行政 [強制]	2		2	60天
巴塞爾市	法律 [授權] 財政 [授權]	3.2		1.6	42天
伯恩	法律 [授權] 財政 [授權] 行政 [授權]	2.2	6個月	1.5	90天
弗萊堡	法律 [授權] 財政 [強制+授權]	3.9	3個月	3.9	90天
日內瓦	法律 [授權] 財政 [授權] 行政 [授權]	4.8	4個月	3.4	40天
格拉若司	法律 [強制] 財政 [強制] 行政 [強制]	人民議會			
格勞於頓	法律 [強制+授權] 財政 [強制+授權] 行政 [強制]	4.0	12個月	2.4	90天

* 連署的最低數目，以選民的比例而言。

08

歷史事實

州的公民創制與複決的類型總覽

州	複決主題	公民創制*	連署階段	授權複決	連署階段
侏羅	法律 [授權] 財政 [強制+授權] 行政 [強制]	3.9	12個月	3.9	60天
琉森	法律 [授權] 財政 [強制+授權]	2.2	12個月	1.3	60天
諾沙泰爾	法律 [授權] 財政 [強制] 行政 [強制]	5.7	6個月	5.7	40天
下瓦爾登	法律 [授權] 財政 [強制+授權] 行政 [強制]	1.9	2個月	1.0	30天
上瓦爾登	法律 [強制+授權] 財政 [強制+授權]	2.3		0.5	30天
聖加倫	法律 [授權] 財政 [強制+授權]	2.8	3-6月	1.4	30天
沙夫豪森	法律 [強制+授權] 財政 [強制+授權] 行政 [強制]	2.1		2.1	90天
施維茨	法律 [強制+授權] 財政 [強制]	2.4		2.4	30天
索洛圖恩	法律 [強制+授權] 財政 [強制+授權] 行政 [強制]	1.8	18個月	0.9	90天
特爾高	法律 [授權] 財政 [強制+授權]	2.9	6個月	1.4	90天
提契諾	法律 [授權] 財政 [授權]	5.3	2個月	3.7	30天

* 連署的最低數目，以選民的比例而言。

08

歷史事實

州的公民創制與複決的類型總覽

州	複決主題	公民創制*	連署階段	授權複決	連署階段
烏里	法律 [強制+授權] 財政 [強制+授權]	2.4		1.8	90天
瓦萊司	法律 [授權] 財政 [授權] 行政 [強制]	3.3	12個月	1.7	90天
瓦德	法律 [授權] 行政 [強制]	3.3	3個月	1.7	40天
楚格	法律 [授權] 行政 [強制]	3.2		2.4	60天
蘇黎士	法律 [強制] 財政 [強制+授權] 行政 [強制]	1.3 個人公民 創制	6個月	0.6	60天

* 連署的最低數目，以選民的比例而言。

資料來源：Vatter Adrian: Kantonale Demokratien im Vergleich (Opladen 2002), p. 226f.

1798年4月12日的赫兒維提憲法

(由彼得·歐賀斯草擬並由Aarau於1798年4月18日沒有辯論而通過，部份為1798年11月5日的規定所凍結，1799年2月15日，1799年5月18日，事實上在1800年1月7日的軍事叛變所廢除)

來源：卡爾·希勒提: *Öffentliche Vorlesungen über die Helvetik* (Bern 1878), p.731ff.

第一篇 主要原則

第一條 赫兒維提共和國構成單一、無可分割的國家。在州之間已沒有疆界。祖國的團結與全體利益將從此以後取代衰弱的連結，維繫陌生、歧異、短視的地方人物及區服於在地偏見的區域並引導他們而無清楚的方向感。只要這些分離的部份仍然弱小，整體就無法幫助而會跟著弱化。全體的團結將從此以後產生共同體。

第二條 公民的總合是主權或是最高統治者。沒有部份、也沒有任何單一統治者的權利可以從整體分離而變成個人的財產。政府的形式，即始可被改變，當永遠保持代議民主形式。

第三篇 公民的政治地位

第十九條 所有目前是鎮或自治市或是自由鄉的真正公民，憑藉目前憲法成為瑞士公民。同樣適用出生在瑞士的擁有終生土地使用權者（“Hintersässrecht”）及所有佃農（“Hintersässen”）。

第二十條 外國人居住瑞士連續二十年之後成為公民，假如他使自己對社會有用，而且假如他對自己的行為與道德表現出有利的證據。他必須——為了他自己與他的後代——必須宣布放棄所有其他國家公民的權利，他必須宣誓而且他的名字將登記入冊於瑞士公民登記簿，保存在國家檔案處。

第四篇 初級與民選議會

第二十八條 初級的議會包括從他們宣布定居起算在同樣社區超過五年的公民及其兒子。然某些情形下立法議會只接受出生地——是否公民本身或是其父親出生於瑞士，當本人並非出生在瑞士——為居住地。個人必須年滿21歲方能在原始或民選選區中投票。

- 第廿九條** 每一個有超過100個有資格投票的公民的鄉鎮或地方構成一個原始選區
- 第三十條** 住在不足100個有投票資格公民的鄉鎮或地方的公民可加入鄰近地方或鄉鎮的公民
- 第卅一條** 鎮與都市在每一選區有一個初級議會。立法會議將決定公民數目。
- 第卅二條** 初級議會集會：
- 1) 爲了接受或否決邦憲法
 - 2) 爲了每年提名州的民選議會的成員
- 第卅三條** 每一百個具有所需公民資格的人可提名一個代表

第十一篇 修改憲法

- 第一百零六條** 參議院提出修正案；然而，提議之修改得於頒布兩次後獲得正式決定的效力，而且兩次頒布之間需有五年間隔。參議院的決定必須爲大議會否決或是接受，後者情形，它們被送出初級議會被接受或否決。
- 第一百零七條** 若初級議會接受，將成爲州憲法的新基本法律。

瑞士1848聯邦憲法

資料來源：Offizielle Sammlung der das schweizerische Staatsrecht betreffenden Aktenstücke, Bundesgesetze, Verträge und Verordnungen seit der Einführung der neuen Bundesverfassung vom 12. September 1848 bis 8. Mai 1850, 2. Aufl., Bern 1850, S. 2 ff.

第一部份 通則

- 第一條** 二十二個主權州的人民以目前聯盟共同加入，即：蘇黎士、伯恩、琉森、烏里、施維茨、下瓦爾登（ob and nit dem Wald）、格拉若司、楚格、弗萊堡、索洛圖恩、巴塞爾（市與區）、沙夫豪森、阿彭策爾（兩個Rhodes）、聖加倫、格勞邦登、阿爾高、圖爾高、提契諾、瓦得、瓦萊司、諾沙泰爾與日內瓦構成單一瑞士邦聯。

- 第二條** 聯盟的目的為：維持祖國的獨立對抗外在威脅、內在的和平與秩序的管理、保護瑞士公民的自由與權利以及提高他們的共同福祉。
- 第三條** 州具有主權，在不被聯邦限制的範圍內，他們行使所有他們未讓渡給邦聯的權利
- 第四條** 所有瑞士公民在法律前平等。在瑞士，沒有人服從任何一人，也沒有任何因為地域、血統、家庭或是個人的特權。
- 第五條** 聯邦對各州保證他們的疆域、第三條所規定的主權、憲法、人民的自由與權利以及公民的憲法權利，人民移轉給權威當局的權力。
- 第六條** 州須正式要求聯邦保證他們之憲法。聯邦將給予保證除了以下的情形：
- a. 它們不可包括任何抵觸聯邦憲法的規定；
 - b. 它們確保政治權利的實施，根據共和——代議或民主——規範
 - c. 它們已經為人民所接受，而且可以在絕對多數的人民要求下修改之
- 第四十二條** 每一個州的公民是瑞士公民。據此他得在任何他所成長的州於聯邦或州事務行使政治權利。然而，他只得行使在同樣條件下的州公民所行使之權利，而且就州的事務，只有在州居住一段長時間，時間長度由州立法決定，而且不得超過兩年。沒有人可在超過一個州行使權利。

第三節 聯邦憲法之修改

- 第一百一十一條** 聯邦憲法可於任何時間修改
- 第一百一十二條** 憲法修改必須符合聯邦法律所規定的立法程序
- 第一百一十三條** 如果兩院之一提出修改聯邦憲法案而另一院不予同意者，或者是有表決權之瑞士公民五萬人要求修改憲法，則在此兩種情形下，應修正與否應交付瑞士人民投票。
在上述情形之一，如果在投票的瑞士公民之中多數同意修正時，兩院應該改選以進行修憲
- 第一百一十四條** 修改後的憲法經在投票的瑞士公民之中多數同意或是多數的州同意後生效

瑞士1874年憲法

資料來源：[www.oefre.unibe.ch / law / verfassungsgeschichte / 1874_bundesverfassung.html](http://www.oefre.unibe.ch/law/verfassungsgeschichte/1874_bundesverfassung.html)

第一節 一般條款

第四十三條 [公民權、投票權]

- (1) 各州的公民即為瑞士公民
- (2) 各州公民依此資格得於其居住所在地參加所有聯邦之選舉與投票，於查驗其投票資格後
- (3) 任何人不得在一州以上行使政治權利
- (4) 凡瑞士公民於其居住所在地應享有所有州之公民權與所有市內之權利。然而，除非州法律另有規定，於自治及社團財產以及純屬地方事務之投票，不在此限。
- (5) 關於州的自治事項，凡居住在該州滿三個月後即取得投票權
- (6) 各州對於在市內定居以及投票權的法律須經聯邦政府之批准

第八十九條 [聯邦議會立法]

- (1) 聯邦之法律與法令必須經兩院通過
- (2) 聯邦法律以及無緊急性質法令若有三萬公民或八個州要求，必須經人民表決採用或否決。

第九十條 [聯邦議會立法之形式手續]

聯邦法律應詳細規定人民投票之方式與期間

第三章 憲法的修正

第一百十八條 [憲法修改]

聯邦憲法於任何時得修正

第一百十九條 [憲法修改]

憲法修改必須符合聯邦法律所規定的立法程序

第一百二十條 [憲法修改程序]

- (1) 如果兩院之一提出修改聯邦憲法案而另一院不予同意者，或者是有表決權之瑞士公民五萬人要求修改憲法，則在此兩種情形下，應修正與否應交付瑞士人民投票。
- (2) 在上述情形之一，如果在投票的瑞士公民之中多數同意修正時，兩院應該改選以進行修憲

第一百廿一條 [憲法修改批准]

- (1) 修改後的憲法經在投票的瑞士公民之中多數同意或是多數的州同意後生效
- (2) 計算州之多數時，半州應作半票計算
- (3) 每州的人民投票結果視為該州的投票

1999年瑞士聯邦憲法（1999年4月18日公布）

第二篇 基本權利，公民權與社會目標

第一章 基本權利

第卅四條

- (1) 政治性權利應予以保障
- (2) 政治性權利之保障，保護公民言論的自由建構，並且真實的意志表達

第四篇 人民與州

第一章 通則

第一百卅六條 政治權利

- (1) 所有年滿十八歲，未因心智疾病或耗弱而受監護之全體瑞士人民，均享有關於聯邦事務之政治權利。所有人享有平等的權利與義務。
- (2) 前項人民得參與眾議院選舉與聯邦之投票，並得發動與連署關於聯邦事務的公民創制與複決

第一百卅七條 政黨

政黨應致力於人民意見與意志的形成

第二章 公民創制與複決

第一百卅八條 針對聯邦憲法的全部修改的公民創制

- (1) 十萬名投票權人得提出修改全部聯邦憲法
- (2) 這項提案應提交人民複決

第一百卅九條 針對聯邦憲法局部修改的公民創制

- (1) 十萬名投票權人得提出一個聯邦憲法局部修改的公民創制
- (2) 聯邦憲法局部修改的公民創制的格式可為一個概略的建議或是詳細鋪陳的草案
- (3) 如果一個公民創制並不尊重格式上一致的原則，主題單一的原則，或是國際法的強制規則，聯邦議會得宣布該公民創制部份或全部無效。
- (4) 如果聯邦議會核准以概略建議為格式的公民創制，它得準備一個有公民創制意味的部份修正，送交人民與州投票。如果它否決該公民創制，將會將該公民創制送交人民表決。人民得決定是否該公民創制應該通過。如果人民批准該公民創制，聯邦議會應該擬定一個相應的草案。
- (5) 詳細鋪陳的草案格式的公民創制應該送交人民與州投票。聯邦議會應為通過或否決之建議
- (6) 人民與州應同時同時對於公民創制與對應草案投票。選民得核准二者。如果二者均通過，得標明何者優先。如果草案其中之一獲得多數人民同意而另一草案獲得多數州同意，兩者均不生效

第一百四十條 強制性複決

- (1) 以下提案應提交人民與州投票決定：
 - a. 聯邦憲法的修改
 - b. 加入集體安全組織或超國家共同體
 - c. 無憲法依據而且超過一年的緊急聯邦法律；該聯邦法律應於聯邦議會通過後一年內表決

- (2) 以下提案應提交人民投票決定：
 - a. 修改全部聯邦憲法的公民創制
 - b. 以概略建議方式提出的部份修改聯邦憲法的公民創制，經聯邦議會否決者
 - c. 兩院無法同意對於應否進行全部聯邦憲法修改的問題

第一百四十一條 任意性複決

- (1) 下列事項經五萬名公民或八個州提出時應送交複決：
 - a. 聯邦法律
 - b. 超過一年的緊急聯邦法律
 - c. 憲法聯邦法律或憲法所預見的法律
 - d. 下列國際條約：
 - 1. 未設定期限且無法終止
 - 2. 提供進入國際組織者
 - 3. 與法律的多邊聯合有關者
- (2) 聯邦議會得提交進一步的國際條約予任意型複決

第一百四十二條 多數決要求

- (1) 提案經送交人民表決，如果多數投票同意則該法案為通過
- (2) 提案經送交人民與州表決，如果多數人民與州投票同意則該法案為通過
- (3) 每州的人民投票結果視為該州的投票
- (4) 上瓦爾登、下瓦爾登、巴塞爾市、巴塞爾鄉、外阿彭策爾-羅得、及內阿彭策爾-羅得等有州的一半票。

10

歷史事實

瑞士聯邦層次直接民主的發展

起源

- 1848 1848年聯邦憲法：憲法的全面修正以及強制憲法複決的公民創制案
- 1872與1961 立法創制的引進被否決
- 1874 1874年憲法完全修改；公民權利因為授權型公民投票而延伸
- 1891 引入公民創制以部份修憲

自1891年開始的發展

一旦全民直接公民創制被引進，直接民主本身成爲一個可投票的主題，它可以發展延伸或是被解除。改革也當然可以由有關當局發動。1891年之後所加的要素有：

- 1) 對國際條約的複決的引進及延伸，給選民對外交政策表達意見的機會（1921, 1977, 2003）
- 2) 「雙重贊成」選項，當有一個公民創制及相對提案的決定性問題（1987, 2003）
- 3) 全民公民創制的引進

瑞士聯邦憲法規定，在加入「集體安全或是超國家社群的組織」的情況，人民有最後決定的機會。所以瑞士公民先是否決加入聯合國（1986），然後在2002年所舉行的第二次複決投票贊成。他們也在1992年投票否定加入歐洲經濟區域。假如沒有對國際條約的公民投票，瑞士人就不會被詢問而瑞士今天可能會是歐盟的一員。

在2003年2月，在政府及議會的建議下，對國際條約的複決再度被延伸。背後的思考是選民必須參與決定重要的議題，而且國際法與公約正日益使這樣的議題越來越常見。這樣的複決的引進（1921）以及第一次的延伸，對國際條約的複決成爲民眾運動與公民創制的壓力表現。

個別民主越來越因爲全球化與歐洲統合變得不重要。政治決策越來越在民主的範圍之外發生。要回應這樣的挑戰，一個適當的方式是延伸民主超出國界之外。對於瑞士，是否參與歐盟將會無可避免地毀壞直接民主是一個問

10

歷史事實

瑞士聯邦層次直接民主的發展

題。這個威脅可以被消除如果引進直接民主進入歐盟。

在聯邦層次延伸直接民主的嘗試已經數度失敗。因此，在1956年的財政複決失敗，還有1961年的立法創制，1978的高速公路建設，1979年的發給核能廠執照，1987年的軍備複決，以及2000年的建設複決等等。

也有很多次要廢除直接民主的嘗試，但是目前為止沒有成功。在1935，夢想以威權秩序取代民主的新右翼勢力被唾棄。「2000年3月」公民創制要求「加速直接民主」（藉著縮短處理公民提案並呈現為一個詳細計畫的時間）被決定性地否決，避免了更激進的以使它更實用為藉口而弱化直接民主的嘗試。

1918	第三次嘗試引進眾議院選舉的比例代表投票（前兩次在1900、1910年）
1910與1942	聯邦委員會直接民選被否決
1921	引進對國際條約的授權型複決（最初限於開放選項的國際條約；簡單多數決），並在1977年加入強制型複決（人民與州需有「雙重多數」）以處理進入國際組織
2003	延伸對國際條約的授權型複決
1949	引進對於緊急、一般性而不是根據聯邦法律而來的聯邦指令。這些法令必須在生效一年之內送交公民複決。如果多數的選民否決，法令失效。如果法令根據憲法而來，需要舉行授權型複決。
1971	引進婦女在選舉與複決的投票權（1959年時被否決）
1973	撤銷憲法第51條與52條，有關耶穌會信徒與修道士的條文（「懺悔除外條款」）
1977	提高公民創制與複決的連署門檻
1978	否決民眾公民創制「強化國會與人民參與高速公路建設事項」
1981	「男女平權」條文入憲
1987	讓民眾對軍事支出表達意見的公民創制未能在複決贏得多數

10

歷史事實

瑞士聯邦層次直接民主的發展

1987	當有公民創制與相對提案時採用「雙重贊成」的複決
2003	改良「雙重贊成」
1991	投票年齡降至18歲（於1976年被否決）
1999	4月18日，全面修改聯邦憲法的法令在複決中被通過。新憲法在2000年1月1日生效
2000年3月12日	否決公民創制「加速直接民主」（處理以一個特別草案形式的公民提案的時間），要求將送入複決提案與舉行複決的期間縮短到一年
2000年9月24日	否決公民創制「經由有相對提案的複決（建設性複決）提高公民權」
2000年3月12日	否決公民創制「婦女在聯邦單位的公平代表（3月3日公民創制）」，要求婦女在所有聯邦單位的適當代表，包括聯邦議會、眾議院、聯邦理事會及聯邦法院
2003年2月9日	引進對國際條約的一般人民複決及授權型複決延伸，以及「雙重贊成」的改良版本

瑞士公民通常依照權威當局——聯邦委員會及上眾議院所希望的方向投票。例外如2004年2月8日的複決，完全與政府所希望的背道而馳，但是這其實證實了這項規律。

演進

投票行為的演進相當有趣。在1900年之前，公民複決很少依照權威當局所希望的方向：五次之中只有一次符合權威當局的建議。但是自從1900年開始，瑞士選民的多數意見越來越接近聯邦委員會與議會的意見：支持權威當局的比率從不到20%提高到80%。這個趨勢與20世紀後半的公民複決投票數目增加同時出現。也就是說，權威當局越來越能迎接日益增加的直接民主挑戰。

制度的不同

如果我們看看相關單位在三種主要的投票制度——強制型複決、授權型（任意）複決以及公民創制，可以發現很大的不同：雖然相關單位在強制型複決的成功率一直上升，在授權型複決的經驗卻有如雲霄飛車。在19世紀，授權型複決對於權威當局是一個大問題：三個提案之中有兩個被人民否決。但是在20世紀的前20年，權威當局的命運有了大逆轉：在這個時期他們在五分之二的複決中可以預期人民的支持。自從1970年代開始，權威當局在授權型複決中得到他們想要的結果再度攀升超過50%。然而，從權威當局來看，授權型複決仍然是「最危險」的人民權利。

無威脅性的公民創制？

公民創制給予政府及議會的威脅遠低於授權型複決。在10次複決之中，有9次公民創制的結果跟權威當局所想要的一樣。公民創制幾乎總是要求多於民選機制所已經準備好的一些東西。所以權威當局建議否決公民創制，但是可以選擇提出以法律形式的直接或間接相對方案。自從2003年2月9日的人民權利改革之後，國會也可以建議一個相對方案，對該議題採取更寬廣的看

法。歷史上，只有一個短短時期（1910到1920）中，公民創制在複決的最後投票時被通過跟否決剛好一半（各為2次）。自從1940年，每10次公民創制有9次被選民否決，雖然多數公民創制團體在反州時認為他們至少有間接的成功，因為他們的目的在立法中已被部份或是輕描淡寫的介紹。

為何權威當局如此成功？

權威當局的相對成功的初步原因或許是政府的調和原則以及國會努力達到最大共識的目標。也就是說，主要政治勢力越必須在政府一起努力，而且在國會在特定法案的共識越大，聯邦委員會及議會贏得複決的機會也越大。但是如果聯邦委員會不能在特定議題上說服民眾，而且國會無法找到一個多數，對於權威當局而言投票時的事情就會變得很微妙。這就是2004年2月8日所發生的事。當63%的選民否決道路網延長的計畫（「Avati相對方案」），56%的選民贊同一個公民創制「性或暴力犯罪者且被判定高度危險無法治療者需終身監禁」，權威當局反對該法案，而64%選民否決一項佃農的新權利。

12

歷史事實

為人民與州接受的公民創制

日期	標題	人數 贊成 (否決)	州 贊成 (否決)	備註
1893年 8月20日	1 「禁止無事先麻醉之祭典殺生」 (聯邦憲法(FC)第25bis條bis)	191,527 (127,101)	10 3/2 (9 3/2)	BBI 1893 IV 399-403, AS NF XIII 1020; 正式立法成立 立法成立
1908年 7月5日	2 「苦艾酒禁令」 (FC第31條b第32條ter)	241,078 (138,669)	17 6/2 (2)	BBI 1908 IV 572 AS XXIV 879;
1918年 10月13日	3 「國民議會的比例代表制」(FC第73條)	299,550 (149,035)	17 5/2 (2 1/2)	BBI 1918 V 100, AS 34 1219;
1920年 3月21日	4 「禁止開設賭場」 (FC第35條)	271,947 (241,441)	11 2/2 (8 4/2)	BBI 1921 II 302f, AS 37 301; cf. No. 6:
1921年 1月30日	5 「引進複決對於是否條約具有無限制或是十五年以上的時效(對國際條約的複決)」 (FC第89條)	398,538 (160,004)	17 6/2 (2)	BBI 1921 I 424, AS 37 303;
1928年 12月2日	6 「賭場」(FC第35條)	296,395 (274,528)	13 3/2 (6 3/2)	BBI 1929 I 94, AS 45 68;
1949年 9月11日	7 「重回直接民主公民創制」(在緊急狀況的限制) (FC第89條bis)	280,755 (272,599)	11 3/2 (8 3/2)	BBI 1949 II 582, AS 1949 511;
1982年 11月28日	8 「錯誤訂價之避免」 (FC第31條septies)	730,938 (530,498)	16 2/2 (4 4/2)	BBI 1988 I 928, AS 1983 240;
1987年 12月6日	9 「保護摩爾地之羅騰屯創制案」(FC第24條sexies Abs. 5 and transitional provisions)	1,153,448 (843,555)	17 6/2 (3)	BBI 1988 I 572, AS 1988 352; 正式生效

12

歷史事實 為人民與州接受的公民創制

日期	標題	人數 贊成 (否決)	州 贊成 (否決)	備註
1990年 9月23日	10 「核電廠興建備忘錄」 (FC transitional provisions第19條)	946,077 (789,209)	17 5/2 (3 1/2)	BBI 1991 I 309, AS 1991 247; 正式失 效，不再有效
1993年 9月26日	11 「訂8月1日為聯邦的 休假日『8月1日創 制』」(FC第11條bis及 transitional provisions第 20條)	1,492,285 (289,122)	20 6/2 (0)	BBI 1993 IV 266 and 269, AS 1993 3041; 正式生 效
1994年 2月20日	12 「保護阿爾卑斯區域免 於運輸交通」 (FC第36條sexies)	954,491 (884,362)	13 6/2 (7)	BBI 1994 II 701, AS 1994 1101; 正式生 效
2002年 3月3日	13 「為了瑞士的聯合國會 員」(UN) (FC第197條Ziff.1)	1,489,110 (1,237,629)	11 2/2 (9 4/2)	BBI 2002 3690 ¹ ; AS 2002 885 ² ; 正式生效
2004年 2月8日	14 「性或暴力犯罪並被判 斷為高度危險與無法治 療的加害者的終生囚 禁」(FC第123條a)	1,198,751 (934,576)	19 5/2 (1 1/2)	BBI 2004 2199 ³
2005年 11月27日	15 「為了沒有基因改良的 食物成長」 (FC第197條Ziff.1)	1,125,835 (896,482)	20 6/2 (0)	BBI 2006 1061

¹ www.admin.ch/ch/d/ff/2002/3690.pdf

² www.admin.ch/ch/d/as/2002/885.pdf

³ www.admin.ch/ch/d/ff/2004/2199.pdf

13

歷史事實

間接與直接民主的特色

	純代議民主	成熟直接民主
人類的形象	政治上「不成熟」公民， 「成熟」政治人物	「成熟」公民做為政治人物
公民與政治人物 之間關係	已建立的外來者關係，制 度的類別不平等	更均衡的權力分配：沒有類別不 平等；公民享有獨立的控制政治 過成與提出提案的可能性
政治權力資源的 分布	政治人物壟斷： 1) 實質的政治決定的權利 2) 決定政治議程的權利 3) 重要資訊的管道	政治人物不能壟斷實質的政治決 定或是議程設定
公民的政治權利	在選舉中投票	在選舉及複決中投票
參與程序	選舉，公民表決，可能的 強制性憲法複決	選舉，直接公民創制，公民複 決，強制性憲法複決及在定位成 憲法的議題上複決（比如，加入 國際組織與超越國家之聯盟）
公民的角色	選民，被動公民，外圍 者，選擇人民與政黨，不 做實質的決定，提供意見 給政治人物、政治外來約 述	選民，職業政治人物，活躍公 民，做重要決定，選擇政治公 職，政治自我約束
政治人物的角色	決策者，為公民而統治， 接收公民的意見，以及活 躍公民及已有的團體	決策者與其他公民一起統治，建 議公民與活躍公民
自由	負面自由，放棄如同自主 獨立的自由	積極自由，如同自主獨立的自由

14

歷史事實

侏羅地區的諮詢性複決結果

- 1950** 在1950年10月29日的伯恩州（Bern）複決中，侏羅的章程為69,089贊成對7,289否決票通過，投票率為31%。該法案在所有選區均被接受，而且在侏羅比其它較老的選區更受支持。
- 1959** 在1959年7月5日，侏羅自治運動組織（Rassemblement Jurassien）的公民創制被該州以反對票80,141對贊成票23,130否決，而且在七個侏羅選區是16,352反對票對23,130贊成票。然而，侏羅地區是分裂的；法蘭哲思-孟塔勒斯，得雷蒙特及波仁特力以約66%至76%的贊成票通過該提案。庫特雷利，勞芬，木提爾，諾恩市以65%到75%的比率否決提案。侏羅的投票率約為85%，州的其他地區為31%。
- 1970** 「伯恩州的憲法之於侏羅地區的增補條文」讓渡自決的權利給予侏羅選區，這個複決在1970年3月1日以90,358贊成票對14,133否決票通過。侏羅的投票率約為60%，而州的全部地區為38%。憲法修正案在所有地區被批准，特別是在侏羅地區。
- 1974** 1974年6月23日：侏羅地區的諮詢性複決：「你希望成立一個新的州嗎？」

選區	贊成票	反對票	無效票 / 空白	投票率
庫特雷利	3,123	10,260	288	90.03
得雷蒙特	11,070	2,948	509	92.50
法蘭哲思-孟塔勒斯	3,573	1,058	76	93.48
勞芬	1,433	4,119	51	73.16
木提爾	7,069	9,330	383	91.48
諾恩市	931	1,776	41	86.47
波仁特力	9,603	4,566	404	93.62
Jura	36,802	34,057	1,752	88.67

14

歷史事實

侏羅地區的諮詢性複決結果

1975 1975年3月16日：在三個選區的諮詢性複決：「你希望繼續屬於伯恩州？」

選區	贊成票	反對票	無效票 / 空白	投票率
庫特雷利	10,802	3,268	115	92.13
木提爾	9,947	7,740	113	96.02
諾恩市	1,927	997	28	91.48

1978 1978年9月24日：聯邦複決承認第26個州。這個提案被所有的州接受，並且被多數人民以1,309,841贊成票對281,873反對票通過，投票率為43%。

- 1815 在維也納國會，伯恩州獲得前巴塞爾的首都，現在是侏羅地區，爲了補償損失瓦得和阿爾高。
- 1815-1945 5個抗議運動在侏羅發生：1826-31, 1834-36, 1838-39, 1867-69, 1913-19。他們全部維持太短而且無法動員民眾。其它將侏羅分裂而非團結起來的衝突更爲優先。
- 1947 門克力事件。喬志斯·門克力是來自侏羅的政府官員，但是被在伯恩的國會拒絕讓他擔任公共事務部的工作，因爲門克力擁護「德國的有缺陷知識」。兩千人在得雷蒙特示威抗議。木提爾委員會（the Comité of 木提爾）成立。它的目標：在伯恩州內的自治。侏羅獨立主義運動（The Mouvement separatiste jurassien, MSJ）出現。在它的報紙，「侏羅自由」（jura libre）要求侏羅與伯恩分離。
- 1948 侏羅獨立主義運動發表21點備忘錄給伯恩州政府；它要求侏羅自治以及伯恩州聯邦化。伯恩政府只準備做一些範圍較小的退讓。
- 1949 伯恩州政府批准第一個有關侏羅的報告，由馬爾庫司·費爾德曼撰寫。
- 1950.10.29 改變伯恩州憲法——侏羅法條——的複決獲得明顯的多數。在新的憲法，承認「侏羅人」的存在並與州的其他舊部份分離。
- 1951 伯恩州政府承認侏羅的武力。MSJ改名爲侏羅自治運動組織（Rassemblement Jurassien, RJ）。
- 1952 木提爾委員會結束。反分裂主義者組成侏羅愛國聯盟（Union des Patriotes Jurassiens, UPJ）。
- 1957 侏羅自治運動組織發動一個公民創制，目標爲決定侏羅人對於組成侏羅州的想法。
- 1959.7.5 公民投票——侏羅自治運動組織的公民創制被否決。
- 1961 分裂主義者送交四個公民創制提案。公民投票在1962年5月27日舉行。
- 1962 侏羅自治運動組織的青年隊成立（Béliers）。「Berberat」案：第一個Romain Berberat軍官被處罰因爲宣稱——他在一個分裂主義的嘉年華穿著平民衣服——伯恩是「不懂我們的一個政客

的專制獨裁政體」。

- 1963 「侏羅自由陣線」（Front de libération jurassien, FLJ）承認執行縱火與炸彈攻擊。這個組織有三個人，獨立行動有別於侏羅自治運動組織
- 1964 「蘭及爾斯鎮事件：分離主義示威」者干擾瑞士軍隊的慶祝儀式
- 1967 伯恩政府指派「24人委員會」（Commission of the 24）研究侏羅問題。它的報告列出三個侏羅人的選項：現狀、自治、分離。
- 1968 根據聯邦委員會的建議，伯恩指派「傑出服務委員會」（Good Service Commission），目的在於調和不同政黨之間的差異，並且撰寫「第一報告」（First Report）於1959年5月13日。
- 1970.3.1 「伯恩州的憲法之於侏羅地區的增補條文」公民複決，賦予自決權利給侏羅地區。構成一個自治地位的努力失敗。
- 1974.6.23 侏羅選民的諮詢性複決：「你希望成立一個新的州嗎？」些微多數通過。
- 1975.3.16 庫特雷利、木提爾、諾恩市地區的諮詢性複決：「你希望繼續屬於伯恩州嗎？」在這三個州多數希望仍然與伯恩在一起。
- 1975.9.7,14 在邊境社區的諮詢性複決詢問民眾願意歸屬哪一個州。木提爾、格藍德瓦、培柔菲替、瑞北維立爾、薛勒騰是新教徒多數的社區，投票決定與伯恩在一起。沙提隆、科邦、庫查波伊科斯、庫瑞德林、拉忠斯、日內瓦鎮、孟非立爾、羅森梅森（都是天主教為多數）決定加入侏羅州。
- 1975.9.14 諮詢性複決：勞芬塔爾否決歸屬伯恩。在1975年11月通過一項法律允許勞芬塔爾尋求歸屬其他的鄰近州。歸屬巴塞爾鄉的條約已寫好，但是被勞芬塔爾的選民於1983否決。這個結果後來被宣布無效，並且在1989年11月12日決定加入巴塞爾鄉。
- 1975.10.19 羅根堡社區（天主教、德語）決定與勞芬地區在一起。
- 1976.3.21 侏羅的制憲會議選舉。
- 1977.3.20 在複決中核准新侏羅州的憲法。
- 1978.9.24 瑞士選民同意侏羅州加入聯邦（適當地修改憲法複決）。
- 1979.1.1 「侏羅州與共和」（République et canton du Jura）成立。將瑞士

州份的數目提高到26。

- 1980 侏羅自治運動組織的大會在科特伯（在伯恩侏羅）舉行，被暴力打斷。後來，暴力逐漸消失。
- 1990 伯恩州向聯邦法院申請由侏羅自治運動組織所提出以創造一項新法律的「團結」（Unite）公民創制無效。在1994，侏羅州正式撤銷由州議會通過的「團結」法律。
- 1993.3.8 多米尼克·黑尼向州政府提交對於「在伯恩州的法語使用人」的報告，他引用Pétermann 在1989年9月7日所寫的方案。黑尼建議一個增加伯恩州法語區（侏羅）自治的過程，作為一個改進雙方關係的方法。因此（見下一個）。
- 1994.1.19 在1994年1月19日，伯恩議會通過「強化伯恩的侏羅以及比爾自治市的法語人口的參與法」，這個法持續規範伯恩州的法語少數。
- 1993.6.6 新的伯恩州憲法經複決核准。它在1995年1月1日生效。很特別的，伯恩的侏羅被給予特別的州內地區地位（第五條）。伯恩的侏羅的三個選區是法語區而且有大約51,000人（全州人口的5.4%）形成一個非常小的少數。
- 第5條（伯恩的州憲法）伯恩的侏羅為
- (1) 伯恩的侏羅包括庫特雷利、木提爾、La Neuveville，被給予一個特別的地位。這會讓有利於它保留自己的認同與特別的語言及文化的特色，並在州的事務上採取主動角色。
 - (2) 州將會採取強化伯恩的侏羅與其它地區關係的措施。
- 1994.3.25 在聯邦與侏羅與伯恩州之間的一項協議正式規定侏羅本身與伯恩的侏羅之間的對話，並創造跨侏羅議會（Assemblée interjurassienne, AIJ）。瑞士眾議院維持與伯恩政府與侏羅政府之間的經常接觸。協議的基本構想是侏羅地區應該提出解決自己問題的方案。
- 1994.1.1 勞芬塔爾加入巴塞爾鄉。
- 1996.3.10 聯邦複決：維勒拉社區加入侏羅州。
- 2000.9.27 地區會議的報告（conseil régional Jura bernois et Bienne romande）討論如何實施伯恩的侏羅的自主性。

- 2000.12.20 跨侏羅代表會決議案第44號討論侏羅的議題如何政治解決。它提供一個兩階段過程：在第一個二到三年間，創造侏羅州與伯恩的侏羅之間的方法將會落實。在第二個四年期間，合作的成果應該可以見到。有一個給具有自己領導人的地區議會的計畫。
- 2003 侏羅自治運動 (The Mouvement autonomiste jurassien, MAJ) 發動一個公民創制「一個侏羅」(Un seul Jura)。他們的目標是一個侏羅統一的形式：給予三個伯恩的侏羅的地區共享主權，適用於六個侏羅法語區的領域。民主力量 (the Force démocratique, FD) 認為MAJ的公民創制為一種挑釁。
- 2003-2004 針對在比爾區的伯恩的侏羅及法語少數的特別條例的草案 (Special Statute Law, SStG)。這項法律在2006年生效。它是設計來有利伯恩的侏羅人口「維持他們在州內的認同，維持他們的語言與文化個性以及在州的政治生活上採取主動角色」。地區代表會將會被解散，被伯恩的侏羅代表會取代。一個新的「區域公民創制」被引入：公民創制「該主題必須與伯恩侏羅的認同及語言與文化個性相關」。這個公民創制要進行，必需在6個月內收集至少2000個連署。

資料來源

- 瑞士歷史辭典 (Historisches Lexikon der Schweiz, www.dhs.ch)
- Junker, Beat: Geschichte des Kantons Bern seit 1798: Band III Tradition und Aufbruch 1881-1995 (Bern 1996). Herausgegeben vom Historischen Verein des Kantons Bern (www.stub.unibe.ch/extern/hv/gkb/iii/)
- Neue Zürcher Zeitung, 26.4.2004, Sonderstatut für den Berner Jura
- Schwander, Marcel: Jura. Konfliktsoff für Jahrzehnte (Zurich/Köln 1977)
- Vortrag der Staatskanzlei an den Regierungsrat zum Entwurf des Gesetzes über das Sonderstatut des Berner Juras und die französischsprachige Minderheit des Amtsbezirks Biel (Sonderstatutgesetz, SStG). Entwürfe vom 7. Mai bzw. 19. Juni 2003 sowie Gesetzesentwurf:
www.be.ch/aktuell/sonderstatut/sonderstatut.asp [German and French]
- Website of the Interjurassischen Versammlung (IJV)/Assemblée interjurassienne (AIJ): www.assemblee-interjura.ch/ [法文]
- 侏羅州網站 www.ju.ch [法文]
- Website of the Conseil régional Jura bernois et Bienne romande (www.conseilregional-jb.ch/)

16

歷史事實

軍隊21複決計票，2003年5月18日

軍隊與軍事管理（「MILITÄRGESETZ:MG」）的聯邦法，修正案。

該提案通過

選民	全部合格選民		4,764,888
	其中住在海外		84,216
投票率	收到的選票		2,361,382
	投票率		50%
不計入的選票	空白選票		90,232
	無效票		11,121
計入的選票	有效票		2,260,029
	贊成票	(76.0%)	1,718,452
	否決票	(24.0%)	541,577

資料來源

- 2003年5月18日複決：BBI 2003 51 64 (www.admin.ch/ch/d/ff/2005/5164.pdf)
- 2002年10月4日MG修正案：AS 2003 3957 (www.admin.ch/ch/d/as/2003/3957.pdf)
- 2002年10月4日議會決定：BBI 2002 65 43 (www.admin.ch/ch/d/as/2002/6543.pdf)
- 2002年10月24日聯邦委員會聲明：BBI 2002 858 (www.admin.ch/ch/d/as/2002/858.pdf)

這個公民創制的內容如下：

「聯邦憲法」應該修改如下：

第4bis條（新）

1. 無人會因為出生的國家、種族、性別、語言、年齡、社會地位、生活方式、宗教、哲學或政治價值，或因為他們遭受任何生理、心智或心理的障礙而被歧視。
2. 該法律保障障礙者的權利。它提供消除及補償現有歧視的措施。
3. 公共建物及設施的進入權、使用公眾服務與公用事業的權利應該被保障只要不衍生不合理的支出」。

公民創制的階段

	大事紀	來源
2003年5月18日	複決 提案被否決	BBI 2003 5164 (www.admin.ch/ch/d/ff/2003/5164.pdf)
2002年12月13日	議會決定 建議：否決	BBI 2002 8152 (www.admin.ch/ch/d/ff/2002/8152.pdf)
2000年12月11日	聯邦委員會聲明	BBI 2001 1715 (www.admin.ch/ch/d/ff/2001/1715.pdf)
2000年2月4日	收集連署的期間結束	
1999年4月8日	正式成立	BBI 1999 7312 (www.admin.ch/ch/d/ff/1999/7312.pdf)
1999年6月14日	遞交連署	
1998年8月4日	開始連署的期間	BBI 1998 3964
1998年7月21日	初步檢查	

17

歷史事實

公民創制「失能者 / 身心障礙者的平權」

市民創制「失能者 / 身心障礙者的平權」複決計票，2003年5月18日

該公民創制被人民及州否決

選民	全部合格選民		4,764,888
	其中住在海外		84,216
投票率	收到的選票		2,367,883
	投票率		50%
不計入的選票	空白選票		47,178
	無效票		10,563
計入的選票	有效票		1,738,070
	贊成票	(37.7%)	870,249
	否決票	(62.3%)	1,439,893
州	支持該提案的州		3
	否決該提案的州		17 6/2

18

歷史事實

瑞士在聯邦層級的公民權利

世界上或許沒有其它國家像瑞士有這麼周延的共同政治決定。瑞士公民享有下列的聯邦層次的政治權利：

1) 選舉投票

主動投票權利	被動投票權利
選眾議院議員	所有年滿十八歲的瑞士人都有權被選為眾議院議員、聯邦委員會或是聯邦法院
所有年滿十八歲的瑞士人都有權選眾議院的代表	所有年滿十八歲的瑞士人都有權將自己的名字放在選票上

2) 在複決投票（一般投票權）

所有年滿十八歲的瑞士人，不論住在國內或國外，而且不因心智疾病或障礙而失去資格者，有權投票。「有權投票」（Stimmrecht）這個名詞意思是有權參與——按字面是「發聲」——公民的複決投票。然而，這個名詞也可以理解成更廣的充份使用個人的政治權利或行使公民權利。投票權利包括參與複決與選舉的投票、連署要求複決以及公民創制、及行使其它政治權利。

3) 公民創制的權利

在聯邦層次，瑞士公民可以要求對於所希望的憲法修改的複決。在複決之前，必須在18個月內收集100,000個有權投票公民的連署。公民創制可以寫成一個一般的提案或是以一個完全齊備的形式呈現。

4) 複決的權利

人民（所有有權投票的人）有權利回顧判斷議會所做的決定。聯邦法律、法令、開放式的國際條約以及進入國際組織的條約必須接受授權型，也就是任意型的複決。假如有50,000個人民要求（經由出示他們的連署），這

18

歷史事實

瑞士在聯邦層級的公民權利

個問題必須送交複決。連署必須在議會決定的公布後100天內送交權威當局（所有憲法修正案以及對國際組織的讓渡必須送交強制性複決，也就是複決必須舉行）。

5) 請願的權利

所有心智健康的人——不只那些有權投票的人——有資格向權威當局直接以文字要求、提案或抱怨。後者必須記下這些請願。權威當局不必然要回應，但是實際上所有請願會被處理以及給予回應。任何國家的做為都可能是請願主題。

資料來源：瑞士聯邦理事處，政治權利一節（www.admin.ch/ch/e/pore/index.html）

眾議院的席次分配

政黨	席次	席次率	女性	百分比 %	男性	百分比 %
SVP (瑞士人民黨)	55	26.7	3	5.5	52	94.5
SPS (社會民主黨)	52	23.3	24	46.2	28	53.8
FDP (激進民主黨)	36	17.3	7	19.4	29	80.6
CVP (基督教民主人民黨)	28	14.4	9	32.1	19	67.9
GPS (綠黨)	13	7.4	7	53.8	6	46.2
LPS (自由黨)	4	2.2	1	25.0	3	75.0
EVP (激進人民黨)	3	2.3			3	100.0
PDA (瑞士勞工黨)	2	0.7	1	50.0	1	50.0
EDU (聯邦民主聯盟)	2	1.3			2	100.0
CSP (基督教社會黨)	1	0.4			1	100.0
PGA (人民環球運動)	1	0.5			1	100.0
SD (瑞士民主派)	1	1.0			1	100.0
Lega (Ticino聯盟)	1	0.4			1	100.0
Sol (團結派)	1	0.5			1	100.0

聯邦議會的席次分配

政黨	席次	女性	百分比 %	男性	百分比 %
FDP (自由民主黨)	14	5	35.7	9	64.3
CVP (基督教民主人民黨)	15	2	13.3	13	86.7
SPS (社會民主黨)	9	4	44.4	5	55.6
SVP (瑞士人民黨)	8			8	100.0

選舉投票率

州	%
蘇黎士	45.1
伯恩	42.1
琉森	50.9
烏里	44.4
施維茨	48.2
上瓦爾登	45.7
下瓦爾登	39.4
格拉若司	25.3
楚格	52.6
弗萊堡	45.4
索羅通	47.4
巴塞爾市	49.6
日內瓦	45.9
巴塞爾鄉	44.2
沙夫豪森	63.2
外阿彭策爾-羅得	49.3
內阿彭策爾-羅得	35.1
聖加倫	42.8
格勞於頓	39.1
阿爾高	42.3
士高	42.9
提契諾	48.6
瓦德	42.7
瓦萊司	53.3
諾沙泰爾	50.3
侏羅	46.6

資料來源：瑞士聯邦總理府，政治權利一節（www.admin.ch/ch/e/pore/index.html）

各州的「公民請求」的主要發動者（公民創制與複決），1979-2000

1. 政黨發動所有公民請求的37%
 - 分布：60%綠 / 左陣營，40%「布爾喬亞」陣營
 - 主要主題：國家組織系統、財政 / 賦稅，社會福利 / 衛生
2. 後設的公民創制委員會發動公民請求的30%
 - 強調運輸政策、民主
3. 兩者以上的贊助支持
4. 利益團體發動公民請求的10%
 - 最活躍的團體：環境、工會、佃農、雇主、屋主
5. 新社會運動與個人發動公民請求的7%
 - 強調政府體系、能源與環境

公民請求贊助者的主要趨勢

1. 在21世紀初，最成功的公民創制不是來自左派或右派陣營，而是總是在國會選舉中表現不好的中間派。
2. 公民請求（公民創制與複決）的數目增加是被團體所發動。公民運動曾在1990年代背後支持公民創制，最近已經比較不明顯。
3. 來自左派與綠色陣營的人經常以公民創制（「油門踏板」）為手段，而布爾喬亞與右派人士傾向使用授權型複決（「煞車」）的定理已經不再正確。

資料來源：安竹利斯·葛羅斯：

21

歷史事實

聯邦層次公民創制複決的主要議題

自1951年來3個全國公民創制涵蓋的主要主題

	1	2	3
1951-1960	社會福利	經濟	和平
1961-1970	社會福利	經濟	和平
1971-1980	社會福利	經濟	環境
1981-1990	環境	經濟	社會福利
1991-2000	環境	社會福利	和平
2001-2003	社會福利	環境	社會整合政策

自1979年來州的三個公民創制與授權型複決的主要議題領域

治理：國家與民主

弗萊堡
格勞於頓
侏羅
歐伯爾登
施維茨
烏里

分配：財政與社會福利

巴塞爾鄉
阿爾高
巴塞爾市
日內瓦
琉森
諾沙泰爾
聖加倫
沙夫豪森
士高
提契諾
瓦萊司
瓦德
蘇黎士

環境：能源與運輸

巴塞爾鄉
伯恩
侏羅
琉森
索羅通
楚格

資料來源：

瑞士聯邦理事處，政治權利一節（www.admin.ch/ch/e/pore/index.html）

Vatter, Adrian:

歸化、居住、公民權、外國人的法律、庇護法

日期	主題	結果【人民】/【州】
1866.1.14	猶太人與歸化的公民享有同樣的住宅權利	通過【人民】/【州】
1866.1.14	市鎮事務的投票權	通過【人民】/【州】
1866.1.14	與永久居民相關的課稅與民權	否決【人民】/【州】
1866.1.14	州事務的投票權	否決【人民】/【州】
1877.10.21	住民與暫時居民的政治權利及政治權利喪失法案	否決
1922.6.11	歸化公民創制	否決【人民】/【州】
1922.6.11	驅逐外國人公民創制	否決【人民】/【州】
1925.10.25	外國人暫時與永久居留	通過【人民】/【州】
1928.5.20	修正憲法第四十四條（限制外國人數目之措施）	通過【人民】/【州】
1970.6.7	「減少外國人數目」公民創制	否決【人民】/【州】
1974.10.20	「減少外國人數目」公民創制	否決【人民】/【州】
1977.3.13	「減少外國人數目」公民創制（第四次）	否決【人民】/【州】
1977.3.13	「限制外國人歸化」公民創制	否決【人民】/【州】
1981.4.5	「對外國居民的新的友善政策」公民創制	否決【人民】/【州】
1982.6.6	外國人法律（AuG）	否決
1983.12.4	在聯邦憲法中的國籍改變之法令	通過【人民】/【州】
1983.12.4	在一些案例中減輕歸化的法令	否決【人民】/【州】
1987.4.5	政治庇護法，1986年6月20日修正案	通過

歸化、居住、公民權、外國人的法律、庇護法

日期	主題	結果【人民】/【州】
1987.4.5	外國人居留，1986年6月20日之修正	通過
1988.12.4	「限制移民」公民創制	否決【人民】/【州】
1994.6.12	改善憲法中的歸化條文（使年輕外國人更容易歸化）	未贏得過半數的州同意
1994.12.4	有關外國人相關法律的強制規定	通過
1996.12.1	「反非法移民」的公民創制之聯邦指令（相對提案）	否決【人民】/【州】
1999.6.13	政治庇護法（AsylG）	通過
1999.6.13	與政治庇護與外國人的緊急措施之聯邦指令（BMA）	通過
2000.9.24	「移民管制」公民創制	否決【人民】/【州】
2002.11.24	「反濫用庇護權力」公民創制	未贏得過半數的州同意
2004.9.26	2003年10月3日有關歸化的適合行為以及年輕、第二代外國人的簡易歸化的聯邦指令	否決【人民】/【州】
2004.9.26	2003年10月3日對有關第三代外國人取得公民權的的聯邦指令	否決【人民】/【州】
2006.9.24	2005年12月16日有關外國人的聯邦指令	
2006.9.24	2005年12月16日有關政治庇護法的聯邦指令	

23

歷史事實

保護水資源的法律（1983-92）

**1991年1月24日就湖泊與河流保護的聯邦法律
（GEWÄSSERSCHUTGESETZ, GSCHG）**

	大事紀	來源
1992年11月1日	生效	AS 1992 1860
1992年5月17日	複決投票	BBi 1992 V 455
1991年6月14日	複決正式有效	BBi 1991 II 1575
1992年1月24日	議會決定	BBi 1991 250
1987年4月29日	眾議院聲明	BBi 1987 II 1061

提案就湖泊與河流保護的聯邦法律
（GEWÄSSERSCHUTGESETZ, GSCHG）在1992年5月17日通過

選民	全部合格選民	4,516,994
	其中住在海外	14,361
投票率	收到的選票	1,771,843
	投票率	39.22%
不計入的選票	空白選票	26,233
	無效票	2,664
計入的選票	有效票	1,742,946
	贊成票	(66.1%) 1.151.706
	否決票	(33.9%) 591,240

聯邦人民創制「保護我們的湖泊與河流」

市民創制的內容如下：

聯邦憲法應該被修正如下：

第24條（新）

1. 仍然在原始狀態的自然水道或段與河岸是積極保護的對象。
2. 在接近自然狀態的水道部份的介入是自地方禁止的，儘管現有的壓力已經大部份保護原始面貌與生態功能。為了直接或間接改變接近自然狀態的水段之生態或景觀的介入要受到相當的環境壓力。
3. 水道或段關於此如上述是同樣的名詞，必須與它們的水岸一起被復育。同時考慮它們的支流與銜接渠道，無論是什麼對自然狀態的復育有用的都可說是為了生態或是景觀的考量。魚類的自由活動與動物的自然繁殖活動應該被保障。
4. 任何在水道或鄰近水岸上進行的工作都應該格外謹慎，並且除非必要不得進行。
5. 水力工程警察只有在緊急保護人民生命與健康或是相當財產時才可以介入
6. 如果進行新的或現有水壩措施及汲水，必須持續確保整個水道有充份的流量。水量是充份的標準為確保當地動物與植物群的持續生存，並不會嚴重損害值得保護的鄉村或是鄉村的有價值部份或是地下水的量與質，確保流出物是充份稀適並且土地的肥沃可被維持。
7. 任何合理權利的縮減將會根據第22條補償。聯邦將會建立一個基金，由水力電廠的擁有人支付，提供限制財產權的補償。
8. 參與自然、鄉村、環境保護的組織應該被給予可提出申訴的政黨地位。
9. 針對水道開發的反對與申訴，該行動被延後

23

歷史事實

保護水資源的法律（1983-92）

變遷的安排

1. 計畫那一個有效的讓渡或是批准可視為一個新的發明，假如最基本的建築尚未在第24條通過前開始進行
2. 直到合法的條款被創造，政府將發布必要的規則，並特別處理發許可的過程及安排重建工作。假如這樣的規則沒在第24條被接受的兩年內通過，沒有工程會被批准，除了是水力工程警察。
3. 第24條及上述法規在他們被人民及州核准時生效

公民創制的階段

	大事紀	來源
1992年5月17日	複決提案被否決	BBi 1992 V 459
1989年10月6日	議會決定建議：否決公民創制，間接相對提案	BBi 1989 III 900
1987年4月29日	聯邦委員會聲明	BBi 1987 II 1061
1984年11月8日	正式成立	BBi 1984 II 994
1984年12月1日	收集連署的期間結束	
1984年10月9日	遞交連署	
1983年5月31日	開始連署的期間	
1983年5月17日	初步檢查	BBi 1983 II 354

23

歷史事實

保護水資源的法律（1983-92）

聯邦公民創制「保護我們的湖泊與河流」在1992年5月17日被否決

選民	全部合格選民		4,516,994
	其中住在海外		14,361
投票率	收到的選票		1,771,722
	投票率		39%
不計入的選票	空白選票		31,086
	無效票		2,566
計入的選票	有效票		1,738,070
	贊成票	(37.1%)	644,083
	否決票	(62.9%)	1,093,987
州	支持該提案的州		0
	否決該提案的州		20 6/2

聯邦憲法第192條第1款表示憲法可在任何時間做全部或部份的修改。在全部修改的情形，提議者（公民創制委員會）只被允許要求舉行複決以決定是否憲法該被修正與否。（聯邦憲法（FC）第138條）另一方面，假如有一個部份修正的公民創制，公民創制委員會可以對內容提出一個特別的修改。然而，提議者不是有完全的自主決定權；他們必須記得國家與國際法對於提案有一些限制。

聯邦憲法第139條第3款表示在部份修憲的公民創制情形：「如果一個公民創制並不尊重格式上一致的原則，主題上一致的原則，或是國際法的強制規則，聯邦議會得宣布該公民創制部份或全部無效。」假如一個公民創制被宣布無效，不能舉行複決。

違反格式上一致的原則

部份修憲的公民創制可用一般的提案或是詳細精確用字草案的形式呈現。這兩者是二選一。假如提案包含一些格式的混合，該公民創制將會違反格式上一致的原則。

違反主題上一致的原則

爲了要讓選民無拘束地在議題上投票，部份修憲的提案必須限制在某一特別主題。因此在提案的各部分之間必須有實質的關連（聯邦憲法第75條第2款有關政治權利）。假如提案者想要提出實質不同的公民創制，要以不同的案子呈現。並沒有規定要一個公民創制分成幾個不同的部份，但是很難確定是否不同的部份可以獲得足夠的連署。

違反國際法的強制規則

聯邦憲法規定，如果一個公民創制違反國際法的強制規則，違反的部份將會被宣布無效（第139條第2款有關目前公民創制的規定；聯邦憲法第139條第2款有關正被介紹的「一般公民創制」規定）。然而，國際法的強制規則不僅拘束提案者，還拘束聯邦議會的議員（聯邦憲法第193條第4款以及憲法第194條第2款）。

瑞士藉著認可維也納會議的條約法（SR 0.111=AS 1990 1112）奉行國際法的強制規則，標準化相關的原則（第53條）。該會議在1969年5月23日簽署，並被瑞士於1990年5月7日認可（AS 1990 1111, 1114）。認可的結果是聯邦公民創制「為了合理的政治庇護政策」因為違反不得將難民驅逐的原則（BBI 1994 III 1492-1500），必須被宣告無效（BBI 1996 I 1355）。

聯邦委員會在它對憲法改革於1996年11月20日所發表的聲明（BBI 1997 I 362）中定義什麼是國際法的強制規則所涵蓋。同樣地，基本人權的特質也不能違反（聯邦憲法第36條第4款）。國際社會保障一些國家之間行為的最低規範，任何國家合理化有害人道的犯罪將會被放置於國際社會之外。種族屠殺、奴役、虐待、將因為種族、宗教、哲學信仰而被迫害的難民強制遣送、為了戰爭而違反最基本的國際上有共識的人道原則或是暴力與攻擊的禁令或是歐洲人權公約（European Convention on the Protection of Human Rights）的絕對保障。根據目前在歐洲國家社會的普遍正義觀，以上所有這些行為違反基本的規範。國際法的強制規範如下：

- 歐洲人權公約以及1950年11月4日基本自由（Fundamental Freedoms of 4th November 1950）（在瑞士於1974年11月28日生效，SR 0.101=AS 1974 2151, 第2, 3, 4條第1, 7款及第15條第2款）
- 聯合國在1966年12月16日通過關於公民與政治權利的協定（UN Pact of 16th December 1966）（在瑞士於1992年12月18日生效，SR 0.103.2=AS 1993 750; BBI 1991 I 1189-1247; 第4條第2, 6, 7, 8款及第1,2,11,15,16款；也在1948年12月10日聯合國人權宣言【於BBI 1982 II 791-797重現】第4, 5, 6, 9, 28條）
- 聯合國於1984年12月10日的對抗反虐待與其它粗暴、不人道或羞辱對待處罰公約（the UN Convention of 10th December 1984 against Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment）（在瑞士於1987年6月26日生效，SR 0.105=AS 1987 1307; BBI 1985 III 301-314; 第2條第2, 3款及第3條）

國際社會並不是不可能進一步詳盡計畫這些基本的規定，並且成為普世接受的基準。

未成文的對修憲的重要限制

當公民創制的內容違法或不被允許時會發生什麼事？這樣情形的特有後果既不在憲法也不在立法中規範——例外是違反非強制性國際法時，此時公民創制並不能宣布為無效。瑞士憲法是否有任何修改的限制這個爭議已經持續很久。例如，有人認為瑞士的一些重要憲政體制（聯邦制、分權）不能被改變。目前為止，惟一未成文的重要限制且普遍為人所接受的是暫時不執行公民創制的可能性，有關於公民創制「軍事支出的暫時縮減（獲得新武器的備忘錄）」要求刪減支出多年過去後該公民創制才生效（BBI 1995 II 325）。

四種無效的情形

到目前為止，眾議院對四種情形宣布公民創制無效：

1. 「暫時縮減軍事開支（獲得新武器的備忘錄）」
為國會於1995年12月15日宣布無效（BBI 1995 II 325）
理由：暫時窒礙難行
眾議院聲明：BBI 1995 I 527, II 325
2. 「反物價上漲與通貨膨脹」
為國會於1977年12月16日宣布無效（BBI 1977 III 519）
理由：違反主題單一
眾議院聲明：BBI 1977 II 501
3. 「較少的軍事開支與較多投資在和平政策」
為國會於1995年6月20日宣布無效（BBI 1995 III 570）
理由：違反主題單一
眾議院聲明：BBI 1994 III 1201
4. 「為了敏感的政治庇護政策」
為國會於1996年3月14日宣布無效（BBI 1996 I 1355）
理由：違反強制性的國際規則
眾議院聲明：BBI 1994 III 1486

市民直接立法的引進伴隨著以下期待與宣稱：

- 「政治權力的決定性控制與使用應該從少數人手上轉移到許多人的寬廣肩膀上」
- 「共和的生存建立在相反趨勢的持續穩定平衡上」
- 「人民應該獲得更廣泛的政治知識與意見」
- 「權威當局、政治人物與代議士應該更努力讓人民熟悉他們的想法與信念」
- 「人民將會帶著真實與清楚的需要與偏好的表達接近他們」
- 「人民的道德——精神——知識生活」應該被「深入地參與公眾福利的大議題」所刺激。
- 「我們掌握影響我們國家命運的決定；我們希望以某種方式對於這些問題有最後決定權」
- 「人民的意願及時代的精神，平凡人的理解以及政治家的偉大思想應該和平地談判與調和」
- 「人民規範的創造和諧地與代議並存」

民主革命的代言人並且在1867與1869年之間以直接民主體制取代先前在蘇黎士州的自由規則指出兩個「民主革命之心」的基本元素：

「以我們來看，（民主革命之心）包含人民能夠以憲法手段獲得自我判斷功能的尊敬，而這是民選代議士曾自大地、遲鈍地在許多場合所拒絕承認的」

「我們抗議蘇黎士人民的貶低與輕視，包括他們被宣布無能了解真正的進步與達成必要的犧牲。在這個錯誤的判斷可以看出目前運動的重要價值」

投票日之前

- 小心全民表決陷阱！
公民投票的起源很重要。一個由總統與政府將其它人摒除在外所發動的複決通常相較於憲法規定或公民啟動的複決更「不自由」及不公平。
- 民主辯論需要時間！
在投票日與宣布複決之間的時間差距本身具有關鍵性並且至少持續六個月。
- 有無經費很重要！
如果沒有宣傳期間的完全經費透明，不平等和不公平的過程可能會佔上風。揭示的規則極端重要，花費限制與國家補貼也很有幫助。
- 宣傳需要方向！
公平的媒體資源（最重要的公共與電子的）以及平衡的資訊散布（例如給所有選民的複決小冊）是公正複決的關鍵面向。一個獨立的機關應該監督這些。

投票日

- 避免複決設在選舉投票日！
將複決與選舉投票日放在同一天容易將政黨政治與議題政治相混。這個情形應該絕對要避免，特別是還不熟悉複決的國家。
- 擴充投票「日」到一個「期間」！
既然複決是一個包含許多時期的過程，投票時程應該長於一個單一日。爲了要盡可能容易地完成參與，公民應該能在超過兩週的時間內到投票所或以通訊投票。
- 保持秘密！
在投票期間，每個人有權自由地表達。這意謂絕對的秘密與沒有任何指示。

投票日之後

- 避免不必要與特殊的多數限制
一個民主的決策是根據簡單多數。超過合格選民25%門檻的投票率容易引起杯葛的策略。
- 無效力的決定是沒有決定！
在許多國家，公民投票的結果是無效力的。這本身是民主的矛盾，並且會創造不確定與不公平的過程。國會與政府在結果實行的角色應該受限。複決決定只有被另一個複決所改變。
- 確保一個自由與公平的複決後時期！
有司法在場的守護是很關鍵的。比方說，每一個公民應該有機會在法院訴願反對一個複決。

資料來源：

引用自藍伯特（溫特圖爾），格呂利安（伯恩）並翻譯在安竹利斯·葛羅斯 / 布魯諾·考夫曼：歐洲創制複決中心有關市民立法的國家索引（阿姆斯特丹 2002）。

爲了研究直接民主是否導致政治過程的任何改變，一個很自然的起點是觀察公共支持與稅收。許多政府的首要活動是財政決策，而政策優先順序很大程度上在預算過程中形成。在一個於1990年所進行的132個大型瑞士鄉鎮樣本中，作者們重覆檢討預算赤字方面的強制複決。在預算必須被公民所批准的城市，支出與稅收平均而言比其它城市低於20%，而公債大概少了30%。

純粹的代議政治比較無效率

在不同的制度安排下的公共費用的成本效益可以就單一公共財直接研究。在一個廢棄物的案例研究（Pommerchne 1990），發現這個服務在有著廣泛直接民主參與且找私人公司提供該服務的鄉鎮，成本較低。如果由市政當局而非私人公司提供該服務，成本大約高了10%。在有代議政治（相對於直接民主）的市政當局，效率約損失20%。廢棄物的平均成本在倚賴代議政治的市政府是最高的，政府所做的廢棄物服務也是如此（大概比最有效率的地方高30%）。

公共服務有效率的內情來自將瑞士各州財政複決與經濟表現連結的一項研究（Feld and Savioz 1997）。在1984與1993年間，一個新古典生產功能被評估，包括在各個部門的員工的數目、州政府的教育支出和補助、以及在建築物與工程上的投資資本。生產功能已被延伸到一個虛擬變數，州做爲一個在地方財政問題具有直接民主參與權。全部的生產力，以州的每人GDP爲測量，在有直接民主的州估計約5%高於其他沒有這個設計的州。

根據一個總體成長的方程式，Blomberg等（2004）分析公共資本（電力、道路、教育等等）有多少程度被有生產力的提供以及是否在公民創制與非公民創制的州之間有所不同。根據在1969與1986之間，美國48州的生產毛額、私人與公共的資本、就業與人口的資料，他們發現非公民創制的州在提供有生產力的資本服務與有公民創制的州相比大概只有82%有效率，也就是比公民沒有任何可能發動公民創制的州，大約20%的政府支出被浪費，相對於已經有該機制的州。

公民創制權減少腐敗

公共職位因為私人所得而被誤用可從記者對公共貪污的感受的調查測量。除了一些控制變數之後，研究發現選民公民創制對貪污的感受有統計上的明顯作用。在有公民創制的州，貪污比沒有公民創制的州來的低，而且發動公民創制連署門檻越低的州，效果越明顯。

在一個對1990年代的瑞士的研究，分析直接民主參與權對於人民所報告的生活滿意度的效果（Frey and Stutzer 2002）。調查答案來自六千個以上的訪問。個人效用的替代測量是根據以下的問題：「整體而言，您有多滿意目前的生活？」人們以一個0代表完全不滿意到10代表完全滿意的尺度回答。

個人政治參與的制度權利是以州的層級加以測量，所以有相當的變異性。一個粗略的指標測量各州不同的防止公民進入政治程序的障礙對公民創制與複決。主要的結果是在直接民主與民眾主觀的福利有相當正面的相關。

資料來源：Stutzer, Alois/布魯諾·弗瑞 S.: *Direct Democracy: designing a living constitution* (Zurich 2003)

進一步的閱讀：

- Pommerehne, Werner W.: *The Empirical Relevance of Comparative Institutional Analysis*. *European Economic Review* 1990, 34(2-3): 458-469.
- Feld, Lars P. / Savioz, Marcel R.: *Direct Democracy Matters for Economic Performance: An Empirical Investigation*, *Kyklos* 1997, 50(4): 507-538.
- Blomberg, S. Brock / Hess, Gregory D. / Weerapana, Akila: *The Impact of Voter Initiatives on Economic Activity*. *European Journal of Political Economy* 2004.
- 布魯諾·弗瑞 S. / Stutzer, Alois: *Happiness and Economics. How the Economy and Institutions Affect Human Well-Being* (Princeton 2002).

民主程序的要求非常高。唯有當一些民主條件達到時它們才能發揮功能。這些條件包括：

- 一個能發揮功能的媒體與公共空間
- 一個依法行政、憲政與基本人權保障的國家
- 除了人民與有內在的民主原則組織的民主教育
- 民主的制度化自我批判
- 民主的研究與發展

民主程序只有當這些程序已完善設計與實施而且他們敏銳地配合才會有用。同樣的條件與標準也應用在直接民主，這個事實簿的焦點所集中的。

直接民主的工具的有效性建立在他們的設計。但是設計良好的直接民主程序的出現並不會本身保證他們經常被使用。直接民主工具的使用頻率也依賴其他的原因——例如社會的組成（多多少少複雜、多多少少充滿衝突）——以及問題與衝突在一個社會被處理的方式。比較瑞士各州的直接民主顯示設計良好的直接民主程序被使用在複雜、衝突不斷的社會多於小而單純的社會〔比較Vatter, Adrian: Kantonale Demokratien im Vergleich (Opladen 2002)〕。

形成直接民主程序的重要面向

1 連署的數目

問題 爲了舉行一個公民投票，需要多少有效選民的連署？

經驗 國際經驗顯示高連署門檻（超過5%的有效選民）阻礙多數的個人與組織使用公民創制與複決之工具，而且非常高的阻礙（10%或更高）使這些工具不能使用。

建議 視特定的工具（例如憲法創制、授權型複決）以及政策的層次（地方、區域、國家、跨國），進入門檻不應該高於5%的有效選民。

28

歷史事實

形成直接民主程序的因素

2 收集連署所需的時間

問題	收集連署的時間需要多少？
經驗	溝通——通知、討論、學習——是直接民主的心。它無法在沒有充份時間下發生。所以收集連署的時間寬限應該反映這些。假如這個階段太短，例如只有三個月給全國的連署收集，這會阻礙重要的溝通過程。
建議	爲了發動一個全國性的公民創制，至少要12個月——最好18個月。至於授權型複決，2至4個月也許足夠，當複決議題已經在政治議程上。

3 如何尋求連署？

問題	是否有自由（不受控制）並有隨後的官方檢定的連署收集？或者參與連署必須在指定的官方地點並且 / 或是由官方監視？
經驗	不受控制的連署收集是具有爭議性的。在許多國家，官方要限制連署收集的方法，或是在連署人連署前檢查他們的資格。在奧地利，公民創制的連署只有在官方的地點舉行。在美國，在公共場所收集連署，例如郵局，事實上是不准的。
建議	一個發展良好的直接民主並不需要特別的連署收集的限制；檢查連署的合法性已經足夠。連署收集應該以鼓勵辯論與方便想參與的公民的方式進行。

4 公民創制的文字如何擬定？

問題	公民創制草案的文字是否預設特殊的法律知識，或者草案能被以清楚、普通的文字送出？
經驗	在瑞士，一個特定的公民創制草案可以平常的文字撰寫，不需要法律知識。可以選擇任何的標題，只要它不具誤導性，也不帶來混淆或是包含商業或是個人廣告。適當的當局在正式題目上協助公民創制提案者，但是不會貢獻任何內容。
建議	當局應該宣導提案者在發動公民創制時已確定後者能自由地與清楚地表達他們的政治意志，而且以每個人都能瞭解的方式。兩件事是必須的：當局並不干預內容，而且文字是清楚的、詳細的、不模稜兩可以及一致的。任何的特殊用語將是不適用的。

5 複決問題的文字如何擬定

問題 誰決定複決的文字如何擬定？是公民創制的標題或是法律的標題在問題重覆？

經驗 在瑞士，複決問題包括要送交表決的公民創制的標題或是法律的標題。

建議 方案的標題應該包含在複決問題中，因此選民正確地知道他們所投的是什麼。問題也應該以很清楚看出「同意」意謂贊成或是否決方案方式撰寫。複決問題不應該誤導性，因為這會不可能瞭解選民倒底投票目的為何。

6 內容與形式的法律要件

問題 存在什麼樣的程序以確定公民創制滿足正式的法律規定以及有關內容的規定？

經驗 公民創制文字的內容有效性能夠被下列國家機關之一檢查（國會、權威當局、法院等）。偏好那一個程序有所爭議——應該是國會或憲法法院決定公民創制的有效性。在瑞士，是國會檢查公民創制的內容是否符合規則；只有在規定的一萬個連署收集到以後它們才會如此做。在美國，這些會在連署收集前發生。程序有所不同：在佛羅里達，是州的最高法院檢查有效性，然而在奧瑞岡州是檢查長。

建議 有效性的規則（也就是，公民創制不可抵觸有拘束力的國際法；它將不會包括一些不同的議題；它必須在格式上不會模稜兩可）必須是清楚與透明的；他們能，比方說，列入在憲法中。必須執行檢查一旦公民創制發動，或是只有一旦連署收集完成。可以由憲法法庭進行，或是國家的政治機關之一——國會或是當局之一。有多大的風險存在於負責檢查公民創制的機關無法不偏不倚更多是一個政治文化的問題而且無法完全地「設計排除」。

7 與政府及國會的互動

問題 國會能辯論公民創制的主題並提出自己的建議嗎？國會有權呈現一個相對方案嗎？在公民創制的提出者與國會或政府之間的互動允許妥協與談判的空間嗎？是否有一個撤回的條文？

經驗 在加州，公民創制跳過議會而被直接送交選民。在瑞士，沒有所謂「直接公民創制」，只有「間接」公民創制，公民創制過程包括政府與議會，他們在每一個複決中表達觀點，參與公共辯論，而議會可以提出相對方案。間接公民創制因此產出更大的公共討論並且有可能創造一個政府與議會與公民創制提出者溝通的空間，達成一個可能的妥協解決方案。爲了要協助這個溝通過程，引進撤銷條款到瑞士。提出者可以撤回公民創制，比方說假如他們已經能夠與政府和議會達成一個令人滿意的妥協。

建議 直接與間接民主應該以加強彼此的方式連結。例如，這個目標可以強制議會考慮公民創制並且表達意見，以及給議會提出相對方案的方式達到。當同時有一個原始的公民創制草案與相對方案可以進行投票，選民應該可以投「贊成」票給兩個方案，此外表示他們偏愛那一個方案，如果兩個都通過的話（所謂的「雙重同意」）。撤銷條款給公民創制提出者一個撤回公民創制的機會，例如他們能與政府和議會盡力達成一個可以接受的妥協。這創造一個可以爲了有利於提出者及當局談判與妥協的操作的空間。

8 允許政府和議會表達意見及宣傳複決的時間

問題 有多少時間允許政府、議會、選民對於公民創制或複決草案辯論並且達到已深思熟慮的意見？有多少時間用來宣傳複決？

經驗 將所有政黨拉進複決，以交換觀點、對話、交涉、以及一個集體學習過程需要長時間。在設定法定的時程時這些必須要考慮進去。

建議 基本的原則是：必須要有充份的時間給公民創制與複決過程的所有階段——爲了公民創制委員會收集所需的連署，爲了政府對於草案表達意見、爲了議會辯論議題並且設法得到一個相對方案、爲了所有有關的個人與團體執行一個適當的複決宣傳。一個簡單的原則是至少留六個月給這些階段的每一個。

28

歷史事實

形成直接民主程序的因素

9 確認複決票的效力：多數決的要求與最低的投票門檻

問題 是否批准複決需要一個特別多數以及 / 或是最低的投票門檻，還是一個簡單多數即已足夠？

經驗 經常要求達到特殊的投票或是同意門檻以使得複決投票有效；儘管國會選舉沒有最低的投票要求。實際上，40%的投票門檻或更高經常導致複決無效的結果。這會給直接民主一個惡名。高門檻將使批准任何方案變得困難。

建議 高於25%的投票門檻應該避免。這樣的門檻意謂著提案會被投反對票與不投票的組合所否決；它們幫助那些拒絕參與公共民主辯論反而召來杯葛票的團體。這會提倡非民主行為。同樣適用於需要一個多數合格選民的通過門檻。

10 可以投票的議題 / 議題的排除

問題 什麼議題可以——或是不可以——以直接民主的方式決定？

經驗 在許多國家，重要的議題被拿開在直接民主的決策之外。這弱化直接民主的基礎。一些主題的排除經常因為特定的歷史經驗。在瑞士，沒有主題在原則上排除在直接民主的程序之外。然而，與有效力的國際法相衝突的公民創制應該被宣布無效。實際執行上，以下三個主題領域應是直接民主活動的主要焦點：1. 國家與民主的型態；2. 財政與稅務政策；3. 福利與衛生。

建議 公民應該能與他們的代議士一樣決定同樣範圍的議題。發明排除公民創制與複決的特別排除名單抵觸平等參政的民主原則。基本人權與國際法加諸在民主決策的限制平等地適用於議會與直接民主決策。

28

歷史事實

形成直接民主程序的因素

11 監督與建議 / 諮商

問題 有沒有公民創制與複決過程的監督規定？有沒有一個獨立的負有這個特別工作的當局？

經驗 爲了確保人民複決程序的公平與正確執行，一些國家（例如愛爾蘭與英國）已經成立複決委員會。這些委員會的責任與權力不等。在瑞士，聯邦理事處監督聯邦複決程序。理事處的「政治權利」部門「建議公民創制與複決委員會，檢查送來的連署名單與公民創制，組織聯邦複決與眾議院的選舉，以及處理有關選舉與複決的抱怨」。它也負責測試電子投票。

建議 一個複決當局或是委員會能有許多種的責任，例如建議公民創制委員會、公民創制草案的初步查核、驗證連署、監督複決宣傳（包括檢查公正公平性）、以及複決的監督與評估。它也擔負告知選民的工作，最低應該是複決的手冊或折頁給每一個合格選民。

12 資助與透明度

問題 政黨與團體必須揭露他們在複決活動上花了多少錢，以及錢是那裡來的嗎？沒有龐大財務資助的團體會獲得任何補助以使得複決過成更平等嗎？

經驗 金錢在複決中的重要角色經常被注意到：金錢可以是關鍵因素之一。

建議 透明化（例如補助來源的資訊）以及公平（例如財務資源的平等以及經由媒體與廣告接觸到大眾的管道）對於確保政治意志的真實民主形成是很重要的。例如，公民創制與複決的提出者可以得到一部份的支出補助，一旦規定的連署人數已經收集到，而且複決日期已經訂好。

原則

居在或是留在海外的而且有權投票的瑞士人，應該能參與全國層次的複決與選舉，以及連署公民創制及複決（BPRAS第三條第一款：針對居在或是留在海外的瑞士公民的政治權利的聯邦法律¹）。他們有權不僅參與眾議院的選舉（主動投票權），而且可被選為眾議院、聯邦政府或是聯邦法院（被動投票權）。然而，他們得參與聯邦議會的選舉假如他們所屬的州的法律為居在或是留在海外的瑞士公民提供投票權利。在瑞士聯邦系統，居在或是留在海外的瑞士人並不構成一個單獨的選區²；他們選擇一個鄉鎮做為他們的「投票鄉鎮」（可以他們出生的鄉鎮，或是曾經住過的，BPRAS第五條第一款）。合格但放棄國籍的瑞士選民且希望行使他們的政治權利，必須將他們的意願通知他們所選的鄉鎮的瑞士辦公室。這個通知必須每四年更新一次（BPRAS第五a條）。合格居在或是留在海外的瑞士選民可以對聯邦層次的草案投票，以親自在瑞士投票鄉鎮投票或是通訊投票（BPRAS第一條）。

一些數字

在2005年底，有大概634,200瑞士公民住在海外³，其中大概有485,100有可能有投票資格，也就是年滿18歲或是不因心神喪失或精神耗弱致喪失投票資格。在2005年12月底，大概102,000人的確登記在投票鄉鎮而有投票資格。這個數字代表2.1%的所有瑞士合格選民（486萬⁴）。

居在或是留在海外的瑞士人投票行為

由ASO（海外瑞士人組織，Association of the Swiss Abroad）以及瑞士國際廣播電台（swissinfo / Swiss Radio International）在2003年執行的調查顯示居在或是留在海外的瑞士人有一個非常特別的特徵，即較不會由政治看法所定型，而是一些價值例如外表的現代感、普世主義、對改變的開放、容忍外國人以及自由市場的信念。⁵

瑞士外國人在國會中的代表性

在2003年10月19日的眾議院選舉，瑞士人民黨（SVP）在蘇黎士州提出一份海外瑞士人的候選人名單（List 31: SVP-Union of Swiss Abroad）。然而，目前為止，沒有海外候選人曾經當選為聯邦國會成員。一個原因在於瑞士海外人士的選舉潛能是分散的。因為他們沒有形成自己的選區，他們的票散布在26個州。在2004年春的選舉，從Bad Ragaz來的Beat Eberle，當時是斯得哥爾摩的軍事專員，選上在聖加倫的大議會。然而，這件事情顯示，住海外的瑞士人是可能選上的。

- 1 1975年12月19日聯邦法律（SR 161.5）針對居在或是留在海外的瑞士公民，可見於 www.admin.ch/ch/d/sr/c161_5.html。
- 2 州構成選區；比較聯邦憲法第149條第3款（SR 101）；可見 www.admin.ch/itl/rs/c101ENG.pdf。
- 3 資料來源：Federal Department of Foreign Affairs。最後查閱時間為2005年12月底。
- 4 資料來源：聯邦總理府。最後查閱時間為2005年12月底。
- 5 由GIS研究機構所執行的研究的最後報告可被下載於 www.aso.ch/pdf/ASO-bericht%20berdef.pdf。

調查一

自1848年起所有瑞士公民投票

全國性複決

日期	主題	通過				否決			
		OR	PI	CP	FR	OR	PI	CP	FR
1848.6.6	1 1848年9月12日憲法全部修改	1							
1866.1.14	2 固定比重與度量					1			
1866.1.14	3 猶太人與歸化的公民享有同樣的住宅權利	2							
1866.1.14	4 市鎮事務的投票權					2			
1866.1.14	5 與永久居民相關的課稅與民權					3			
1866.1.14	6 州事務的投票權					4			
1866.1.14	7 信仰與宗教儀式自由					5			
1866.1.14	8 排除一些處罰					6			
1866.1.14	9 保護智慧財產權					7			
1866.1.14	10 禁止賣獎券					8			
1866.5.12	11 憲法修訂					9			
1874.4.19	12 憲法修訂	3							
1875.5.23	13 公民地位及婚姻的確認與登記				1				
1875.5.23	14 投票權法案								1
1876.4.23	15 發行與兌換紙幣的聯邦法								2
1876.7.9	16 軍事服務可免稅的聯邦法								3
1877.10.21	17 勞工權益				2				
1877.10.21	18 軍事服務可免稅								4
1877.10.21	19 住民與暫時居民的政治權利及政治權利喪失法案								5
1879.1.19	20 准許阿爾卑斯山鐵路的補助				3				

調查一

自1848年起所有瑞士公民投票

全國性複決

日期	主題	通過				否決			
		OR	PI	CP	FR	OR	PI	CP	FR
1879.5.18	21 修改憲法第六十五條 (死刑)	4							
1880.10.31	22 1880年8月3日爲了修 憲的人民公民創制之 草案					10			
1882.7.30	23 保障發明專利					11			
1882.7.30	24 對抗傳染病的措施								6
1882.11.26	25 修改憲法第廿七條								7
1884.5.11	26 司法與警察聯邦組織 的聯邦指令								8
1884.5.11	27 商務旅客的執照稅								9
1884.5.11	28 補充1853年2月4日的 罪刑								10
1884.5.11	29 給予駐美瑞士大使館 約1萬瑞士法郎的花 費								11
1885.10.25	30 部份修改憲法	5							
1887.5.15	31 烈酒的聯邦法				4				
1887.7.10	32 補充1874年5月29日 憲法第六十四條	6							
1889.11.17	33 債務與破產的起訴				5				
1890.10.26	34 補充1874年5月29日 憲法使其有權立法在 健康及意外保險	7							
1891.3.15	35 政府官員及雇員無法 工作的法案								12
1891.7.5	36 修改聯邦憲法	8							
1891.10.18	37 修改聯邦憲法第卅九 條	9							

調查一

自1848年起所有瑞士公民投票

全國性複決

日期	主題	通過				否決			
		OR	PI	CP	FR	OR	PI	CP	FR
1891.10.18	38 瑞士關稅				6				
1891.12.6	39 收購瑞士中央鐵路								13
1893.8.20	40 禁止以沒有事先麻醉的宗教屠宰的人民公民創制		1						
1894.3.4	41 修改1893年12月20日的聯邦憲法使其有權擴大通過商業貿易法規的權利					12			
1894.6.3	42 保證工作權的人民公民創制						1		
1894.11.4	43 各州共享海關收入的人民公民創制						2		
1895.2.3	44 瑞士外交代表								14
1895.9.29	45 引進政府壟斷火柴事業的條文入憲法					13			
1895.11.3	46 1896.10.4					14			
1896.10.4	47 牲口買賣的保證								15
1896.10.4	48 鐵路公司的解釋				7				
1896.10.4	49 瑞士軍隊懲戒規定								16
1897.2.28	50 建立瑞士聯邦銀行								17
1897.7.11	51 修改聯邦憲法第廿四條	10							
1897.7.11	52 食物與半奢侈品及可能危害生命健康的商品的聯邦立法	11							
1898.2.20	53 國營化鐵路及瑞士國家鐵路組織				8				

調查一

自1848年起所有瑞士公民投票

全國性複決

日期	主題	通過				否決			
		OR	PI	CP	FR	OR	PI	CP	FR
1898.11.13	54 修改聯邦憲法第六十四條	12							
1898.11.13	55 修改聯邦憲法第六十四條bis	13							
1900.5.20	56 健康及意外險，包括軍人保險								18
1900.11.4	57 人民直選聯邦理事會及增加席次					3			
1900.11.4	58 眾議院選舉的比例代表制						4		
1902.11.23	59 補助公立小學	14							
1903.3.15	60 關稅				9				
1903.10.25	61 補充修改1853年2月4日的聯邦刑法								19
1903.10.25	62 眾議院的選舉按瑞士居民人口					5			
1903.10.25	63 聯邦憲法第卅二條之一的修訂					15			
1905.3.19	64 憲法第六十四條的修訂（發明權）	15							
1906.6.10	65 食品與商品買賣法				10				
1907.11.3	66 瑞士邦聯的軍隊組織				11				
1908.7.5	67 擴大聯邦憲法有權對貿易立法	16							
1908.5.7	68 禁止苦艾酒公民創制		2						
1908.10.25	69 吸納增補第廿四條之一有關開發水力與電力輸送及使用			1					

調查一

自1848年起所有瑞士公民投票

全國性複決

日期	主題	通過				否決			
		OR	PI	CP	FR	OR	PI	CP	FR
1910.10.25	70 眾議院的比例代表制 公民創制						6		
1912.2.4	71 健康與意外保險				12				
1913.5.4	72 憲法第六十九與卅一 條（對抗人畜疾病）	17							
1914.10.25	73 修改憲法第一〇三條 與第一一四條之一	18							
1914.10.25	74 制定有關收非重覆的 戰爭稅	19							
1917.5.13	75 第四十一條bis與第四 十二條進入聯邦憲法 （郵資）	20							
1918.6.2	76 引進直接聯邦稅						7		
1918.10.13	77 眾議院的比例代表制 公民創制		3						
1919.5.4	78 引進第廿四條進入聯 邦憲法（船運）	21							
1919.5.4	79 制訂憲法臨時條款以 課徵一個新的特別戰 爭稅	22							
1919.8.10	80 吸納聯邦憲法第七十 三條的過渡規則	23							
1920.3.21	81 管制工作條件								20
1920.3.21	82 禁止開設賭場的公民 創制		4						
1920.3.21	83 相對應提案						1		
1920.5.16	84 瑞士加入國際聯盟	24							
1920.10.31	85 在鐵路與其它公共運 輸的工時				13				

調查一

自1848年起所有瑞士公民投票

全國性複決

日期	主題	通過				否決			
		OR	PI	CP	FR	OR	PI	CP	FR
1921.1.30	86 引進複決對於是否條約具有無限制或是十五年以上的時效（對國際條約的複決）		5						
1921.1.30	87 廢除軍事法庭公民創制					8			
1921.5.22	88 憲法吸納第卅七條之一及第卅七條（汽車與腳踏車交通與航空）	25							
1921.5.22	89 憲法採納第卅七條（航空）	26							
1922.6.11	90 歸化公民創制					9			
1922.6.11	91 驅逐外國人公民創制					10			
1922.6.11	92 人民公民創制「公務人員可參選國民議會」					11			
1922.9.24	93 修改1853年2月4日的刑法以修補憲法秩序與內部安定的缺口並引進條件式執行刑期								21
1922.12.3	94 個人人頭稅					12			
1923.2.18	95 預防性拘留（針對瑞士公民危害國家安全）					13			

調查一

自1848年起所有瑞士公民投票

全國性複決

日期	主題	通過				否決			
		OR	PI	CP	FR	OR	PI	CP	FR
1923.2.18	96 瑞士與法國於1921年8月7日在巴黎簽訂的貿易關係與先前自由貿易區Hochsavoyen、Gex及瑞士州份之邊境交通，進行確認								22
1923.4.15	97 維持與保護人民在海關事務方面的權利						14		
1923.6.3	98 修改聯邦憲法第卅一條及第卅二條之一（酒精）					16			
1924.2.17	99 修改1914年6月18日 / 1919年6月27日的工廠法第四十一條								23
1925.5.24	100 殘障、老年喪偶及孤兒保險人民公民創制						15		
1925.10.25	101 外國人暫時與永久居留	27							
1925.12.6	102 殘障、老年喪偶及孤兒保險人民法令	28							
1926.12.5	103 納入一個新的與全國穀物供應的第廿三條之一進入聯邦憲法					17			
1927.5.15	104 有關憲法第三十條的修正案	29							
1927.5.15	105 汽車與腳踏車交通的聯邦法								24

調查一

自1848年起所有瑞士公民投票

全國性複決

日期	主題	通過				否決			
		OR	PI	CP	FR	OR	PI	CP	FR
1928.5.20	106 修正憲法第四十四條 (限制外國人數目之措施)	30							
1928.12.2	107 賭場公民創制		6						
1929.3.3	108 穀類食物的公民創制					16			
1929.3.3	109 相對提案			2					
1929.3.3	110 1902年10月10日的瑞士關稅之憲法第十四條修正案				14				
1929.5.12	111 在道路交通方面的立法權					17			
1929.5.12	112 禁止烈酒					18			
1930.4.6	113 修改聯邦憲法第卅一條及第卅二條之一及納入第卅二條之四(烈酒)	31							
1931.2.8	114 人民公民創制修改聯邦憲法第十二條(禁止宗教命令)(相對提案)			3					
1931.3.15	115 修改聯邦憲法第七十二條(國民議會選舉)	32							
1931.3.15	116 修改聯邦憲法第七十六、九十六條及第一〇五條(國民議會、聯邦委員會及聯邦總理的任期)	33							
1931.12.6	117 老年喪偶及孤兒保險人民法令								25

調查一

自1848年起所有瑞士公民投票

全國性複決

日期	主題	通過				否決			
		OR	PI	CP	FR	OR	PI	CP	FR
1931.12.6	118 煙草稅的聯邦法								26
1933.5.28	119 暫時降低聯邦雇員的薪水								27
1934.3.11	120 公共秩序的維護的聯邦法								28
1935.2.24	121 修改1907年4月12日的軍隊組織的聯邦法（重新組織訓練）				15				
1935.5.5	122 管理貨物與動物以汽車在公共道路上的運輸								29
1935.6.2	123 反制經濟危機措施						19		
1935.9.8	124 全面修改憲法公民創制						20		
1937.11.28	125 禁止共濟會公民創制						21		
1938.2.20	126 修改憲法第一〇七條及一一六條（承認羅托-羅曼語為國家語言）	34							
1938.2.20	127 緊急法與人權的維持與保護公民創制（緊急法送交可選擇複決）						22		
1938.2.20	128 私人軍火工廠公民創制						23		
1938.2.20	129 相對提案			4					
1938.7.3	130 瑞士刑責				16				
1938.11.27	131 預算的過渡順序	35							

調查一

自1848年起所有瑞士公民投票

全國性複決

日期	主題	通過				否決			
		OR	PI	CP	FR	OR	PI	CP	FR
1939.1.22	132 維持與保護公民憲法權利（憲法裁判權之延伸）公民創制						24		
1939.1.22	133 限制緊急條款之適用（相對提案）之公民創制			5					
1939.6.4	134 在憲法中增加規定與部份保證提高國防與對抗失業	36							
1939.12.3	135 聯邦雇員的服務與保險的改變條件								30
1940.12.1	136 修改第一〇三跟一〇四條於1907年5月12日的有關軍事組織的聯邦法（引進軍事訓練義務）								31
1941.3.9	137 烈酒立法的改革						25		
1942.1.25	138 人民直選聯邦委員會以及增加席次人民公民創制						26		
1942.5.3	139 重組國民議會的公民創制						27		
1944.10.29	140 不公平競爭的聯邦法				17				
1945.1.21	141 瑞士鐵路的聯邦法				18				
1945.11.25	142 爲了家庭人民公民創制（相對提案）			6					
1946.2.10	143 有關貨物交通的管制的公民創制							2	
1946.12.8	144 工作權人民公民創制						28		

調查一

自1848年起所有瑞士公民投票

全國性複決

日期	主題	通過				否決			
		OR	PI	CP	FR	OR	PI	CP	FR
1947.5.18	145 經濟改革與就業立法公民創制						29		
1947.7.6	146 聯邦憲法的經濟條文修改	37							
1947.7.6	147 老年喪偶及孤兒保險人民法令				19				
1948.3.14	148 瑞士糖業的管制								32
1949.5.22	149 有關瑞士國家銀行的憲法第卅九條之修改					18			
1949.5.22	150 補充1928年6月13日聯邦憲法在反制T. B.的措施								33
1949.9.11	151 重回直接民主公民創制（在緊急狀況的限制）		7						
1949.12.11	152 改變1927年6月30日有關聯邦雇員的雇用狀況的聯邦法				20				
1950.1.29	153 延長適用期間以及改變鼓勵建造房屋之措施								34
1950.6.4	154 聯邦預算的憲法修正					19			
1950.10.1	155 保護土地及工作而避免投機公民創制						30		
1950.3.12	156 憲法第七十二條的修改（國民議會選舉）之聯邦指令	38							
1950.3.12	157 1951-1954預算之法令	39							

調查一

自1848年起所有瑞士公民投票

全國性複決

日期	主題	通過				否決			
		OR	PI	CP	FR	OR	PI	CP	FR
1951.2.25	158 個人與貨物在公共道路之機動運輸之法令								35
1951.4.15	159 購買力與充份就業的保證公民創制					31			
1951.4.15	160 相對提案			7					
1951.7.8	161 公共事業的課稅以增益國防公民創制					32			
1952.3.2	162 延長獲得餐廳營業許可的條件的聯邦指令的適用期間								36
1952.3.30	163 鼓勵農業與輔助農民（農業法）之聯邦法				21				
1952.4.20	164 聯邦消費稅公民創制					33			
1952.5.18	165 社會進步的保護與武器補助公民創制					34			
1952.7.6	166 涵蓋在武器的支出法令					20			
1952.10.5	167 改變老年喪偶及孤兒保險人民法令中對煙草課稅的規定				22				
1952.10.5	168 在現有房屋中建造空襲避難所的法令								37
1952.11.23	169 有限的價格管制的暫時延長法令	40							
1952.11.23	170 供應全國製作麵包的穀類	41							
1953.4.19	171 郵寄服務的聯邦法之修改								38
1953.12.6	172 聯邦預算的合憲重組					21			

調查一

自1848年起所有瑞士公民投票

全國性複決

日期	主題	通過				否決			
		OR	PI	CP	FR	OR	PI	CP	FR
1953.12.6	173 補充聯邦憲法第廿四條之四有關保護水不受污染	42							
1954.6.20	174 鞋匠、髮型師、馬具商及沙發商的認證法令								39
1954.6.20	175 移居海外的瑞士傷兵的特別援助法令								40
1954.10.24	176 1955-1958預算的法令	43							
1954.12.5	177 保護水源與萊因河岸的公民創制						35		
1955.3.13	178 保護消費者與租房子的公民創制（持續價格管制）						36		
1956.3.4	179 相對提案							3	
1956.3.4	180 有限的價格管制的暫時延長法令（補充1952年9月26日的憲法）	44							
1956.5.13	181 使用水力發電的特許公民創制						37		
1956.5.13	182 藉由補貼地方木工廠的方式強化格勞邦登州的經濟								41
1956.9.30	183 全國製作麵包穀類的供應管制					22			
1956.9.30	184 國會的支出決定的公民創制（相對提案）							4	
1957.3.3	185 以第廿二條之一有關人權補充聯邦憲法					23			

調查一

自1848年起所有瑞士公民投票

全國性複決

日期	主題	通過				否決			
		OR	PI	CP	FR	OR	PI	CP	FR
1957.3.3	186 以第卅六條之一有關電視廣播補充聯邦憲法					24			
1957.11.24	187 以第廿四條有關核能與輻射保護補充聯邦憲法	45							
1957.11.24	188 暫時延長全國製作麵包穀類的供應之規定的有效期間	46							
1958.1.26	189 反對濫用經濟力的公民創制					38			
1958.5.11	190 聯邦財政的合憲重組	47							
1958.7.6	191 以第廿七條有關電影補充聯邦憲法	48							
1958.7.6	192 改善道路網（相對提案）			8					
1958.10.26	193 四十四工時公民創制					39			
1958.12.7	194 修改憲法（在溫泉與賭場賭博）	49							
1958.12.7	195 批准瑞士邦聯與義大利之間有關利用Spool河能源的協議				23				
1959.2.1	196 引進婦女投票權在全國選舉					25			
1959.5.24	197 以第廿二條之一有關人權補充聯邦憲法	50							
1960.5.29	198 延長暫時價格管制	51							

調查一

自1848年起所有瑞士公民投票

全國性複決

日期	主題	通過				否決			
		OR	PI	CP	FR	OR	PI	CP	FR
1960.12.4	199 修改對於額外經濟與財政的牛奶生產措施之法令				24				
1961.3.5	200 以第廿六條之一有關液態與天然氣油的管線補充聯邦憲法	52							
1961.3.5	201 提高燃料稅以補助汽車道路								42
1961.10.22	202 引進聯邦層次的立法公民創制					40			
1961.12.3	203 瑞士鐘錶業法令				25				
1962.4.1	204 禁止核子武器公民創制					41			
1962.5.27	205 以第廿四條之六有關自然保育補充聯邦憲法	53							
1962.5.27	206 修改國會議員的出差費與旅行花費的聯邦法								43
1962.11.4	207 根據第七十二條（國民議會選舉）修改聯邦憲法	54							
1963.5.26	208 瑞士公民決定是否瑞士軍隊應使用核子武器公民創制					42			
1963.12.8	209 持續聯邦財政措施（延長第四十一條的有效期間並降低軍隊稅）	55							

調查一

自1848年起所有瑞士公民投票

全國性複決

日期	主題	通過				否決			
		OR	PI	CP	FR	OR	PI	CP	FR
1963.12.8	210 以第廿七條之四有關教育補助補充聯邦憲法	56							
1964.2.2	211 發給普遍的稅捐特赦至1965年1月1日止					26			
1964.5.24	212 職業教育的聯邦法				26				
1964.12.6	213 延長暫時價格管制	57							
1965.2.28	214 控制通貨膨脹透過影響貨幣與資本市場的措施	58							
1965.2.28	215 控制通貨膨脹透過影響營建	59							
1965.5.16	216 修改聯邦議會有關牛奶、奶製品與可食用脂肪的法令				27				
1966.10.16	217 以第四十五條之一有關瑞士生活或海外的聯邦憲法	60							
1966.10.16	218 對抗酒精的公民創制					43			
1967.7.2	219 對抗土地投機的公民創制					44			
1968.2.18	220 普遍的稅捐特赦發放	61							
1968.5.19	221 煙草稅之聯邦法								44
1969.6.1	222 聯邦之技術大學之聯邦法								45
1969.9.14	223 以第廿二條（財產法）補充聯邦憲法	62							
1970.2.1	224 全國糖產之法令				28				

調查一

自1848年起所有瑞士公民投票

全國性複決

日期	主題	通過				否決			
		OR	PI	CP	FR	OR	PI	CP	FR
1970.6.7	225 「減少外國人數目」公民創制						45		
1970.9.27	226 以支持體操與運動的 第廿七條補充憲法	63							
1970.9.27	227 「爲了居住與更好的 家庭保護」之公民創制						46		
1970.11.25	228 修改聯邦預算的法令					27			
1971.2.7	229 引進聯邦層級的女性 投票權	64							
1971.6.6	230 以保護人民與自然環 境免於有害或厭惡的 影響之第廿四條補充 聯邦憲法	65							
1971.6.6	231 延長聯邦預算法令	66							
1972.3.5	232 鼓勵建造房屋公民創 制						47		
1972.3.5	233 相對提案			9					
1972.3.5	234 以宣告租屋契約及保 護房客措施的有效性 之第卅四條補充憲法	67							
1972.6.4	235 穩定建築市場的措施	68							
1972.6.4	236 保護瑞士貨幣的法令	69							
1972.9.24	237 「更多的武器控制及 禁止武器進口」之公 民創制						48		

調查一

自1848年起所有瑞士公民投票

全國性複決

日期	主題	通過				否決			
		OR	PI	CP	FR	OR	PI	CP	FR
1972.12.3	238 「爲了真正的老年與疾病年金」的公民創制與殘障、老年喪偶及孤兒保險之聯邦憲法修正案						49		
1972.12.3	239 相對提案			10					
1972.12.3	240 在瑞士邦聯、歐洲經濟共和體及歐盟成員國在煤與鋼鐵上面的協議	70							
1973.3.4	241 有關教育的聯邦憲法修正案之法令					28			
1973.3.4	242 補充憲法有關支持科學研究之法令	71							
1973.5.20	243 撤銷憲法第五十一與五十二條有關耶穌會與修道院的條文	72							
1973.12.2	244 監督物價的措施	73							
1973.12.2	245 銀行部門的措施（信用控制）之法令	74							
1973.12.2	246 穩固建築市場的措施之法令	75							
1973.12.2	247 限制聯邦、州與地區所得稅的折讓之法令	76							
1973.12.2	248 由動物保護的條文取代聯邦憲法第廿五條之一	77							
1974.10.20	249 「減少外國人數目」公民創制						50		
1974.12.8	250 改善聯邦經濟之法令					29			

調查一

自1848年起所有瑞士公民投票

全國性複決		通過				否決			
日期	主題	OR	PI	CP	FR	OR	PI	CP	FR
1974.12.8	251 加重支出上的決定之法令	78							
1974.12.8	252 「社會健康保險」公民創制						51		
1974.12.8	253 相對提案							5	
1975.3.2	254 有關經濟的憲法條文之法令					30			
1975.6.8	255 保護貨幣之法令（修正1974年6月28日）	79							
1975.6.8	256 全國高速公路之財務補助之法令				29				
1975.6.8	257 一般關稅之改變的法令								46
1975.6.8	258 自1976年起提高所得稅之法令	80							
1975.6.8	259 加重支出上的決定之法令	81							
1975.12.7	260 修正聯邦憲法（居住與社會救助之自由）	82							
1975.12.7	261 聯邦憲法修正案（水資源）之法令	83							
1975.12.7	262 農產品進出口之聯邦法				30				
1976.3.21	263 「工人參與決策」公民創制						52		
1976.3.21	264 相對提案							6	
1976.3.21	265 「稅的改革（更公平的稅與廢除稅之特權）」公民創制						53		

調查一

自1848年起所有瑞士公民投票

全國性複決

日期	主題	通過				否決			
		OR	PI	CP	FR	OR	PI	CP	FR
1976.6.13	266 空間規畫之聯邦法								47
1976.6.13	267 瑞士與國際開發署有關2億法郎借貸之協議								48
1976.6.13	268 改良失業救助之法令	84							
1976.9.26	269 聯邦憲法有關廣電之條文				31				
1976.9.26	270 「聯邦的汽機車與腳踏車之第三人保險」公民創制					54			
1976.12.6	271 金融與信用政策之法令	85							
1976.12.5	272 物價監督之法令	86							
1976.12.5	273 「一週工時降到四十小時」公民創制					55			
1977.3.13	274 「減少外國人數目」公民創制（第四次）					56			
1977.3.13	275 「限制外國人歸化」公民創制					57			
1977.3.13	276 「在國際合約上的複決的重新組合」公民創制					58			
1977.3.13	277 相對提案			11					
1977.6.12	278 加值稅改良與聯邦直接課稅之法令					32			
1977.6.12	279 稅的協調之法令	87							
1977.9.25	280 「爲了有效地保護房客」公民創制					59			
1977.9.25	281 相對提案							7	

調查一

自1848年起所有瑞士公民投票

全國性複決

日期	主題	通過				否決			
		OR	PI	CP	FR	OR	PI	CP	FR
1977.9.25	282 「反制來自汽機車的空氣污染」公民創制（Albatross公民創制）						60		
1977.9.25	283 提高複決之連署門檻（憲法第八十九與八十九條之一）	88							
1977.9.25	284 提高憲法公民創制之連署門檻（憲法第一二〇與一二一條）	89							
1977.9.25	285 「墮胎歧視」公民創制						61		
1977.12.4	286 「高收入的較高課稅」公民創制						62		
1977.12.4	287 政治權利的聯邦法				31				
1977.12.4	288 引入公務為服兵役之替代之法令					33			
1977.12.4	289 平衡國家預算之措施				32				
1978.2.26	290 「強化國會與人民參與在興建高速公路的決策」公民創制						63		
1978.2.26	291 殘障、老年喪偶及孤兒保險之聯邦法、1977年6月24日之修正案（第九次修改）				33				
1978.2.26	292 「降低退休年齡」公民創制						64		
1978.2.26	293 經濟政策之聯邦憲法條文之法令	90							
1978.5.26	294 夏季時間之法律								49

調查一

自1848年起所有瑞士公民投票

全國性複決

日期	主題	通過				否決			
		OR	PI	CP	FR	OR	PI	CP	FR
1978.5.28	295 關稅之法，1977年10月7日之修正案				34				
1978.5.28	296 保護懷孕以及視墮胎為可罰的攻擊之聯邦法								50
1978.5.28	297 補助高等教育與研究之聯邦法								51
1978.5.28	298 「一年十二個沒有汽機車的星期日」公民創制					65			
1978.9.24	299 創立侏羅州的法令（聯邦憲法第一條與第八十條）	91							
1978.12.3	300 1977牛奶供應之法令				35				
1978.12.3	301 保護動物之聯邦法				36				
1978.12.3	302 提供安全警察的聯邦義務之法律								52
1978.12.3	303 職業教育的聯邦法				37				
1979.2.18	304 降低投票年齡至十八歲的法令					34			
1979.2.18	305 「鼓勵步道與小徑」公民創制之法令（相對提案）			12					
1979.2.18	306 「禁止烈酒與煙草廣告」公民創制					66			
1979.2.18	307 「維持與保護人民權利與安全當建造與運轉核子電廠」公民創制					67			

調查一

自1848年起所有瑞士公民投票

全國性複決

日期	主題	通過				否決			
		OR	PI	CP	FR	OR	PI	CP	FR
1979.5.20	308 加值稅改良與直接聯邦稅之法令					35			
1979.5.20	309 原子能之聯邦法				38				
1980.3.2	310 「政教完全分離」公民創制					68			
1980.3.2	311 全國供給的安排的改良之法令	92							
1980.3.2	312 聯邦交通法、1980年3月21日之修正案（強迫安全帶與安全帽）				39				
1980.11.30	313 撤掉銀行印花稅所帶來的州的盈餘之法令	93							
1980.11.30	314 重新分配聯邦的酒精盈收從烈酒稅之中	94							
1980.11.30	315 麵包用穀物的全國性管制之改革	95							
1981.4.5	316 「對外國居民的新的友善政策」公民創制					69			
1981.6.14	317 「男女平等」公民創制之法令（相對提案）			13					
1981.6.14	318 「消費者權利保護」公民創制之法令（相對提案）			14					
1981.11.29	319 預算延續與改進聯邦財政之法令	96							
1982.6.6	320 外國人法律（AuG）								53

調查一

自1848年起所有瑞士公民投票

全國性複決

日期	主題	通過				否決			
		OR	PI	CP	FR	OR	PI	CP	FR
1982.6.6	321 瑞士刑罰，1981年10月9日修正案				40				
1982.11.28	322 「避免錯誤價格」公民創制		8						
1982.11.28	323 相對提案						8		
1983.2.27	324 燃料稅的改革之法令	97							
1983.2.27	325 能源政策的憲法條文					36			
1983.12.4	326 在聯邦憲法中的國籍改變之法令	98							
1983.12.4	327 在一些案例中減輕歸化的法令					37			
1984.2.26	328 提高重型機車稅的法令	99							
1984.2.26	329 道路過路費之法令	100							
1984.2.26	330 「根據實際的社會參與之社區服務」公民創制						70		
1984.5.20	331 「反制濫用銀行保密與銀行權力」公民創制						71		
1984.5.20	332 「反制售出土地給外國人」公民創制						72		
1984.9.23	333 「爲了沒有新核能電場的未來」公民創制						73		
1984.9.23	334 「爲了一個安全、經濟與環境的友善能源政策」公民創制						74		
1984.12.2	335 「有效的保護祖國」公民創制						75		

調查一

自1848年起所有瑞士公民投票

全國性複決

日期	主題	通過				否決			
		OR	PI	CP	FR	OR	PI	CP	FR
1984.12.2	336 有關廣電的憲法條文的法令	101							
1984.12.2	337 「補償暴力攻擊的受害者」公民創制（相對提案）			15					
1985.3.10	338 終止聯邦的初等學校補助之法令	102							
1985.3.10	339 終止聯邦的公共衛生補助之法令	103							
1985.3.10	340 教育補助之法令					38			
1985.3.10	341 「延長給薪假期」的公民創制						76		
1985.6.9	342 「生命權」公民創制						77		
1985.6.9	343 暫停州從印花稅得到盈餘之法令	104							
1985.6.9	344 重新分配從烈酒稅得到的收入之法令	105							
1985.6.9	345 取消自己自足的麵包製作穀類的補助之法令	106							
1985.9.22	346 「標準化各州的學年開始時間」公民創制（相對提案）		16						
1985.9.22	347 中小型公司應付革新相關的風險的保險之法令								54
1985.9.22	348 瑞士民法，1984年10月5日的修正案（婚姻與繼承法）				41				

調查一

自1848年起所有瑞士公民投票

全國性複決

日期	主題	通過				否決			
		OR	PI	CP	FR	OR	PI	CP	FR
1985.12.1	349					78			
1986.3.16	350 瑞士加入聯合國之法令					39			
1986.9.28	351 「文化創始」公民創制					79			
1986.9.28	352 相對提案						9		
1986.9.28	353 「爲了保證職業教育訓練」公民創制					80			
1986.9.28	354 私製糖的法令，1985年6月21日修正案								55
1986.12.7	355 「房客的保護」公民創制（相對提案）			17					
1986.12.7	356 「公平的大卡車課稅」公民創制					81			
1987.4.5	357 政治庇護法，1986年6月20日修正案				42				
1987.4.5	358 外國人居留，1986年6月20日之修正				43				
1987.4.5	359 「對軍費支出之複決」公民創制（武器）					82			
1987.4.5	360 有相對提案的公民創制的複決程序	107							
1987.12.6	361 「2000年鐵路」計畫之聯邦指令				44				
1987.12.6	362 「保護摩爾地之羅騰屯創制案」		9						

調查一

自1848年起所有瑞士公民投票

全國性複決

日期	主題	通過				否決			
		OR	PI	CP	FR	OR	PI	CP	FR
1987.12.6	363 有關健康保險的聯邦法，1987年3月20日修正案								56
1988.6.12	364 協調交通政策的憲法基礎的聯邦指令					40			
1988.6.12	365 「男性退休年齡降到62歲，女性降到60歲」公民創制						83		
1988.12.4	366 「反對土地炒作的城鄉公民創制」公民創制						84		
1988.12.4	367 「減少工時」的公民創制						85		
1988.12.4	368 「限制移民」公民創制						86		
1989.6.4	369 「爲了生態農業——反動物工廠（小規模農民公民創制）」公民創制						87		
1989.11.26	370 「廢除瑞士軍隊以及完整和平政策」公民創制						88		
1989.11.26	371 「速限時速130與100公里」公民創制						89		
1990.4.1	372 「不再有水泥——限制建新道路」公民創制						90		
1990.4.1	373 「在Murten與Yverdon之間的無汽機車道路區」公民創制						91		

調查一

自1848年起所有瑞士公民投票

全國性複決

日期	主題	通過				否決			
		OR	PI	CP	FR	OR	PI	CP	FR
1990.4.1	374 「在Knonau的無汽機車道路區」公民創制					92			
1990.4.1	375 「在Beil與Solothurn / Zuchwi之間的無汽機車道路區」公民創制					93			
1990.4.1	376 釀酒的聯邦聯邦指令								57
1990.4.1	377 司法組織的聯邦法，1989年6月23日的修正案								58
1990.9.23	378 「停止使用核能」公民創制					94			
1990.9.23	379 「暫停興建核能電廠」公民創制		10						
1990.9.23	380 能源政策的憲法條文的聯邦指令	108							
1990.9.23	381 道路交通的聯邦法，1989年10月6日修正案				45				
1991.3.3	382 降低投票年齡到18歲	109							
1991.3.3	383 「鼓勵公共運輸」的公民創制					95			
1991.6.2	384 聯邦財政的改革之聯邦聯邦指令					41			
1991.6.2	385 1990年10月5日軍事刑罰的修正				46				
1992.2.16	386 「爲了可負擔的醫療保險」公民創制					96			

調查一

自1848年起所有瑞士公民投票

全國性複決

日期	主題	通過				否決			
		OR	PI	CP	FR	OR	PI	CP	FR
1992.2.16	387 「爲了漸進但是極端的減少動物實驗（終止動物實驗）」公民創制						97		
1992.5.17	388 瑞士加入布瑞頓森林機構（國際貨幣基金會與世界銀行）之聯邦行政法令				47				
1992.5.17	389 管控瑞士參與布瑞頓森林機構的聯邦法				48				
1992.5.17	390 水源保護的聯邦法				49				
1992.5.17	391 對於「反濫用重製與基因在人體」之公民創制（相對提案）			18					
1992.5.17	392 引進文官給良心的反對者之聯邦指令	110							
1992.5.17	393 瑞士刑法與軍事刑法，1991年6月21日修正案（相對提案）				50				
1992.5.17	394 「拯救我們的湖及河流」公民創制						98		
1992.9.27	395 興建瑞士的跨阿爾卑斯山鐵路之聯邦指令				51				
1992.9.27	396 有關聯邦議會的內規的聯邦法，及法律的格式、宣布與生效，1991年10月4日的修正案				52				

調查一

自1848年起所有瑞士公民投票

全國性複決

日期	主題	通過				否決			
		OR	PI	CP	FR	OR	PI	CP	FR
1992.9.27	397 有關印花稅的聯邦法，1991年10月4日的修正案				53				
1992.9.27	398 農夫的農地法之法律				54				
1992.9.27	399 國會議員的每日出差費以及對於議會團體的捐獻的聯邦法，1991年10月4日的修正案								59
1992.9.27	400 給予國會議員及團體的基礎配備的捐獻								60
1992.12.6	401 歐洲經濟區域的行政法令					42			
1993.3.7	402 提高1992年10月9日的燃料稅的法律				55				
1993.3.7	403 撤銷禁止賭場賭博的禁令的聯邦指令	111							
1993.3.7	404 「廢除動物實驗」公民創制						11		
1993.6.6	405 「40個軍隊訓練營已足夠——同時保護軍隊的環境」公民創制						100		
1993.6.6	406 「瑞士沒有新的戰鬥機」公民創制						101		
1993.9.26	407 反濫用武器的行政法令	112							
1993.9.26	408 Laufen從伯恩州移轉到巴塞爾市的聯邦指令	113							

調查一

自1848年起所有瑞士公民投票

全國性複決

日期	主題	通過				否決			
		OR	PI	CP	FR	OR	PI	CP	FR
1993.9.26	409 「訂8月1日為聯邦的 休假日」公民創制		11						
1993.9.26	410 暫時的對抗健康保險 的成本上升的措施				56				
1993.9.26	411 失業保險的措施之聯 邦指令				57				
1993.11.28	412 聯邦財政的組織的聯 邦指令	114							
1993.11.28	413 增加聯邦盈餘的聯邦 指令	115							
1993.11.28	414 維持社會保險的聯邦 指令	116							
1993.11.28	415 一些消費稅的聯邦指 令	117							
1993.11.28	416 「減少酒精的問題」 公民創制					102			
1993.11.28	417 「減少香煙的問題」 公民創制					103			
1994.2.20	418 持續汽機車道路收費 的聯邦指令	118							
1994.2.20	419 持續載重車收費的聯 邦指令	119							
1994.2.20	420 引進依據引擎大小與 耗油對載重車收費的 聯邦指令	120							
1994.2.20	421 「保護阿爾卑斯區域 免於運輸交通」公民 創制		12						

調查一

自1848年起所有瑞士公民投票

全國性複決

日期	主題	通過				否決			
		OR	PI	CP	FR	OR	PI	CP	FR
1994.2.20	422 空中交通法，1999年6月18日修正案				58				
1994.6.12	423 有關支持文化的聯邦憲法第廿七條之聯邦指令					43			
1994.6.12	424 改善憲法中的歸化條文（使年輕外國人更容易歸化）					44			
1994.6.12	425 瑞士軍隊使用在維和任務的聯邦法								61
1994.9.25	426 停止補助家庭烘焙麵包用穀物	121							
1994.9.25	427 瑞士刑法與軍事刑法，1993年6月18日修正案				59				
1994.12.4	428 健康保險之聯邦法				60				
1994.12.4	429 「良好健康保險」公民創制					104			
1994.12.4	430 有關外國人相關法律的強制規定				61				
1993.3.12	431 「爲了環境正義與有效農業」的公民創制						10		
1993.3.12	432 1988年的牛奶生產，1994年3月18日的修正案								62
1993.3.12	433 農業法，1993年10月8日的修正案								63
1993.3.12	434 控制支出的聯邦指令	122							

調查一

自1848年起所有瑞士公民投票

全國性複決

日期	主題	通過				否決			
		OR	PI	CP	FR	OR	PI	CP	FR
1995.6.25	435 有關殘障、老年喪偶及孤兒保險之聯邦法律，1994年10月7日修正案				62				
1995.6.25	436 「擴大殘障、老年喪偶及孤兒保險」公民創制					105			
1995.6.25	437 住在國外的人民獲得不動產的聯邦法律，1994年10月7日修正案								64
1996.3.10	438 改善聯邦憲法中的語言條款（第一一六條）	123							
1996.3.10	439 將伯恩的維勒拉移交給侏羅州的聯邦指令	124							
1996.3.10	440 撤銷州對於個人擁有武器的權限之聯邦指令					45			
1996.3.10	441 寬恕購買蒸餾設備與沒收產品的規定之聯邦指令	125							
1996.3.10	442 有關聯邦補助停車場的聯邦指令	126							
1996.9.6	443 1995年12月21日眾議院對「農民與消費者——爲了自然和諧的農業」公民創制的相對提案			19					
1996.9.6	444 1995年10月6日的政府組織的法律								65

調查一

自1848年起所有瑞士公民投票

全國性複決

日期	主題	通過				否決			
		OR	PI	CP	FR	OR	PI	CP	FR
1996.12.1	445 「反非法移民」的公民創制之聯邦指令					106			
1996.12.1	446 有關在工業、貿易、商業的勞工，1996年3月22日的修正案								66
1997.6.8	447 「加入歐盟的談判：讓人民決定」公民創制					107			
1997.6.8	448 「限制戰爭物資的出口」公民創制					108			
1997.6.8	449 聯邦壟斷彈藥的製造與販賣的聯邦指令	127							
1997.9.28	450 1996年12月13日的有關失業保險的補助的聯邦指令								67
1997.9.28	451 「年青人不染毒」公民創制的聯邦指令					109			
1998.6.7	452 平衡預算的措施的聯邦指令	128							
1998.6.7	453 「保護生命與環境免於基因操控（基因保護公民創制）」公民創制					110			
1998.6.7	454 「沒有警察的瑞士」公民創制					111			
1998.9.27	455 有關重型貨車稅的引擎尺寸的聯邦法				63				
1998.9.27	456 「便宜食品與生態農業」的公民創制					112			

調查一

自1848年起所有瑞士公民投票

全國性複決

日期	主題	通過				否決			
		OR	PI	CP	FR	OR	PI	CP	FR
1998.9.27	457 「第十次老年保險的修改而不提高退休年齡」公民創制						113		
1998.11.29	458 公共運輸基礎計畫的建設與財務的聯邦指令	129							
1998.11.29	459 有關穀類的新憲法條文	130							
1998.11.29	460 「一個有意義的藥物政策」公民創制						114		
1998.11.29	461 有關工業、貿易與商業的就業的聯邦法				64				
1999.2.7	462 改變有資格參選國民會議的條件之聯邦指令	131							
1999.2.7	463 有關醫學移植的憲法條文的聯邦指令	132							
1999.2.7	464 「房屋所有權」的公民創制						115		
1999.2.7	465 空間規畫的聯邦法，1998年3月20日的修正案				65				
1999.4.18	466 新聯邦憲法的聯邦指令	133							
1999.6.13	467 政治庇護法 (AsylG)				66				
1999.6.13	468 與政治庇護與外國人的緊急措施之聯邦指令				67				

調查一

自1848年起所有瑞士公民投票

全國性複決

日期	主題	通過				否決			
		OR	PI	CP	FR	OR	PI	CP	FR
1999.6.13	469 由醫生開的海洛因處方的聯邦指令				68				
1999.6.13	470 殘障保險的聯邦法								68
1999.6.13	471 有子女婦人的保險的聯邦法								69
2000.3.12	472 司法改革的聯邦指令	134							
2000.3.12	473 「加速直接民主」（藉著縮短處理公民提案並呈現為一個詳細計畫的時間）公民創制					116			
2000.3.12	474 「婦女在聯邦當局的公平代表比例」公民創制					117			
2000.3.12	475 「保護生命與環境免於基因操控（基因保護公民創制）」公民創制					118			
2000.3.12	476 「減半機動車輛的交通以保存並改善生活空間」公民創制（交通減半公民創制）					119			
2000.5.21	477 批准瑞士及歐盟成員國的部份協議的聯邦指令					69			
2000.9.24	478 「爲了太陽能」公民創制					120			
2000.9.24	479 相對提案「聯邦憲法條文有關鼓勵可更新的能源的徵稅」							11	

調查一

自1848年起所有瑞士公民投票

全國性複決

日期	主題	通過				否決			
		OR	PI	CP	FR	OR	PI	CP	FR
2000.9.24	480 有關環境能源稅的的憲法條文（相對提案對已撤除的「能源保護公民創制」）							12	
2000.9.24	481 「移民管制」公民創制						121		
2000.9.24	482 「經由複決與相對提案增加公民權利（建設性複決）」						122		
2000.11.26	483 「為了一個更有彈性的老年喪偶及孤兒保險——反制提高女性的退休年齡」公民創制						123		
2000.11.26	484 「為了男性與女性一個有彈性的退休年齡從62歲起」公民創制						124		
2000.11.26	485 「減少軍隊與國防支出——為了更多和平與有前瞻的工作」（重分配公民創制）						125		
2000.11.26	486 「較低的醫院費用」公民創制						126		
2000.11.26	487 聯邦雇員的法律				70				
2001.3.4	488 「接受歐洲」公民創制						127		
2001.3.4	489 「較便宜的醫藥」公民創制						128		

調查一

自1848年起所有瑞士公民投票

全國性複決

日期	主題	通過				否決			
		OR	PI	CP	FR	OR	PI	CP	FR
2001.3.4	490 「爲了在一些已建好的區域有較好的交通安全基於30公里的速限」公民創制（爲了所有人的道路）						129		
2001.6.10	491 聯邦法2000年10月6日有關軍隊與軍事當局的修正案（武器）				71				
2001.6.10	492 聯邦法2000年10月6日有關軍隊與軍事當局的修正案（訓練）				72				
2001.6.10	493 2000年12月15日的聯邦指令有關創造新的主教住所的許可	135							
2001.12.2	494 減少債務的聯邦指令	136							
2001.12.2	495 「爲了保證老年、喪偶及孤兒保險——對能源課稅而非工作」公民創制						130		
2001.12.2	496 「爲了可靠的安全政策以及沒有軍隊的瑞士」公民創制						131		
2001.12.2	497 「團結創造安全：爲了一個志願的公民和平服務」（CPS）						132		
2001.12.2	498 「爲了人頭稅」公民創制						133		
2002.3.3	499 「爲了瑞士的聯合國會員」（UN）公民創制		13						

調查一

自1848年起所有瑞士公民投票

全國性複決

日期	主題	通過				否決			
		OR	PI	CP	FR	OR	PI	CP	FR
2002.3.3	500 「爲了較短的工時」公民創制						134		
2002.6.2	501 瑞士刑法修正案（懷孕的終止）				73				
2002.6.2	502 「爲了母親與子女——保護未出生的孩子與協助有需要的母親」公民創制						135		
2002.9.22	503 有關「老年、喪偶及孤兒保險基金的黃金儲備（黃金公民創制）」的聯邦指令及相對提案「黃金爲了退休金基金、州與基金會」公民創制的聯邦指令							13	
2002.9.22	504 相對提案（黃金爲了退休金基金、州與基金會）						136		
2002.9.22	505 有關電力市場的聯邦法								70
2002.11.24	506 「反濫用庇護權力」公民創制						137		
2002.11.24	507 聯邦修正案有關強制的失業保險以及破產補償				74				
2003.2.9	508 公民權利的修正的聯邦指令	137							
2003.2.9	509 有關調整州對於醫院支出的補助的聯邦指令				75				

調查一

自1848年起所有瑞士公民投票

全國性複決

日期	主題	通過				否決			
		OR	PI	CP	FR	OR	PI	CP	FR
2003.5.18	510 有關軍隊與軍事機關的聯邦法之修正				76				
2003.5.18	511 公民保護的聯邦法				77				
2003.5.18	512 「租屋人的公平租金」公民創制							138	
2003.5.18	513 「每一季的一個無汽車周日——一個四年的嘗試」公民創制（周日公民創制）							139	
2003.5.18	514 「健康保險必須負擔得起」公民創制（健康公民創制）							140	
2003.5.18	515 「殘障人士的平權」公民創制							141	
2003.5.18	516 「非核能源——能源政策的改變以及漸進的不再委託製作核能電廠」公民創制（非核能源）							142	
2003.5.18	517 「延期——在核能電廠建設延期以及核能風險的限制」公民創制							143	
2003.5.18	518 「爲了足夠的職業訓練」（學徒公民創制）							144	
2004.2.8	519 2003年10月3日聯邦會議對「安全、有效率汽機車道」公民創制的相對提案								14

調查一

自1848年起所有瑞士公民投票

全國性複決

日期	主題	通過				否決			
		OR	PI	CP	FR	OR	PI	CP	FR
2004.2.8	520 2002年12月13日有關租金法律的修正案								71
2004.2.8	521 「性或暴力犯罪並被判斷為高度危險與無法治療的加害者的終生囚禁」公民創制		14						
2004.5.16	522 2003年10月3日對有關老年、鰥寡、孤兒保險的聯邦法之修正案（第十一次修正案）								72
2004.5.16	523 2003年10月3日對有關補助老年、鰥寡、孤兒、殘帳保險而提高加值稅的聯邦指令					46			
2004.5.16	524 2003年6月20日對影響已婚者之私人住宅及印花稅的課稅措施之修正案								73
2004.9.26	525 2003年10月3日有關歸化的適合行為以及年輕、第二代外國人的簡易歸化的聯邦指令					47			
2004.9.26	526 2003年10月3日對有關第三代外國人取得公民權的的聯邦指令					48			
2004.9.26	527 「人人的郵政服務」公民創制						145		

調查一

自1848年起所有瑞士公民投票

全國性複決

日期	主題	通過				否決			
		OR	PI	CP	FR	OR	PI	CP	FR
2004.9.26	528 2003年10月3日對有關在軍隊服役或提供社區服務或是人民保護而損失收入的財政補償的聯邦法之修正案				78				
2004.11.28	529 2003年10月3日有關瑞士邦聯與州之間的財政補助與費用分配的修改之聯邦指令	138							
2004.11.28	530 2004年3月19日有關聯邦財政的新組織的聯邦指令	139							
2004.11.28	531 2003年12月19日有關胚胎幹細胞的研究的聯邦法				79				
2005.6.5	532 2004年12月7日有關在瑞士與歐盟對於申根與都柏林協議的雙邊議定的批准與實施的聯邦指令				80				
2006.6.5	533 2004年6月18日有關同性伴侶登記的聯邦法（伴侶法）				81				
2005.9.25	534 瑞士邦聯與歐盟及其會員國之間的議定的延長有關人民自由進入到新的歐盟會員國的議定書的批准與實施，以及修改相關的措施的批准				82				

調查一

自1848年起所有瑞士公民投票

全國性複決

日期	主題	通過				否決			
		OR	PI	CP	FR	OR	PI	CP	FR
2005.11.27	535 2005年6月17日有關「爲了沒有基因改良的食物成長」的公民創制的聯邦指令		15						
2005.11.27	536 2004年10月8日的在工業、貿易與商業的聯邦法之修正案（勞工法）				83				
2006.5.21	537 2005年12月16日的有關聯邦憲法中的教育條文的修改的聯邦指令	140							
2006.9.24	538 「補助老年、鰥寡、孤兒、殘帳保險基金的收益」公民創制								
2006.9.24	539 2005年12月16日有關外國人的聯邦指令								
2006.9.24	540 2005年12月16日有關政治庇護法的聯邦指令								

FR = 任意性複決，CP = 相對提案，OR = 強制性複決，PI = 公民創制

調查二

三十二個歐洲國家憲法中關於直接民主程序與全民表決之規定

接下來的表格列出各國關於直接民主程序與全民表決的規定（請比較國家列表），這些規定或者規範於憲法中，或者規定於個別的複決法中（如果有複決法的話）。有一個表格整理了這三十二個國家規定的適用範圍。

從這些表格可以大略看出直接民主目前在歐洲使用的可能範圍，但沒有辦法看出這些不同的規定在實務上的真正應用情形。

直接民主程序在實際上的使用取決於一些因素——不只是個別社會中政治衝突的通常解決方式，亦即政治文化與待解決的衝突的數量——這反映了每個社會的組成（複雜性）與現在的政治型態。

直接民主能運作良好，一方面要看民主實踐的基本條件之發展程度，另一方面要看直接民主的制度設計在現實上是否真正可行。在動輒訴諸暴力以解決衝突的地方，民主無法有良好的成效。設計與執行不良的直接民主程序沒有什麼效用，甚至可能會有反效果。

就此而言，在詮釋表格所提供的資訊時，有一些必須的注意事項。我們不能總是只從憲法中蒐集直接民主程序的制度形成及細部設計，還要注意其他的法律或成文法規定。法律、成文法或指令都可能限制——或甚至廢棄——憲法規定的選項。簡言之，「就涉及眾人權利之事，務須翔實查考細節。」（漢斯-烏爾斯·威利）

從另一個角度而言，我們必須說：直接民主不管是作為一種理念，或者是作為一種實踐，都充滿了爭議，將來亦如是。贊成與反對直接民主的論戰，表現於各民主國家如何透過憲法、法律或規則將間接民主與直接民主的程序與權利予以制度化。快速地掃描過下表便可以發現，只有很少數國家的人民有直接民主權利（最重要的是公民複決與公民創制）——必須注意下表並沒有說明這些權利設計的成效。

直接民主的概念有兩種以上的詮釋可能性，因此解釋這些表格中的直接民主概念有其必要。

現代的直接民主與古典的集會民主並不相同。今日的直接民主指的是公民們有權利透過公民投票的方式，也就是說人民可以不顧政府或議會的意願，經由自己的創制或依憲法之強制規定，對實體的政治議題直接做成決

調查二

三十二個歐洲國家憲法中關於直接民主程序與全民表決之規定

定。

這個定義已經闡明了直接民主的第一個標準：直接民主決定的是實體議題，而非決定人。所以罷免權、直接選舉代表（例如市長或總統的直接選舉）並不屬於直接民主。

另一個必須被滿足的標準則可以下面的方式表示：直接民主強化公民的權能；直接民主是分享權力的程序。權力分享一般指的是依立法之規定，一定人數的公民可以不受政府或議會意願的拘束，發動直接民主程序。這個標準的意思是說，無法由公民發動，而是由當局絕對控制的公民投票程序，也必須畫出直接民主的範圍之外。依據上述的觀點，要能真正瞭解直接民主，就要區別全民表決與複決之不同。然而關於直接民主的討論通常不區別這兩者，因此造成許多混淆。

藉由以上兩個標準，即可以區別直接民主與非直接民主這兩種政治參與的方式。以下表格可以說明兩者的差別：

決定的對象 欲達成的功能	（實體）議題	人
強化公民的權能： 權力分享	由憲法規定直接民主程序 • 義務性複決 一定人數的公民有權利發動直接民主程序： • 任意性複決 • 創制 • 替代提案 直接民主程序	罷免（在代表任期屆滿前使其去職）
強化代議的權能： 一般是增強政府的權力（當局發動的全民表決—AP），有時候則是增強議會少數的權能（當局少數發動的全民表決—AP）	當局（議會）有絕對的權利可以決定是否進行直接民主程序 • 全民表決	直接選舉或間接選舉代表

正如上表所示，直接民主包含三種類型的程序：複決、創制與替代提案。每一種類型的程序又可以再區分出不同形式的程序，而這在制度設計上

調查二

三十二個歐洲國家憲法中關於直接民主程序與全民表決之規定

又可以發展出各種的制度。

下表簡要解釋直接民主程序的主要類型以及所採取的形式。下表涵蓋的範圍僅包括表列國家所採取的程序。下表並不窮盡，尚有其他形式的程序沒有列入。

複決

公民透過公民投票的方式接受或否決當局決定的權利。若由當局排他地控制是否進行公民投票程序，不是複決，而是全民表決。

義務性複決（OBLR） （由憲法發動）	讓代議民主體制中的公民回復擁有做最後決定的權利：由公民自己做重要（或最重要）的政治決定。
公民複決（POPR） （由人民發動）	一定人數的公民要求將當局所為之決定交付公民投票。公民投票得接受或否決這個決定。這個程序的功能得在議會民主體制中修正議會的決策，並制衡議會及政府。
當局發動的複決（AR） （由議會多數發動）	當局將其決定交付公民投票的權利。這僅適用於那些得為公民複決主題的決定。此程序能為主要決定帶來更大的正當性。
當局少數發動的複決（AMR） （由當局少數發動）	當局中的少數將同一當局之多數所做成的決定交付公民投票的權利。這僅適用於那些得為公民複決主題的決定。此程序號召所有選民來判斷相關議題，是一種對於當局的否決權。
公民複決之提案（PORRP）	一定人數的公民提案要求舉行公民複決的權利。

調查二

三十二個歐洲國家憲法中關於直接民主程序與全民表決之規定

創制

一定人數的公民向所有選民提出新法或法律修正案得權利，而以公民投票的方式來決定是否通過提案。

公民創制 (PopI)	公民創制的支持者可以要求對他們的提案舉行複決投票（假設他們的創制被正式採納）；他們也可以撤回創制（如果有撤回條款）。
公民提案 (PopIP) (議程創制)	公民提案是指一位以上的公民得向主管機關要求通過法律的權利；不同於公民創制，公民提案是由當局決定法律提案的後續發展。

替代提案

在創制或複決程序的情形，當局或一定人數之公民得提出替代提案的權利，此項提案應由公民表決決定之。

公民的相對提案 (POPCP)	例如在創制或複決的架構下，一定人數的公民有權形成替代提案，此替代提案應與原提案同時以公民投票決定之。
當局的相對提案 (ACP)	由當局形成的替代提案。例如，在公民創制程序的架構下，議會可以針對創制支持者所提出的提案，提出相對提案。然後兩案應交由公民投票同時決定。如果兩個提案都被採納，此時究竟應執行原提案或議會之相對提案，則應透過特別的決定性問題來決定之。

調查二

三十二個歐洲國家憲法中關於直接民主程序與全民表決之規定

國 家	OBLR	POPR	AR	AMR	POPRP	POPI	POPIP	ACP	POPCP	APL	AMPL
奧地利	● ¹⁰						●			●	●
比利時		[●] ¹								●	
保加利亞										● ²	
塞浦路斯										●	
捷克共和國	● ¹¹										
丹麥	●		●								●
愛沙尼亞	● ³									●	
芬蘭										● ⁴	
法國										● ⁵	
德國	[●]						[●]				
大不列顛										●	
希臘										●	
匈牙利		●	●		●	●	●				
冰島	[●] ⁶		●							●	
愛爾蘭	●										●
義大利	● ⁷	● ⁸		●			●				
拉脫維亞	●		●			●					
列支敦士登		●	●			●				●	
立陶宛	●	●	●			●	●				
盧森堡										●	
馬爾他	● ⁹										
荷蘭							●				
挪威										●	
波蘭							●			●	
葡萄牙					●		●			●	
羅馬尼亞			●				●			●	
瑞典										●	●
瑞士	●	●	●			●		●			
斯洛伐克	●	●	●			●					
斯洛維尼亞		●	●	●			●			●	●
西班牙	●						●			●	●
土耳其										●	

調查二

三十二個歐洲國家憲法中關於直接民主程序與全民表決之規定

- 1 2002年草案包含了諮詢性公民複決。
- 2 關於當局發動的全民表決只有包裹規定。
- 3 修正第一章與第十五章時應進行強制性公民複決。
- 4 諮詢性公民複決。
- 5 總統經政府或議會之提議，得舉行全民表決（被稱為*référéndum legislativ*），變更憲法時，亦得舉行總統發動的全民表決（被稱為*référéndum constituant*）。
- 6 憲法第六十二條之修正條文＝國教。
- 7 區域的創設或合併。
- 8 “*referendum arogativo*”（廢止型複決）。
- 9 立法機關的一般延伸。
- 10 聯邦憲法的全部修正。
- 11 加入歐盟。不論這種類型的複決是否應被歸類為全民表決的一種，都會有這樣的問題。

資料來源：

以上調查是根據芬蘭出版的「*Kohti osallistavaa demokratiaa*」（Helsinki: LIKE, 2006）一書，該書作者為羅夫·碧荷意（Rolf Buechi）。除了個別國家中所援引的來源之外，以下亦是參考資料的來源：

- Wili, Hans-Urs: *Volksrechte in den Verfassungen souveräner Staaten der Welt*（表）。
- Kaufmann, Bruno: *Initiative & Referendum Monitor 2004/5* (www.iri-europe.org)。
- C2D-Research and Documentation Centre on direct democracy (<http://c2d.unige.ch/>)。

調查二

三十二個歐洲國家憲法中關於直接民主程序與全民表決之規定

說明與簡寫

程序的種類	程序的形式		制度的形式
複決	OBLR	義務性複決	
	POPR	公民複決	
	AR	當局發動的複決	
	AMR	當局少數發動的複決	
	POPRP	公民複決提案 IN=公民；Ex=當局	
創制	POPI	公民創制	
	POPIP	公民提案（議程創制） IN=公民；EX=當局	
替代提案	POPCP	公民的相對提案	
	ACP	當局的相對提案	
全民表決	APL	當局發動的全民表決	
	AMPL	當局少數發動的全民表決	

IN	發動程序的權利	OBL	義務性
EX	召集複決的權利		
A	當局	P	提案
C	相對或替代	PL	全民表決
I	創制	POP	公民
M	少數	R	複決

DD In Kaufmann, Bruno & Waters, M. Dane (Ed.): Direct democracy in Europe Europe (Durham, North Carolina 2004)

關於程序的形式之註解：

原則上，發動程序同時意味著這個程序會以公民複決投票作結（In=Ex），但也有可能是由公民發動創制，但是否要進行複決則由議會決定。在此情形，In≠Ex。這種情形會特別註明，其他情形則都是In=Ex。

關於制度的形式之註解：

數字代表的是憲法條文的條號（29=第29條）；

羅馬數字代表的是項（II=第2項）

Z代表款（Z3=第3款）

符號：[法律效果] 程序（主題）

調查二

三十二個歐洲國家憲法中關於直接民主程序與全民表決之規定

奧地利

奧地利憲法中關於直接民主的唯一規定是人民得向議會提出議程創制（被稱為複決程序，Volksbegehren）以及全面修改憲法時的義務性複決。至今曾舉行過兩次複決：1978年關於Zwentendorf核能電廠之啓用（結果為否決）以及1994年關於奧地利加入歐盟一事（結果為同意）。自1963年起，奧地利人民已經向議會提出32個廣受支持的議程創制，由此可推知多數的奧地利公民希望能有真正的公民創制程序。奧地利顯然有需要在現行的政治制度中補強直接民主的部分。更多關於奧地利的資訊：調查三。

複決	OBLR	義務性複決（全面修正聯邦憲法）(44 III)
創制	POPIP	公民向議會提案（立法提案——聯邦法）（複決程序，Volksbegehren），100,000名選民，議會必須審議該提案(41)。
全民表決	APL	a) 當局發動的全民表決（法律草案）(43)。 b) 當局發動的全民表決（具有全國重要性的基本議題）(49b)。
	AMPL	當局少數發動的全民表決（部分修正聯邦憲法），三分之一的議會成員(44 III)。

資料來源：

- 奧地利現行的聯邦憲法（2004年版）（德文）
www.bka.gv.at/DesktopDefault.aspx?TabID=3511&Alias=bka
- DD in Europe, pp. 33-36, Christian Schaller

比利時

比利時跟其他荷比盧（Benelux）國家一樣，到目前為止都不太能接受全國性的複決。從第二次世界大戰結束到目前為止，比利時只舉行過一次全國性的全民表決，比利時法律仍不允許具有拘束力的公民表決。比利時現任總理蓋·費侯夫斯達特（Guy Verhofstadt）曾希望像荷蘭和盧森堡一樣，就比利時是否要加入歐盟憲法一事，舉行諮詢性全民表決，但沒有成功。在地區層級，法蘭德斯（Flanders）的居民似乎希望達成一項改革協議，其中將包含公民創制的權利。

調查二

三十二個歐洲國家憲法中關於直接民主程序與全民表決之規定

更多關於比利時的資訊：調查三。

複決	OBLR	2002年2月12日向眾議院（Chamber of Representatives）提出的法律草案中包含了諮詢性公民複決。
全民表決	APL	1950年2月11日的特別法。

資料來源：

- 比利時憲法（法文）（2004年6月11日修正）
www.senate.be/doc/cons_fr.html
- 2002年2月12日向眾議院提出的法律草案
www.senat.fr/lc/lc110/lc1101.html
- DD in Europe, pp37-38, Jos Verhulst

保加利亞

即使在民主復甦的近年，保加利亞公民仍從未能針對實體議題投票。議會多數可以發動公民投票，但修憲被明文排除在的進行公民投票的議題之外。該國議會正致力發展一套完整的創制與複決體制，這個體制將讓十萬（二十萬）名登記選民有權要求對新的法律（基本的法律）進行複決。該國政府正考慮於2007年時，舉行公民投票來決定關於是否加入歐盟（包括其新憲法）。

全民表決	APL	以包裹規定由當局發動的全民表決，諮詢性 (42)，議會決定執行之相關事項 (84 Z5)，總統決定時間表 (102 Z6)，全民表決如何執行由法律規範 (42 II)。
------	-----	--

資料來源：

- 保加利亞共和國憲法
Prom.SG.56/13 Jul 1991, amend. SG. 85/26 Sep 2003
- 保加利亞共和國國民議會
www.parliament.bg/?page=const&lng=en
- 複決與公民創制，巴爾幹支援協會之計畫
www.balkinassist.bg/en/ProjectDetails.jsp?prjID=2

塞浦路斯

賽浦路斯共和國1960年憲法並非由塞浦路斯島上住民自主決定的，而是由賽浦路斯之前的各佔領勢力（大不列顛、希臘與土耳其）協調的

調查二

三十二個歐洲國家憲法中關於直接民主程序與全民表決之規定

結果。這部憲法沒有關於直接民主權利的規定，不過可以舉行諮詢性複決。該國憲法設計為總統制，並讓希臘裔與土耳其裔賽浦路斯人按比例分享權力，但其運作向不成功。塞浦路斯島自1974年起即呈現分裂狀態，所有試圖結束分裂的努力至今都不曾成功過。由於賽浦路斯於2004年5月1日加入歐盟，因此特別於2004年4月24日舉行了一個關於再統一的複決——分別在島的兩部份舉行。土耳其裔賽浦路斯人多數贊成統一，但希臘裔賽浦路斯人則反對統一。因此目前賽浦路斯仍舊處於分裂之中，只有賽浦路斯共和國（希臘裔部分）成為歐盟成員。不過每一個持有賽浦路斯護照的賽浦路斯人都享有歐洲公民的身份。

全民表決	APL	根據特別法可以舉行諮詢性公民投票。
------	-----	-------------------

資料來源：

- 賽浦路斯共和國憲法
www.kypros.org/Constitution/English/

捷克共和國

捷克共和國的公民長時間處於獨裁政權的統治之下，對民主並不熟悉，對直接民主則更是幾無所知。因此毫無意外地，政治圈與媒體界中多數人都反對引進公民創制與複決制度，甚至連許多公民都不信任他們自己或其他人在政治決策過程中能扮演直接的角色。複決原則上是可能的，但實際上要舉行複決則必須要修改憲法。舉例而言，1993年憲法允許在2003年6月13至14日舉行加入歐盟的複決，但捷克一直尚未立法制訂一般性的複決程序。

複決	OBLR	義務性複決（加入歐盟）(62 I)。
限制		每次舉行複決都必須先行修憲 (62 II)；不得變更國家的基本形式：基於法治的民主國家 (9 II)。

資料來源：

- 捷克共和國憲法（2002年8月1日修正通過）
www.psp.cz/cgi-bin/eng/docs/laws/constitution.html
- DD in Europe, pp. 48-51, Milan Valach with comments by Veronika Valach.

調查二

三十二個歐洲國家憲法中關於直接民主程序與全民表決之規定

丹麥

丹麥憲法規定，在一定要件下，將國家主權移轉給國際組織必須交付複決來決定。這個規定意味著丹麥就歐洲整合過程所舉行之複決，其意義將遠超過丹麥本地。其複決引起了在歐洲整合架構下有關創制與複決程序的公共論辯。就這個關連而言，丹麥人在1992年向馬斯垂克條約說「不」有格外重要的意義。整體而言，丹麥很少舉行複決程序，人民也不享有公民創制或公民複決的權利。

複決	OBLR	a) 義務性複決（變更投票年齡）(29) 投票率門檻 = > 50%的「反對」票 + ≥ 30%的全體登記選民投票「反對」(42 V)。 b) 義務性複決（變更憲法），同意門檻 > 50%的「贊成票」+ ≥ 40%的登記選民投票「贊成」(88)。
	AR	當局發動的複決（主權移轉），若有多於二分之一但少於六分之五的議會多數 (20)，則依第42條應進行公民表決程序。
全民表決	AMPL	三分之一以上議會成員之要求，可由議會少數發動（針對法律的）全民表決 (42 I)，議會得撤回提案 (43 III)，否決門檻：≥ 30%的選民 (42 V)。
限制		不得作為複決的議題：關於財政、租稅、薪資及退休金、歸化、撥款及徵收的法案、以及條約義務之履行。 8-11, 19 (42 VI) + 42 VII

資料來源：

- 1953年6月5日丹麥王國憲法（不曾有所增修）
<http://homepages.compuserve.de/constitutionen/verf/daen53.htm>
- 丹麥一憲法
www.oefre.unibe.ch/law/icl/da00000_.html
{1953年6月5日通過}
{ICL文件版本：1992}
- DD in Europe, pp. 51-54, Steffen Kjaerulff-Schmidt

調查二

三十二個歐洲國家憲法中關於直接民主程序與全民表決之規定

愛沙尼亞

愛沙尼亞和其南邊鄰國拉脫維亞不同，其於1991年重新獨立之後，並沒有回復其在兩次世界大戰之間之直接民主傳統，而是學習其北邊鄰國而採政治集中的模型。愛沙尼亞有議會發動的全民表決，假如國會輸給全民表決，總統必須提前安排議會選舉。民眾並沒有公民創制或公民複決權，但愛沙尼亞有義務性憲法複決，其第一次舉辦是2003年秋天，愛沙尼亞人得以對加入歐盟一事舉行投票。歐洲創制複決中心對這次複決的評價是「部分自由、部分公正」，對想要在這個波羅地海共和國內推廣直接民主的政治勢力，有推波助瀾之效。

複決	OBLR	義務性憲法複決（第一及第十五章之修改）(162,163 I Z1, 164 + 168)。
全民表決	APL	當局發動的全民表決（法律草案或重要之國家議題）；議會決定是否將法案交付公民表決；若法案未獲多數投票同意，總統應宣布舉行國會之臨時選舉（Riigikogu）(65Z2, 105)。
限制		不得作為公民投票的議題有預算、租稅、國家財政義務、對外條約之批准、緊急狀態之開始與終止等議題(106 I)。

資料來源：

- 愛沙尼亞憲法（2004年8月11日檢閱）
www.riik.ee/en/constitution/const_act.html
- 愛沙尼亞一憲法
{1992年6月28日通過}
{ICL文件版本：1992年6月28日}
www.oefre.unibe.ch/law/icl/da00000_.html
- DD in Europe, pp. 54-58, Jueri Ruus

芬蘭

芬蘭只有一種被稱為「諮詢性複決」的全民表決，該制度於1987年被納入憲法中。芬蘭選民沒有直接民主的權利。該國迄今只有舉行過兩次全國性複決，一次在1931年關於禁酒，一次在1994年關於成為歐盟會員。統治菁英及其支持者一向抗拒直接民主的引進。不過從1990年

調查二

三十二個歐洲國家憲法中關於直接民主程序與全民表決之規定

代開始，芬蘭發展出對直接民主全新的認識，不再只是把直接民主視為代議民主的對立，而認為是補強。2006年春天有五萬名公民請願要求就是否批准歐洲憲法舉行複決，但芬蘭議會卻選擇不舉行複決而逕自批准新條約。

全民表決 APL	「諮詢性公民投票」（重要議題）(53)。每一次的全國性全民表決都由議會通過之不同法律所規範，系爭法律會指明全民表決的時間及選票上的文字。
----------	--

資料來源：

- Suomen perustuslaki, Annettu Helsingissä 11 päivänä kesäkuuta 1999
(比較 www.om.fi/21910.htm)

法國

現代民主淵源於美國與法國的革命，然而法國並未建立直接民主，而是建立由當局主導的全民表決。這是統治菁英的工具，並非屬於公民。不過法國一直有以公民投票來正當化憲法變更的傳統，在此傳統的影響下，席哈克總統幾經思量，終於決定在2005年5月29日就是否批准歐洲憲法舉行全民表決，投票結果是否決。法國的政治菁英一再承諾將引入真正的創制與複決權。

有關法國的進一步資訊，參調查三。

全民表決 APL	a) 全民表決（法律草案），總統可以依政府或國會兩院之提議（référéndum législatif, 11, 53 III, 60），決定是否舉行複決；在「左右共治」的情形，總統的權力會縮小。 b) 全民表決（修改憲法），總統有權裁量不舉行全民表決（référéndum constituant, 89）。
限制	不得更動政府的共和國形式。

資料來源：

- La Constitution du 4 octobre 1958 (2004年7月版) à jour des révisions constitutionnelles:
 - mandat d'arrêt européen
 - organisation décentralisée de la Républiquewww.conseil-constitutionnel.fr/textes/c1958web.htm

調查二

三十二個歐洲國家憲法中關於直接民主程序與全民表決之規定

- La Constitution de 1958 a quarante ans
Question n° 17: Le référendum sous la Ve République
Auteur: Michel de Villiers
www.conseil-constitutionnel.fr/dossier/quarante/q17.htm

德國

因為聯合執政的基督教民主黨的反對，德國於2006年第三次將直接民主引進聯邦層級的嘗試（在2002年的兩次嘗試之後），依舊沒有成功，致使德國在全國的層級目前仍然沒有直接民主的權利。但在過去十五年以來，公民的權利在地區（邦）以及地方層級已經大有增長，雖然直接民主程序通常對公民並不友善，政治菁英截至目前為止也都頑強地抗拒進一步的改革。

有關德國的進一步資訊，參調查三。

複決	OBLR	義務性複決：在受影響的邦（Länder）（重新劃定聯邦領土）(29II, III, IV, V + VI)；需得到所有受影響地區之多數同意，或直接受影響的小區之三分之二多數同意 (29 III)；額外門檻=每個受影響區域的全體選民之25% (29 VI)。
	POPIR	公民創制（重新劃定聯邦領土）(29 IV)。

資料來源：

- 德意志聯邦共和國基本法（2002年7月版本）
www.bundestag.de/Parlament/Gesetze/index.html
- 基本法（憲法）（2002）
www.oefre.unibe.ch/law/icl/gm_index.html
- DD in Europe, pp. 63-67, Raloph Kampwirth, with additional remarks by Otmар Jung.

大不列顛

在歐洲諸國中，大不列顛是唯一沒有成文憲法的國家。國家主權屬於議會而非人民，其民主體制幾乎是純粹的非直接民主。然而，近年來已經出現一些重要的變革，尤其是透過全民表決將某些權力移轉給蘇格蘭、威爾斯和北愛爾蘭。2004年11月，東北區就設立選舉產生的地

調查二

三十二個歐洲國家憲法中關於直接民主程序與全民表決之規定

方議會舉行全民表決。此外，多次地方性的公民投票也曾舉行過。1975年曾就是否繼續留在歐洲共同體內，舉行過唯一一次的全國性全民表決。海倫娜·甘乃迪（Helena Kennedy）在2006年領導的「質問權力」（Power Inquiry）（譯註：Power Inquiry成立於2004年，主張良好的民主制度運作有賴於公民的主動參與，其成立宗旨在探究如何深化大不列顛的公民參與）明白建議應建立人民的創制權。

全民表決	APL	當局發動的全民表決。
------	-----	------------

資料來源：

- ICL-關於大不列顛法律體系之文件（Document on the U.K. legal system）（1992）
www.oefre.unibe.ch/law/icl/uk_index.html
- 複決法：
2000年的政黨、選舉與複決法（Political Parties, Elections and referendums Act of 2000）
www.hmso.gov.uk/acts/acts2000/20000041.htm
- 東北區議會複決（North East assembly referendum）
選舉委員會
www.electoralcommission.org.uk/referendums/keyissues.cfm

希臘

1975年建立的希臘第三共和憲法除了兩種形式的全民表決外，並沒有任何關於直接民主權利的規定，但希臘迄今不曾舉行過任何全民表決。到目前為止，執政黨都期待公民同意他們的決定，但不要公民在決策過程中扮演主動的角色。科斯塔司·卡拉曼黎斯（Kostas Karamanlis）領導的新民主黨（Nea Dimokratia party）於2004年3月取得政權，但直接民主並非該黨優先推行的政策。泛海倫社會主義運動社會黨（PASOK socialist party）為當時大選時之執政黨，一直到那次大選即將敗選的前夕，該黨黨主席喬治·A·帕旁得洛（Georges A. Pompidou）才宣布會將公民參與政治活動及引入直接民主，作為該黨2004到2008年的重要政策。近年來，在希臘社會大眾之間，出現越來越多要求直接民主的呼聲。

調查二

三十二個歐洲國家憲法中關於直接民主程序與全民表決之規定

全民表決 APL	a) 全民表決（有關鍵重要性的全國性議題）：若有議會五分之三之同意及政府之提案，總統得下令舉行全民表決 (44 II)。 b) 全民表決（關於重要社會議題之法律案）：若有議會五分之二之提議及五分之三之同意，總統得下令舉行全民表決 (44 II)。 a) + b) 總統舉行全民表決之宣布應經議會議長之副署 (35 III)。
限制	財政議案不得作為全民表決之主題；同一屆議會不得提出兩次以上之複決案 (44 II)。

資料來源：

- 希臘憲法（2001）
www.oefre.unibe.ch/law/icl/gr_index.html
- 希臘共和國於1975年6月11日通過之憲法（2001年版）
www.constitutionen.de/griech/verf75.htm

匈牙利

匈牙利成功地重建其經濟與政治體制，他們建立了一系列的民主制度，但缺乏實際的運作經驗，也還有許多心理障礙有待克服。該國憲法允許立法的公民複決與創制，不過對其使用有嚴格的限制；例如公民創制不得用於修改直接民主制度。這顯示出創制與複決在匈牙利的代議民主政體中僅被賦予有限和輔助性的功能。1997年，參與的門檻從50%降為25%；如果沒有這個改變，1997年關於北約組織成員和2003年加入歐盟的兩次複決，都會由於投票率過低而無效。該國總理弗倫克·格克薩尼（Ferenc Gyurcsány）曾經提議於2008或2009年舉行公民投票，來決定是否加入歐洲貨幣聯盟。

複決	POPR	公民複決（議會權限內的任何問題），二十萬名登記選民之連署要求 (28/C II)，連署期間四個月，即應舉行複決，該複決具有拘束力(28/E)。
	AR	當局發動之複決：總統或政府或議會三分之一之提議，議會有權裁量是否舉行複決 (28/B II + 28/C IV + 28/E)。
	POPRP	公民複決提案，十萬名選民之連署，連署期間兩個月，議會有權裁量是否舉行複決 (28/B II + 28/C IV + 28/E)。

調查二

三十二個歐洲國家憲法中關於直接民主程序與全民表決之規定

創制	POPI	公民創制（議會權限內的任何問題），二十萬名登記選民之連署 (28/C II)，連署期間四個月，即應舉行複決，該複決具有拘束力 (28/E)。
	POPIP	a) 公民提案，十萬名選民之連署，連署期間兩個月，議會有權裁量是否舉行複決 (28/B II + 28/C IV + 28/E)。 b) 公民提案，五萬名選民之連署，議會應處理議題，無須舉行複決 (28/D)。
限制		廣泛的排除名單 (28/C V a)，不得舉行複決的事項包括國家預算、中央稅收、憲法有關全國性複決和公民創制之規定等等；公民創制和公民複決之同意門檻： > 25%之已登記選民 + 投票人數之多數。

資料來源：

- 1949年的匈牙利共和國憲法，1949年第20號法律（Verfassung der Republik Ungarn 1949, Law Nr. XX von 1049）
www.mkab.hu/content/de/decont5.htm
- 匈牙利憲法：ICL版的匈牙利憲法係根據一修改過的翻譯版本（雖然並非正式版本），這個版本同時也包含了至2003年為止的所有修憲條文。
www.oefre.unibe.ch/law/icl/hu_index.html
- 匈牙利共和國憲法：1949年第20號法律，經1998年12月1日的第31號法律修正並重新公布
www.kum.hu/Archivum/Torvenytar/law/const.htm
- 複決與創制法：
1989年第17號關於複決與公民創制之法律
www.election.hu/nep97/jo/to/nep89_en.htm
- DD in Europe, pp. 67-70, Pal Reti, with comments by Kristina Fabian

冰島

冰島在舉行過獨立複決後，在其獨立後的前六十年間，也就是1994到2004年間，不曾舉行過任何複決。如果總統拒絕議會通過的法案，是可以舉行全民表決。在2004年夏天，曾發生歐拉法·格凌森（Olafur Grimsson）總統拒絕一有高度爭議之媒體法。然而，當時中間偏右之政府選擇重新起草法案，而避免由公民來決定。

複決	OBLR	義務性複決（憲法第62條＝福音路德教會之地位）(79)。
	AR	當局發動之複決（總統之彈劾 vs. 議會之解散），經議會（Althingi）四分之三之請求 (11)。

調查二

三十二個歐洲國家憲法中關於直接民主程序與全民表決之規定

全民表決	APL	a) 全民表決（在總統任期屆滿前使其去職），經議會四分之三之請求；如全民表決否決議會之請求，應舉行新的議會大選 (11)。 b) 全民表決（總統拒絕之法案）(26)。
------	-----	--

資料來源：

- 冰島共和國憲法
（1944年6月17日第33號，於1984年5月30日、1991年5月31日、1995年6月28日和1999年6月24日修正），http://government.is/media/Skjol/constitution_of_iceland.doc

愛爾蘭

愛爾蘭公民對所有的憲法修正案都有投票權。他們對重要的問題擁有最後的決定權，包括歐洲整合。其他交付複決的議題包括：墮胎、婚姻法的引入、國家與羅馬天主教廷間的關係、和歐洲整合。愛爾蘭人在2001年複決中第一次否決尼斯條約時，引起全歐洲的注意。一直到歐盟確認了愛爾蘭軍隊的中立性後，愛爾蘭人才於2002年的另一次複決中同意尼斯條約。雖然義務性憲法複決在愛爾蘭已有深厚的基礎，但愛爾蘭公民沒有發動複決的權利。

複決	OBLR	義務性複決（憲法修正）(46)；總投票數的單純過半數贊成，複決即為通過 (47 I)。
全民表決	AMPL	當局（少數）發動的全民表決（法律草案—有全國重要性之問題）；發動：參議院 + ≥ 眾議院三分之一；執行：總統經諮詢過政府後決定之（In ≠ Ex）(27)；若投票數之過半數 + ≥ 三分之一的選民否決，該複決即被否決。

資料來源：

- 憲法—愛爾蘭
{1937年7月1日通過}
{ICL文件版本：1995}
www.oefre.unibe.ch/law/icl/ei00000_.html
- 1994、1998和2001年複決法（www.oireachtas.ie）
- DD in Europe, pp. 70-73, Dolores Taaffe, with additional remarks by Anthony Coughlan

調查二

三十二個歐洲國家憲法中關於直接民主程序與全民表決之規定

義大利

義大利有五千八百萬人口，是世界上有許多公民複決經驗的少數國家之一。義大利自從1974年起，已經舉行過五十次以上的廢止型複決；和公民創制相同，廢止型複決之目的在於改善既有的法律。然而作為一種直接民主的程序，廢止型複決有其缺點，例如50%的高投票率門檻，造成很多複決因此無效。這些複決的缺陷造成對於直接民主的不好經驗與日漸不滿。義大利國內有一些力量努力改革廢止型複決，使其朝更具建設性的公民創制邁進。羅曼諾·帕洛帝（Romano Prodi）所領導的中間偏左政府於2006年執政後，開始在聯邦層級推動更多的直接民主，但政府的態度依舊不夠強硬。有關南太羅省的進一步資訊，參調查三。

複決	POPR	a) 廢止型複決（全面或部分廢棄法律或其他有法律效力的規定），五十萬名選民之請求（75 I）；過半數之選民參與投票、及過半數之投票同意，複決即為通過（75 IV）。 b) 公民複決（憲法修正），五十萬名選民之請求（138 II）；如法律在兩院各獲得其成員三分之二多數之同意，無須舉行複決（138 III）。
	AMR	當局少數發動之複決（憲法修正），經任何一院五分之一成員或五個地區議會之要求（138 II）；如法律在兩院各獲得其成員三分之二多數之同意，無須舉行複決（138 III）。
創制	POPIR	五萬名選民支持之公民提案（71 II）；議會應審議創制提案。
限制		租稅或預算法、大赦、特赦或國際條約之批准，不得作為廢止型複決之主題。

資料來源：

- 2001年義大利憲法
www.oefre.unibe.ch/law/icl/it_index.html
- 2003年義大利共和國憲法
www.senato.it/funz/cost/home.htm
- DD in Europe, pp. 73-77, Roland Erne with comments by Bruno Kaufmann

調查二

三十二個歐洲國家憲法中關於直接民主程序與全民表決之規定

拉脫維亞

雖然拉脫維亞直到1991年才重新獲得現在的獨立地位，但該國公民享有相當廣泛的創制權與複決權，這些權利可以回溯到兩次大戰間拉脫維亞第一次獨立的時期。只要有選民總數的百分之十即可以提案創制新法律，議會法令也可以交付複決。不過，重要的議題仍舊不得作為複決主題，而投票率至少須達最近一次議會大選投票總數百分之五十的要件，讓複決變得更為困難。拉脫維亞曾於2003年9月20日舉行是否加入歐盟的複決。

複決	OBLR	義務性憲法複決：變更憲法第一條（民主共和國）、第二條（國民主權）、第三條（領土）、第四條（語言、國旗）、第六條（選舉）或第七十七條（憲法修正案之複決）。
	AR	當局發動的複決（法律草案）：由總統或三分之一的國會議員發動，並經十分之一的選民同意後舉行；必須於兩個月內舉行；但：如果議會重新投票並以四分之三之多數通過法律，則無須舉行複決 (72)；根據憲法第七十二條，若欲廢除法律，投票率至少需達最近一次議會大選投票總數百分之五十 (74)，且過半數投票需贊成廢止該法案 (79)。
創制	POPI	公民創制（完整條列的憲法修正案或法律草案）：十分之一的選民支持 (78)；如有至少二分之一的全體選民投票支持，該憲法修正案即為通過 (79)；如投票率達到最近一次議會大選投票總數之半數以上，且有過半數投票贊成，該法律草案即為通過 (79)。
限制		當局發動的複決：預算、關於貸款、租稅、關稅、鐵路費率、軍事徵召、宣戰或開戰、和平條約、宣告及終止緊急狀態、動員與停止動員的法律、與其他國家之協議 (73) 以及由國會三分之二以上之多數宣告為緊急的法律 (75)，不得交付複決。

資料來源：

- 拉脫維亞憲法
{1922年2月15日通過}
{1993、1994、1996、1997、1998、2002、2003年修正}
{正式名稱：拉脫維亞共和國憲法}
{ICL文件版本：2003年} www.oefre.unibe.ch/law/icl/lg_index.html
- 2002年拉脫維亞共和國憲法
www.muench-dalstein.de/lvconstgr.html
- DD in Europe, pp. 77-82, Gita Feldhune

調查二

三十二個歐洲國家憲法中關於直接民主程序與全民表決之規定

列支敦士登

這個處於奧地利與瑞士間的小公國擁有發展良好的直接民主制度，也經常使用三種基本程序——公民創制、任意性與義務性複決。但是這個擁有直接民主制度的獨特國家，卻是個世襲的君主制國家，其君主統治該國的方式與當代民主格格不入——不只是因為他擁有廣泛的否決權。基於這個原因，國際民主守門員——歐洲議會——將列支敦士登列入「觀察」名單。

有關列支敦士登的進一步資訊，參調查三，頁295。

複決	POPR	a) 任意性公民創制（財政法令、法律），由一千名已登記之選民在三十天內提出（65 II + 66 I）。 b) 任意性公民複決（國家條約）（66 bis）。
	AR	當局發動的複決（國家條約）（66 bis）。
創制	POPI	a) 公民創制（法律的制定、修訂或廢止），一千名已登記之選民（64 Ic, II + V, 66 VI）。 b) 公民創制（憲法修正），一千五百名已登記之選民（64 Ic, IV + V, 66 VI）。
	APL	當局發動之全民表決（待制定法律之原則），由議會請求（66 III）。

資料來源：

- 2003年列支敦士登公國憲法
www.fuerstenhaus.li/constitution.0.html
- Rechtsgutachten im Rahmen der Verfassungsdiskussion im Fürstentum Liechtenstein zuhanden der Regierung des Fürstentums Liechtenstein, erstattet von Rhinow, René, Schinzel, Marc & Besson, Michel. Basel, 2000年4月18日
www.dese.li/GesetzeMaterialien/Resources/Gutachten_Rhinow.pdf
- DD in Europe, pp.83-86, Sigward Wohlwend

立陶宛

這個波羅地海共和國有義務性憲法複決、公民創制及任意性複決。在1991至1996年間舉行過十次全國性複決，暴露出程序設計之缺失：過高的投票率門檻（全體選民的百分之五十）導致許多次複決被宣告無效。新複決法（2002年6月4日，2003年2月25日修訂）取消了同意門

調查二

三十二個歐洲國家憲法中關於直接民主程序與全民表決之規定

檻數的部分規定，例如有關加入國際組織並讓渡主權的複決。這意味著2003年月11日有關加入歐盟的複決不致於受到低投票率的威脅。

複決	OBLR	a) 義務性憲法複決（第一條、第一章及第十四章增修條文）(148)； b) 義務性複決（1992年新憲法所引進）(151, 152, 154)；如有全體選民之過半數投票贊成，憲法即為通過。
	POPR	公民複決（涉及國家與人民生命的最重大議題），三十萬名登記選民，三個月(9+複決法)。
	AR	當局發動的複決（涉及國家與人民生命的最重大議題）(9)。
創制	POPI	公民創制（憲法修正），三十萬名登記選民(147 I)；緊急或戰爭狀態期間除外(147 II)。
	POPIP	立法創制作為公民提案，以詳盡草案之形式提出，五萬名登記選民(68 II)；議會決定複決機構(67 + 69 IV)。
限制		2002至2003年複決法： 立陶宛國家之形式（憲法第一條）：僅得由全體選民之四分之三多數，透過義務性複決，始得變更(148 I)；第一章及第十四章之增修：投票率達全體選民總數之百分之五十；加入國際組織的拘束性複決：投票之單純過半數（即無投票率門檻，如2003年5月11日加入歐盟之複決）；諮詢性複決：投票率達全體選民之百分之五十。

資料來源：

- 立陶宛共和國憲法（2003.03.20），由立陶宛共和國議會資料處翻譯（立陶宛共和國公民於1992年10月25日複決通過）（2003年3月20日修訂，No. IX-1379）
<http://www3.lrs.lt/c-bin/eng/preps2?Condition1=21892&Condition2=>
- 2002年6月4日複決法——2003年2月25日修訂：
<http://www3.lrs.lt/cgi-bin/preps2?Condition1=206332>
- DD in Europe, pp. 86-89, Algis Krupavicus

調查二

三十二個歐洲國家憲法中關於直接民主程序與全民表決之規定

盧森堡

盧森堡大公國具有王族傳統，使其甚難展現適合發展直接民主的條件。或許是可預期地，其憲法迄今僅包含全民表決之可能性。1999年時政府固然確曾宣告其有意引入一些直接民主，但2003年提出之法律草案（project de loi 5132）明白顯示出其仍無意願讓公民直接參與決策形成。然而，於2005年中舉行的公民投票曾就歐盟憲法草案投下明確的贊成票。

全民表決	APL	依 51 VII 由當局發動全民表決。
限制		在攝政期間，有關大公之憲法特權、其地位及繼承順位的憲法規範，不容變更 (115)。

資料來源：

- 1999年盧森堡大公國憲法（法文版）；1999年6月2日之版本；www.etat.lu/SCL/CNST0999.PDF
- 1998年盧森堡憲法；www.oefre.unibe.ch/law/icl/lu_indx.html
- 法律草案：
5132/有關公民立法創制及複決的法律草案
Dépôt: Premier Ministre, Ministre d'Etat, le 20/05/03 www.chd.lu/fr/portail/role/lois/detail.jsp?order=descend&project=0&mode=number&page=5
- DD in Europe, pp. 90-92. Alfred Groff

馬爾他

馬爾他的政治制度為大不列顛模型的多數民主。該國於1964年脫離大不列顛獨立，於1974年建立共和國，至今唯一的全民表決係在2003年3月8日舉行的加入歐盟公投。

複決	OBLR	義務性憲法複決（立法權的一般延伸）(66 III + IV, 76 II)。
----	------	--

資料來源：

- 馬爾他憲法（2001年有效）
http://docs.justice.gov.mt/lom/legislation/english/leg/vol_1/chapt0.pdf

調查二

三十二個歐洲國家憲法中關於直接民主程序與全民表決之規定

尼德蘭

在尼德蘭，複決的議題已主導了政治辯論長達幾十年之久，但卻遲至2005年中，才針對歐盟憲法草案舉行了有史以來的第一次公民投票。在經歷且發展出地方層級的創制及複決程序後，議程創制於2006年引進，為四萬名公民提供將議題送進議會的權利。此項新制度促成的第一個議題是餐廳禁煙之提案。

創制	POPIP	四萬名選民的議題創制權。自由尋求連署。排除下列主題：租稅與預算。議會能決定創制委員會是否能在議會中說明該案。在創制發動後兩年內，同一議題不得成爲另一次創制的主題。
限制		就憲法變更、有關君主政體、皇室、預算（但不含租稅）的法律、全王國有效的法律（包含荷屬安地列斯及阿魯巴）及專爲執行國際決定的法律，不得複決。

資料來源：

- 尼德蘭王國憲法
{1983年2月17日制定}
{ICL 文件版本: 1989}
www.oefre.unibe.ch/law/icl/nl_indx.html
- 2002年尼德蘭王國憲法
www.minbzk.nl/uk/constitution_and/publications/the_constitution_of
- DD in Europe, pp.94-98, Arjen Nijeboer

挪威

挪威憲法於1814年制定，未規定直接民主的權利，但曾舉行過六次全國性的全民表決：1972及1994年，挪威人被要求表達有關歐盟會員資格的意見。挪威在地方層級並有公民諮商的傳統，自1972年以來，已舉行過超過五百次公民投票。2003年，國家議會引入鄉鎮（地方）層級的議程創制權，提供三百位公民將議題排進政治議程的權利。

全民表決	APL	在無憲法依據下，得以特別法舉行全民表決 (50 I)。
------	-----	-----------------------------

資料來源：

- 挪威憲法
{1814年5月17日制定}
{由制憲會議於Eidsvoll制定}

調查二

三十二個歐洲國家憲法中關於直接民主程序與全民表決之規定

{官方名稱：挪威王國憲法 (The Constitution of the Kingdom of Norway)}

{ICL 文件版本: 1996年2月29日}

www.oefre.unibe.ch/law/icl/no_indx.html

- DD in Europe, pp. 98-101, Tor Björklund with additional remarks by Aimée Lind Adamiak

波蘭

1997年，國民議會（議會）通過了一部民主憲法，並經公民投票批准。原本法律規定投票率應達已登記之全體選民百分之五十以上，全民表決始為有效，但在這次憲法的公民投票並不適用。這部新憲法是波蘭史上第一次透過公民投票所產生的憲法。2003年6月7日及8日舉行的全民表決同意波蘭加入歐盟，這次全民表決證明公民完全有能力區別議題——在此指加入歐盟——及他們的反政府情結。雖然波蘭憲法並未規定公民創制或公民複決的權利，但在全國及地方層級，仍有許多努力意圖讓公民擁有更多且更直接的政治參與。

創制	POPIP	公民提案（法律），十萬名選民 (118 II)；程序由法律規定（有關全國性複決的2003年3月14日法律）。
全民表決	APL	a) 當局發動的全民表決（特殊國家利益的議題 (125) 或涉及主權讓渡的國家條約 (90)）：議會或總統＋參議院提出請求 (125 II)；如投票率超過百分之五十則有拘束力 (125 III)。 b) 當局發動的全民表決（憲法變更：第一章〔共和國〕，第二章〔基本權利〕或第十二章〔憲法修訂〕）：議會五分之一或參議院或共和國總統提出請求；六十天內；投票之過多數 (235 I, VI-VII)。

資料來源：

- 波蘭憲法
{1997年4月2日由國民議會制定}
{1997年10月複決確認}
{ICL文件版本: 1997年10月}
www.oefre.unibe.ch/law/icl/pl100000_.html
- 波蘭共和國憲法（2004年版）
www.sejm.gov.pl/english/konstytucja/kon1.htm
有關全國性複決的2003年3月14日法律（非官方翻譯）

調查二

三十二個歐洲國家憲法中關於直接民主程序與全民表決之規定

葡萄牙

1998年間曾有兩次舉行公民投票的嘗試，一次針對墮胎議題，另一次針對歐洲統合議題，但都準備不周。第一次在幾週內即強行舉辦，第二次則被憲法法院宣告無效。目前一些重要的政治人物試圖利用這些失敗的經驗，以詆毀公民的權利。另一方面，當時政府領袖荷西·曼紐爾·巴洛索（José Manuel Barroso）宣告應該就歐盟憲法進行公民投票；此項承諾，在法國及尼德蘭投下否決票後，就被撤回。要看直接民主如何因設計不良的公民投票程序及其舉辦的歷史過程，而被污名化，葡萄牙可說是箇中著例。

複決	POPRP	公民提案至議會（針對現行法律或議會法案或公民起草的法案進行公民投票），七萬五千名登記選民；議會審議提案，而後總統——經諮詢憲法法院後——決定是否舉行公民投票 (115+複決法 No. 15-A/98)。
創制	POPIP	比較：公民複決提案。
全民表決	APL	全民表決（法律或全國重要性的議題）；在議會或政府提案後，由總統決定是否舉行公民投票 (115 I)；如投票率逾百分之五十，則投票結果具有拘束力 (115 XI)。
限制		就a.修改憲法；b.預算、財政及財務事項及行為；c.憲法第161條及d.第164條，不得為複決 (115 IV)；等待期間：同一屆議會期間不得再次提出相同之複決提案 (115 X)。

資料來源：

- Constituição Da República Portuguesa (1999年1月1日)
www.cea.ucp.pt/lei/const/constind.htm
- 葡萄牙共和國憲法
自該憲法於1976年制定以來，已五度修訂。本翻譯並未反映最新之修正，即2001年12月12日之「憲法性法律1/2001」（Constitutional Law 1/2001），變更了第7、11、15、33、34、270條。
www.parlamento.pt/ingles/cons_leg/crp_ing/index.html
- 複決法：
Lei Orgânica Do Regime Do Referendo; Law n 15-A/98 of 3rd April
www.parlamento.pt/const_leg/referendo/index.html
- DD in Europe, pp. 102-105, Elisabete Cidre and Manuel Malheiros

調查二

三十二個歐洲國家憲法中關於直接民主程序與全民表決之規定

羅馬尼亞

在所有的前東歐鐵幕國家中，羅馬尼亞曾經歷了最血腥的政權變遷。該國如今仍受極權主義的遺毒所苦。這包含了全民表決的傳統，一方面為獨裁政權如尼科萊·科賽思庫（Nikolai Ceaucescu）政權服務，一方面亦可能內含義務性憲法複決的種子：於1864、1938、1991及2003年曾舉行憲法全民表決。其中在2003年秋天的全民表決產生了明確的「贊成」決定，而開啓了加入歐盟的過程——但該次投票過程也顯示出當權者沒有能力動員選民並在公平界限內動員。公民與其政府間的鴻溝仍然不小，對公民賦權有其必要，但恐怕是個遙遠的目標。

複決	AR	將總統停職：議會過半數+複決 (95)。
創制	POPIP	a) 公民提案（法律草案），來自全國41個縣中至少四分之一的十萬名選民+在每一縣或布卡瑞斯（Bukarest）特別市各有至少五千人之贊成；三個月內連署；由議會作成是否舉行複決之最後決定 (74 I-II + law No. 189/1999)。 b) 公民提案（憲法修訂），來自全國41個縣中至少半數的五十萬名選民+在每一縣或布卡瑞斯特別市至少各有二萬人贊成 (150)；議會審議提案並決定之（兩院各以三分之二多數，或兩院聯席會議之四分之三多數）；最後舉行公民投票 (151)；憲法修訂之界限 (152)。
全民表決	APL	全民表決（全國重要性的議題）：由總統諮詢國會後決定；如投票率超過百分之五十，則複決結果有效 (90 + law no. 3/2000)。
限制		公民提案不得涉及租稅、國際事務、大赦或特赦等事項 (74 II)。

資料來源：

- 羅馬尼亞憲法（2003年版）
www.oefre.unibe.ch/law/icl/ro_index.html
- DD in Europe, pp. 105-108, Horia Paul Terpe

調查二

三十二個歐洲國家憲法中關於直接民主程序與全民表決之規定

斯洛伐克

在斯洛伐克，選民享有直接民主的權利。就此而言，這個國家已有大幅進步。但另一方面，這些直接民主權利的條件尚未發展健全；全體選民百分之五十的同意門檻威脅著複決的有效性。2003年，斯洛伐克曾舉行加入歐盟的複決，但該次複決過程因欠缺公平性，而遭到強烈批評。

複決	OBLR	義務性複決（有關加入或退出國際聯盟的憲法性法律）(7, 86d, 93 I)。
	POPR	公民複決（公共利益的重要議題），三十五萬名登記選民 (93 II, 95 I)。
	AR	當局發動的複決（公共利益的重要議題）由國民會議決定 (93 II, 95 I)，要求複決：政府或議會 (96)。
創制	POPIP	公民創制（公共利益的重要議題），三十五萬名選民 (93 II, 95 I)。
限制		a) 就基本權利與自由、租稅、關稅與預算，不得複決 (93 III)； b) 複決結果有效之條件：投票率超過百分之五十，單純過半數決定之 (98 I-II)。

資料來源：

- 斯洛伐克共和國憲法（2004年版）

www.government.gov.sk/VLADA/USTAVA/en_vlada_ustava.shtml

- 複決法/No.564/1992 Zb

斯洛伐克共和國國民會議複決法—1992、1994、1995年

<http://www2.essex.ac.uk/elect/database/legislationAll.asp?country=SLOVAKIA&legislation=skref&print=true>

斯洛維尼亞

作為一個年輕、獨立的共和國，斯洛維尼亞於1991年建立了代議民主，其亦包含直接民主的權利，以公民複決及公民提案最為重要。斯洛維尼亞是所有轉型經濟的東歐國家中最具前景的，它十分謹慎地建立起市場經濟，而未採取震盪療法。在2003年3月拘束性複決成功後，它於2004年成為歐盟及北約會員。直接民主看似具有相當潛力，但亦存有諸多限制因素。欠缺民主經驗導致公民及政治人物均同時欠

調查二

三十二個歐洲國家憲法中關於直接民主程序與全民表決之規定

缺民主的習慣與行爲。2004年4月反對（95%贊成，投票率31%）制定法律以回復數千名於獨立後被取消公民登記身分者之基本權利，即爲明證之一。

複決	POPR	公民複決（法律），四萬名選民，有效投票總數之過半數（90）。
	AR	當局發動之複決（法律）：由政府啓動（90）。
	AMR	當局少數發動之複決（法律）：由議會三分之一啓動（90）。
創制	POPIP	a) 公民提案（法律），登記選民五千人（88）。 b) 公民提案（憲法），登記選民三萬人（168）。 a) + b) 議會之三分之二多數決定提案。
全民表決	APL	a) 當局發動之全民表決（國際協議）：由議會啓動，結果有拘束力，有效投票總數之單純過半數（3a）。 b) 諮詢性複決（在議會權限範圍內之議題）。
	AMPL	當局少數發動之全民表決（憲法）：由議會三十名議員啓動，單純過半數+投票率超過百分之五十。

資料來源：

- 斯洛維尼亞共和國憲法（2001年版）
www.dz-rs.si/en/aktualno/spremljanje_zakonodaje/ustava/ustava_ang.pdf
- DD in Europe, pp. 108-110, Igor Luksic
- 民主之門（Doors to Democracy），1998年。中歐及東歐的區域環境中心（The Regional Environmental Center for Central and Eastern Europe），頁383。
www.rec.org/REC/Publications/PPDoors/CEE/cover.html

西班牙

西班牙人最近一次得就重要、實質議題進行投票，是在2005年——以公民投票決定是否通過歐盟憲法草案。西班牙憲法規定有所謂「立法的公民創制」，是一種議程創制，不會引起複決。一個積極的面向是，創制委員會能取得經費的補助。6月18日嘉泰羅尼亞人（Catalan）得就其自治的新規則投票。在此同時，保守的全國反對人士發動了全國性連署——爲整個西班牙之自治尋求公民投票之連署。

調查二

三十二個歐洲國家憲法中關於直接民主程序與全民表決之規定

複決	OBLR	義務性複決（憲法全部修訂或有關第一至九條、十五至二十九條、五十六至六十五條之部分修訂）（168 III）。
創制	POPOP	「立法的公民創制」（87 III），實質上為公民提案，不引發複決（比較：ley organica 第三條+第十三條）。
全民表決	APL	a) 諮詢性公民投票（廣泛政治範疇的議題）經眾議院授權後，由國王依政府首長的建議宣布之。 b) 有關自治的公民投票（149 I Z 32, 151 I+II Z 3+5, 152 II）。
	AMPL	當局少數發動的全民表決（憲法修正），任一院十分之一議員之請求（167 III）。
限制		1984年3月26日ley organica：「立法的公民創制」排除下列主題：1.在「組織法」決定的議題、2.租稅、3.國際事務、4.赦免、5.憲法第131及134條規範的議題。

資料來源：

- 西班牙憲法（英文，1992年版）
www.oefre.unibe.ch/law/icl/sp00000_.html
- 西班牙憲法（2004年版）
www.congreso.es/constitucion/constitucion/indice/index.htm
- 第87條之要旨說明（Synopsis Article 87）
www.congreso.es/constitucion/constitucion/indice/sinopsis/sinopsis.jsp?art=87&tipo=2
- 複決法
Ley Organica 3/1984, De 26 De Marzo, Reguladora De La Iniciativa Legislativa
- Popular (<<BOE>>, num. 74, de 27 de marzo de 1984)
http://noticias.juridicas.com/base_datos/Admin/l03-1984.html
- DD in Europe, pp. 111-114, Guillem Rico and Joan Font, with additional remarks by Juan Pablo de Soto

瑞典

跟法國一樣，瑞典也使用過全民表決；不同的是，在法國是由總統控制全民表決之使用，在瑞典則向來是社會民主黨。它使用公民投票——其結果只在特定情況下有拘束力——作為權力工具，公民並無直接參與議題決策的權利。所謂「創制權」在地方（鄉鎮）層級實際

調查二

三十二個歐洲國家憲法中關於直接民主程序與全民表決之規定

上只是一種安排議程的權利，其已導致許多人深感挫折。在2010年重訂國家憲法文本的背景下，直接民主的引進已然啓動。

全民表決	APL	諮詢性公民投票，程序由法律決定，議會為每次公民投票制定獨立的法律，政府形成選票文字（第八章第四條+複決特別法 SFS 1979:369）。
	AMPL	拘束性公民投票（憲法變更）：議會之三分之一支持舉行公民投票（第四章第十五條 III+V）。

資料來源：

- 瑞典憲法（2004年版）
www.riksdagen.se/english/work/constitution/asp
- 瑞典憲法
www.riksdagen.se/arbetar/demgrund/grund_k.asp
- DD in Europe, pp. 115-118, Mattias Goldmann, with additional remarks by Bruno Kaufmann

瑞士

瑞士具有直接民主最廣泛的制度及最悠久的傳統，公民立法的程序係以真正便利使用者之方式來設計，它們賦予公民實質的權利作政治決定，該國之民選政治人物及其他掌權者都必須予以考量。但即使在瑞士，公民參與決策的程序當然也不是完美的。並沒有太多努力以確保複決宣傳活動公平性及透明性，缺乏政治教育；為直接民主的研究及進一步發展，也需要更多的努力。

複決	OBLR	a) 人民+州的義務性複決（聯邦憲法的變更、加入集體安全組織或超國家的共同體、在憲法中沒有依據且有效期間逾一年的緊急性聯邦法律）(140 I a-c)。 b) 人民的義務性複決（為聯邦憲法全盤修訂的公民創制、法律草案+聯邦議會針對一般型公民創制所提出的相對提案、聯邦議會反對的一般型公民創制、當議會兩院反對時聯邦憲法可能全盤修訂的議題）(140 II a, a ^{bis} , b, c)。
----	------	---

調查二

三十二個歐洲國家憲法中關於直接民主程序與全民表決之規定

	POPR	人民的任意性複決（聯邦法律、緊急性聯邦法律+有效期間逾一年、根據憲法、法律或國際條約的聯邦指令），五萬名合格選民，一百天，有效投票總數的單純過半數 (141)。
	AR	八州要求的任意性複決，其餘與公民複決相同 (141)。
創制	POPI	a) 一般型公民創制（憲法及立法決定的制定、修正及廢止），十八個月內十萬名選民 (139a I)；形式及事項的單一性+國際法必須被尊重 (139a II)；議會接受創制並實現之；議會得針對創制提出相對提案並交付人民+州複決 (139a III+IV)；議會反對創制並交付人民複決，如創制獲支持，議會應實現之 (139a V)。 b) 公民創制（聯邦憲法之部分修訂，詳細草案），十八個月內十萬名選民 (139a I)；形式及事項的單一性+國際法必須被尊重 (139a II)；議會得提相對提案，議會建議通過或拒絕創制，該提案交付人民+州複決 (139 III)。 c) 公民創制（聯邦憲法全盤修訂之提案），十八個月內十萬名選民，提案交付人民複決 (138 II)。
替代提案	POPCP	公民創制之相對提案 (139, 139a)；複決程序：雙重「同意」+決定性問題。
限制		所要求的多數：交付人民投票之提案以投票者之過半數同意為通過 (142 I)；交付人民與州投票的提案以投票者之過半數及州之過半數的同意為通過（「雙重過半數」）(142 II)。

資料來源：

- 1999年聯邦憲法（2004年5月11日止）（德文版）
www.admin.ch/ch/d/sr/101/
- 瑞士憲法（英文版）
www.oefre.unibe.ch/law/icl/sz__indx.html
- 政治性權利之聯邦法律（2003年10月14日止）（德文版）
www.admin.ch/ch/d/sr/161_1/
- DD in Europe, pp. 119-121, Paul Ruppen, with additional remarks by Hans-Urs Wili, Rolf Büchi, Bruno Vanoni, and Bruno Kaufmann

調查二

三十二個歐洲國家憲法中關於直接民主程序與全民表決之規定

土耳其

土耳其於1999年被歐盟正式承認為入盟候選國，加入歐盟的前景遂扮演著改革與民主化過程的催化劑角色。在2002年11月的議會選舉中，其政治景象完全改觀。贏得選舉的溫和伊斯蘭教派之正義發展黨（Justice and Development Party, AKP），在瑞沙·太一波·艾爾都根（Recep Tayyip Erdogan）領導下，已經加速並深化改革及民主化的進程，並開始急速遠離凱末爾·阿塔圖克（Kemal Ataturk）遺留的傳統國家理念。改革過程的關鍵是歐盟對土耳其的政策；入盟談判的正面發展強化土耳其民主化及「歐洲化」的延續性。

全民表決	APL	a) 全民表決可能，由法律規範之 (67)。 b) 全民表決（憲法變更）(104, 175)。
限制		憲法第一至三條不得變更 (4)。

資料來源：

- 土耳其共和國憲法（2002年）
www.oefre.unibe.ch/law/icl/tu_indx.html
- 2001年10月17日修訂之土耳其共和國憲法（由大國民議會出版）（Grand National Assembly）
www.tbmm.gov.tr/anayasa/constitution.htm

調查三

直接民主的全球概觀：世界特定區域

拉丁美洲

大部分拉丁美洲國家都有將直接民主的使用納入憲法條款，以便在其國家中進行直接民主。拉丁美洲將直接民主引進憲法的時間與範圍，在此區域內各國間有相當大的差異。然而，在1990年代前，大多數的拉丁美洲憲法已經納入了直接民主的機制。自1980年代晚期以來，這個地區屢見代議政治的危機出現，新民粹政治人物和新創立的政黨群起挑戰傳統的政黨。趁著人們對於政治體制信任的廣泛流失，這些新政治人物的勝利方程式就是標榜要讓人民直接決定會影響自身的議題。在1980和1990年代，的確有許多例子顯示，當新政治人物明顯影響或完全控制憲法改革或制憲的程序時，直接民主的機制即被採納。這項策略的成功使得傳統政黨的訴求也迅即轉向此種新論述：直接形式的民主政府。即便當新民粹政治人物或新創立的政黨失去權力，直接民主的機制仍然繼續存在於憲法中。在國家的法律架構中引進直接民主的機制，也產生了有關其設計與執行、使用與參與頻率等爭議。

機制

概觀十八個拉丁美洲國家直接民主的各各層面，我們可提出以下評論：

1. 十六個國家在憲法中都有國家層級的複決與全民表決規定。多明尼加共和國與墨西哥沒有此類規定。
2. 十二個國家有國家層級的創制規定。智利、多明尼加共和國、薩爾瓦多、宏都拉斯、墨西哥和巴拿馬則無。
3. 只有巴拿馬、委內瑞拉兩國有罷免國家層級民選官員之規定。
4. 阿根廷、哥倫比亞、厄瓜多、秘魯和委內瑞拉在第一級機關層次（地區 / 州 / 省）都有罷免民選官員的規定。
5. 哥倫比亞、哥斯大黎加、厄瓜多、巴拿馬、秘魯和委內瑞拉都有罷免地方層級民選官員的規定。
6. 五個國家雖擁有直接民主規定，卻從未實施之：哥斯大黎加、薩爾瓦多、宏都拉斯、尼加拉瓜和巴拉圭。
7. 在阿根廷、哥倫比亞和瓜地馬拉，總統和國會都可以發動複決與全民表決（但在哥倫比亞，總統需要國會同意舉行複決之法律）。在智利，只有總統可以發動之。在巴西，只有國會可以發動。在玻利維亞、哥斯大黎加、烏拉圭和委內瑞拉，複決可以由總統、國會或一定比例的登記公民

調查三

直接民主的全球概觀：世界特定區域

來發動。在厄瓜多，總統或登記選民的8%可以發動。

8. 在厄瓜多、巴拉圭、秘魯和委內瑞拉，憲法改革需經強制複決或全民表決（在秘魯，只有當國會無法獲得其議員三分之二的支持時，始如此）；薩爾瓦多要求有關中美洲國家間政治整合之決策需經上述程序；在瓜地馬拉，關於其與貝里斯間邊界的任何法律，需如此；在巴拿馬，則是關於運河的事項。在厄瓜多，有些公正政策議題，例如租稅和公共支出，需經強制複決或全民表決。在智利，複決或全民表決只有在國會與總統針對憲法改革無法達成協議時，方為強制性。
9. 哥倫比亞、哥斯大黎加、巴拉圭、秘魯、烏拉圭和委內瑞拉中，有些議題，例如公共支出、租稅和國際條約的通過（烏拉圭、哥斯大黎加和委內瑞拉不包括後者），均不得作為複決或全民表決的議題。哥倫比亞進一步排除特赦、維護和重建社會秩序的議題。烏拉圭則排除那些專屬行政部門之創制的立法措施。巴拉圭則排除選舉事項和國防議題，在秘魯則排除人權議題。哥斯大黎加進一步排除退休金、安全和行政行為。委內瑞拉進一步排除特赦、人權議題和憲法保障的限制或中止。
10. 在有些國家，複決的決策程序之正式發動需要一定比例的有效連署。例如，秘魯要求10%，玻利維亞6%，烏拉圭則是25%。
11. 有些國家要求複決必須達到一最低的參與率或投票率門檻，才能有效。例如，哥斯大黎加要求一般立法需要有登記選民30%的投票率，憲法部分修正需要40%。哥倫比亞要求登記公民25%之投票率，烏拉圭則是登記選民的35%。
12. 有些國家也要求同意數門檻作為複決的有效條件。哥倫比亞、厄瓜多、秘魯與烏拉圭要求選民的特別多數（50%+1）。
13. 創制登記的一般要求是：a）全體選民中一定比例的支持（阿根廷要求在至少六個選舉區中需各有1.5%）；b）一定比例的共識（巴西要求至少在五個省分需各達1%，哥倫比亞則是5%）；c）已登記公民或選民的一定比例（厄瓜多是8%，瓜地馬拉是5,000名已登記公民，秘魯是登記選民的0.3%）。
14. 在阿根廷、厄瓜多與秘魯，以下議題不得進行創制：憲法改革、預算與租稅議題。秘魯另外也排除了人權與通過國際條約的議題。除了預算與租稅議題外，哥斯大黎加也排除了行政行為。

調查三

直接民主的全球概觀：世界特定區域

經驗

當提到直接民主的機制，有必要予以區別：在拉丁美洲的脈絡下，全民表決和公民諮商（consulta popular）經常是被當成複決的同義詞來使用，而立法請願（peticiones legislativas）則與創制同義。

1. 阿根廷

1984年，勞爾·阿方辛總統就阿根廷與智利間有關畢果海峽群島（Beagle Channel Islands）的條約案，舉行了一次複決，當時阿根廷憲法並沒有任何有關直接民主的規定。政府面對來自各方的強烈反對，反對者認為這項議題應由專家，而非一般大眾，來決定。更關鍵爭議在於，複決並非強制性，結果也無拘束力。即便如此，投票率仍然很高（73%），並且絕大多數（81%）支持該條約。直到Carlos Menem總統第一次任期的尾聲，亦即在上述複決十年後的1994年，憲法才納入直接民主的規定。然而反常地，1984年的複決卻是阿根廷唯一的全國性直接民主經驗。這也反映出，當時Menem總統在憲法中引進直接民主機制，不過是要以此吸引阿根廷人民的新民粹策略。

2. 玻利維亞

在經歷為期一年的政治動盪與全國示威，玻利維亞於2004年2月修改憲法。為提供促進民主的措施，新憲法規定就攸關全國性利益之事項，得舉行複決（公民諮商）。之後，有史以來的第一次全國性複決是關於煤氣儲量管理，投票率達到60%，僅略低於最近一次的全國性選舉。經歷過第一次複決後，玻利維亞需繼續改進有關將來舉行複決的法律架構。2006年7月則舉行了分權複決（devolution-referendum），以界定鄉村地區的自治地位。

3. 巴西

巴西在轉型為民主國家後的第三年，即1988年，國會決定將未來的政府形式交由複決來決定。1993年，選民要在君主與共和體制間、以及總統與內閣制間作選擇。結果，人民偏好共和體制（共和：君主為87%：13%）和總統制（總統：內閣為69%：31%）。這是巴西唯一舉行過的全國性複決。但在區域和地方層級，巴西的直接民主經驗則相當豐富。自1989年起，巴西榆港（Porto Alegre）特別市透過了所謂參與式集會（participatory assemblies）來決定預算。雖然剛開始時規模有限，但參與率持續成長。在1998年，一百

調查三

直接民主的全球概觀：世界特定區域

二十萬人口中已有兩萬人參與這些會議。雖然比例看起來是小，但需注意的是，參與者可能是依據個人利益而來來去去。

4. 智利

至今智利已經舉行過四次全國性全民表決。第一次舉行於1978年，這時是奧古斯都·皮諾契（Augusto Pinochet）以軍事政變奪權的五年後。投票率達91.4%，75%同意。但是，這個強制性與高度爭議的全民表決對選民提出了一個在直接民主歷史中最「沈重」的問題（Butler and Ranney 1994:6）：「面對國際侵略無情打擊祖國政府，我支持皮諾契總統維護智利的尊嚴，並且我再次確認共和國的合法權利，得採取適合其主權的方式來進行制度化的程序」

下一次的全民表決也是由皮諾契於1980年舉行。這一次選民要決定一部新憲法，以此成為新政府的基礎。皮諾契在這次強制性複決中達到92.9%的投票率，結果也支持其軍事政權。這次全民表決的構成和執行還是再度受到質疑。新憲法要求皮諾契必須在八年內藉另一次全民表決或舉行新的選舉來取得人民的繼續支持。因此，在1988年皮諾契舉行了拉丁美洲至今所舉行的最重要一次複決。反對派獲得了56%的選票，也因此終結了已經持續十五年的獨裁。皮諾契政府原本希望依賴強大的經濟和媒體的掌控，透過「民主」的選票來正當化自身的地位。諷刺的是，皮諾契必須接受自己主導的全民表決所產生的失敗。隔年，智利又舉辦第四次全國性全民表決。此次複決以憲法改革為主，確認並促進了民主轉型。

5. 哥倫比亞

哥倫比亞於1991年在憲法中引進直接民主的規定。民主制度的普遍危機刺激了先前憲法的改革，該危機是由於販毒集團與游擊運動所持續進行的政治謀殺而不斷加深。

1990年，學生發起一項非正式諮詢，目的是要召開制憲會議。透過諮詢的「同意」，制憲會議的組成因而改變以包含更多社會層面的代表。以哥倫比亞的歷史來看，該國向來欠缺社會凝聚力，而引進直接民主機制的確會促進公民參與和「社會和解」。但是，有人主張「政府的有效運作」也是一個附加目的。（Van Cott in Barczak 2001:52）

哥倫比亞自從1991年以來，即經歷過不同種類的複決。最著名（惡名昭彰）的就發生在2003年，當時亞韋羅·烏利貝（Alvaro Uribe）總統在同一

調查三

直接民主的全球概觀：世界特定區域

次複決中，對選民提出了十五個不同提案。這些提案涵蓋了廣泛的政治與行政議題：對抗貪污行動、減少政府支出、和增加國家對衛生與教育的資助，其中只有對抗貪污的提案達到了法定25%的投票率門檻。

這令人失望的低投票率可以有不同的解釋。提案的數量和複雜度、哥倫比亞人的低參與傾向（一般投票率只有45-50%），都是其中因素。此外，這次複決在某程度被認為是有關總統個人，因而簡化成「支持或反對」。就此而言，反對者鼓吹積極的杯葛也可被認為是影響投票率的因素。

2003年複決的低投票率激起了對直接民主實踐及機制的原則和程序的廣泛討論。在這方面，該次複決的成果也許還是有正面的一面。（De la Calle 2004）

6. 多明尼加共和國

沒有憲法規定。

7. 厄瓜多

厄瓜多在國家逐漸從獨裁統治發展成民主政府時，於1979年由當時的軍事政權舉行了第一次複決。其目標在制定一部包含一些直接民主規定的新憲法，以取代1949年的憲法。新憲法獲得同意，但是憲政改革卻停滯，直到1984年里昂·費布瑞斯（Leon Febres）就任總統。面臨敵對的立法機關，費布瑞斯提案要強化總統權力，以便他能舉行憲政改革的複決，如果立法機關無法在七十五天內決定的話。該提案被拒絕，但在1986年費布瑞斯還是舉行了複決，並向選民提案：應允許獨立候選人參與選舉。雖然民意調查預測總統會勝利，但仍有68.8%的投票拒絕這項提案。

1994年，當民意支持度降到新低，而且跟立法機關有所衝突時，西克斯投·杜蘭（Sixto Duran）總統同樣訴諸複決，以試圖提高其談判籌碼，並重獲公眾支持。此次情形與費布瑞斯的情況形成尖銳的對比，私人民意調查公司Cedatos在複決的五天前所為之民意調查顯示，72%的投票者仍屬困惑或未決定要如何投票。選票的表現方式也太過複雜或根本不可能讓大多數的厄瓜多人民理解：在1994年，12%的厄瓜多人民是文盲，另外的51%僅接受過基本教育。在這次複決所提出的七項提案中，只有一項獲得同意，而這項例外是要將預算管理權移轉給國會。

總統與立法機關間的關係依舊緊張。在1995年，杜蘭舉行一項諮商，希望獲得解散國會的權力，並將原本省議會議員的任期從二年改為四年。選民

調查三

直接民主的全球概觀：世界特定區域

對此提案堅定地加以拒絕。

憲法危機觸發了厄瓜多再次使用直接民主。1997年2月，立法機關將新民粹主義的阿不達拉·布卡南（Abdala Bucaram）總統免職，並以法比恩·阿拉孔（Fabian Alarcon）為臨時總統。1997年5月，阿拉孔舉行複決，詢問選民是否同意免職布卡南、和是否同意其繼任總統。這兩項提案都獲得選民同意。

8. 瓜地馬拉

1996年，政府與游擊隊簽署了和平協定。在1999年5月舉行的複決中，許多和平協定中的條款成為修憲提案。這些修憲案意圖讓馬雅語言、宗教和傳統法律取得和拉地諾（ladino）語言等之平等地位。並更進一步要求軍隊必須置於文人控制下，並且將國內保安措施排除在軍隊職權外。但是投票率低於20%，並且過半數投票反對改革。原住民領袖將低投票率歸因於不良的政治組織、對政府的普遍不信任，以及複決資訊只有西班牙文版之事實等因素。

9. 墨西哥

在地方層級，三十二個聯邦成員中之八個具有直接民主的憲法和法律規定。

10. 巴拿馬

至今，巴拿馬舉行過三次全國性複決。第一次複決舉行於1983年，內容是對1972年的憲法提出許多修正案，例如將五百零五名市政代表組成的國民會議改成七十位成員的國家立法機關。這項提案獲得88%的投票支持，這項結果也強化了曼紐爾·諾瑞加（Manuel Noriega）的威權政權。1992年的複決是為了進一步的憲政改革。這次複決的投票率為40%，投票總數的64%反對古烈莫·恩達拉（Guillermo Endara）和其聯盟的政府提案，擬議的改革因此遭到拒絕。這次投票表達出對行政部門的廣泛不滿。同時，從這次複決也看不出人民所希望的改革需求，特別是關於廢除軍隊以使政治去軍事化的提案。第三次複決在1998年由培瑞茲·巴雅達雷斯（Perez Balladares）政府舉行。64%的選民拒絕改變憲法以便允許立即重選總統的提案。在軍事統治結束後，選民顯示已開始關心「文人獨裁」（civil dictatorship）是否會因此鞏固。

調查三

直接民主的全球概觀：世界特定區域

11. 秘魯

1993年的複決是針對新憲法所舉行，總統藤森謙也（Alberto Fujimori）在一年前舉行選舉，組成制憲會議而起草出這份新憲法。該次選舉是在總統聲望達到頂點時所舉行的，並且形成了一個忠於總統的會議。新憲法被反對黨批評為威權，甚至曾經嘗試要阻礙複決。但這些阻礙受到總統的對抗，他極力推動複決和新憲法。新憲法事實上獲得支持。雖然新憲法包括了直接民主的各種機制，例如複決、立法創制、和罷免或更新當局，但有人認為這個批准憲法的複決只是給予藤森政權正當性，而非透過直接民主的力量賦予秘魯人民更多權利。

12. 烏拉圭

在拉丁美洲，沒有任何其他國家比烏拉圭更頻繁地使用直接民主。烏拉圭在1934年的憲法中建立了半代議或半直接的政府。自1973至1985年的獨裁政權以來，複決議題涵蓋了廢棄赦免法的問題（1989）、維護退休金的措施（1989）、國有公司的私有化（1992）、憲法明定固定的教育預算（1994）、工人對其雇主求償的法律限制（1998）、和水資產的私有化（2004）。

1994年的選舉觸發了憲法改革程序，白黨（又稱國家黨）與紅黨這兩個傳統政黨聯合對抗「廣大陣線黨」（Frente Amplio）此一新興政黨。他們提議於總統選舉中使用多數決兩輪制度，依據這項制度，候選人必須取得40%的選票，並且必須領先最接近的對手10%以上，如此才不需要進行第二輪選舉。1996年舉行的複決同意了這項改革，其結果在之後選舉產生了顯著影響。1999年，廣大陣線黨的候選人塔巴雷·維茲奎茲（Tabare Vazquez）在第一輪選舉中得到38.1%選票，因此必須按照新制度與紅黨候選人喬治·貝特勒（Jorge Batlle）在第二輪競爭，後者在第一輪獲得31.5%。白黨與紅黨結盟，因此確保貝特勒在總統選舉會獲得勝利。烏拉圭的直接民主經驗使我們知道，選民對於自身支持的政黨會保持政治忠誠。（Altman 2002）

13. 委內瑞拉

1998年的選舉中，雨果·查維茲（Hugo Chavez）當選總統，而該次選舉也是委內瑞拉直接民主的轉捩點。查維茲在選舉中承諾會在憲法中引進直接民主機制，以便克服代議民主的限制，這是他選舉政見的核心。1999年4月，他舉行複決，要求選民授權舉行新國會選舉。選民同意，查維茲的支持者並在同年七月的選舉中囊括90%的議會席次。委內瑞拉憲法則透過1999年

調查三

直接民主的全球概觀：世界特定區域

12月舉行的全民表決予以改革。新憲法規定委內瑞拉公民享有各種直接民主機制的權利，例如全民表決、諮商（*consulta*）、複決，憲法創制，間接的立法創制，罷免和廢棄現行法律的權力。但是，針對不同類型複決之條件的法律架構仍有待發展。

2004年，反對黨進行罷免總統，這是世界上唯一舉行過的總統罷免。投票過程被認為是該國歷史中最糟糕的一次。仔細檢討即可發現許多缺點，例如恣意拖延確認與宣布連署有效（Kornblith 2004）。這個程序的確激起了對於選舉委員會的暴力抗議，委員會在經過許多操縱後，還是必須宣布連署數目足夠並且有效，故複決終於能在六個月後舉行。這與法律形成尖銳對比，因為法律明定連署之確認應於三十日內完成。有別於國內與國外的期待，這次複決惡化了現存衝突與對立。就回復有關民主制度與選舉程序的信任而言，本次複決的貢獻並不多，並反被原本看似要克服的那些缺點給糟蹋了。

結論

大部分拉丁美洲國家都已在他們的憲法中納入直接民主使用的規定。最初，安排直接民主機制主要是為了批准憲法，但是已被用於廣泛的議題上。雖然直接民主已經在此出現，但是其機制的設計與執行仍有待進一步發展。直接民主的機制仍是「由上而下」，為國家權力所運用，一點也不是因為其利用要件的複雜性。如上所述，個別國家的經驗突顯出許多議題，而且問題重重，並且要在未來重新考量：

- 向選民提出的問題不能超載、太複雜或太長。
- 發動直接民主機制的要求，例如連署數目，應於最初就明確規定。
- 分配給尋求和確認連署的時間應該在法律中明定，並且允許依所要求的連署數量而有不同。
- 必須要本於對各國語言與教育特性的瞭解，來進行選民教育。複決舉行至今，原住民、文盲和年輕選民常常受到忽略。

拉丁美洲中，代議民主制度最穩定的國家也是運用直接民主機制最成功的國家。在這些案例中，直接民主補充並強化代議民主，而非取而代之（Zovatto 2004）。透過公共機構的透明、公正、效率和責任，可以減少直接民主機制的許多潛在限制。如同上述特定國家的有些案例所示，這些機制的運用也許會激化一已經分裂的社會更加分裂，或甚至被濫用而成為政治操縱以固守權力的工具。雖然未必都是這種情形，但是直接民主機制應該關心並聚焦於特定議題，而不是特定政府的表現。作為共識之形成者，直接民主機

調查三

直接民主的全球概觀：世界特定區域

制仰賴法律架構與運作程序的公平和透明。只有讓對立的競爭者各有平等的可能性，並讓所有選民能夠不受歧視地參與，民主的結果才會有更好的機會而為人民接受。

此地區的未來發展，也許不只是在國家、地區或地方層級上能更頻繁的使用直接民主機制，而更在其可能透過莫克蘇爾（MORCOSUR）（南方共同市場）——一個與歐盟平行的組織——而進入跨國舞台。

進一步資訊

- Altman, David (2002) “Popular initiatives in Uruguay: confidence voters on government or political loyalties?”, *Electoral Studies* 21.
- Barczak, Monica (2001) “Representation by Consultation? The Rise of Direct Democracy in Latin America”, *Latin American Politics and Society* 43:3 (Autumn).
- Butler, David and Ranney, Austin (eds.)(1994) *Referendums around the world: the growing use of direct democracy*. The Macmillan Press Ltd: London.
- Carranza, Mario (2003) “Can Mercosur Survive? Domestic and International Constraints on Mercosur”, *Latin American Politics and Society* 45:2 (Summer).
- Capeda Ulloa, Fernando (2005) *Removal of Congresspersons from office: an effective tool against corruption*, paper presented at the 6th Global Forum on Reinventing Government: toward participatory method and transparent governance (May 2005, Seoul).
- De la Calle, Humberto (2004) *Democracia Directa: El caso de Colombia*, Case Study commissioned by International IDEA for the Direct Democracy Project.
- Kornblith, Miriam (2004) *La democracia directa y el referendo revocatorio presidencial en Venezuela*, Case Study commissioned by International IDEA for the Direct Democracy Project.
- Gonzalez Rissotto, Rodolfo (2004) *Democracia Directa: El caso de Uruguay*, Case Study commissioned by International IDEA for the Direct Democracy Project.
- Payne, Mark J., Zovatto, Daniel et al. (2002) *Democracies in Development: Politics and Reforms in Latin America*. Inter-American Development Bank: Washington DC.
- Thibaut, Bernard (1998) “Instituciones de Democracia Directa”, in Dieter Nohlen, Sonia Picado and Daniel Zovatto (eds) *Tratado de Derecho Electoral Comparado de America Latina*. Fondo de Cultura Economica: Mexico.
- Zovatto, Daniel (2004) *Las Instituciones de Democracia Directa a Nivel Nacional en America Latina. Un Balance Comparado 1978-2004*, paper presented at International IDEA’s Seminar on Direct Democracy (March 2004, London).

調查三

直接民主的全球概觀：世界特定區域

國家	全國性	地區	地方	複決 / 全民表決 之排除議題	公民投票 (P, R) 的發動
阿根廷	R / I	AI / 罷免	—	未明定	Cg, Pr
玻利維亞	R / I	R	R	—	Cg, Pr, El
巴西	R / P / I	PA / P	PA / P	—	Cg
智利	P	P	P	—	Pr
哥倫比亞	R / P / I (罷免)	罷免	罷免	國家預算、租稅、國際 協議、大赦、公共秩序 的維護與重建	Cg, Pr
哥斯大黎加	R / P / I	—	P / 罷免	—	Cg, Pr, 登記 選民的5%
多明尼加 共和國	無資料	—	—	—	—
厄瓜多	R / I	R / I / 罷免	R / I / 罷免	—	Pr, 選民登記 名冊的8%
薩爾瓦多	R	—	—	—	—
瓜地馬拉	R / I	—	—	—	—
宏都拉斯	R / P	—	—	—	—
墨西哥	無資料	—	R / P / I	—	—
尼加拉多	R / P / I	—	—	—	—
巴拿馬	R / 罷免	—	I / 罷免	—	—
巴拉圭	R / I	—	—	國際關係和條約、徵收 、國防和預算、財政政 策、選舉事務	—
秘魯	R / I	R / I / 罷免	I / 罷免	國際條約之通過、租稅 和公共支出、其他公共 政策議題、人權	—
烏拉圭	R / P / I	R / I	—	租稅、專屬行政部門發 動的立法措施	Cg, Pr, El
委瑞內拉	R / I / 罷免	R / 罷免	R / 罷免	預算、租稅、大赦、人 權	Cg (三分之 二議員之同 意), Pr, 登記 選民的10%

R=複決，P=全民表決，I=創制，AI=議題創制，PA=參與式集會，Cg=議會，Pr=總統，El=全體選民，SM=單純過半數，QM=特別多數

調查三

直接民主的全球概觀：世界特定區域

國家	創制全國性複決所需之連署人數	投票率門檻	同意門檻	明文准許進行創制程序的議題
阿根廷	—	—	—	—
玻利維亞	—	選民總數的50%	SM	—
巴西	—	(強制投票)	—	—
智利	—	沒有門檻之要求	—	—
哥倫比亞	—	登記選民的25%	QM	—
哥斯大黎加	—	登記選民的30%：一般法律；40%：憲法部分修正及需要議會特別多數同意的事項	—	—
多明尼加共和國	—	—	—	—
厄瓜多	—	(強制投票)	QM	對國家極為重要的議題
薩爾瓦多	—	—	—	—
瓜地馬拉	—	—	—	對國家極為重要的政治決定與憲法改革
宏都拉斯	—	—	—	—
墨西哥	—	—	—	—
尼加拉多	—	—	—	—
巴拿馬	—	—	—	—
巴拉圭	—	—	—	—
秘魯	登記選民的10%	—	QM	憲法改革，法律提案
烏拉圭	登記選民的25%	登記選民的35%	QM	—
委瑞內拉	—	登記選民的25%	—	—

R=複決，P=全民表決，I=創制，AI=議題創制，PA=參與式集會，Cg=議會，Pr=總統，El=全體選民，SM=單純過半數，QM=特別多數

調查三

直接民主的全球概觀：世界特定區域

國家	明文排除之創制程序的議題	提出創制所需的連署人數	創制複決之實踐
阿根廷	租稅、國家預算、國際條約、刑法、憲法改革	至少六個選區各有1.5%	R 1984
玻利維亞	—	至少五省各有1%人口	R 2004, 2006
巴西	—	—	R 1993, 2005
智利	—	—	P 1978, 1980, 1988, 1990
哥倫比亞	—	5%人口	—
哥斯大黎加	租稅、預算、退休金、行政行為	5%登記選民	—
多明尼加共和國	—	—	—
厄瓜多	憲法改革、租稅、公共支出	8%登記選民	R(諮詢) 1979, 1986, 1994, 1995, 1997
薩爾瓦多	—	—	—
瓜地馬拉	—	5,000名登記選民	R 1994, 1999
宏都拉斯	—	—	—
墨西哥	—	—	—
尼加拉多	—	—	—
巴拿馬	—	—	R 1983, 1992, 1998
巴拉圭	—	—	—
秘魯	國際條約的通過、租稅和公共支出、其他公共政策議題、人權	0.3%登記選民	R 1993
烏拉圭	—	—	R, P 1980, 1989 (x2), 1992, 1994 (x3), 1996, 1999, 2003, 2004
委瑞內拉	—	—	R 1999 (x2), 2000, 2004

R = 複決, P = 全民表決, I = 創制, AI = 議題創制, PA = 參與式集會, Cg = 議會, Pr = 總統, EI = 全體選民, SM = 單純過半數, QM = 特別多數

調查三

直接民主的全球概觀：世界特定區域

歐洲與北美

德國

自1990年以來，直接民主的運用在德國有逐漸增加的趨勢。在國家（聯邦）層級上，已經有數次嘗試要將創制與複決納入憲法，然而都因為基督教民主黨的反對而失敗。但是在邦和鄉鎮的層級，改革已經廣泛出現：在所有的邦和地方當局所在區域（除了柏林地區外）都已經引進了直接民主程序。某程度上也已完成使用這些機制：在邦的層級已經舉行二百零四次創制 / 複決程序，在地方當局層級約有三千二百次公民創制（所謂Buergerbegehren）和1,600次複決。

關於其「公民方便程度」，在各邦間有很大差異，因為邦和地方當局所在區域的程序規則是由不同的邦立法機關決定。

國家（聯邦）層級

在國家層級上，德國並沒有創制或複決，除了依據憲法第二十九條，就重新劃分各邦疆界之提案，應舉行義務性複決外。

在威瑪共和（1919-1933）時，德國的確有全國性的直接民主程序，當時只要有10%的登記選民請求，則會進行複決。如是針對一般法律，投票率至少應達全體登記選民的50%，複決才會有效。如是憲法修正案，則有更高的門檻——至少要有50%的登記選民同意提案。在這段期間內所舉行過的兩次複決都沒有達到同意門檻。

次國家（邦與地區/鄉鎮）層級

在十六個邦之下，地方當局：地區、市和鄉鎮，構成第三級政府。

程序規定

邦層級

黑瑟（Hesse）和巴伐利亞（Bavaria）是獨特的兩邦，定有義務性憲法複決（基於瑞士和美國模式）：任何修正邦憲法的提案必須由人民批准。直到1994年，布來梅（Bremen）還曾有一項規定：如果議會對憲法修正沒有全體一致的通過，則憲法修正必須交付複決程序由人民決定。

調查三

直接民主的全球概觀：世界特定區域

六個邦則有無拘束力的公民請願，讓人民有權利向議會遞交請願，但並不會形成複決（比較：奧地利，聯邦層級）。

所有德國的邦都有創制與複決（“Volksbegehren” and “Volksentscheide”），允許公眾開啓程序。除了在柏林、黑瑟和薩爾邦（Saarland）以外，在其他所有的邦，憲法議題都可作為創制主題。除此之外，還有一些議題也是排除在外的：與邦預算實質關連者、或有關租稅、規費和其他關稅、與公務員薪水，都不可進行公民創制（所謂的「財政禁忌」）。這些議題的排除經常成為法院案件的對象。

在所有的邦，程序規定都有一個三階段的架構，但是在門檻數和期限上則有很大的不同：

第一階段有兩種形式：公民創制和公民遞交書的申請（“Antrag auf Volksbegehren”）。只有在前者，提案先進入邦議會審議。在兩種情形，登記選民的連署通常需要達到0.4%與1%之間（北萊茵-西伐利亞邦的連署門檻只要0.02%，這是非常低的連署門檻；而黑瑟邦的3%門檻則相對較高）。經內政部審查通過提出之文書後，就會進入下一個階段的公民創制（公民請求）。如果該程序成功，提案會在議會中討論。如果議會沒有接受該提案，則應舉行有拘束力的複決。不同於瑞士與美國大部分的州，在德國的許多邦，複決並不是由單純過半數決定，而另有同意門檻。此外，邦議會都可以提出相對提案，並同時進行投票。下表列出不同的門檻和期限要求：

表一：德國各邦之創制和複決

邦	創制（公民請求）		複決（公民決定）	
	進入門檻	連署期間： 正式 [O] 或自由連署 [F] ¹	同意門檻： 單純法律	同意門檻：憲法修正
巴登-符騰堡	16.6%	14日 [O]	33%	50%
巴伐利亞	10%	14日 [O]	沒有門檻	25%
柏林	10%	2個月 [O]	33% ²	不可能
布蘭登堡	約4%	4個月 [O]	25%	50%+三分之二多數
布來梅	10% / 20% ³	3個月 [O]	25%	50%
漢堡	5%	14日 [O+F]	20%	50%+三分之二多數
黑瑟	20%	14日 [O]	沒有門檻	不可能

調查三

直接民主的全球概觀：世界特定區域

邦	創制（公民請求）		複決（公民決定）	
	進入門檻	連署期間： 正式 [O] 或自由連署 [F] ¹	同意門檻： 單純法律	同意門檻：憲法修正
梅克倫堡-西龐梅拉尼亞	約10%	沒有限制 [F] ⁴	33%	50%+三分之二多數
下薩克森	10%	12個月 [F]	25%	50%
北萊茵-西伐利亞	8%	8週 [O]	15%	50%投票率+三分之二多數
萊茵蘭-巴拉丁	約10%	2個月 [O]	25投票率	50%
薩爾蘭	20%	14日 [O]	50%	不可能
薩克森	約12.5%	8個月 [F]	沒有門檻	50%
薩克森-安哈爾特	11%	6個月 [F]	25% ⁵	50%+三分之二多數
什列斯威-霍斯坦	5%	6個月 [O] ⁶	25%	50%+三分之二多數
圖林吉亞	14%	4個月 [F]	33%	40%

註：在有些邦，進入門檻是以實際數目表示，在此都改為百分比。

¹ 連署可以是自由蒐集 [F]，或必須向官方機關登記 [O]。

² 如果投票率超過50%，可以不計33%的同意門檻。

³ 20%的數字指憲法修正之創制所需的連署人數。

⁴ 除了自由連署外，也可以要求兩個月長的正式連署。

⁵ 如果議會提出相對提案以供複決，即不計同意門檻。

⁶ 除了政府和地方當局辦公室外，得要求設立其他連署登記中心。

上表顯示出程序規定的廣泛變化。關於公民創制，只有四個邦的連署門檻是低於10%而有利於公民。自由尋求連署多半被禁止，而容許尋求連署的期限可短至非常短的兩週，長至數個月。

在公民複決方面也有廣泛的差異：巴伐利亞、黑瑟和薩克森邦對於單純法律沒有門檻數的要求；在大部分的其他各邦則有25%的同意門檻。萊茵蘭-巴拉丁和北萊茵-巴伐利亞邦最近引進創新的改革，以15%的同意門檻（北-巴邦）和25%的投票率門檻（萊-巴邦）開放新的可能性。

除了巴伐利亞邦的唯一例外，在所有的邦，想要以創制和複決來修正憲法，幾乎是不可能的事。幾乎所有的邦都要求50%的同意門檻（巴伐利亞邦：25%；圖林吉亞邦：40%）。另外，許多邦還有三分之二多數決的額外要求。

調查三

直接民主的全球概觀：世界特定區域

地方當局 / 鄉鎮層級

直至1989年，只有巴登符騰堡邦有地方層級的直接民主機制。之後，公民創制與複決就被引進至各地（柏林在2005年後才引進）。大部分便於公民的規範都存在於巴伐利亞和漢堡邦，這並非巧合：兩邦分別於1995與1998年，由公民本身透過全邦性複決而決定其程序——並都與當時邦政府的觀點相反。這就是巴伐利亞與漢堡邦之所以成為直接民主的角色模範，並且建立了便於公民的新標準。

在鄉鎮層級，程序進行的方式類似於邦層級，但只有兩階段：創制和複決。唯有當創制目的是要推翻地方議會（民選代表）的決定時，尋求連署才有期間限制。這所謂的「匡正式創制」（corrective initiative）在瑞士則被稱為「任意性複決」。不同於在邦層級的程序，地方議會不能提出自己的相對提案而與複決同時進行投票。但是，議會可能透過間接方式來達成：在七個邦（巴登-符騰堡、巴伐利亞、布來梅、梅克倫堡-西龐梅拉尼亞、薩克森、薩克森-安哈爾特、什列斯威-霍斯坦），其地方議會（通常要有三分之二多數）可以對自己的提案舉行複決。在德國，這種全民表決的形式的直接民主被稱為「議會創制」（Ratsbegehren）。

邦 引進之年	可容許的議題 之審查 等級 ¹	市民創制 (公民創制)		複決 (公民決定)
		進入門檻%	匡正式創制的 期間	同意門檻%
巴登-符騰堡（1956）	不適當	5-10	4週	30
巴伐利亞（1995）	良好	3-10	沒有	10-20
布蘭登堡（1998）	適當	10	6週	25
布來梅市（1994）	良好	10	3個月	25
布來梅港（1996）	不適當	10	6週	30
漢堡（1998）	良好	2-3	6個月	沒有門檻
黑瑟（1993）	良好	10	6週	25
梅克倫堡-西龐梅拉尼亞 （1994）	不適當	2.5-10 ²	6週	25
下薩克森（1996）	適當	10	3-6個月	25
北萊茵-西伐利亞（1994）	適當	3-10	6週-3個月	20

調查三

直接民主的全球概觀：世界特定區域

邦 引進之年	可容許的議題 之審查 等級 ¹	市民創制 (公民創制)		複決 (公民決定)
		進入門檻%	匡正式創制的 期間	同意門檻%
萊茵蘭-巴拉丁 (1994)	不適當	6-15	2個月	30
薩爾蘭 (1997)	適當	5-15	2個月	30
薩克森 (1993)	良好	15 ³	2個月	25
薩克森-安哈爾特 (1993)	有缺陷	6-15	6週	30
什列斯威-霍斯坦 (1990)	令人滿意	10	6週	25
圖林吉亞 (1993)	不適當	13-17	4週	20-25

註：原以實際數字表示的門檻，在此都已改為百分比。

¹ 使用Mehr Demokratie e.V所設計的複決分級系統

² 如人口數超過五萬人，進入門檻降至10%以下。

³ 門檻得以法律降至最低為5%。

表格顯示程序規定的不同程度：

- 在大部分邦，重要政策領域（例如城鎮計畫）不可作為公民創制的主題。只有漢堡、巴伐利亞、黑瑟和薩克森邦，幾乎沒有任何主題限制。
- 許多邦有很高的進入門檻，多半約為10%。漢堡的2-3%是最便利公民的門檻，之後是巴伐利亞和北萊茵-西伐利亞的3-10%（上述兩者的門檻都隨著人口數目的成長而下降）。
- 若考量複決的同意門檻，漢堡、巴伐利亞和北萊茵-西伐利亞再度也是門檻較低的前幾名。大部分德國各邦都要求25-30%的高同意門檻，實際上有時會造成根本拒絕去辯論議題，或甚至徹底地杯葛複決。

實際經驗

聯邦層級

德意志聯邦共和國在歐洲是少數沒有任何全國性複決經驗的國家。在威瑪共和時期（1919-1933）曾有兩次複決：一次在1926年，有關徵收貴族財產的提案；另一次在1929年，有關拒絕「年輕計畫」（Young plan）的賠償提案。儘管兩次投票之過半數都是「同意」，但兩次複決都無法達到法定的投票率門檻：1926年複決，只有39.6%的選民參與投票；1929年則只有

調查三

直接民主的全球概觀：世界特定區域

14.9%。這個門檻限制讓杯葛策略和拒絕針對議題進行辯論得以有效並成功地拖垮複決。有關威瑪經驗和德國直接民主的其他層面，Otmar Jung的研究已經產出許多重要資料。過去曾有許多努力想要確保公民複決。在曾受審議的全部三十三次創制中，十三次有遞交書，其中三次進入創制程序，而其中又有二次最後進行了複決。在某些情形下，是曾有部分成功。

在納粹時代（1933-1945），有三次受操縱的全民表決：1933年的退出國際聯盟；1934年的批准希特勒之成為領導人；1938年的兼併奧地利。

邦層級

在邦層次的實際經驗則相當不同。在此共進行過二百零四次程序：十四次是批准邦憲法的複決；十次是改變各邦疆界的複決；十八次是義務性的憲法複決，九次在巴伐利亞，八次在黑瑟和一次在布來梅（1994年，有關憲法修正）。

此外，有一百六十二次市民創制與複決，也就是「由下而上」發動的，並有三十次無拘束力的公民請願。下表呈現出公民創制與請願的頻率和地區分佈之概要：

表三：市民請願、市民創制（CI）、市民複決程序（CRP）和市民創制之複決（CIR）（至2005年1月止）

邦	最初立法之年	年數 (至2005年)	CI及遞 交書之 數目	CRP 的數目	CIR的 數目	平均每隔 幾年舉行 一次CRP	其他的 公民請願
巴登-符騰堡	1953	52	4	—	—	無限	沒有
巴伐利亞	1946	59	35	14	5	4.2	沒有
柏林*	1995	36	8	1	—	36.0	2
布蘭登堡	1992	13	20	7	—	109	沒有
布來梅	1947	58	9	3	—	19.3	6
漢堡	1996	9	18	7	4	1.3	2
黑瑟	1946	59	4	1	—	59.0	沒有
梅克倫堡-西龐梅 拉尼亞	1994	11	16	—	—	無限	—
下薩克森	1993	12	6	2	—	6.0	11

調查三

直接民主的全球概觀：世界特定區域

北萊茵-西伐利亞	1950	55	9	2	—	27.5	4
萊茵蘭-巴拉丁	1947	58	4	1		58.0	沒有
薩爾蘭	1979	26	3			無限	沒有
薩克森	1992	13	9	4	1	3.3	沒有
薩克森-安哈爾特	1992	13	2	2	1	6.5	5
什列斯威-霍斯坦	1990	15	11	3	2	5.0	沒有
圖林吉亞	1994	11	4	3		3.7	
總計		500	162	50	13	10.0	30

* 柏林：1949-1974年除外

我們可以由表格中得出以下結論：

- 漢堡與布蘭登堡的公民使用直接民主的頻率最高。但目前為止，尚無任何一件市民創制之複決，這是由於禁止自由尋求連署，以致所有複決程序都失敗。
- 在巴登-符騰堡、薩爾蘭和梅克倫堡-西龐梅拉尼亞邦，根本不曾有過複決。這一點也不意外，因為這些邦有很高的、幾近禁止性的程序障礙。
- 「由下而上」，亦即市民創制之複決投票至今只發生在五個邦：大部分在漢堡與巴伐利亞。
- 以絕對數字而言，最多數的創制與複決程序出現在巴伐利亞，但是漢堡近年來也快速趕上。

更仔細的數據分析顯示出以下情形：

- 2004年出現第五十次市民創制程序。其中62%失敗；只有四分之一導致複決。理由在於過高的門檻和不適當的尋求連署期間（例如巴伐利亞）和/或禁止自由尋求連署。
- 複決最常選擇的議題是「教育與文化」（30%），其次是「民主與國內政治」（22%）。「環境保護」、「社會議題」和「經濟」是第三普遍的議題，各佔10%的程序。
- 觀察顯示：這些機制主要是由市民創制和選舉團體所使用；人民團體和政黨主要是聯盟的夥伴和/或聯盟的支持者。
- 25%的程序是直接成功：間接的正面影響（公眾覺醒、資訊傳布等）則無法量化。

調查三

直接民主的全球概觀：世界特定區域

地方當局層級

表四：德國市民創制和市民創制之複決的數量

邦	最初立法之年	區 / 鄉鎮之數目	市民和議會創制	進入複決的數目
巴伐利亞	1995	2,056	1,313	808
北萊茵-西伐利亞	1994	396	354	103
巴登-符騰堡	1956	1,111	341	152
什列斯威-霍斯坦	1990	1,132	222*	120*
薩克森	1993	779	215*	132*
黑瑟	1993	426	218	76
布蘭登堡	1993	1,489	160*	43*
萊茵蘭-巴拉丁	1994	2,305	99	37
下薩克森	1996	1,032	87	28
薩克森-安哈爾特	1993	1,295	72*	51*
梅克倫堡-西龐梅拉尼亞	1994	1,069	72	23
圖林吉亞	1993	1,053	44*	15*
漢堡（區）	1998	7	46	4
布來梅	1994 / 1996	2	4	1
薩爾蘭	1997	52	5	0
總計		14,204	3,252	1,593

* 估計 / 推測數字，因資料不完全。

資料來源：馬爾堡大學之市民參與和直接民主研究中心（Research Center for Citizen Participation and Direct Democracy），加上自行研究與估計的補充。

德國每年大約有二百次市民創制，其中一半出現在巴伐利亞。特別的程序規定影響著地方當局層級的直接民主實踐：在採行便於公民程序的邦（巴伐利亞、薩克森、北萊茵-西伐利亞）時，機制的使用相當良好。巴登-符騰堡在表格中處於前幾名，其創制複決的次數相當龐大，這都是因為該邦的市民創制實行已久。其他邦，例如圖林吉亞、梅克倫堡-西龐梅拉尼亞、薩克森-安哈爾特和萊茵蘭-巴拉丁，次數很少，很清楚的是因為其高門檻障礙和僅容許有限範圍的議題。

調查三

直接民主的全球概觀：世界特定區域

目前發展

邦和地方當局層級的改革努力

這波直接民主的改革浪潮在德國可被分為兩個階段：在1989與1998年間，直接民主程序引進到幾乎是所有各邦，在某些情形也被改革。在持續至今的第二階段，可以觀察到一項趨勢，那就是針對縮小議會規模的改革論辯和現行規定的改革，大部分是針對門檻和期間（雖然大規模改革近年來也在圖林吉亞、北萊茵-西伐利亞和萊茵蘭-巴拉丁出現）。然而，同時也有負面的發展：複決的結果常被議會忽視（例如漢堡、什列斯威-霍斯坦），在九十年代有些法院判決也阻礙直接民主的進一步發展。

聯邦層級和歐盟憲法複決的辯論

至今，所有嘗試在國家層級引進市民創制與複決的努力，都被基督教民主黨（CDU/CSU）所阻止。因為引進就需要修正聯邦憲法，而需要國會三分之二多數，因此需要這兩個政黨的支持。第一次努力與失敗是在九十年代初期（在德國再統一後的憲法修正過程）；第二次是在2002年，由社會民主黨與綠黨的統治聯盟提出。提案得到國會多數之支持，但是低於所需的三分之二。最近此議題再度引起熱烈討論：自由黨（FDP）提案對歐盟憲法進行複決。某些保守派（CDU/CSU）和所有其他政黨都支持這項提案。但是部分政治領導人物，特別是當時總理施洛德（Gerhard Schroeder）、外交部長費雪（Joschka Fischer）、反對黨領導人梅柯爾（Angela Merkel）都強烈反對複決的想法。前紅（社民黨）綠（綠黨）聯盟（red-green coalition）於是採取不同計畫，再度嘗試尋求合意以一般性地引進創制複決。這項努力再度為反對黨阻礙，使德國失去更多直接民主的機會。

進一步資訊

- 馬爾堡大學之市民參與和直接民主研究中心（Research Center for Citizen Participation and Direct Democracy at the University of Marburg）（www.forschungsstelle-direkte-demokratie.de）
- Mehr Demokratie e.V.（www.mehr-demokratie.de）
- 地方當局層級：市民創制資訊中心（Information Centre on Citizens' Initiatives）（www.buergerbegehren.de）

調查三

直接民主的全球概觀：世界特定區域

奧地利

奧地利在面對直接民主上是一個非常謹慎的國家。這個阿爾卑斯國家擁有直接公民參與的元素，許多年的無拘束性尋求連署宣傳活動的經驗，並且還舉行過兩次複決。但是公民不能要求或發動有拘束力、「由下而上」的複決程序。這造成了許多政治人物近年來要求改革的更大訴求，以引進瑞士模式的創制與複決。以下是現存規定的輪廓與至今的經驗細節。

規定

聯邦層級

複決是有拘束力並且於1958年正式入憲。憲法的全面修正必須進行義務性複決。憲法的部分修正，若有國會兩院（國民議院或聯邦議院）之一的三分之一請求，則應舉行任意性複決。此外，國民議院可以選擇性的將單純法律交由人民同意（全民表決）。

自1989年以來，純粹諮詢性（亦即無法律拘束力）的民意調查可以依國民議院之創制而進行，但是至今從未實行過。

奧地利大部分參與民主的經驗是關於議題創制（官方用語為「公民創制」——公民提出或創制）。自1963年引進後，這項程序已經使用過三十二次。它容許公民提出提案。若得到法定數目的連署，提案將可呈入議會；但議會可決定是否執行該提案——因此這項程序的正確用語應該是公民請願。

其運作如下：至少有約八千人連署（登記選民的0.1%）才可發動「公民創制」。至1999年為止，這也可由國民議院的八名成員或由三個不同州議會的十二名成員（每州四名成員）來發動。如果在七天內得到十萬名登記選民的連署（約為登記選民的1.7%），或有三個邦登記選民各自16.6%的連署，「公民創制」即告成功。連署需在特定地點進行。如果創制獲得所需的連署，議會必須討論該提案，創制團體有權請求最多一萬一千歐元的費用補貼。

邦和地方當局層級

邦層級

奧地利有兩邦定有特定主題事項的義務性複決：在福拉爾貝格

調查三

直接民主的全球概觀：世界特定區域

(Vorarlberg)，任何廢除直接民主機制的法律草案會自動進入複決。在薩爾茲堡，對於州憲法的全面修正也要進行強制複決。

所有的邦都有任意性複決，但是公民不能透過尋求連署方式來舉行有拘束力的複決。在1984和2001年間，福拉爾貝格有一項獨特的規定（基於瑞士模式），亦即高達20%的禁止性連署門檻。但是法院之後即判決這項規定違憲。

大部分的邦均有所謂的「公民否決」(popular veto)：挑戰州議會決定的可能性。門檻是變動的，也沒有義務要舉行有拘束力的複決。所有的邦也都有諮詢性民意調查，得由州議會、在某些情形下得由邦政府、或由公民連署（門檻2-11%）發動。

議題創制：九個邦中的八個邦（薩爾茲堡是例外）有無拘束力的公民請願，連署門檻為登記選民的2%與5%間。在布根蘭（Burgenland）、下奧地利、上奧地利、史泰爾馬克（Steiermark）和福拉爾貝格，也有關於地方行政的公民請願，但大部分的門檻較高。

地方當局層級

奧地利與德國、瑞士在此有顯著差異。在全部的二千三百六十個地方當局區域內，只能進行諮詢性民意調查。這可由鄉鎮議會或公民以連署方式來請求。只有在極少數情形，例如鄉鎮合併，結果才有拘束力。

匡正式創制（Corrective initiative）：在史泰爾馬克和布根蘭，公民可以嘗試透過複決方式來阻止地方議會決定之執行。在上述兩邦，創制必須得到登記選民25%超高門檻之支持，和複決本身之投票率則必須達40%門檻。

經驗

國家層級

已有兩次全國性公民複決：

1978：核能/慈文特多夫（Zwentendorf）（任意、有拘束力的複決）

第一次複決發生在1978年5月11日，是關於核能議題（慈文特多夫核能電廠之開始運轉）。投票率64.11%，50.5%投票反對使用核能。在投票之前曾有激烈的辯論與抗議。數週後，國民議院通過了一項法律禁止建造和運作

調查三

直接民主的全球概觀：世界特定區域

核能電廠（至今仍然有效），終局否決了慈文特多夫和其他核能電廠。

1994：加入歐盟（義務性、有拘束力的複決）

1994年6月12日，奧地利投票加入歐盟。在高達82.35%的投票率中，「贊成」票達到投票總數的66.58%，奧地利順利加入歐盟。

在本章結尾，有一表格列出奧地利全部三十一次的公民請願。

分析後可以得出以下圖像：

- 奧地利共有三十二次議題創制，其中三十次達到法定的連署門檻。
- 三十二次議題創制中有五次（有三次是1970年前的請願）由議會實現。在其他兩次，請願部分成功。
- 值得注意的是，僅有大約過半的議題創制（三十二中的二十次）是由公民透過連署的方式提出。其餘十二次是由議會少數發動——1999年後無法再使用的選項。
- 議題創制是國會反對黨經常使用的工具。只有在最近，才被公民運動與選舉團體更頻繁的使用。
- 成功 / 副作用：除了三次直接成功和二次部分成功者外，當創制在實際上被忽視時也會令人沮喪。然而，就更大程度的參與、知識、覺醒、和議題設定，以及更多的媒體注意而言，每次都會有間接成果。
- 除了具有引導人民闡述抗議理念的工具功能外，議題創制也可作為社會借鏡。

邦及地方當局層級

直接民主與公民參與決策在邦和地方當局層級實為例外。只有在極少數情形下才會使用公民諮詢，例如維也納（關於公園、多瑙河發電廠和萬國博覽會）、福拉爾貝格、薩爾茲堡（道路速限）、史泰爾馬克（環境保護）和上奧地利（新歌劇院）。資料蒐集和呈現需要進一步改進。

最近一次公民諮詢發生在2005年初的薩爾茲堡，是關於該市應否申辦2010年冬季奧運。過半數投票支持申辦。在地方當局層級，也會偶見非拘束性公民諮詢。

從直接民主在邦與地方當局層級的經驗可以得出三項結論：

- 1) 直接民主程序和公民參與在邦與地方當局層級，實屬例外。其運用只是

調查三

直接民主的全球概觀：世界特定區域

孤立的少數案例。

- 2) 如何運用也是由政黨控制：除了政黨運用外，議會多數和邦政府也會運用。主要是因為程序規定：奧地利僅有「由上而下」的公民諮詢，而沒有真正「由下而上」的直接民主程序，例如在瑞士或在德國各邦及地方鄉鎮所見者。
- 3) 在少數案件可以看到「複決威脅」的預期性影響，例如在福拉爾貝格的Fussach或Ruethi案件，或在1972至1973年間，一項有關政治人物退休金條件的提案終被撤回。

目前發展

引進改革的努力

2000年，奧地利人民黨（OVP, Austrian People's Party）與自由黨（FPO, Austrian Liberal Party）聯合執政時，第一次嘗試連結創制和複決，而引進「真正的」直接民主程序。這項提案要求要有15%的連署門檻。但政黨無法形成共同的解決方法，而修改憲法需要三分之二多數。

最近，「為更多直接民主而創制」〔之團體〕就相同議題，已經取得公民請願所需的連署數，但還沒有展開正式的創制。民意調查顯示60-65%支持「真正的」直接民主程序，政黨也逐漸支持修改憲法。

歐盟憲法複決的辯論

儘管有工會、和平運動和議會反對黨之要求，奧地利仍不打算就歐盟憲法的第一次提案舉行複決，而是由奧地利國會在2005年5月批准之。但奧地利總理Wolfgang Schuessel早先曾表示，支持在歐盟所有國家同時舉行複決。在法國和荷蘭拒絕歐盟憲法後，這個想法現在具有更大的現時關連及重要性。

調查三

直接民主的全球概觀：世界特定區域

年 / 連署期間	有效連署的數目	有效連署的數目	投票率% (排名)	提出者： -創制者 / 支持者 -結果
1964年 10月10-12日	奧地利電台	832,353	17.27 (5)	34,841人支持連署； 要求獲得實現 / 政治上成功
1969年 5月4-11日	[每週] 40工時的 逐漸引進	889,659	17.74 (4)	眾議院議員； 要求獲得實現 / 政治上成功
1969年 5月12-19日	廢除中等學校的 第十三年級	339,407	6.77 (14)	邦議會議員； 要求獲得實現 / 政治上成功
1975年 11月24日-12月1日	保護人類生命 / 反對三個月的合法墮胎期間	895,665	17.93 (3)	762,664人支持連署， 天主教會支持； 要求未獲實現，現行規定繼續存在
1980年 11月3-10日	禁止核子武器 贊成Zwentendorf 之創制	421,282	8.04 (11)	33,388人支持連署； 要求未獲實現
1980年 11月3-10日	禁止核子武器 反對Zwentendorf 之創制	147,016	2.80 (27)	13,516人支持連署； 要求未獲實現，但有另一 有關Zwentendorf的 複決
1982年 5月10-17日	會議中心——公 共支出法之控制 (維也納之建築 計畫)	1,361,562	25.74 (1)	邦議會議員 (OVP—— 奧地利人民黨)； 要求未獲實現，但公共 意見已經動員
1985年 3月4-11日	「Konard-Lorenz 創制」(反對涵 堡電廠，贊成涵 堡國家公園，其 他議題)	353,906	6.55 (15)	56,870人支持連署， 環保團體和Krone報支 持； 要求未獲實現
1985年 4月22-29日	延長公民役期間 (兵役之替代)	196,376	3.63 (23)	48,774人支持連署； 要求未獲實現

調查三

直接民主的全球概觀：世界特定區域

年 / 連署期間	有效連署的數目	有效連署的數目	投票率% (排名)	提出者： -創制者 / 支持者 -結果
1985年 11月4-11日	反對攔截機之創制——要求舉行複決	121,182	2.23 (30)	18,433人支持連署； 要求未獲實現
1986年 3月3-10日	反對戰鬥機之創制 (在Steiermark) (Styria)	244,254	4.50 (18)	140,817人支持連署； 要求未獲實現
1987年 6月22-29日	反對特權之創制	250,697	4.57 (17)	眾議院議員 (FPO)； 要求未獲實現
1989年 5月29日-6月5日	降低班級人數	219,127	3.93 (22)	26,643人支持連署； 要求未獲實現
1989年 11月27日-12月4日	維護奧地利電台的自由	109,197	1.95 (31)	眾議院議員； 要求未獲實現
1991年 11月11-18日	要求舉行加入歐盟和歐洲貨幣同盟之複決	126,834	2.25 (29)	眾議院議員 (綠黨)； 要求未獲實現；之後加入歐盟則由複決決定
1993年 1月25日-2月1日	「奧地利第一」 (請求庇護者問題)	416,531	7.35 (13)	眾議院議員； 要求未獲實現
1995年 6月12-19日	「贊成摩托車」 之創制	75,525	1.31 (32)	12,812人支持連署； 連署過少
1996年 3月18-25日	保護動物之創制	459,096	7.96 (12)	眾議院議員和動物保護組織； 要求未獲實現
1996年 3月18-25日	中立之創制	358,156	6.21 (16)	31,166人支持連署； 要求未獲實現
1997年 4月7-14日	基因工程之創制	1,225,790	21.23 (2)	眾議院議員、Krone報和其他團體支持； 要求未獲實現，但獲得一些讓步

調查三

直接民主的全球概觀：世界特定區域

年 / 連署期間	有效連署的數目	有效連署的數目	投票率% (排名)	提出者： -創制者 / 支持者 -結果
1997年 4月7-14日	女性之創制 www.uff.at	644,665	11.17 (8)	眾議院議員 (SPO和綠黨)，交付委員會； 要求未獲實現
1997年 11月24日-12月1日	要求就奧地利貨幣 (先令) 舉行複決	253,949	4.43 (19)	眾議院議員 (FPO)； 要求未獲實現
1997年 11月24日-12月1日	「非核奧地利」之創制	248,787	4.34 (21)	眾議院議員 (FPO)； 在開始連署的那週前要求已經實現
1999年 9月9-16日	家庭之創制	183,154	3.17 (25)	16,875人支持連署；發起人：家庭聯盟、天主教家庭協會和其他； 要求部分實現
2000年 11月29日-12月6日	要求新歐盟複決之創制	193,901	3.35 (24)	8,243人支持連署； 要求未獲實現
2001年 11月6-13日	教育活動和學費之創制	173,594	2.98 (26)	48,626人支持連署； 要求未獲實現
2002年 1月14-21日	要求否決 Temelin (核能電廠) 之創制	914,973	15.53 (6)	16,562人支持連署；發起人：FPO，新Krone報支持； 要求未獲實現
2002年 4月3-10日	「社會福利國家奧地利」之創制 www.sozialstaat.at	717,102	12.20 (7)	38,212人支持連署；跨黨派推動團體； 要求未獲實現
2002年 7月29日-8月5日	反對攔截機之創制	624,807	10.65 (9)	18,325人支持連署； 要求未獲實現，因為已經決定要買戰機
2003年 6月10-17日	「非核歐洲」之創制	131,772	2.23 (28)	9,567人支持連署，發起人：綠色和平與其他； 要求未獲實現

調查三

直接民主的全球概觀：世界特定區域

年 / 連署期間	有效連署的數目	有效連署的數目	投票率% (排名)	提出者： -創制者 / 支持者 -結果
2004年 3月22-29日	退休金之創制	594,287	10.53 (10)	33,477人支持連署；發起人：SPO、工會；要求至今仍未實現
2006年 3月6-13日	「保持奧地利自由」之創制	258,281	10.53 (20)	

資料來源：

奧地利內政部統計室 (Office of Statistics of the Austrian Interior Ministry: <http://www.bmi.gv.vt/wahlen>) (2006年7月1日止)，加上私人研究的資料。

進一步資訊：

- www.bmi-gv.at/wahlen
- www.direktedemokratie.at
- www.volksgesetzgebung-jetzt.at

義大利：南太羅 (博仁省)

南太羅在1945年以前並無直接民主的經驗或傳統；除了在1920年代早期會有短暫的興盛外，南太羅亦無機會熟悉代議民主。但代議制度不容挑戰的傳統在1945年以後仍持續存在。158,628名南太羅人曾要求就該省的政治繫屬舉行複決，但為二次大戰的同盟國拒絕，南太羅的現代史自此展開。由於實際上必須主張南太羅人為義大利國家內的少數民族，並且要爭取行政自治及在羅馬享有分別的代表，以致長期以來均不可能產生民主多元主義，並因此毫不挑戰地接受統治的政治代表（南太羅人民黨自1945年來即持續執政）。1957年在地方層級引進了所謂「廢止型複決」（義大利憲法第七十五條規定）——亦即得針對現行法律或其部分之效力舉行複決的可能性；1972年所引進的市民創制（提案新法律的公民權利，但不得提出複決之創制案）其實是相當無意義。在近乎五十年間，並未舉行過任何複決，也僅有六次市民創制，其中三次到達地區議會。儘管只有複決0.2%與市民創制0.5%的低門檻，但都無法讓這兩種機制靈活運作：創制與複決都在地區議會便結束，地區議會得以自己的「主權」權力，填補立法真空，並且自行決定任何立法草案。

調查三

直接民主的全球概觀：世界特定區域

直到1990年代初期，才有關於政治權利的社會運動。許多人開始感興趣並憧憬：先由新的國家法律開始，再經地區法律授予地方當局，而引進讓公民享有共同決定的真正權利。然而，因為地方機關對於直接的公民參與完全陌生，相關程序規定也仍然欠缺，因此截至目前為止，舉行公民諮詢以檢驗並形成對地方議題的決定之權利，仍不見應用，雖然每個地方當局的法令都有規定此種權利。一直要到十年後，在2005年，一項地區法律強制規定這項權利必須明定且可實行。程序規定的決定權仍然繼續屬於地方當局的自治權力。

九〇年代中期，一個由社會、文化和環境領域活躍團體所組成的廣泛聯盟也曾鼓吹創制，意在確保持續、有拘束力和容易行使的政治共同決策之權利。第一次行動發起了兩項市民創制：一個是在地區層級引進有拘束力的立法創制，另一個是在地方當局層級引進命令創制（by-laws initiative）。在地區議會起草立法時，雖出乎意料地獲得初步勝利，但後來被義大利政府所阻撓，使得公民提案的第一階段徒勞無功。2001年義大利憲法和南太羅自治條例修正，提供了新的行動基礎。自此，地區議會便有義務要為各種直接民主立法，特別是決策立法和行政創制。由於進一步推動使用市民創制，地區議會在2003年亦被敦促要制定適當的程序規定。但是不論是在地區與地方層級上，直接民主機制本身與其應用規定不太可能會如此便於公民使用，以致沒有必要在未來幾年繼續努力以求改進——也就是使用現行規定本身以防止直接民主品質的倒退。

列支敦士登

歷史

在1921年的列支敦士登憲法中建立了有拘束力的直接民主權利。在新憲法生效前，於1919至1921年期間已曾舉行過兩次複決與一次公民諮詢。1921年憲法的規定是採取鄰國瑞士的模式，象徵對原先主宰的君主主義之激烈背離，襲自奧匈帝國垮台前的君主主義原是列支敦士登皇室家族的主要參考依據。而這也使列支敦士登公國的外交政策轉向瑞士，其原本是和奧地利密切合作。轉向的影響是：在1920年代，列支敦士登和瑞士締結郵政、關稅和貨幣條約。這為列支敦士登持續的經濟好轉打下了基礎，特別在二次世界大戰

調查三

直接民主的全球概觀：世界特定區域

後，也使這個國家免於幾世紀的長期貧困。

直接民主的權利

列支敦士登的直接民主權利是建立在兩個政治層級--國家和地方當局。在地方層級，經常運用複決，特別是關於昂貴的公共建築計畫。但其他地方議題也可以透過複決來決定。最近也包括了，例如，地方當局立法以及地方當局（政治的）與社區會議（民間的）間關係等議題。

長久以來，社區會議對於決定（透過複決）准許外國人歸化擁有單獨權力。公民權利近年來的發展使得申請人在經過一定年限的居留後，即可主張取得公民權，導致歸化複決的次數大幅減少。

在國家層級，這是本章剩下部分將說明的部分，列支敦士登有廣泛類型的直接民主權利，在某些方面甚至比瑞士的類似規定更為進步。這些權利包括：

- 對抗議會非緊急決定的複決——由連署所發動的複決。
- 創制（市民創制），由連署發動的一種複決，主題是法律草案，並基於特定創制文字，後者得由「條列式創制」（正式寫好文字的法律草案）或「單純創制」（基本提案）提出。
- 當局發動的複決，由議會決定所發動的複決，針對議會之前已經通過的法律。
- 公民諮詢，由議會發動的複決，針對即將通過的立法原則。
- 請願，沒有投票權的人民亦可提出。

在二十世紀期間和二十一世紀初，公民的直接民主權利歷經數度修正、延伸或調整，以適應新情境。主要的改變如下：

- 選舉和複決的投票權在二十世紀改變了許多次。第一次，投票年齡很進步地降低到十八歲。第二次，歷經早期之數次失敗，女性投票權終於在1984年的複決中引進。最後，通訊投票在2004年成爲一般性的選擇之一。
- 法定連署人數向上調整過許多次，以配合選民數量之增加。目前，大約有一萬七千名登記選民，提出複決所需的連署人數，在法律和財政命令爲一千人，針對憲法修正和國家條約則是一千五百人。
- 國際條約複決在1992年引進，在此之前，並沒有任何關於國際條約決策的直接民主參與之規定。

調查三

直接民主的全球概觀：世界特定區域

- 2003年，在法律上廢除君主制成為可能。如果王子與人民間發生衝突，得先透過連署而提出「不信任投票」。然後王子決定是否接受或拒絕這項批評。若其拒絕，只要有一千五百人之連署，人民即得發動創制，要求廢除君主制。如果創制案成功，議會必須要起草一部共和制的憲法，並交付複決。王子亦得同時提出自己的憲法草案（當成相對提案）。若共和憲法在複決中被接受，君主制就確定廢止。王子沒有否決權。

適用複決的事項

複決得針對：法律（新法律、法律修正案、憲法、憲法之修正）、財政法令、國際條約和關於政策或立法的指令。

有關直接民主的進一步公民權利通常是有關選舉以外的特定投票權。

- 如有一千人以上之連署，人民得要求召集議會；一千五百人連署則可要求解散國會。
- 依據2003年的憲法修正，若王子與議會意見不一致，人民可以決定法官之選任。

義務性複決

義務性複決在2003年憲法修正後才引進。這項機制適用於上述廢止君主制的程序。成功的複決能引進共和憲法。當王子與議會意見不一致時，選任法官的複決也是義務性的。

程序

創制

在市民創制，爲了確保違憲的提案或違反現行國際條約的提案不會交付複決，因此會運用一項審查程序。相較於瑞士，列支敦士登所容許的期限顯然更加限縮。從創制的最初通知到最後複決的程序階段如下：

- 向政府通知創制
- 由政府審查創制文字（是否符合憲法和國際條約），並且報告議會
- 於其下次開會時，議會可以授權該創制或宣告其無效
- 如獲得授權，政府正式宣布創制
- 連署開始；在正式宣布後六個星期內提出請求 / 提案

調查三

直接民主的全球概觀：世界特定區域

- 議會應在其下次會議時討論提案。其可接受或拒絕提案。若拒絕提案，必須舉行複決，並且議會有權提出相對提案。如果接受提案，亦得選擇舉行複決。
- 政府必須在議會決定後十四天內選定複決日期。複決應在議會開會決定後三個月內舉行。

複決

得交付複決的議會決定（定為非緊急性的所有法律，憲法修正案、財政指令、國際條約）都會宣布並宣傳為可供複決。爲了就這些議題舉行複決，必須在三十天內獲得並提出法定人數的連署。政府必須在之後的三個月內選定複決日期。

拘束 / 無拘束？

人民和議會

直接民主權利之拘束或無拘束的性質，會隨著特定權利和其與議會間的關係而有不同。複決請求和條列式創制請求，一旦獲得過半數投票同意，對議會有拘束力。但若為非條列式創制，議會可以拒絕或做成符合創制者要求的決定。在這兩種情形，正式請求程序即為終止。但議會可以將創制轉為複決，如此一來，結果即有拘束力。在非條列式創制轉為正式起草的法律草案時，還可能進一步的操縱空間。請願是非拘束性的。如果是由議會成員正式提出，則只在議會中處理。但議會沒有義務對之採取任何行動。

人民和國王

由於列支敦士登憲法是國王與民主混合憲法的雙元建構，因此國家元首被賦予了可觀的權力，並履行各種不同的官方職責。國王或其代表享有核可權。就如同若無人民或議會之同意，則無任何法律可被批准般，同樣地，批准也必須得到國家元首的同意。這適用於財政指令與國際條約，以及一般法律。這意謂市民創制也適用核可權。在複決中得到過半數公民同意的創制，只有得到國家元首的核可，才能實行。

調查三

直接民主的全球概觀：世界特定區域

慣例

自1919年以來，列支敦士登舉行過九十二次全國性複決，如果將針對同一主題的相對提案和同時的替代提案分開計算的話。以主題來看，複決名單上最多的是改變投票權利的提案（22），其次是租稅和對國家之其他支付的複決（11），社會政治議題（9），能源和運輸（8）和政治權利（8）。這些議題的時間序列反映出社會經濟發展的程度和公共態度之轉變。在二十世紀前半葉，關注的焦點在內部基礎建設、商業和財政，加上投票權。最近數十年來，複決逐漸重視文化、教育、環境、公民議題、公民權利和國際議題。

在九十二次複決中，有四十一次都是由政府當局發動；二十九次來自創制；二十次是任意性複決。在九十二次複決中，有四十一次的提案被接受，其餘五十一被拒絕。在這方面，時間的先後並沒有重大差別。在被接受與被拒絕的提案中，亦不因是由誰發起複決而有重大差別。當局發動的複決、市民創制和任意性複決，被拒絕者比被接受者更多。創制的成功可能性最小。

國王只會在一種情況動用其核可權而拒絕複決結果。那是在1961年，有關一項新狩獵法的提案，國王法藍茲-約瑟夫二世（Franz-Josef II）不接受。經過議會的重新辯論，通過了新的狩獵法，並且得到人民和國王的雙雙同意。在2002年，一項憲法創制引起很大的騷動。經過數年的有關憲法修正之激烈辯論，先是涉及王族、政府、議會，最後則包括了更廣大的群眾，漢斯·亞當二世（Hans-Adam II）國王和其繼承人阿羅伊斯（Alois）在2002年8月發動公民創制。由於他們自己的憲法提案明顯地無法獲得議會特別多數的支持，故他們便使用這種不尋常的手段，嘗試直接獲得人民的支持。在審查創制的初期階段中，政府、憲法法院和議會篩除了有關憲法和國際條約法的顧慮之後，於2003年3月16日舉行複決。國王的創制得到明確的支持，取得了略略低於三分之二的票數。在複決的第二輪投票時，王族提出了競爭性的相對提案。國王於是宣布如果相對提案被人民接受，他將行使否決權。有關複決的辯論深受王族宣布的威脅之影響。王族宣稱如果複決結果對他們不利，他們將離開國家並不再擔任國家元首。在2003年3月憲法複決的這些不尋常特徵引起了有關列支敦士登政治體系之權力分立、複決可能被操縱的程度、以及不相關議題主宰程序的深刻問題。國家元首動用否決的威脅也指出了列支敦士登直接民主的形式限制。

調查三

直接民主的全球概觀：世界特定區域

進一步資訊

- 官方入口網站；英文版（www.liechtenstein.li/en/liechtenstein_main_sites/）
- 政府入口網站；只有德文
- 1986年創立、獨立的列支敦士登研究所（Lichtenstein Institute）；只有德文（www.liechtensiten-institute.li）
- 政府網站，詳列自2002年以來的所有複決；只有德文（www.abstimmung.li）
- 設於日內瓦大學的「直接民主研究與資料中心」（“Research and Documentation Centre on Direct Democracy”）；德文、法文和英文（www.c2d.unige.ch）

比利時

令人有些意外地，自比利時王國在1830年建國之初，其未來就搖擺不定。在1950年所舉行的最近一次複決動搖了比利時王國的基礎，該複決是要決定王室應被賦予哪些憲法權利？結果顯示出強烈的區域對立。複決要求比利時人民同意或拒絕利歐普三世（Leopold III）國王之重返比利時，該國王對於德國納粹政權的行為造成了公共意見的分裂。整體而言，57.7%的人民投票允許國王重登王位——這是由於法蘭德斯地區（Flanders）的壓倒性同意（72%），但布魯塞爾（Brussels）和瓦隆尼區（Wallonia）則清楚地拒絕。國王的返回問題造成了瓦隆許多工業城市的罷工與抗議，利歐普三世最終放棄權力而讓兒子杜包因（Baudouin）繼位。這次的危機讓比利時人相信，任何公共諮詢都可能會造成法蘭德斯區和瓦隆尼區的人民間產生衝突。前法蘭德斯部長Herman Van Rompuy在最近的一次議會演講中，就關於歐盟憲法複決之可能性提到：「我們對於我國未來的討論，遠多於對歐洲大陸未來的討論」。

比起其他地方，在比利時的政治人物眼中，複決所可能引起的政治風險是相當可觀的。只有議會和國王可以決定哪一部法律、規則或國際條約可以在現行憲法下被批准。憲法規定：「所有權力源自國民，這些權力應依憲法確立的方式來行使」，亦即：民選代表不受任何委託之拘束，即使是來自人民者。比利時現在是依據嚴格的代議制度，排除任何公民投票。

但是，複決仍是一個開放的政治議題。2004年6月1日，自由派總理Guy Verhofstadt宣布他希望對歐盟憲法舉行一次無拘束力的複決。他的提案透露出比利時想要強化直接民主機制的想法，雖然參議院仍以法律理由拒絕。它考慮到Verhofstadt先生曾承諾要「遵守投票的結果」，儘管其社會自由派盟友--精神黨（Spirit Party），突然一百八十度改變立場而不再支持複決，並主

調查三

直接民主的全球概觀：世界特定區域

張複決可能會被反對土耳其加入歐盟的極右派Vlaams Belang黨所綁架。事實上，在贏得1999年選舉後不久，Verhofstadt先生的聯盟在聯邦議會的兩個院中，設立了一個負責「政治重建」的委員會，以提出修改憲法而允許聯邦複決的種種方法。2002年2月甚至向國會提出一項法律草案，容許3%以上的滿十六歲公民得創制諮詢性的立法複決。如同2003年10月的歐盟憲法條約所建議的一般諮詢性諮商般，這項努力也失敗了。

在次國家層級，則出現了更實質的改變。嚴格的無拘束力「公民諮詢」已於1995年在鄉鎮正式容許，並且在1997年推展到地區層級。其有限範圍與程序確保這類諮詢「不會挑釁另一個地區或鄉鎮」。在實務上，他們很少被使用；即使有，根據比利時憲法專家之看法，它們也不過相當於民意調查。但公民諮詢背後的原因是要鼓勵與人民的直接對話，也是廣泛趨勢的一部份。已經有數個憲法修正案曾向議會提出，目的是要擴展其範圍，期待此項努力在未來能夠成功。

直接民主在國家層級上仍繼續是一項重要的政治議題。為了迴避直接公民諮詢的禁止，特別是針對歐盟憲法條約的批准，曾出現許多創新的嘗試。在2004年底，有些國會議員建議，如果複決不可能，也應該要求公民，將他們因「歐盟憲法條約所引起的問題、批評、懷疑和不同意見」，志願提供給國會。主要的法語區政黨，特別是自由黨（Liberal party），經常討論公民諮詢的可能性。其部分動機是為了解決無信用的政治階級之正當性。在2006年10月縣市選舉的競選階段，有關接近人民及公民參與的議題已成為政治議題。

然而，比利時仍有許多人對直接民主抱持深度懷疑。對前任總理德涵尼（Jean-Luc Dehaene）而言，「到處都有複決，辯論最後總是變成在討論複決所涉及者之外的其他議題。」由於比利時對破裂的恐懼和盛行的多數決模式之力量，致使未來比利時的直接民主只有很小空間，特別是在聯邦層級，但將來的努力可能還是會更成功的。

魁北克

1995年10月30日，經過長期並且艱困的投票活動後，薄如剃刀的兩萬六千票差距使得魁北克無法成為主權國家。大約93%的選民參與這次選舉。

調查三

直接民主的全球概觀：世界特定區域

此次選舉有做票的指控。媒體與政治人物認為這次「瀕臨分裂的經驗」，證明複決是「無用、不適當、昂貴、結果可預見、非法和是分裂的來源」，故強烈批評這次投票活動和直接民主的概念。在加拿大其他地方，「突然冒出來」的獨立議題突然成為國家真正的威脅。

1995年的複決是一連串的省與聯邦複決中的第六次。自從1867年現代加拿大形成以後，主權主義者已經策略性地使用過多次複決。魁北克人參與了兩次聯邦直接諮詢（1898和1942年）和四次省的複決。在1919年最早關於禁酒的投票後，魁北克第一次針對與加拿大的「主權——結合」複決是在1980年。分離主義者以60比40的差距慘敗。許多政治領導人認為後來1992年針對魁北克特殊地位（查洛城協議，Charlottetown agreement）的投票是一項「大錯誤」。在分離主義者和那些相信另一次諮詢會嚇跑投資的人之間，複決已經成為衝突的目標。依據民意調查結果，如今有55到60%的魁北克人已經厭倦了「永無止境的複決」——關於魁北克應否成為一個獨立國家的爭議——已經主導魁北克政治長達三十年。即使是主權主義黨的魁北克政團黨（Bloc Québécois），也不在其政策宣示中提到複決了。

然而魁北克已經立法允許省（立法）和市舉辦複決。前者相當少見，後者則經常被使用。在實務上，法院一直都讓複決的使用屬於例外。引進市民創制到西邊省分和拘束性複決的努力在1919年就被「曼尼托巴法」（Manitoba Law）宣示違憲。有人主張這些機制侵犯了身為國王代表之各省總督的權力，也干預了有權任命並指揮各省總督的聯邦政府對法律之否決權。加拿大的複決因此只能是諮詢性的。在這種憲法修正的脈絡下，直接民主主要成為可能選項的希望相當渺茫。原本就不信任公民諮詢並受到1995年經驗傷害的政治菁英，如今更有法律限制的支持。

然而魁北克或就整個加拿大來說，自從1970年代以來，已經或多或少成功地嘗試並經歷了參與民主和最近的「網路政府」，並以此作為「與人民直接溝通」的手段。魁北克未來委員會和隨機選出公民而組成的委員會——被稱為「等級會議」（estate-general），這兩者的使用也逐年增加。在加拿大，有如在其他地方，沈重的歷史或許在未來會逐漸為更多直接形式的公民對話所取代。但在可預見的未來，一度永不結束的複決已經嘎然中止。

調查三

直接民主的全球概觀：世界特定區域

法國

根據現行法國憲法第三條，雖然複決是法國公民行使其主權的兩種手段之一（另一種為議會立法），但其實踐卻是有限的。複決並無拘束力，僅是單純的諮詢性質。並沒有最低投票率要求：1988年針對新加勒多尼亞（New Caledonia）自決的諮詢，未投票比例達到63%。本質上，法國的全國性複決不被認為是公民權利，而是設計來讓總統確保其制度最高性的特權。在地方層次，雖然針對次國家當局所負責的議題也可舉行複決，但嚴格的代議民主仍是常態。雖然公民在地方層級享有有限的請願權，但在法國並沒有罷免議會的權利和公民創制權。

然而，直接民主的想法在法國正有所進展。雖然受到早期法國民主之全民表決傳統的限制，但是法國公民大部分仍然偏好更多、更好的直接民主，並且有跡象顯示決策者可能會慢慢地趕上此一觀點。

全國性複決：鞏固總統最高性的工具

除了同意領土變更之外，法國今日的複決主要用於修正憲法和法律。第八十九條規定，如果修正之提案來自議會，憲法複決即為強制性；如果修正之提案來自政府，總統可以選擇交由國會或由人民來同意。原則上，複決應該是原則，而議會同意應該是例外。事實上，至今複決只有在2000年曾使用過一次，用以確定五年總統任期的憲法修正。

憲法的關鍵條文是第十一條，其賦予人民直接立法權。總統得「將任何下列政府法案交付複決：涉及公權力機關的組織、或涉及國家之經濟或社會政策及其所需之公共服務的改革、或涉及那些雖未牴觸憲法但會影響組織運作的條約（基本上是歐盟條約）之批准的授權。議題的涵蓋範圍很廣，甚至是不明確的，這給予政府、國會和總統很大的裁量空間來決定議題的相關性。由複決同意的法律相當於國會通過的法律，兩者都可以用任何方式、在任何時間來加以修正。

管制複決活動的規則也沒有精確定義。長年面臨的問題則透過轉移適用原本為議會選舉所設的規定而得以解決。憲法委員會監督整體程序與結果的合法性，參議院則對政府提供程序上的建議。大眾傳播主管機關嚴格監督複決活動，以確保各個有一定規模的政黨在都能在媒體獲得「公平」分配的傳播時間（airtime）。不同於選舉的是，政黨都不能領取政府補助金來進行複

調查三

直接民主的全球概觀：世界特定區域

決活動。公權力機關而政府必須提供公民平衡的資訊。

總體來說，複決是總統手上的一項工具。理論上，國會和政府可以提出立法複決（人民則不得）。事實上，在法國從未有國會發動的複決出現，儘管在1984年7月參議院曾經嘗試發動一次公民投票來改革私立學校。因此提案多半來自政府，並且必須由總統核准。如果總統屬於相同的政治多數，事實上他（或將來有一天，她）就會控制政府。當總統和政府分屬不同政黨，即「共治」（la cohabitation）時，總統可以否決政府的提案；雖然在政治上總統不太可能會拒絕讓人民表達其意見。這種情況從未發生。總之，如果總統決心發動複決，將不致有任何可能的障礙。

近來興起且前景看好的地方公民諮詢

自1992年以來，各「共和國的領土單位」（territorial units of the republic）——鄉鎮、省、地區、特殊地位區域和海外領土等——都可以就各自主管事項舉行地方複決。雖然在時間上有嚴格限制，地方「請願」在1995年引進。鄉鎮的登記選民之五分之一，得就縣市議會所職掌的建設計畫，要求議會舉行諮詢。自2003年以來，地方的公民投票如有登記選民50%的投票率，即有拘束力。這從1990年起即開始經常性地使用——平均每個月有兩次——雖然緩慢，但必將成為地方民主的通常特色。

受損的聲譽

法國公共意見和決策者對直接民主的印象深深受到歷史上威權使用的影響。「複決——全民表決」，如其有時之稱呼，在1799年（拿破崙·波拿帕）到1969年（戴高樂將軍），都確實被當成要求人民對其政治領袖表達效忠的託詞。自1789年法國大革命以來，法國已經舉行過二十四次複決。

雖然直接民主是許多學術討論的重心，並且鼓舞了其他國家，但複決在革命時期扮演的只是一個邊緣角色。1789年法國的「人民與公民權利宣言」讓複決成為可能：「法律是集體意志的展現；所有公民有權親身參與、或透過代議士，來制訂法律。」康多塞（Condorcet）曾為文討論公民創制的舉行可能性。他在1793年為新的民主國家憲法（孟塔拿憲法）（"Montagnard" Constitution）提出了複雜的直接民主機制。雖然他的提議從未實現，但是革命將現代民主的基本原則加以概念化，包括憲法創制和立法複決。1793和

調查三

直接民主的全球概觀：世界特定區域

1795年針對具有雄心的憲法草案所舉行的兩次諮詢後，都不幸地出現了「恐怖」統治，拿破崙則利用1799年複決攫取權力。在十九世紀舉行的下列七次複決——有四次是由拿破崙舉行、三次由其外甥路易拿破崙舉行——都被用來支持波拿帕政權，有時非常明顯。因為當時只是要求人民要讓「波拿巴委員會永遠延續」，或是使其家族繼承並控制權力。

不令人意外地，法國民主主義者對於直接公民諮詢因此變得相當謹慎。在十九世紀下半葉和二十世紀前半葉對抗反民主勢力的長期鬥爭中，產生了基於人民主權概念的代議民主之教條文化。唯有民選代議士才能促進大眾利益，並且人民的角色是限於選舉公職人員。地方複決在十九世紀末與二十世紀初相當普遍，但是由於反共和勢力企圖利用它們顛覆民主，因而被禁止。在十九世紀末期，許多人，例如內政部長Ernest Constans，相信：「就行政權的市政問題諮詢選民，無疑是牴觸代議政權。」地方複決最終在1905年被禁止。

然而在1920年代，兩位政治思想家Carre de Malberg與Tardieu建議更廣泛地使用複決來對抗國會的支配。他們的思想深深影響戴高樂將軍，使其不顧主要政黨的猶豫，於1945年舉行複決，創設第四共和憲法的正當性。1945年10月21日，法國人民在1870年後第一次同意成立制憲會議，並且針對立法議題直接表達其意見。1946年5月，在法國有史以來的第一次消極複決（negative referendum）中，法國人民拒絕議會的憲法提案。這兩次複決顯示公民投票可以用得很民主，並且並不當然對國家領袖有利。

在之後十年，複決成爲強化總統最高性並用以對抗無所不能的國會之可能工具。1958年，（現行）第五共和憲法允許就憲法之外的事項得進行複決，這是法國有史以來的第一次。然而複決並沒有成爲法國政治的經常性特徵。自1958年以來，法國只進行過八次立法複決，約略是每五年一次。其中三次是用來調整法國領土，兩次是修改憲法，三次是批准歐盟條約。在1972到1988年間——相當於兩任總統的完整任期——根本沒有任何複決，這也顯示公民諮詢並非法國政治體系的基本要素，而只是任由國家元首裁量的選項之一。

直至1969年戴高樂將軍在其提案被拒絕後辭職爲止，複決與全民表決也是相互連結的。雖然後來的所有總統均一致宣稱，如果多數人民拒絕其提案仍不會辭職。但在2005年5月的歐盟憲法複決時，席哈克（Jacques

調查三

直接民主的全球概觀：世界特定區域

Chirac) 卻仍必須不斷如此宣稱。然而這次投票仍被戲稱為「羅發令公投」(Raffarindum)，因為一般認為這次的人民投票足以決定不受歡迎的法國總理Jean-Pierre Raffarin的未來生涯。席哈克總統很不甘心地同意舉行2000年與2005年的諮詢；而在經過2005年如此令人不安的投票活動，又造成大規模拒絕歐盟憲法條約的結果之後，未來的總統很可能都會相當謹慎。在1992年馬斯垂克條約僅在極小差距獲得同意後，法國當局就阿姆斯特丹條約(1999)和尼斯條約(2001)，很明顯地偏好使用議會程序，而非公民批准。

在地方層級，1971年再次引進公民諮詢，但只有針對兩個特別市的合併，才會諮詢人民。1970年代晚期，在嘗試擴大地方複決範圍失敗後，在1992、1995年——在法國歷史上首度有公民創制權——和2003年，也先後引進改革。「地方創制之複決」的舉行相對很少，其對地方民主的整體影響也很有限。

表一：法國的全國性複決

日期	議 題	未投票率	結 果 (投票總數的%)	
			贊成	反對
1793年8月4日	1793年6月24日憲法	73.3	99.32	0.68
1795年8月22日	共和三年Fructidar月5日憲法(1799)	86.3	95.62	4.38
1799年12月13日	共和8年憲法(1799)	96.2	63.75	36.25
1800年8月2日	波拿帕第一執政	56.9	99.9	0.1
1802年5月10日	終身執政	48.8	99.8	0.2
1804年11月6日	給予拿破崙帝位	66.7	99.7	0.3
1815年4月22日	帝國憲法之修正	81.2	99.65	0.35
1851年12月20-21日	給予路易拿破崙更大權力及十年總統任期	20.3	92.1	1.9
1852年11月21-22日	為路易拿破崙重新回復世襲制帝國	20.3	96.9	3.1
1870年5月8日	議會制帝國	16.9	82.4	7.6
1945年10月21日	授予議會憲法權力	20.1	96.4	3.6
1945年10月21日	過渡性政權	20.1	66.27	33.63
1946年5月5日	憲法計畫	19.3	47	53
1946年10月13日	第四共和憲法之同意	31.4	53.57	46.33

調查三

直接民主的全球概觀：世界特定區域

日期	議 題	未投票率	結 果 (投票總數的%)	
			贊成	反對
1958年9月28日	第五共和憲法之同意	17.37	82.6	17.4
1961年1月8日	阿爾及利亞的自決	26.24	74.99	25.01
1962年4月8日	有關阿爾及利亞獨立的艾維揚協議； 戴高樂提案由人民直選總統	24.66	90.81	9.19
1962年10月28日	憲法修正：總統直選	23.03	62.25	37.75
1969年4月27日	地區之設立及參議院之改變	19.87	47.59	52.41
1972年4月23日	批准歐洲經濟共同體擴大條約	39.76	68.32	31.68
1988年11月6日	新加勒多尼亞的自決	63.10	79.99	20.00
1992年9月20日	馬斯垂楚條約的批准	30.31	51.04	48.95
2000年9月24日	總統任期縮短為五年	69.68	73.21	26.79
2005年5月29日	歐盟憲法條約的批准	30.26	45.13	54.87

增加與改變——從代議到參與和直接民主

孟德斯鳩曾寫稱：人民有足夠能力選出他們所應付託權力之人，但不能親自管理。然而，法國政治已有重大改變。傳統以來法國政治人物均敵視複決，但在過去二十年內法國已經比之前更頻繁地舉行複決：自1958年以來舉行過九次（相較於國會每年通過的上百件法律來說，這只是小數目）。民意調查顯示大部分法國人偏好更頻繁地使用複決。他們希望能和提出問題的人有所區隔，而自己投票。大部分的人也歡迎公民創制權。但法國政治領袖真的準備好要跟上一般大眾的心態嗎？

對於法國政治官員來說，複決並非「民主化民主」之日常手段。公民諮詢很少成為選舉議題。1990年代早期曾短暫的出現在政治議程上，當時引進了地方複決，並且密特朗（Francois Mitterrand）總統建議要擴張複決得適用的議題範圍。在1993年，曾有項改革擬允許法國各省五分之一選民得發動複決，但沒能成功。席哈克總統在1995年當選後，即將複決範圍擴張到「社會及經濟政策和公共服務」，涵蓋了龐大範圍的議題。然而自此以後，複決和直接民主卻大都成了「非議題」。1999年有項法律草案嘗試引進地方、地區和全國性公民創制，也失敗了。類似的提案又在2002年6月引進，也沒有多

調查三

直接民主的全球概觀：世界特定區域

少進展。直接民主在法國政治並非優先選項。因為複決通過的法律被認為是「人民意志的直接展現」，且不受憲法委員會（constitutional council）的控制，法國的官員擔憂這會傷害基本的公共自由。大部分人也認為「引進公民創制權會產生多重且無法預測的結果」。

在地方層級，代議國會的概念和反對更廣泛使用公民諮詢的一般利益仍然是民主的主宰。最主要的是，其關鍵困難仍在於：法國傾向將複決當成是對行政部門的一般性信任投票，而非特定議題的決策。在2005年的諮詢中，投票者拒絕歐盟條約的主要理由是「法國惡劣的經濟、社會情況」，這項理由與政府的管理能力，而非條約的實質內涵，其實更相關。

另一方面，激烈對抗的2005年投票活動可能會深刻地重塑法國人對複決的感受。對於法國和歐盟事項的激烈爭辯，不僅和其他國家的爭辯明顯對比，也有別於向來複決的形象：讓總統得以尋求人民在策略性時刻，直接針對重要的政治議題給予背書的工具，或是出現制度性僵局時的最終解決辦法。許多人注意到選民願意積極參與公共辯論和決策，以及對於政治代表之建議的不信任。的確，投票活動觸發了巨大的興趣，這由非常高的投票率（將近70%）可以看出。評論歐盟條約的書籍於投票前幾週在圖書銷售排行中領先。多年以來，法國公民第一次有機會對於法國與歐盟社會的未來進行一次豐富、多層次、多管道的辯論，並且也確實抓住了這次機會。依據民意調查，選民認為在政黨在公民頭上所提出的政治主張並沒有提供清楚、不偏頗的資訊，而讓公民得以期待進而形成自身的、受充分告知的決定。法國政治人物也許能迎合此項挑戰，這或許只能從法國早期參與民主的緩慢發展中，尋得蛛絲馬跡。

統治與被統治者間「由上而下」的區別已經統治了法國長達兩百年，現在卻正受到挑戰。許多法國公民和政策決定者漸漸瞭解公共決定的正當性不能僅看是誰做成決定，還要看是如何決定。法國政治菁英會以多快的速度提供公民新的思辯與決定方式，這仍不清楚。也許2007年的總統選舉會容許更多的相關討論。但是至今，尚無任何政黨或可能的總統候選人在其競選宣言中提到直接民主。

調查四

直接民主詞彙表 (Glossary of Direct-Democracy Terms)

A

廢止型複決 Abrogative Referendum 公民（複決）投票的一種型式，選民得藉此停止或廢除已經被立法機關同意並公布、且已經施行的法律或指令之效力。

累計（投票）Accumulation 得對所支持之同一名候選人投出一票以上的能力。在瑞士，如一選區應選出不只一席的國民議會代表，且以比例代表制選出時，選民得在任何選票上將任何候選人的姓名填入兩次。

公民資格之取得 Acquisition of Citizenship 基於行政當局的正式決定，因而取得[瑞士]公民資格

行政複決 Administrative Referendum 合格選民就議會所為之行政或政府決定要求舉行複決之權利。財政複決就是行政複決之一種類型。

議程創制 Agenda Initiative 直接民主的一種程序，一定數量的公民得要求立法機關必須審議其提案，而非由選民對該提案進行投票。

替代提案 Alternative Proposal 相對提案（counter-proposal）之同義詞

同意門檻 Approval Quorum 有效通過（複決）公民投票之要求，需得到全體選民之某一最低數目或比例之支持，該提案始得通過。

集會民主 Assembly Democracy 民主制度的類型之一，合格選民透過集會來行使其政治權利。集會民主——民主的原始型態——在瑞士相當普

遍。在大部分的鄉鎮區，都有公民集會。在兩個州（格雷若斯和內阿彭策爾-羅得），民眾大會是在州的層級舉行。

當局發動的創制 Authorities' initiative 某單一法案之公布涉及議會之職權範圍，且一旦為議會所發布，即成為複決之主題。屬於議會職權範圍內的決策或法案並不當然適用議會（多數）發動的創制，政府職權範圍內的決策或指令也不當然適用。雖然規範職權之規定得以公民創制的途徑變更之。在瑞士，某些州有提供此類議會多數發動的創制（又稱為「議會決定之創制」）。

B

（選舉用之）選票紙 / 單 Ballot Paper (For Elections) 合格選民在選舉時必須使用的正式書面。在瑞士眾議院之選舉，選民得自行填寫一張未事先印好的特殊書面，並得變更或增加該書面之內容。

投票紙；投票單 Ballot Paper; Voting Slip 正式之投票紙，選民在其上加記號或指出其選擇，例如就他們接受或否決複決提案，表明「是」或「否」。

選票文字 Ballot Text 選票紙上所出現文字，通常是一個或一系列問題的形式。在複決時，這可能是特定的問題文字，或針對公民創制之標題所指定之提案詢問同意或反對的問題；在罷免時，則是針對一特定職位任期之提前中止詢問同意或反對的問題。

調查四

直接民主詞彙表 (Glossary of Direct-Democracy Terms)

拘束 Binding 對（複決）投票結果之描述，意指：如果提案通過，政府或有關當局在法律上即受強制而需執行之。

C

候選人 Candidate 得當選之人。在瑞士，候選人的姓名會刊載在眾議院選舉的名單上。在只分配到一席的選舉區，且又適用多數決制度者，任何選舉年齡的公民均得當選。

州 Canton 瑞士邦聯的成員州。在瑞士，這些州經常被稱為「邦國」（States），指得是在1848年各自讓渡部分主權而共同形成聯邦的原始成員邦國。瑞士有二十六個州。

州創制 Cantonal Initiative 州提出提案的無拘束性權利。任何州得提出指令草案以供聯邦議會批准，或建議某一提案應發展成正式議案。在一些州，州創制得經由公民創制而形成。

過半數之州 Cantonal Majority 在強制複決時，除了過半數之公民外，另需有過半數之州，才能使交付人民公投之提案通過。當有過半數之州的公民投票贊成提案時，才算是通過。在計算過半數時，上瓦爾登、下瓦爾登、巴澤爾-市、巴澤爾-鄉、外阿彭策爾-羅得和內阿彭策爾-羅得等州，都只算二分之一個州。

得以進行（任意性）複決程序 Capable of Carrying through a (Facultative) Referendum Process 並非法律名詞。如果一個群體被認為

有能力獲得正式展開任意性複決所需的連署數目，這個群體就被稱為「適合複決者」。

（兩院制議會的）議院 Chambers (of the Bi-Cameral Parliament) 在瑞士，參議院和眾議院各自構成議會的一院。

便於市民的 Citizen-Friendly 在創制與複決的情形，有關門檻、障礙、同意數/比例、投票方式等規則，使得程序對於合格選民是盡可能的自由與公平。

市民所創制的複決 Citizen-initiated referendum 由一定數目的公民正式要求而舉行的複決。

市民創制 Citizens' initiative 公民創制的同義詞。

強制投票 Compulsory voting 合格選民參與選舉或公投投票的義務。選民得投下空白票，也就是不選擇任何既有選項。在瑞士，十一個州訂有強制投票的方式。

共識民主 Consensus democracy 民主的一種型態，旨在促使眾多活動者（政黨、工會、少數族群、社會團體）盡可能參與政治過程，並且在共識下形成決定。由於在複決中，要推翻議會決定，相對上容易，議會——甚至在議會進行事項辯論之前——和政府都應該尋求妥協性解決方案，以滿足有能力展開複決的所有重要政治團體。在歷史上，正是有複決，才導致共識民主的形成。

調查四

直接民主詞彙表 (Glossary of Direct-Democracy Terms)

合憲性 Constitutionality 符合且不牴觸一國憲法的狀態。

建設性複決 Constructive referendum 與複決相連結的公民提案。建設性複決讓一定數目的合格選民有權對於一項指令提出相對提案，而得進行任意性複決。相對提案應與此指令同時提出。在瑞士，此種可能性目前存在於伯恩和下瓦爾登州。

諮商 / 諮詢 Consultation 諮商是瑞士立法過程的重要階段。具有政治、經濟或文化深遠影響之法律草案和憲法修正案會分發給利害關係人，以便其表示意見。

諮詢性複決 Consultative referendum 政治上重要、但法律上不具拘束力的投票決定，不具登記選民身份之公民甚至也可參與。諮詢性複決在原則上得以有關國家或希望是有關國家的任何事項為其主題。諮詢性複決在用語上是自我矛盾的，因為它涉及選民的決定，但在法律上卻不是個決定而只是建議。所謂的諮詢性複決，在事實上，經常是本書所稱的「全民表決」。

參議院 Council of States 瑞士聯邦議會較小的一院，共有四十六位成員。參議院是代表各州的議院，因為其成員是以各州代表的身份行使職權。如今參議院成員是由各州之合格選民選舉產生，有如眾議院成員般；但仍須依據各州所訂之規定。

相對提案 Counter-proposal 針對公民創制或複決中所包含的提案所提出

之替代性提案，以供（複決）投票。相對提案得由立法機關或一定數目的公民提出。在瑞士，如果聯邦議會有意對公民創制所涉及的事項表示意見，但想要採取和創制提出者之提案所不同之處理方式，其對於一般型的公民創制和條列型公民創制均得提出相對提案。在此情形，將依據「雙重同意表決」之規定舉行投票。

D

決定性問題 Deciding question 當原始創制和相對提案即將在同一複決中接受投票，有可能會出現雙重同意的結果，因為選民得對兩個提案都表示支持。在此情形，會使用決定性問題來認定哪一提案應該執行，假使兩個提案都獲同意的話。

直接相對提案 Direct Counter-Proposal 一項提案（例如法律草案）進入和創制相同的決策過程之階段，並且在複決中，以原始提案之特定替代案的地位，和後者同時接受投票。

直接民主 Direct democracy 國家的一種型態，其主權為人民所享有，亦即，國家主權直接屬於人民。人民也直接行使其主權，例如，透過公民立法（人民提案並同意法律）。這是「直接」與「間接」民主的主要區別。

直接民主程序 Direct democracy procedure 指一套程序：a) 包括公民有權直接參與對議題的政治決策過程，以及 b) 同時也設計並運作成權

調查四

直接民主詞彙表 (Glossary of Direct-Democracy Terms)

利分享的機制，以強化人民能力。下列類型的程序應予區別：複決、創制和相對提案。每一類型的程序均存有不同的形式，而每種形式也可以不同的方式制度化。複決的形式有：公民發動之複決（公民複決）、由民選機關所發動的複決、強制（義務）性複決。創制的形式有：公民創制（市民創制）、議題創制。相對提案的形式有：當局（例如議會）提出之相對提案、公民提出之相對提案。

直接創制程序 Direct initiative procedure 一旦連署簽名獲得確認，創制提案即不經過立法機關，而得直接置入選票的程序。

雙重「同意」 Double “Yes” 如果一相對提案是針對公民創制而提出，選民得支持相對提案和創制案兩者，並且同時表明：如兩案都獲同意，其較偏好哪一案。獲得最多「同意」票之提案（不論是創制或相對提案）即屬最終被接受者。

雙重多數 Double majority 通過提案的要求，同時要有已投票總數之過半數、以及至少一定比例以上之法定選舉區的投票總數之過半數。在瑞士，強制複決需要有人民和州的雙重多數。換言之，需要有過半數之州投票支持，還要有全體已投票選民之過半數支持，才能通過。這意味所有已投之票將計算兩次：一次是票之總數，一次是個別之州。至少要有全部投票人總數之百分之五十加一票（「人民」），和過半數之州，都同意提案。在計算州之過半數時，應切記上

瓦爾登、下瓦爾登、巴澤爾-市、巴澤爾-鄉、外阿彭策爾-羅得和內阿彭策爾-羅得等州，都只算二分之一個州。但在同意或否決法律之複決，全體投票之單純過半數即為已足。

E

當選的 Elected 經由選舉而被選上公職。

選舉 Election 由合格選民或選舉機關之成員（在瑞士，如聯邦議會、聯邦理事會）以投票方式選出而任命某些政府當局或其他公部門成員的程序。

單純過半數之選舉 Election by Simply Majority 選舉制度的方式，應選出之席位是由獲得過半數選票者當選，至於獲得少數選票者，即使只是少了些微票數，均無法取得任何席位。在瑞士，過半數制度的規定適用於，例如，聯邦理事會和聯邦最高法院的選舉。另一方面，眾議院選舉則適用比例代表制，除了哪些只分配到一席的選舉區外。

選舉人 Elector 在此和「選民」同義。其他作者則使用「選舉人」來指稱有權在一選舉中投票之人，而「選民」則指稱有權在複決中投票之人。

選舉區 Electoral Constituency 眾議院之選舉是於全[瑞士]邦聯同時舉行，並以各州為選舉區。

全體選民 Electorate 合格選民之總數
合格選民 Eligible voter/s 有權投票之人

調查四

直接民主詞彙表 (Glossary of Direct-Democracy Terms)

E化投票 / 電子投票 E-Voting / Electronic voting 投票的方式，選民藉助特別的電子投票系統來投票：先完成「電子投票單」，然後透過資訊網路系統送到負責選票之機構。在瑞士，日內瓦、蘇黎世和納沙泰爾州，在聯邦理事長之監督下，目前正進行電子投票領航計畫。最主要的顧慮是要確保程序的安全（維護投票秘密、防止詐欺投票）。

聯邦理事會之說明 Explanation from the Federal Council 比較：複決書

F
任意性複決 Facultative/optional referendum 由正式要求所引起的（複決）公投之程序，可由一定數目之公民或由國家之民選機關（政府、議會、總統或其他之特定機關）（但非獨占性地）發動。如果只有國家民選機關才能要求舉行公民投票程序，系爭程序——依本書之用語——即非複決，而為全民表決。在瑞士，如有五萬名合格選民或八州，針對例如新或修正之聯邦法律或國際條約，要求複決，即可舉行公民（複決）投票。如果人民投票贊成（全體過半數），聯邦議會之相關指令即獲同意。

（瑞士）聯邦政府 (Swiss) Federal administration 瑞士聯邦政府包括中央聯邦政府（設有七個部會）、聯邦理事長、秘書處和聯邦機關、分散的聯邦政府所之政府委員會和所屬之其他行政單位、以及獨立機構與事業。聯邦政府的主要職掌包括：執

行聯邦議會發布之指令（特別是聯邦法律之執行）、以及聯邦理事會指派的責任（包括聯邦理事會業務及立法之準備）。每一部會由一位聯邦理事會成員擔任首長，聯邦理事處則以聯邦理事長為首長。自主性的聯邦公法組織，例如瑞士國家意外保險組織（SUVA）和瑞士國家銀行並不屬於聯邦政府。

（瑞士）聯邦議會 (Swiss) Federal Assembly (Federal Parliament) 瑞士邦聯最高立法機關（立法權），由兩院組成：眾議院和參議院。兩院通常分開處理各自之事務（聯邦立法、預算決定、國際條約等），只有兩院同時同意時，指令始生效。當選舉（聯邦理事會成員、聯邦最高法院法官、聯邦理事長）、以及接受聯邦理事會針對重要議題之聲明時，眾議院和參議院會在聯邦議會共同集會而為聯合議院。

（瑞士）聯邦理事處 (Swiss) Federal Chancellery 為瑞士聯邦理事會之一般行政機關，聯邦理事處協調處理聯邦理事會之事務，也是邦聯總統之辦公室。此外，它就政治權利負有特別責任，主管官方出版（聯邦公報、聯邦法律之編纂），並負責對外發布消息及聯邦政府的翻譯工作。聯邦理事處以聯邦理事長為首。

（瑞士）聯邦憲法 (Swiss) Federal Constitution 聯邦憲法是瑞士邦聯的最高法，構成所有其他立法和聯邦之國家架構的法律基礎。它規範公民及所有人民的基本權利和責任，以及聯

調查四

直接民主詞彙表 (Glossary of Direct-Democracy Terms)

邦當局的架構與權力。聯邦憲法之全部修正或部分修正都必須得到人民和各州之同意（強制複決）。

（瑞士）聯邦理事會（政府）(Swiss) Federal Council (Government) 瑞士邦聯的中央政府，也就是最高行政機關（行政權）。聯邦理事會有七位成員，由聯邦議會的聯合議院選出，負責指揮監督聯邦政府。聯邦理事長聯邦理事會（也就是政府一般行政機關）之首長。聯邦總統擔任聯邦理事會之會議主席。

（瑞士）聯邦法院 (Swiss) Federal Court 瑞士邦聯司法權的最高機關。聯邦最高法院，亦即最高之上訴審法院，負責確保法院裁判符合憲法，就各州法院所無法處理的聯邦法案件享有管轄權的唯一法院，例如有關侵害各州之特定刑事犯罪。聯邦最高法院的不同庭則是不同法律領域的專業法院，例如破產、民事、刑事和行政法。在琉森的聯邦保險法對於有關社會保險法享有管轄權。

聯邦指令 Federal decree 瑞士聯邦議會就憲法條款、重要個別法律和一般決定所為之決定。無須複決同意之聯邦指令稱為「單純聯邦指令」。

聯邦法 / 聯邦法律 Federal law / Federal Act 瑞士聯邦議會的指令，得一般適用、不定期存續、直接為相關人民創設權利或義務，也就是創設法。此種型態的聯邦指令必須以聯邦法公布之，並適用任意性複決。如果

是於憲法上無據之緊急性聯邦法，必須由人民和各州投票（強制複決）。

聯邦公民（複決）投票 Federal popular (referendum) Vote 一般而言，瑞士聯邦層級的任何投票都稱為「公民投票」，而各州投票的結果是依各州合格選民之投票來決定。真正意義之公民投票，也就是指僅由合格選民而非各州來投票，是例如任意性複決之情形。

聯邦 Federation 在瑞士，中央、「國家」層級的政治機構：聯邦政府、議會和當局。

財政複決 Finance referendum 亦稱為「公共支出之複決」。此類複決與議會就公共支出所為之決定有關，因此和針對新或修正立法之複決不同。任何議會決定涉及公共經費之支出都得適用財政複決。雖然這種形式的複決並不存在於瑞士國家（聯邦）層級，但在各州和地方層級則廣泛使用。

條列型公民創制提案（為聯邦憲法之部分修正） Formulated popular initiative proposal (for partial revision of the federal constitution) 在瑞士，十萬名合格選民得以公民創制方式，要求部分修正聯邦憲法。創制提案應以妥當條列之草案形式提出。

基本權利 Fundamental right 基本人權。基本權利不僅保障個人在法律上得執行之主張；作為客觀原則，基本權利貫徹及於整體法及秩序體系，拘束國家各機關，特別是立法機關。

調查四

直接民主詞彙表 (Glossary of Direct-Democracy Terms)

G

一般型公民創制 General popular initiative 在瑞士，十萬名以上之合格選民得，以一般提案的公民創制方式，要求通過、修正或廢止憲法或法律規定。一般型公民創制是一項革新，由人民在2003年2月9日的公民投票中接受。

H

調和 Harmonisation 在瑞士，當聯邦議會兩院就某一提案已經詳細辯論，並且各自以多數同意時，但因為指令或法案之精確文字在兩院間出現差異，即會出現所謂（差異的）「調和」，此後的辯論將僅限於差異部分。

人權 Human rights 有些權利屬於每個人，只基於人的地位即應享有。這些權利不可讓渡，也不容法律否決。人權的例子如生命權、宗教自由和言論自由。

I

間接相對提案 Indirect counter-proposal 並非作為原始創制提案的正式替代方案之提案。在瑞士，間接創制提案得由議會或政府提出，並與原始創制提案列於決策過程的相同層級。

（在蘇黎世）個人創制 Individual initiative (in Zurich) 在蘇黎世州，單一個人即得開始進行創制。如果獲得州議會支持，此項創制即可列於（複決）選票上。

間接創制程序 Indirect initiative procedure 指確實涉及立法之創制程序，且創制提案在列於選票之上前，需先由政府和議會審議。

最初提案 Initial proposal 複決、創制或罷免之提議人所提出的第一份文字。

最初連署門檻 Initial signature quorum 開始創制所需之最低連署人數。

創制 Initiative 指一定數目之公民得提出提案供立法機關處理的程序。一種（公民創制）方式會導致（複決）投票，另一種（議題創制）會導致立法機關審議提案。

創制委員會 Initiative committee 創制的提議人。在瑞士，創制必須由至少七位、至多二十七位提議人提出。提議人之絕對半數有權撤回創制。

L

合法性 Legality 符合且不牴觸一國法律或國際法的狀態。

合法性審查 Legality check 公權力機關對於一項提案之合憲性及合法性之審查。

立法創制 Legislative initiative 立法創制得要求法律之制定、修正、補充或廢止。瑞士之各州均設有立法創制的機制。

立法複決 Legislature referendum 對於法律之複決。瑞士各州州議會所通過的所有法律都得進行公民複決。有

調查四

直接民主詞彙表 (Glossary of Direct-Democracy Terms)

些州是義務性，有些則是任意性。

立法機關 Legislature 有權透過正式立法程序制定法律的憲法機關。

(選舉候選人)名單 List (of candidates for elections) 列有合格候選人姓名的名單。在瑞士，選舉候選人名單是由相關州和聯邦理事處審查及(於必要時)更正。名單上會有編號，並加標題，以方便識別。

M

(複決)投票之最低參與 / 投票人數 Minimum participation/turn-out quorum in a (referendum) vote 投票之有效性得依合格選民之最低參與人數來決定。有些地方要求最低參與門檻數。在有些地區，此項議題再度成爲辯論主題。然而，要求最低人數是有問題的，因爲這可能會誤導複決之結果，假使將反對票和廢票 / 未投票者都一視同仁的話。

多重選擇之投票 Multiple option vote 選民得在同時提出之同一基本提案的數個不同版本間，選擇其一。當創制提案和議會提出之相對提案、兩個以上的創制提案、或議會提出之複決提案和合格選民提出之相對提案，同時並列以供投票時，即屬多重選擇投票。

N

(瑞士)眾議院 (Swiss) National Council 瑞士聯邦議會的較大一院，眾議院有兩百名成員，亦稱爲「人民議院」，因爲其成員是由人民(合格

選民)以普選選出。

(瑞士)國家語言 (Swiss) National languages 瑞士有四種國家語言。使用最廣泛者是德語，其次是法語、義大利語、羅托-羅曼語。最後者爲拉丁語的古代變形，仍用於阿爾卑斯區域，但目前面臨能否繼續存在之壓力。

O

義務性 / 強制性複決 Obligatory / mandatory referendum 依據憲法或法律所規定之情形，自動舉行之(複決)投票。在瑞士，如果聯邦議會決定進行聯邦憲法之全部或部份修正、加入集體安全(例如聯合國)組織或超國家聯盟(例如歐盟)、或制定無憲法基礎之緊急性聯邦法律，都必須舉行公民(複決)投票。上述決定需同時得到人民和州的多數之同意，才能通過。如公民創制之目的在聯邦憲法之全部修正、或公民創制之目的在聯邦憲法之部分修正(但曾以一般型提案提出，而被聯邦議會否決)、或兩院對於是否進行聯邦憲法之全部修正的意見不同，而需有所決定時，也要舉行強制複決。在上述三種情形，複決以選民之單純過半數決定之。

P

(憲法的)部分修正 Partial revision (of the constitution) 憲法的一部分被修正。

參與 / 投票率 Participation / Turnout 參與複決或選舉之投票的合格選民數

調查四

直接民主詞彙表 (Glossary of Direct-Democracy Terms)

(以全部選民之實際總人數或某一比例表示)。投票率是所有選票的總數，包括有效、無效和空白票。

通過 Pass 當公民（複決）投票有效，且達到同意提案所預定的多數要求時，即為通過。

(於強制投票時，對於未投票之) **處罰 Penalty (for failing to vote where there is compulsory voting)** 「投票制裁」的用語係用於處罰未遵守強制投票規則之情形。在瑞士此類制裁僅存在於沙夫豪森州和格勞賓登州的一些鄉鎮。

請願 Petition 任何人均得送交當局之無特定格式的書面請求。請願得包含提案、批評或要求，主題得是任何之州行為。在瑞士，聯邦當局必須收受請願，但得不予回應。

全民表決 Plebiscite 「由上而下」所控制的公共諮詢。在全民表決的情形，「有權力者」——通常是總統或總理——決定於何時、針對何主題，要求人民表示意見。此類投票經常只是諮詢性質，也就是說，其結果對於議會或政府並無正式拘束力。在實際上，全民表決是有權力者之權力工具，利用人民的協助，來企圖強化或拯救權力。其目的並不是要實現民主，而是用來為有權力者已經做成的決定提供正當性。依本書之用法，全民表決並非歸類於直接民主，因為它們並不符合權力分享的標準。

政治權利 Political rights 政治權利是人民在直接民主下的基本權利，使投

票年齡的公民得參與國家法律和政治的形成。政治權利包括投票權、參與選舉的權利、以及提出公民創制或複決請求的權利，和連署此項請求的權利。

公民議會 Popular assembly 合格選民的集會。最古老（前現代）形式的民主，今日仍在內阿彭策爾-羅得和格拉若司州實踐中。一州或一鄉鎮之合格選民於特定日期聚集在公開場所，以選舉政府、形成有關法律和公共支出的決定。每個人都有權對任何議題表示意見，以舉手方式投票。依其本質，公民議會無法遵守現代形式之民主所要求的秘密投票原則。

公民創制 Popular initiative 一種直接民主的程序和政治權利，容許一定數目的公民得就政治議題提出他們自己的提案，並對之展開（複決）投票。提案得是：例如，修正憲法、採行新法、或廢止或修正現行法。是否將提案交付選民投票，並不屬於當局之裁量範圍。創制程序得包括撤回條款，容許登記之委員會（即提議人）有可能撤回其創制，例如當立法機關已經採取行動來實現創制之全部或一部要求時。

完全修正聯邦憲法之公民創制 Popular initiative for a complete revision of the federal constitution 在瑞士，十萬名以上合格選民所提出之公民創制得提案要求聯邦憲法之全部修正。

調查四

直接民主詞彙表 (Glossary of Direct-Democracy Terms)

投票數之過半 Popular majority 投票數之過半相當於所投有效票之過半數。在瑞士，通過新憲法或修正憲法（強制複決）要求同時要有投票數之過半和州之過半數。至於新法律和法律之修正（任意性複決）只要求投票數之過半。

公民複決 Popular referendum 市民創制之複決的同義詞。在瑞士，公民複決也是任意性複決之同義詞。

公民複決投票 Popular referendum vote 比較：（聯邦）公民（複決）投票

公民提案（索洛圖恩） Popular submission (Solothurn) 在索洛圖恩州，一百名登記選民有權向議會提出書面提案，議會應以處理其議員提案之相同方式處理此類公民提案。

通訊投票 Postal voting 投票的方法，選民將選票以郵寄方式寄送到選票的主管機關，而不必親至投票所投票。

提議人 Proponents 最初簽署並繳交創制提案的人，並且為如此登記者。在瑞士，為「創制委員會」之同義詞。

提案 Proposal 複決或創制的完整文字

公布 Publication 相關機關在創制提案登記完畢、也審查其符合登記之實體和形式要求後，將創制提案公開的行為，

Q

符合投票資格 Qualification for the ballot 相關機關的宣布行為，用來確認市民創制之複決或公民創制已經完成；在公民創制的情形，並確認立法機關已經採取所有步驟以提出所需要的任何相對提案。

特別多數 Qualified majority 一種多數的要求，即如要通過一項提案，必須得到超過百分之五十加一以上比例的投票，例如三分之二或四分之三。

通過門檻 Quorum 投票通過一項提案所需的最低限度支持。

R

罷免 Recall 就民選公職人員是否應該在其任期屆滿前去職，特定數目的公民得要求舉行投票。不同於其他國家之議會，瑞士議會並不能推翻政府，政府也不能解散議會。在一些州，公民有權透過公民創制的方式，罷免議會或政府。

創制的撤回 Recall of an initiative 容許創制的提議人得撤回其提案的程序。在瑞士，公民創制得由創制委員會撤回或廢棄。在聯邦層級，撤回僅得於政府宣布複決日期之前為之。以一般提案形式提出之創制，於聯邦議會同意後，即不得撤回。

複決 Referendum 一種直接民主程序，包括針對（例如）憲法修正或法案之公民（複決）投票；選民接受或否決議題的權利，此議題得源自當局的決定或提案、或源自公民創制。注

調查四

直接民主詞彙表 (Glossary of Direct-Democracy Terms)

意：由當局排他性控制的公民創制程序並非複決，而是全民表決。在瑞士，選民得決定——接受或否決——新或修正之憲法條款、聯邦法律、和聯邦議會的某些其他指令（聯邦指令）。

複決書 (說明書或小冊) Referendum booklet (explanatory booklet or pamphlet) 又稱為「聯邦理事會之說明」。在瑞士，會以小冊或說明書說明向選民提出之提案，其中包括負責創制或複決之委員會的主張、以及聯邦理事會的意見。由聯邦理事處以四種官方之國家語言發行，連同其他投票文件，在投票日四週前，透過鄉鎮送給所有的合格選民。

當局發動之複決 Referendum initiative by authorities 瑞士有些州憲法規定州議會得將非義務性複決之指令交付複決。

國際條約之複決 Referendum on international treaties 在瑞士的國家層級，所有不定期存續而不能提前中止、加入國際組織、或為求法律之多邊調和的國際條約，都適用任意性複決。加入集體安全組織或超國家聯盟則適用強制性複決。大部分州也有特別的複決適用於與其他州或外國所締結的主權條約。在聯邦和州的情形，是將議會對於條約的同意，而條約本身，交付複決。

公共支出之複決 Referendum on public expenditure 比較：財政複決
複決之提案 Referendum proposal 指

在（複決）投票時，送交人民之提案（的文字）。在瑞士，這可能是要求部分修正聯邦憲法之公民創制，附或未附有聯邦議會之相對提案，或是複決。

複決問題 Referendum question 選票文字的同義詞：在直接民主程序下，於公民（複決）投票時，列於選票上的問題。

州所要求的複決 Referendum requested by the cantons 在瑞士，當至少有八個以上的州同樣要求時所舉行的任意性複決

複決口號 Referendum slogan 由政黨、其議會黨團、或某些其他團體所提出的，關於即將舉行的複決投票之建議、標語或口號。

複決之投票 Referendum vote or ballot 合格選民得投票接受或否決提案的程序。在瑞士，投票得在投票所中以選票（投票所投票）或以郵寄方式（通訊投票）為之。

登記的委員會 Registered committee 複決、創制或罷免的提議人，而以委員會的型態政治登記。在瑞士，只有創制委員會必須登記。

公民創制的登記 Registration of a popular initiative 交存創制案以便公布及進行連署的行為，創制的法律程序由此正式展開。在瑞士登記要向聯邦理事處為之。

拒絕性複決 Rejective referendum 公民（複決）投票的一種程序，得維持

調查四

直接民主詞彙表 (Glossary of Direct-Democracy Terms)

或廢止立法機關所已經同意、但尚未生效的法律或指令。

被選舉權 / 登記成為候選人 Right to be elected / To stand as a candidate 達到投票年齡的公民得成為候選人的權利。在瑞士，達到投票年齡的公民得成為眾議院、聯邦理事會或聯邦最高法院的候選人。參議院選舉之被選舉權則由州法規範之。

選舉權 Right to elect 達到投票年齡的公民投票之權利。在瑞士，達到投票年齡的公民有權選舉眾議院的兩百名議員和參議院的四十六名議員。眾議院選舉由聯邦法律規範，參議院則由州法規範之。

參與選舉的權利 Right to participate in elections 指選舉權和被選舉權。在瑞士，任何達到投票年齡的公民有權以選民身分（選舉權）或候選人身分（被選舉權）參與眾議院選舉。有權參與選舉之任何人都有（公投）投票權。

投票權 Right to vote 參與（複決）投票的權利。在瑞士的國家層級，達到投票年齡的公民有權參與聯邦層級的公民投票。在例外情形，享有居留許可之外國人亦得在州或鄉鎮層級投票。有權投（公投）票的任何人也有權參與選舉。

S

簽名 / 連署 Signature 公民簽名/連署以正式支持複決、創制或罷免的提案。

單純聯邦指令 Simple Federal decree 比較：聯邦指令。

單純多數 / 過半數 Simple majority 超過全部有效票之一半始構成多數的要求。交付人民進行複決投票的提案，如果得到投票者多數的支持，才算通過。反之，如果多數投票反對，則為否決。

提交 Submission 在公民創制或市民創制之複決程序中，向主管機關提交連署簽名的行為。在瑞士的國家層級，主管機關為聯邦理事會。

瑞士「邦國」，也就是州 The Swiss "States" i.e. the cantons 州亦稱為邦國。

瑞士邦聯 The Swiss Confederation 瑞士邦聯是瑞士的正式名稱。在日常的瑞士用法，全名經常簡稱為「邦聯」：這代表國家整體——人民、政府和當局。當僅指稱政府、議會和當局時，會使用「聯邦」一詞。

T

標題 Title 在公民創制或市民創制之複決中，給予提案的正式名稱。在瑞士，創制的提議人得選擇創制的標題，只要其遵守相關法律要件。

投票率 Turnout Quorum 要通過（複決）投票提案所需的特定之最低投票率

U

單一創制 Unitary initiative 在單一創制的情形，並非由創制團體，而是由

調查四

直接民主詞彙表 (Glossary of Direct-Democracy Terms)

議會來決定究竟是將提案當成憲法或法律的創制。在瑞士，有些州容許進行單一創制。在聯邦層級，單一創制為一般型公民創制所涵蓋。

主題單一 Unity of subject matter 在複決之投票時，瑞士選民只有兩個選擇（除了決定根本不投票外）：他們得投「同意」或「反對」。為了確保選民的投票意願能夠完整自由地表達、且無爭議，因此要求複決之議題/提案必須簡化成一個單一的政治問題。主題單一原則適用於所有複決，不管是來自於公民創制或強制複決。

V

有效性 Validity 1（複決）投票：指達到任何必要的投票率門檻；2簽名或投票：指符合程序和規定而屬正確。

有效性之審查 Validity check 由公權力機關審查提出資料等是否符合程序和規定。

確認（之宣布）(Declaration of verification) 由主管機關宣布提出資料已包含最低法定數目之有效簽名、並且符合法律、規定和程序規則，而予接受。

投票 Vote 有關議題的選務事項，指選民透過圈選選票以表達其選擇。

候選人之得票 Vote for a candidate 當候選人之姓名被寫在選票上時，他/她所得到的票。

選民 Voter 在直接民主程序或全民表決中，於選舉或公投投票投下一票的合格選民。

在投票所投票 Voting at the polling station 選民將其投票單放入投票所投票箱中的投票行為。在瑞士，投票單得在投票所外或內填寫。在投票所投票目前已逐漸為通訊投票所取代，在有些州，甚至是被電子投票（E-投票）所取代。

外國人之投票權 Voting rights for foreigners 外國人投票的權利。在瑞士的聯邦層級和大多數州，只有瑞士公民才有投票權。在例外情形，享有居留許可之外國人亦得投票一例如在侏羅和諾沙泰爾州。

資料來源：

Swiss Federal Chancellery（瑞士聯邦理事處）：**Get to grips with political rights (Bern 2004)** (www.admin.ch/ch/e/bk/order/politik/index.html)

International Institute for Democracy and Electoral Assistance (IDEA)（國際民主與選舉支援中心）：**expert group “direct democracy glossary” (Stockholm 2004/05)**

謝 辭

許多人協助創制複決中心撰寫、編輯及定期更新「直接民主導讀」，我們在此感謝所有撰稿人、翻譯者和審查者之用心與興趣：

Martina Caroni (德文版)，Virginia Beramendi-Heine (調查三及拉丁美洲部分)，Victor Hugo (西班牙文翻譯)，Domitila Barbolla (西班牙文版)，Victor Cuesta (西班牙文版)，Ariane Gigon Bormann (法文版)，Michel Chevallier (法文版)，Stephen Boucher (調查三及法語區部分)，Frank Remeth (調查三、德國及奧地利部分)，Stephen Lausch (調查三、南提羅部分)，Wilfried Marxer (調查三、列支敦士登)，Brian Beedham (英文版)，Anna Capretti (義大利文翻譯)，黃昭元 (Jau-Yuan Hwang)、蔡佳泓 (Chia-hung Tsai)、江崇源 (Chung-Yuan Jiang)、許文英 (Wen-Ying Hsu) (中文版及中文翻譯)，Amy Clark, Denise Hegnauer, Lukas Jaggi, Ruth Widmer。

如果沒有民主發展的支持者及專家之協助，實不可能發展及產生本導讀。我們特別感謝以下人士：

Andreas Gross, Hans-Urs Wili, Adrian Schmid, Theo Schiller, Martina Caroni, Roger de Weck, Diana Wallis, Heidi Hautala, Brian Beedham, Andrew Ellis, Nigel Smith, Matthias Godmann, Trudi Dinkelmann, Agnetha Bodstroem, Malin Stawe, M. Dane Waters, Jueri Ruus, Gita Feldhune, Palle Svensson, Heiko Dittmer, Carsten Berg, Werner Bussman, Volker Mittendorf, Justus Schoenlau, Susana del Rio, Boris Voyer, Daniel Zovatto, Elisabeth Erlandsson, Roland Erne, Marta Darulova, Lars Feld, Gebhard Kirchgaessner, Tito Tettamanti, Michel Chevallier, Giuliano Amato, Juergen Schulz, Michael Efler, Roman Huber, Hans Goettel, Elisabet Cidre, Juergen Meyer, Victor Cuesta, Josef Leinen, Lars Knuchel, Alain Lamassoure, Farbrice Filliez, Otmar Jung, Alexander Trechsel, Rudolf Staub, Andreas Auer, Olof Pettersson, Thorsten Almquist, George Kokkas, Mads Qvortrup, Annemarie Huber-Hotz, Bruno Frey, Alkuin Koelliker, Algis Krupavicius, Esther Kaufmann, Gret Haller, Ruth Metzler, Leopoldo Salgui, Jiri Polak, Ralph Kampwirth, Martijn Laman, Martin Buehler, Thomas Hug, Sonja Jansen, Even Lynne, Claude Lonchamp, Adrian Taylor, Staffan Eriksson, Gerard Legris, Gijs de Jong, Per Bolund, Daniel Haener, Karin Gilland Lutz, Dotcho Mihailov, Henrik Dahlsson, Lutz Hager, Ellie Greenwood, Nicolas Berger, Frank Rehmet, Urs Bucher, Micheline Calmy-Rey, Judith Winter, Vladimir Rott, Onno Seroo, Juan Carlos Garcia, Bianca Rousselot, Margot Wallstroem, Hansjochen Vogel, Liliane Kueffer, Paer Skoeld, Eric Lastic, David Altman, Andrzej Kaczmarczyk, Fredi Krebs, Joseph Deiss, Lukas Schmutz, Stewart Arnold, Nicolas Fisher, Deborah Newton Cook, Birgitta Swedenborg, Bruno Vanoni,

Virginia Beramendi-Heine, Arjen Nijeboer, Eisse Kalk, Niesco Dubbelboer,
Daniel Schily, Miguel Ferro Sousa, Bernhard Marfurt, Robert Reich, Markus Boerlin,
Ivo Sieber, Pierre Mairesse, Simon O'Connor, Jos Verhulst, Percy Vogel,
Konrad Schily, Lars Bosselmann, Annika Philips, Bernard Nezmah, Hajrulla Ceku,
Markus Duerst, Walter Fust, Chantal Nicod, Lisa Schilling, Gabriela Doemoetoer,
Ursula Marti, Cecilia Malmstroem, Marie Utter, Bjoern Jerkert, Alar Kilp,
Larry LeDuc, Johannes Voggenhuber, Aimee Lind Adamiak, Juan Font,
BoPer Larsson, Anna Unger, Miklos Rosta, Daniel Oross, Gabor Gyoeri,
Peter Kolossa, Joanna Kowalska, Christoph Frei, Viktor Szabadai, Christoph Wicki,
Hans Widmer, Lisa Paus, Gerd Langguth, Wara Wende, Gerald Haefner,
Detlev Plueckhahn, Marcus Veith, Suzann-Viola Renninger, Johannes Winkel,
Henri Monceau, Stefania Kapronczay, Vera Koltai, Csaba Ivan Krastev,
Nadeja Popova, Uwe Serduelt, Anna Lindstroem, Asa Ehinger Berling, Lena Langlet,
Urs Bucher, Nicolas Bruehl, Adrian Sollberger, Marion Carrel, Frederic Allemand,
Christoph Premat, Ariell Rouby, Robert Tesh, Lucia Kubosova, Christoph Braendli,
Ruedi Lais, Magdalena Musial-Karg, Rafal Kramza, Yi-Cheng You, Mike Marsh,
Werner Joos, Victor Hugh, Urs Geiser, Tor Bjorklund, Erika Beckman, Stina Larsrud,
Ted Becker, Sigvard Wohlwend, Zoltan Tibor Pallinger, Stefan Hostettler,
Lukas Schmutz, Johan Aeschlimann, Georg Kreis, Ron Bailey, Roger Macnair,
Raban Daniel Fuhrmann, Peter Nizak, Ann-Cathrine Jungar, Lilia Zaharieva,
Kristina Lemon, Jan Diederer, Eric Lastic, Isidoro Rando, Odette Kalman

歐洲創制複決中心 (IRI)

Box 200540

DE-35017 Marburg, Germany

電話 (詢問專線) +32 26 48 59 71

傳真 +49 6421 28 28 991

info@iri-europe.org

www.iri-europe.org

中文版的問世要感謝以下人士：高英茂 (Michael Y.M. Kau)、林文程 (Wen-cheng Lin)、吳乃德 (Nai-Teh Wu)。藉此並特別感謝及紀念曾經積極投入亞洲直接民主工作的汪平雲 (Ping Yun Wang) 先生。

台灣民主基金會 (TFD) / 亞洲創制公投中心 (IRI-Asia)

106台北市信義路三段147巷17弄4號

電話 (詢問專線) +886 2 2708 0100

傳真 +886 2 2708 1148

tfd@taiwandemocracy.org.tw

www.tfd.org.tw

www.iri-asia.net

索引 | Index

象徵 SYMBOLS

八月一日創制 1st August Initiative 149
二十世紀 20th century 295, 298, 304

A

阿爾高 Aargau 83, 90, 119, 127, 133, 137, 163, 165
廢止型複決 Abrogative referendum 237, 250, 293, 308
苦艾酒 148, 192 參 苦艾酒之禁 Absinthe
See Ban on absinthe
(「政治」) 加速器 Accelerator
("political") 25
接近性 Accessibility 30
累計 Accumulation 308
公民資格之取得 Acquisition of citizenship 308
主動投票權 Active voting right 160
愛米·林得·阿達密阿克 Adamiak, Aimée Lind 256
行政複決 Administrative referendum 29, 308
非洲 / 阿非利加 Africa 106
議程創制 Agenda initiative 110, 235, 238-39, 255, 260, 308
議程設定者 Agenda setter 77
阿爾巴尼亞 Albania 109
替代提案 Alternative proposal 233, 235, 238, 263, 298, 308
美洲 / 美利堅 America 38, 85, 106, 265-68, 271-72, 321
古希臘 Ancient Greek 74
愛尼瑞司 Anières 101, 130
柯菲·安南 Annan, Kofi 103
阿彭策爾 Appenzel 83, 127, 137
內阿彭策爾-羅得 Appenzel Inner-Rhodes 22, 44, 99, 127, 133, 163, 308-09, 311, 316
外阿彭策爾-羅得 Appenzel Outer-Rhodes 22, 44, 98, 127, 133, 163, 309, 311
學徒創制(案) Apprenticeship Initiative 118, 228
同意門檻數 Approval quorum 184, 259

阿根廷 Argentina 265-67, 274-76
貴族政治 Aristocracy 120
軍隊 Army 117, 191, 192, 218, 220, 230, 249, 270
二十一世紀軍隊 Army XXI 27
亞洲 / 亞細亞 Asia 106
集會民主 Assembly democracy 38, 232, 308
庇護政策 Asylum policy 173
凱末爾·阿塔圖克 Ataturk, Kemal 264
攻擊 Attacks 60
澳洲 / 澳大利亞 Australia 107
奧地利 Austria 109, 236, 239, 252, 278, 282, 286-94, 321
當局的相對提案 Authorities counter-proposal 144, 145, 167, 170, 196, 197, 198, 200, 201, 202, 205, 206, 207, 208, 210, 211, 212, 213, 214, 221, 224, 225, 227, 228, 235, 238
當局發動的創制 Authorities' initiative 308
當局之少數發動的複決 Authorities' minority referendum 234, 238

B

公民創制 "Bürgerbegehren" 232, 235, 238-43, 245, 247-48, 250-53, 259-63, 277-82, 286, 298, 302-03, 305-11, 313-320
選票 Ballot(s) 50, 120, 125, 131, 157, 159, 160, 168, 171, 244, 262, 268-69, 271, 308, 311-12, 314, 316-18, 320
投票紙 / 單 Ballot paper 20, 308, 312, 320
(選舉用之) 選票紙 Ballot paper (for elections) 308
投票紙: 投票單 Ballot paper; voting slip 308, 312, 320
選票文字 Ballot text 262, 308, 318
波羅地海共和國 Baltic republic 243, 252
苦艾酒之禁 Ban on absinthe 148, 192
荷西·曼紐爾·巴洛索 Barroso, José Manuel 257
巴賽爾-市 Basel-City 22, 46, 121, 125, 127, 133, 142, 163, 165, 309, 311

索引 | Index

- 巴賽爾-鄉 Basel-Country 22, 44, 62, 83, 121, 127, 133, 142, 154, 156, 163, 165, 309, 311
- 巴斯樂新聞 Basler Nachrichten 60
- 巴伐利亞 Bavaria 90, 94, 107, 277-84
- 羅蘭德·貝古尼 Béguelin, Roland 61
- 白俄羅斯 Belarus 106
- 比利時 Belgium 109, 236, 239-40, 299-300
- 馬提爾斯·賓士 Benz, Matthias 70
- 伯卑拉 Berberat 153
- 柏林 Berlin 277-78, 280, 282-83
- 伯恩 Bern 28, 29, 46, 58, 77, 119, 125, 126, 133, 137, 151, 152, 153, 154, 155, 156, 163, 165, 218, 221, 218, 221, 310, 323
- 伯恩大學 Bern, University of 74
- 赫思特·畢德曼 Biedermann, Horst 102
- 比爾 / 比尼 Biel / Bienne 156
- 拘束 Binding 108, 156, 172, 182, 239, 247, 253, 256-57, 259-62, 278, 286-88, 294, 297, 309
- 透爾·布九克倫 Björklund, Tor 256
- 克立思多夫·布羅切 Blocher, Christoph 23
- 玻利維亞 Bolivia 265-67, 274-76
- 煞車 Brake(s) 7, 14, 25, 31, 74
- 巴西 Brazil 265-67, 274-76
- 布瑞頓森林 Bretton Woods 42, 127
- 布萊恩·必得漢 Brian Beedham 111
- 羅夫·碧荷意 Büchi, Rolf 237
- 布拉赫 Bülach 38, 131
- 保加利亞 Bulgaria 109, 236, 240
- 聯邦 Bund, Der 34
- 卡爾·布爾克里 Bürkli, Karl 37
- 商業聯盟 Business Federation 85
- 麥克·布策爾 Bützer, Michael 83
- C**
- 直接民主研究與資料中心 C2D (Research and Documentation Centre on direct democracy) 299
- 加州 / 加利福尼亞 California 85
- 麥克林·卡爾密-雷 Calmy-Rey, Micheline 6
- 加拿大 Canada 301
- 候選人 Candidate 269, 271, 307-09, 315, 319-20
- 州 Canton(s) 12, 20, 27, 36, 42, 58, 82, 90, 98, 138, 142, 159
- 州政府 Cantonal government 6, 21, 46, 153, 178, 309
- 州創制 Cantonal initiative 309
- 過半數之州 Cantonal majority 309, 311
- 州議會 Cantonal parliament 21, 26, 286-87, 314, 318
- 得以進行（任意性）複決程序 Capable of carrying through a (facultative) referendum process 293, 309
- 無汽車日 Car-free days 19, 51
- 保羅·卡林 Carline, Paul
- 卡羅葛 Carouge 101, 131, 132
- 賭場 Casinos 148, 193, 196, 202, 218
- 天主教徒 / 的 Catholic 7, 53, 62
- 尼科徠·科賽思庫 Ceausescu, Nikolai 258
- （兩院制議會的）議院 Chambers (of the bi-cameral parliament) 309
- 沙提隆 Châtillon 154
- 雨果·查斐茲 Chavez, Hugo 91, 271
- 智利 Chile 265-68, 274-76
- 雅克·席哈克 Chirac, Jacques 244, 304-06
- （瑞士）基民黨 (Swiss) Christian Democratic Party (CVP) 22, 54, 100
- 基民黨 Christian Democrats (CDU / CSU) 285
- 伊莉沙白·西德力 Cidre, Elisabete 280, 284, 294
- 便於公民的 Citizen-friendly 280, 284, 294
- 市民所創制的複決 Citizen-initiated referendum 309
- 市民立法 Citizen law-making 175
- 市民創制 Citizens' initiative 51, 100, 102, 159, 169, 280-85, 293-98, 301, 309, 311, 317, 319

索引 | Index

- 公民角色 Citizens role 150
- 市政府 City government 21
- 民權 Civil right(s) 20, 98, 166, 189, 293, 295-96, 298, 302-03
- 市 / 公民社會 Civil society 8
- 克勞德 Claude: 125
- 共同決定 Co-determination 45, 161, 294
- 行為準則 Code of conduct 75
- 尋求連署 Collection of signatures 83, 90, 99, 255, 279, 280, 283, 286-87
- 尋求連署 (的容許時間) 參 尋求連署的進行時間 Collection of signatures (time allowance) *See* Time allowed for collection of signatures 279, 283
- 集體學習過程 Collective learning processes 47
- 寇羅尼 Cologne 101, 130, 131
- 哥倫比亞 Colombia 265-66, 268-69, 274-76
- 木提爾委員會 Comité de Moutier 59, 153
- 鄉鎮 Commune(s) 29, 49, 130, 131, 186, 255, 261, 277, 280, 284, 287, 289, 300, 303, 308, 316, 318-19
- 社區 / 共同體 Communities 82, 156, 212, 246, 262, 295, 306
- 妥協 Compromise 45, 54, 123, 183, 309
- 強制投票 Compulsory voting 275, 309, 316
- 邦聯 22, 309, 311-13, 319 參 瑞士邦聯 Confederation *See* Swiss Confederation
- 衝突 Conflict 153, 232, 269, 272, 296, 299, 301
- 康乃狄克 (州) Connecticut 106
- 共識民主 Consensus democracy 53, 309
- 合憲性 Constitutionality 310, 314
- 憲法複決 Constitutional referendum 32, 38, 42, 106, 143, 150, 155, 243, 249, 251-54, 258, 277, 282, 285, 289, 298-99, 302, 304
- 1869年憲法 Constitution of 1869
- 建設性複決 Constructive referendum 98, 145, 310
- 諮商 / 諮詢 Consultation 123, 130, 185, 269, 310
- 諮詢性 Consultative 93, 110, 239, 241, 244, 261-62, 286-87, 300-02, 316
- 諮詢性複決 Consultative referendum 113, 151, 152, 154, 237, 240-41, 243, 253, 260, 310
- 內容與形式的法律要件 Content and formal legal requirements 182
- 政府的控制 Control of government 92
- 會談 Conversation 73
- 科邦 Corban 154
- 科特伯 Cortébert 155
- 直接民主的成本 Costs of direct democracy 84
- 帕司卡·庫哲平 Couchepin, Pascal 50
- 安東尼·庫合藍 Coughlan, Anthony 249
- 參議院 Council of States 43, 100, 22, 123, 249, 256, 299, 302-03, 306, 309-10, 312, 319
- 相對提案 Counter-proposal 27, 50, 98, 144, 145, 167, 170, 196, 197, 198, 201, 202, 205, 206, 207, 208, 210, 211, 213, 214, 217, 221, 224, 225, 227, 235, 238, 262-63, 278-80, 296-98, 308, 310-11, 314-15, 317-18
- 庫查波伊科斯 Courchapoix 154
- 庫瑞德林 Courrendlin 154
- 庫特雷利 Courtelary 61, 151, 152, 154, 155
- 瑞士信用銀行 Credit Suisse 82
- 跨黨委員會 Cross-party committee 75
- 基民黨 22, 54, 100 參 (瑞士) 基民黨 CVP *See* (Swiss) Christian Democratic Party (CVP)
- 賽浦路斯 Cyprus 109, 236, 240-41
- 捷克共和國 Czech Republic 109, 236, 241

D

- 死刑 Death penalty 67, 190
- 決定性問題 Deciding question 143, 235, 263, 310
- 決策者 Decision-maker 150, 302, 303
- 決策 Decision-making 121, 129, 143, 177, 178, 184, 207, 209, 234, 241, 246, 254, 261-62, 266, 288, 294-95, 307-08, 310, 314

索引 | Index

- 查理斯·戴高樂 De Gaulle, Charles 60, 108, 303-04, 306
- 喬塞夫·戴斯 Deiss, Joseph 50
- 得雷蒙特 Delémont 151
- 民主運動 Democratic movement 35, 175
- 民主革命 Democratic revolution 37, 106, 175
- 丹麥 Denmark 108, 236, 242
- 設計 Design 180, 232-33, 241, 252, 257, 262, 265, 272, 281, 302, 310
- 民主的發展 Development democracy 77, 180
- 對話 Dialogue 6, 13, 60, 92, 155, 183, 300-01
- 直接民主程序 Direct democracy procedure 232-64, 277, 285, 288-89, 310, 317-18, 320
- 直接創制程序 Direct initiative procedure 311
- 失能者 / 身心障礙者 Disabled people 26, 50, 113, 117, 158, 159
- 依行駛距離計算的重車稅 Distance-related heavy vehicle duty 84
- 權力分配 Distribution of power 10, 150
- 多明尼加共和國 Dominican Republic 265, 269, 274-76
- 雙重多數 Double majority 45, 143, 183, 311
- 「雙重同意」 “Double yes” 98, 310
- 雅克·答柏斯 Dubs, Jakob 66
- E**
- E化投票 101, 312, 320 另參 電子投票
E-vote *See also* Electronic voting
- 東歐 Eastern Europe 106, 258-60
(直接民主的) 經濟效果 Economic effect (of direct democracy) 178
- 經濟表現 Economic performance 83, 178
- [瑞士] 全國工商總會 Economieuisse 82, 247, 259, 268, 283, 294, 298, 302, 306-07, 310
- 經濟 Economy 14, 82, 108
- 厄瓜多爾 Ecuador 107
- 教育 Education 262, 269, 271-72, 283, 292, 298
- 歐洲經濟理事會 EEC 6, 82, 85, 108
- 選舉 Election 163, 176, 187, 233, 243, 245, 251, 264, 266-69, 271-72, 274, 283, 288, 295-96, 300-02, 304, 306-12, 315-16, 319-20
- 選舉人 Elector 311
- 選舉委員會 Electoral commission 246, 272
- 全體選民 Electorate 6, 26, 51, 83, 91, 107, 245, 251-53, 256, 259, 266, 274-76, 308, 311
- 電子投票 130, 185, 312, 320 另參 E化投票
Electronic voting *See also* E-vote
- 合格選民 Eligible voter 26, 124, 151, 185, 263, 308-316, 318, 320
- 菁英 Elite 34, 67, 243, 45, 301, 307
- 就業法 Employment law 82
- 歐洲貨幣聯盟之加入 / 會員資格 EMU accession / membership 247
- 能源 Energy 50, 298
- 平等 Equality 37, 50, 67, 120, 185, 270, 273
- 失能者之平等權 Equal rights for the disabled 26, 159
- 瑞汐·太一波·艾爾都根 Erdogan, Recep Tayyip 264
- 艾福瑞德·艾思哲 Escher, Alfred 66
- 愛沙尼亞 Estonia 109, 236, 243
- 歐盟委員會 EU Commission 110
- 歐盟憲法 EU constitution 105, 239, 254-55, 257, 260, 285, 289, 299-300, 304-06
- 歐盟法 EU law 103
- 歐盟會員資格 EU membership 255
- 歐洲 Europe 106, 176, 232-64, 277, 281, 291-92, 299
- 歐洲公民之創制 European Citizens' Initiative 110
- 歐洲聯邦 European federation 108
- 歐洲整合 European integration 143, 242, 249
- 歐洲政治經濟期刊 European Journal of Political Economy 179

索引 | Index

- 歐洲議會 European Parliament 110, 252
歐洲聯盟 European Union 37, 42, 143
祖國歐洲 Europe des patries 60
議題之排除 Exclusion of issues 184, 278
女性之排斥 Exclusive of women 99
外國人之驅逐 Exclusive of foreigners 167
- F**
面對面辯論 Face-to-face debate 74
公平租金 Fair rents 19, 228
女性的公平代表 Fair representation of women 145
農人 Farmer(s) 36, 53
激民黨 21, 22, 54, 100, 162 參 激進民主黨 FDP *See* Radical Democratic Party (FDP)
聯邦政府 Federal administration 123, 301, 312-13
聯邦議會 Federal Assembly 22, 26, 35, 54, 140, 262, 300, 309-315, 317-18
聯邦理事處 Federal Chancellery 28, 99, 124
聯邦憲法 Federal Constitution 26, 34, 42, 122, 131, 137, 143, 158, 173
聯邦理事會 Federal Council 6, 28, 101, 123, 129, 145, 312, 315, 318-20
聯邦法院 Federal Court 99, 313
聯邦指令 Federal decree 263, 313, 318-19
聯邦主義 Federalism 12, 42, 62, 70, 122
聯邦法 / 聯邦法律 Federal law / Federal act 239, 262-63, 312-13, 315, 318-19
聯邦國家 Federal states 90
聯邦 Federation 12, 35, 42, 108, 245, 250, 270, 277-78, 281, 285-86, 300-01, 309, 311-20
雷爾斯·費爾得 Feld, Lars 83
吉塔·費爾得修恩 Feldhune, Gita 251
馬爾庫司·費爾德曼 Feldmann, Markus 153
第五共和 Fifth Republic 304, 306
財政複決 Finance referendum 28, 35, 82, 100, 143, 308, 313, 318
資助與透明度 Financing and transparency 85, 185
複決宣傳的資助 Financing of referendum campaigns 85
芬蘭 Finland 109, 236-37, 243-44
珍·逢特 Font, Joan 261
外國人 Foreigners 52, 98, 167, 186, 295, 319-20
建國者 Founding fathers 108
法國 France 7, 38, 75, 107, 236, 244, 257, 261, 289, 302-07
法蘭哲思-孟塔勒斯 Franches-Montagnes 151
自由 Freedom 37, 66, 150, 243, 259, 291, 293, 307, 309, 314
自由貿易條約 Free trade treaty 108
佛萊恩巴赫 Freienbach 29
說法語的 French-speaking 30, 58, 156, 300, 315, 321
法國大革命 French Revolution 38, 303
布魯諾·弗瑞 Frey, Bruno 83, 84, 179
弗萊堡 Fribourg 29, 34, 54, 98, 119, 133, 163
弗萊堡大學 Fribourg, University of 82, 102
基本權利 Fundamental right(s) 84, 99, 140, 256, 259-60, 312-13, 316
- G**
油門踏板 Gas pedal 28, 164
一般型創制 General initiative 20, 100, 173
一般型公民創制 General popular initiative 26, 99, 143, 262-63, 314, 320
(新) 法的源由 Genesis of a (new) law 121, 122
日內瓦 Geneva 98, 101, 119, 125, 128, 133, 163, 299, 312
弗羅瑞恩·真格爾 Gengel, Florian 34
伊莉沙白·R·葛柏 Gerber, Elisabeth R. 86
說德語的 German-speaking 30, 58, 315
德意志聯邦共和國 German Federal Republic 90, 245, 281
德國各邦 German states (“Länder”) 278, 281, 289

索引 | Index

德意志 / 德國 Germany 75, 83, 90, 109, 236, 245, 277-78, 280, 282, 284-85, 287, 299, 321
GfS研究院 GfS research institution 186
格拉若司 Glarus 46, 83, 126, 133, 137, 316-63
格拉塔爾鐵路 Glattal railroad 21, 115
馬提阿思·勾德曼 Goldmann, Mattias 262
治理 Governance 66, 166
政府說明 Government's Explanations 75
格藍德瓦 Grandval 155
格勞於頓 Graubünden 28, 46, 54, 90, 119, 127, 133, 163
大不列顛 Great Britain 108, 236, 240, 245-46, 254
希臘 Greece 20, 109, 236, 240-41, 246-47
歐拉法·格凌森 Grimsson, Olafur 248
艾弗瑞德·格羅夫 Groff, Alfred 254
安竹利斯·葛羅斯 Gross, Andreas 91, 164
州議會 Grosser Rat 61, 286-87, 314, 318
格呂利安 Grütli (der) 175
瓜地馬拉 Guatemala 265-66, 270, 274-76

H

多米尼克·黑尼 Haenni, Dominique 155
克勞斯·漢索葛 Hahnzog, Klaus 107
調和 Harmonisation 314, 318
健康保險 Health insurance 19, 190
健康法 Health law 116
1798年4月12日赫兒維提憲法 Helvetic constitution of 12th April 1798 136
赫兒維提共和國 Helvetic Republic 34
黑瑟 (德國之一邦) Hesse (German state) 277-282, 284
卡爾·希勒提 Hilty, Carl 136
希特勒 Hiltner 282
醫院成本 Hospital costs 117
公民創制案的文字如何擬定 How the popular initiative is worded 181
複決案問題的文字如何擬定 How the referendum question is worded 182

如何尋求連署 How the signatures are collected 94, 181
人權 Human rights 9, 101, 173, 180, 266, 274, 276, 314
匈牙利 Hungary 109, 236, 247-48
水力發電的電力 Hydro-electric power 42

I

冰島 Iceland 236, 248-49
國際民主與選舉支援中心 IDEA (International Institute for Democracy and Electoral Assistance) 320
國際教育成就評量協會 IEA (International Association for the Evaluation of Educational Achievement) 102
國際貨幣基金會 IMF (International Monetary Fund) 42
不成熟公民 (政治上不成熟人民) Immature citizens (politically immature people) 66, 150
實行 Implementation 92, 99, 130, 176, 284, 286, 294, 297
間接相對提案 Indirect counter-proposal 43, 50, 170, 314
為市民提供的資訊 Information for citizens 94
2004 / 2005創制複決之監督 Initiative & Referendum Monitor 2004 / 2005 176
創制 Initiative(s) 6, 9, 18, 19, 26, 34, 43, 50, 52, 59, 81, 83, 90, 99, 100, 109, 143, 158, 164, 173, 178, 180, 232-33, 235, 238-248, 250-63, 265-67, 271-72, 274-98, 300-303, 305-311, 313-20
創制委員會 Initiative committee 43, 90, 99, 173, 183, 255, 260, 314, 317-18
創新 Innovation 7, 92, 279, 300
制度正當性 Institutional legitimacy 92
整合 Integration 14, 58, 92, 98, 106, 242, 249, 266
整合政策 Integration policies 165
跨侏羅議會 Inter-Jura Assembly 155
與政府及議會的互動 Interaction with government and parliament 183
國際法 International law 173, 263, 314
直接民主的介紹 Introduction of direct

索引 | Index

democracy 35, 54, 106, 245, 265

宣告無效 Invalidation 252, 257

愛爾蘭 Ireland 108, 185, 236, 249

歐洲創制複決中心 IRI (Initiative & Referendum Institute Europe) 243

歐洲創制複決中心有關市民立法的國家索引 IRI Europe Country Index on Citizen lawmaking 176

愛爾蘭共和國 Irish Republic 108

小型電廠所有人協會 ISKB (Association of owners of small power stations) 45

說義大利語的 Italian-speaking 30

義大利 Italy 9, 91, 107, 236, 250, 293-94

J

歐特瑪·容格 Jung, Otmar

侏羅 Jura 13, 27, 46, 57, 58, 98, 119, 128, 134, 152, 154, 163, 320

侏羅解放陣線 Jura Liberation Front 60, 154

K

科斯塔司·卡拉曼黎斯 Karamanlis, Kostas 246

布魯諾·考夫曼 Kaufmann, Bruno 323

蓋哈特·奇爾蓋斯納 Kirchgässner, Gebhard 84

廚房餐桌 Kitchen table 78

史蒂芬·科傑如爾夫-施密特 Kjaerulff-Schmidt, Steffen 242

漢斯比特·克立希 Kriesi, Hanspeter 76

艾爾及斯·柯陸帕維修斯 Krupavicius, Algis 253

L

邦“Länder” 245, 277-79, 281-82, 285, 289

(瑞士) 國家語言 (Swiss) National Language 315, 318

拉忠斯 Lajoux 154

蘇黎世湖 Lake Zurich 29

藍伯特 Landbote, Der 66, 176

鄉村補償金 Landschaftsrappen 44

鄉民大會 Landsgemeinde 37, 38

弗立得利希·艾爾伯特·藍格 Lange, Friedrich Albert 37

拉丁美洲 Latin America 265, 267-68, 271-72, 321

拉脫維亞 Latvia 109, 236, 243, 251

勞芬 Laufen 154

勞芬塔爾 Laufental 60, 61, 75, 154

法 Law 66, 100, 122, 123, 146, 232, 235, 239-46, 248-62

市民創制法 Law on Citizens' initiatives 91

左 / 綠 Left / Green 50, 250

立法創制 Legislative initiative 26, 35, 143, 253-54, 271-72, 294, 314

立法複決 Legislature referendum 6, 28, 45, 143, 300, 303-04, 314

立法機關 Legislature 237, 269-70, 277, 308, 310-17, 319

正當性 Legitimacy 7, 234, 271, 300, 304, 307, 316

雙重正當性 Legitimacy, dual 46

日內瓦鎮 [譯註：在侏羅州內] Les Genevez 154

蘭及爾斯鎮 Les Rangiers 60, 154

自由派 Liberal 34, 66, 82, 175, 299

列支敦士登 (公國) Liechtenstein (Principality of) 109, 236, 252, 294-99, 321

(性或暴力犯罪者之) 終身監禁 Lifelong detention (for perpetrators of sexual or violent crimes) 147

立陶宛 Lithuania 109, 236, 252-53

克勞德·龍潛波 Longchamp, Claude 77, 85, 125

琉森 Lucerne 119, 126, 134, 163, 165, 313

盧森堡 Luxembourg 109, 236, 239, 254

M

魔術方程式 Magic formula 23, 53

曼紐爾·瑪勒海洛斯 Malheiros, Manuel 257

馬爾他 Malta 109, 236, 254

馬爾堡 Marburg 110

索引 | Index

- 馬爾堡大學 Marburg University 83, 284-85
- 麻賽諸塞州 Massachusetts
- 媒體 Media 6, 51, 59, 74, 109, 176, 241, 268, 288, 301-02
- 媒體法案 Media bill 248
- 安吉拉·梅科兒 Merkel, Angela 285
- 孟非立爾 Mervelier 154
- 露絲·梅慈樂 Metzler, Ruth 50
- 墨西哥 Mexico 265, 270, 274-76
- 梅林 Meyrin 101
- 塞巴斯提恩·密可提 Micotti, Sébastien 83
- 中世紀 Middle Age(s) 38
- 兵役 Military service 42, 290
- 少數 Minorities 47, 58, 70, 233-34, 238-39, 242, 249-50, 260-61, 288, 293, 309
- 沃爾克·密騰多夫 Mittendorf, Volker 91
- 現代直接民主 Modern direct democracy 10, 35, 68, 76, 120
- 喬志斯·門克力 Moeckli, Georges 59, 153
- 王室 Monarchy 120, 299
- 金錢 Money 19, 102, 176, 185
- 莫內系統 Monnet system 108
- 孟塔拿憲法 Montagnard constitution 107, 303
- 核電廠興建備忘錄 Moratorium on nuclear power station construction 149
- 高速公路卡 Motorway card 85
- 木提爾 Moutier 59, 61, 151, 152, 154
- 木提爾委員會 Moutier, Comité de 153
- 侏羅分離運動 Mouvement séparatiste jurassien 59, 153
- 盧卡斯·慕耳曼 Muehleemann, Lukas 82
- 多元文化國家 Multicultural state 8, 33
- 多語環境 Multilingual communities 77
- N**
- 國家 / 民族 / 國族 Nation 34, 60, 242, 245, 253, 255-56, 262, 264-66, 270-72, 274-77, 281, 285-87, 289-90, 292, 294-95, 297-98, 300-04, 307, 310, 312-13, 315-16, 318-19
- 眾議院 22, 123, 144, 160, 185, 192, 193, 308-12, 315, 319 另參 瑞士眾議院 National Council *See also* Swiss National Council
- 國家主義 / 民族主義 Nationalism 57
- 北約組織 NATO 247
- 歸化 Naturalization 101, 166, 167, 242, 295
- 自然權利 Natural right 39, 120
- 新民主 Nea Dimokratia 246
- 尼德蘭 Netherland(s), The 109, 255, 257
- 諾沙泰爾 Neuchâtel 83, 90, 98, 119, 128, 134, 163, 320
- 諾恩市 Neuenstadt 61, 151
- 新蘇黎世報 Neue Zürcher Zeitung 59, 98, 157
- 中立 Neutrality 249, 291
- 新罕不夏州 New Hampshire 107
- 新社會運動 New Social movements 164
- 報紙 Newspapers 77
- 紐西蘭 New Zealand 105
- 下瓦爾登 Nidwalden 22, 44, 121, 126, 134, 163, 309-11
- 阿爾占·尼沾波爾 Nijeboer, Arjen 255
- 非核能電力 Non-nuclear electric power 19
- 曼紐爾·諾瑞加 Noriega, Manuel 270
- 北萊茵-西伐利亞 North-Rhine Westphalia 278-81, 283-84
- 北美 North America 38, 277
- 北達科塔州 North Dakota 91
- 東北 North East 245-46
- 北愛爾蘭 Northern Ireland 245
- 挪威 Norway 109, 236, 255-56
- 核電廠 Nuclear power station(s) 50, 101, 145, 149, 216
- 簽名 / 連署數目 Number of signatures 90, 172, 180, 185, 272, 309
- O**
- 上瓦爾登 Obwalden 22, 44, 46, 121, 134, 163, 309, 311

索引 | Index

- 大洋洲 Oceania 106
彼得·歐賀斯 Ochs, Peter 136
克勞斯·歐飛 Offe, Claus 70
寡頭政治 Oligarchy 92
監察使 Ombudsman 102
公開性 Openness 14, 30, 186
意見 Opinion 19, 42, 77, 255, 290, 296, 299, 300, 303-04, 310, 315-16, 318
民意調查 Opinion poll(s) 6, 51, 67, 84, 269, 286-87, 289, 300-01, 306-07
福立慈·歐瑟 Oser, Fritz 102
- P**
巴拿馬 Panama 265-66, 270, 274-76
喬治·A·帕旁得洛 Papandreou, George A. 246
議會 Parliament 26, 42, 51, 68, 84, 92, 108, 121, 146, 173, 232-35, 237-40, 242-53, 255-60, 262-64, 269, 271, 274-80, 284-90, 293-300, 302-05, 308-20
議會民主 Parliamentary democracy 39, 86, 234
議會階段 Parliamentary stage 123
部份修正 Partial Revision 141, 315
部份修正 Partial revision 173, 315
（憲法的）部份修正 Partial revision (of the constitution) 315
參與 Participation 30, 36, 67, 82, 91, 98, 120, 176, 178, 233, 246-47, 250, 254, 256, 261-62, 265-69, 273-76, 281, 284-86, 288, 294-95, 300-01, 303, 306-07, 309-10, 315-16, 319
參與程序 Participatory procedures 150
泛海倫社會主義運動 PASOK (Panhellenic Socialist Movement) 246
通過提案 Pass a proposal 235, 311
被動投票權 Passive voting right 160, 186
護照 Passport 98, 241
和平 Peace 20, 165, 251, 270, 292
和平運動 Peace movement 289
處罰（在強制投票時未為投票） Penalty (for failing to vote where there is compulsory voting) 316
培柔菲替 Perrefitte 154
秘魯 Peru 265-66, 271, 274-76
請願 / 請求 Petition 161, 244, 267, 278, 282, 286-89, 295, 297, 302-03, 316
奧古斯都·皮諾契 Pinochet, Augusto 268
全民表決 Plebiscite 11, 38, 92, 93, 108, 176, 232-68, 272, 274-76, 280, 282, 286, 302-04, 310, 312, 316, 318, 320
波蘭 Poland 109, 236, 256
政治議程 Political agenda 9, 26, 181, 255, 306
政治教育 Political education 262
政黨 Political Parties 9, 20, 51, 123, 140, 164, 246, 265, 271, 283, 285, 289, 300, 302-04, 307, 309, 318
政治權利 Political rights 28, 65, 161, 173, 186, 294, 298, 308, 312, 316
女性的政治權利 Political rights for women 67
華納·W·波牟瑞勒 Pommerehne, Werner W. 178
喬治斯·龐畢度 Pompidou, Georges 108, 246
群眾大會 Popular assembly 38, 120
公民諮詢 Popular consultation 288-89, 294-95, 300-01, 303-07
公民的相對提案 Popular counter-proposal 235, 238
公民請求 Popular demand 90, 164, 278-79
公民創制 Popular initiative 7, 9, 19, 26, 30, 35, 42, 50, 52, 90, 98, 99, 109, 141, 145, 158, 164, 172, 183, 232, 235, 238-43, 245, 247-48, 250-563, 256, 259-63, 277-82, 286, 298, 302-03, 305-11, 313-20
公民提案 Popular proposal 234-35, 238, 248, 250, 253, 256-61, 294, 310, 317
公民複決 Popular referendum 103, 124, 144, 146, 154, 180, 232, 234, 237-38, 240, 242-43, 247-48, 250, 252-53, 256-57, 259-60, 263, 279, 282, 287, 311, 314, 317
公民複決之提案 Popular referendum proposal 234
公民複決之投票 Popular referendum vote

索引 | Index

- 124, 146, 238, 317
- 國民主權 Popular sovereignty 10, 35, 120, 251
- 公民投票 Popular vote(s) 11, 18, 20, 26, 34, 52, 66, 89, 106, 146, 176, 232-35, 240-41, 243-44, 246-47, 254-58, 260-62, 274, 299, 303-04, 308-09, 312-14, 319
- (新) 民眾黨 (Neo-) Populist 265
- 波仁特力 Porrentury 151
- 葡萄牙 Portugal 109, 236, 257
- 通訊投票 Postal voting 30, 37, 99, 125, 128, 295, 317-18, 320
- 權力分享 Power sharing 233, 316
- 前現代民主 Pre-modern democracy 12, 39
- 錯誤訂價之避免 Prevention of false pricing 148
- 土地價格 Price of land 90
- (列支敦士登的) 阿羅以斯王子 Prince Alois (of Liechtenstein) 296, 298
- 私人媒體 Private media 76
- 私立學校 Private school(s) 303
- 特權 Privilege 36, 39, 101, 120, 254, 291, 302
- 禁酒 Prohibition of alcohol 243, 301
- 禁止無事先麻醉之祭典殺生 Prohibition of ritual slaughter without prior anaesthetisation 148, 191
- 禁止設立賭場 Prohibition on the setting up of casinos 148, 193
- 保障身心障礙者協會 Pro Infirmis 27
- 眾議院之比例選舉 Proportional election of the National Council 192, 193
- 比例代表制 Proportional representation 71, 308, 311
- 比例制度 Proportional system 35
- 提案 Proposal 11, 18, 20, 72, 93, 114, 115, 117, 123, 129, 142, 144, 147, 152, 154, 156, 158, 159, 161, 168, 171, 173, 181, 183, 186, 190, 195, 197, 199, 201, 206, 208, 233-35, 238-39, 242, 247-48, 250-51, 253, 255-63, 269-70, 275, 277-81, 285-86, 289, 293-99, 302-04, 306, 308-11, 313-20
- 保護阿爾卑斯地區免於過境交通 Protect the Alpine region from transit traffic 149, 219
- 清教徒 Protestant 154
- 波岑省 Province of Bozen 293
- 公告 / 公布 Publication 161, 248, 308, 313, 317-18
- 公開辯論 Public debates 109
- 公共債務 Public debt 83, 178
- 公共電台 Public radio 76
- 公務 / 公共服務 Public service 84, 178, 302, 306
- 公共支出 Public spending 83, 266, 274, 276, 290, 313, 316, 318

Q

- 列入選票之資格 Qualification for the ballot 317
- 特別多數 Qualified majority 184, 266, 274-76, 298, 317
- 魁北克 Quebec 300-01
- 門檻 Quorum 144, 180, 184, 242, 245, 247-48, 250, 252-53, 259, 266, 269, 275, 277-85, 287-89, 293, 308-09, 314-15, 317, 320

R

- 激進民主黨 (激民黨) Radical Democratic Party (FDP) 21, 22, 54, 100, 162
- 鐵路 Railway 20, 115, 190, 191, 192, 195, 199, 251
- 侏羅自治運動組織 Rassemblement Jurassien 59, 151, 153
- 瑞北維立爾 Rebévelier 154
- 罷免 Recall 233, 265, 271-72, 274, 302, 308, 314, 317-19
- 創制之撤回 Recall of an initiative 317
- 複決 Referendum 6, 9, 17, 18, 20, 31, 54, 73, 81, 90, 93, 99, 100, 103, 111, 114, 119, 124, 126, 129, 133, 142, 146, 147, 152, 154, 158, 160, 161, 165, 169, 173, 177, 178, 180, 186, 189, 195, 198, 210, 215, 225, 232-35, 237-63, 265-72, 274-320

索引 | Index

- 複決書（說明書或小冊） Referendum booklet (explanatory booklet or pamphlet) 74, 312, 318
- 複決民主 Referendum democracy 35, 67
- 複決晚餐 Referendum dinner 74
- 當局發動之複決 Referendum initiated by authorities 247-48, 260, 318
- 國際條約之複決 Referendum on international treaties 20, 143, 144, 148, 150, 318
- 公共支出之複決 Referendum on public expenditure 313, 318
- 複決之提案 Referendum proposal 234, 318
- 複決之問題 Referendum Question 115, 318
- 各州要求之複決 Referendum requested by the cantons 318
- 複決口號 Referendum slogan 318
- 複決之選票 Referendum vote or ballot 318
- 廢棄物之處理 Refuse disposal 84
- 登記有案的委員會 Registered committee 318
- 公民創制之登記 Registration of a popular initiative 318
- 拒絕性複決 Rejective referendum 318
- 政教關係 Relationship between church and state 23, 115
- 雷奈 René 252
- 代表 Representative 9, 104, 123, 129, 137, 148, 160, 175, 178, 184, 233, 270, 280, 293, 297, 299, 301, 307, 308, 310, 311
- 解決差異 Resolution of differences 123
- 餐廳 Restaurants 73, 255
- 回復 Restoration 169, 234, 243, 260, 272, 305
- 主題之限制 Restriction of subject-matter 94
- 憲法創制之限制 Restrictions on the constitutional initiative 172
- 回歸直接民主 Return to direct democracy 148, 199
- 羅托-羅曼語 Rhaeto-Romanic 75, 197, 315
- 萊茵蘭-巴拉丁 Rhineland-Palatinate 279, 281, 283-85
- 雷奈·萊諾 Rhinow, Rene 252
- 古伊蘭·瑞可 Rico, Guillem 261
- 創制權 Right of initiative 9, 90, 110, 160, 246, 251, 255, 261, 302, 305-07
- 請願權 Right of petition 161, 302
- 否決權 Right of veto 36, 45, 234, 252, 296, 298, 301
- 被選舉權 / 成爲候選人之權 Right to be elected / to stand as a candidate 319
- 選舉權 Right to elect 319
- 參與選舉的權利 Right to participate in elections 316, 318
- 複決權 Right to referendum 160, 243-44, 251
- 投票權 Right to vote 249, 295-96, 298, 316, 319-20
- 國會 [譯註：愛沙尼亞之] Riigikogu 243
- 威利·瑞司察 Ritschard, Willy 62
- 道路 Road 115, 147, 197, 203, 215, 216, 226, 288
- 羅根堡 Roggenburg 154
- 羅馬天主教會 Roman-catholic Church
- 羅馬尼亞 Romania 109, 236, 258
- 羅森梅森 Rossemaison 154
- 依瑞司·房·羅騰 Roten, Iris von 69
- 保護摩爾地之羅騰屯創制案 Rothenthurm initiative for the protection of moorland 148, 214
- 羅騰屯 Rothenturm 52
- 尚·雅各·盧梭 Rousseau, Jean Jacques 106
- 保羅·盧本 Ruppen, Paul 263
- S**
- 薩爾蘭 Saarland 90, 279, 281, 283-84
- 聖地牙哥大學 San Diego, University of 85
- 吉歐范尼·沙托利 Sartori, Giovanni 67
- 瑪瑟爾·R·薩維歐茲 Savioz, Marcel R. 178
- 薩克森 Saxony 279-84
- 幸災樂禍 Schadenfreude 50

索引 | Index

- 沙夫豪森 Schaffhausen 46, 91, 119, 127, 134, 137, 163, 165, 316
- 羅傑·沙夫特 Schaffter, Roger 61
- 克麗斯丁·沙樂 Schaller, Christian 239
- 薛勒騰 Schelten 154
- 提歐·席勒 Schiller, Theo 91
- 迪特力希·辛德勒 Schindler, Dietrich 103
- 阿得瑞恩·施密得 Schmid, Adrian 51
- 學校 School(s) 102, 114, 192, 213, 290, 303
- 施維茨 Schwyz 29, 52, 119, 126, 134, 137, 163, 165
- 蘇格蘭 Scotland 245
- 第二個家 Second home 88
- 第二次世界大戰 Second World War 58, 107, 239, 293
- 秘密選舉 Secret election 126
- 康斯塔丁·賽特 Seibt, Constatin 18
- 分離主義 Separatism 58, 60, 301
- 簽名 / 連署 Signature 9, 13, 26, 43, 46, 82, 83, 90, 129, 156, 158, 160, 180, 186, 311, 319-20
- 連署門檻數 Signature quorum 99, 100, 144, 180
- 連署門檻 Signature threshold 93, 278-79, 287-89, 314
- 單純聯邦（議會）指令 Simple federal decree 313, 319
- 單純多數 / 過半數 Simple majority 144, 176, 184, 249-51, 253, 258-60, 263, 270, 274-76, 278, 281, 288, 297, 309, 311-12, 315, 317, 319
- 斯洛伐克 Slovakia 109, 236, 259
- 斯洛維尼亞 Slovenia 236, 259-60
- 吸煙 Smoking 86
- 社會民主黨 Social Democratic Party (SP) 21, 54, 100, 261, 285
- 社會運動 Social movement 38, 164, 294
- 社會福利 Social welfare 158, 180, 295
- 社會 Society 7, 12, 21, 22, 36, 51, 71, 232, 246-47, 266, 268, 272, 283, 288, 292, 294, 298, 302, 306-07, 309, 313
- 士兵 / 軍人 Soldier(s) 27, 53
- 索洛圖恩 Solothurn 46, 134, 163, 165, 317
- 璜·帕博洛·索陀 Soto, Juan Pablo de 261
- 南非 South Africa 107
- 社民黨 SP *See* Social Democratic Party (SP) 21, 54, 261, 285
- 西班牙 Spain 109, 236, 260-61, 270
- 運動 Sport 205
- 聖加倫 St, Gallen 36, 46, 83, 119, 127, 134, 137, 163, 165, 187
- 阿羅伊司·司徒瑟 Stutzer, Alois 70, 83, 84, 179
- 提出 Submission 235, 239-40, 247, 252-54, 256-57, 262-63, 265, 268-70, 272, 276-80, 285-86, 288, 290-93, 295-98, 300, 303, 306-07, 309-11, 313-18, 320
- 補充性 Subsidiarity 42
- 最高法院 Supreme Court 182, 311-13, 319
- 瑞士人民黨 SVP *See* Swiss People's Party (SVP) 21, 22, 54, 100, 162, 187
- 瑞典 Sweden 109, 236, 261-62
- 瑞士「各州」 Swiss "States" (Cantons) 314
- 瑞士軍隊 154, 192, 203, 215 另參 軍隊 Swiss Army *See also* Army
- 瑞士公民資格 Swiss citizenship 98, 101
- 瑞士邦聯 Swiss Confederation 22, 309, 319
- 瑞士邦聯 Swiss Confederation, the 138, 309, 312-13
- 瑞士憲法 Swiss Constitution 174, 263
- 1848年瑞士聯邦憲法 Swiss federal constitution of 1848 137
- 1874年瑞士聯邦憲法 Swiss federal constitution of 1874 139
- 1999年瑞士聯邦憲法 Swiss federal constitution of 1999 140
- 瑞士法郎 Swiss franc 46
- 瑞士國際電台 swissinfo / Swiss Radio International 186, 323
- 瑞士眾議院 308 另參 眾議院 Swiss

索引 | Index

- National Council *See also* National Council
- 瑞士人民黨 Swiss People's Party (SVP) 21, 22, 54, 100, 162, 187
- 瑞士交通協會 Swiss Verkehrsclub (VCS) 51
- 瑞士海外選民 Swiss voters abroad 77
- 瑞士 Switzerland 6, 74, 82, 90, 94, 98, 101, 108, 121, 125, 160, 173, 180, 191, 236, 252, 262, 277-78, 280, 286-87, 289, 294-96, 308-20
- 瑞士在聯合國的會員資格 Switzerland's membership of the United Nations (UN) 150
- T**
- 多羅瑞斯·塔非 Taaffe, Dolores 249
- 日報 Tagwacht 60
- 台灣 Taiwan 105, 110
- 納稅人 Taxpayer 83
- 加稅 Tax rise 84
- 威廉·泰爾 Tell, William 39, 120
- 何瑞爾·保羅·特丕 Terpe, Horia Paul 258
- 領域 / 領土 Territory 63, 138, 156, 245, 251, 302-04
- 圖爾高 Thurgau 119, 127, 137
- 提契諾 Ticino 29, 46, 54, 83, 91, 119, 127, 134, 137, 163, 165
- 容許期間 / 期限 Time allowances 93, 181
- 尋求連署的期限 Time allowed for collection of signatures 93, 181, 279
- 標題 / 題目 Title 308, 315, 319
- 菸草 Tobacco 197, 200, 204, 210
- 全部修正 Total revision 142, 144, 173, 189, 237, 315-16
- 跨國的 Transnational 95, 105, 110, 273
- 運送 Transport 164, 165
- 亞力山大·特瑞賽爾 Trechsel, Alexander 147
- 約翰·雅各·特來西勒 Treichler, Johann Jakob 66
- 土耳其 Turkey 109, 236, 240-41, 264, 300
- 土庫 Turku 67
- 投票率 / 人數 Turnout 242, 247, 250-53, 256-60, 266-70, 275, 277, 279, 281, 287-88, 290-93, 302-03, 305-07, 315-16, 319-20
- 投票數 / 率之法定門檻 Turnout quorum 94, 184
- 電視 TV 18, 76
- 暴政 Tyranny 39, 120
- 太羅 Tyrol 251, 293-94
- U**
- 單一創制 Unitary initiative 319-20
- 聯合國 United Nation (UN) 103, 106, 143, 149, 173, 315
- 聯合國發展計畫 United Nations Development Programme (UNDP) 106
- 美利堅合眾國 / 美國 United States of America (USA) 76, 82, 91, 107, 181, 244, 277-78
- 主題單一 Unity of subject matter 141, 173, 174, 320
- 上恩葛定 Upper Engadine 90
- 烏里 Uri 43, 119, 134, 137, 163, 165
- 亞韋羅·烏利貝 Uribe, Alvaro 268
- 烏拉圭 Uruguay 265-66, 271, 274-76
- 烏斯特 Uster 38
- 烏托邦 Utopia 105
- V**
- 確認 (宣言 / 聲明的) Verification (Declaration of) 249, 256, 268, 272, 311, 317, 320
- 米蘭·瓦拉赫 Valach, Milan 241
- 維洛尼卡·瓦拉赫 Valach, Veronika
- 瓦萊司 Valais 46, 119, 128, 135, 137, 163, 165
- 宣示複決投票有效 Validating the referendum ballot 184
- 效力 Validity 182, 250, 293, 308
- 效力檢驗 Validity check 320
- 布魯諾·瓦諾尼 Vanoni, Bruno 263
- 加值稅 VAT 84
- 阿得立恩·瓦特 Vatter, Adrian 101, 135, 165, 180

索引| Index

- 瓦得 Vaud 28, 46, 82, 98, 119, 128, 137
瑞士交通協會 VCS. *See* Swiss Verkehrsclub (VCS) 51
維勒拉 Vellerat 155, 221
委瑞內拉 Venezuela 265-66, 271-72, 274-796
蓋·費侯夫斯達特 Verhofstadt, Guy 239
喬斯·費胡勒斯特 Verhulst, Jos 240
麥克·維力爾斯 Villiers, Michel de 245
違反國際法的強行規則 Violation of mandatory rules of international law 172, 174
違反形式單一原則 Violation of the principle of unity of form 172
違反主體單一原則 Violation of the principle of unity of subject Matter 172
複決程序 Volksbefragung 61, 235, 239, 241-42, 255, 263, 277, 282-83, 286, 309, 319
民眾報 Volksblatt 66
投票 Vote(s) 67, 74, 83, 91, 98, 106, 114, 119, 124, 125, 129, 147, 161, 172, 240, 243-44, 250-51, 253, 256-58, 260, 263, 269-70, 272, 278, 280-81, 287-88, 297-303, 305-13, 315-20
投票給候選人 Vote for a candidate 320
選民 Voter(s) 69, 91, 98, 123, 131, 147, 177, 234-35, 239-40, 242-43, 245, 247-53, 255-60, 263, 266-78, 281, 286-87, 295, 300, 303-04, 306-20
投票率 Voter turnout 6, 242, 247, 250-53, 256-60, 266-70, 275, 277, 279, 281, 287-88, 290-93, 302-03, 305-07, 315-16, 319-20
在投票所投票 Voting at the polling station 320
外國人的投票權 Voting rights for foreigners
投票單 Voting slip 157, 159, 168, 171, 308, 312, 320
VOX-分析 VOX-Analysis
- W**
「意志形成的瑞士」“Willensnation Schweiz” 60
- 威爾斯 Wales 245
華立斯 46 參 瓦萊司 Wallis *See* Valais
水資源 Water Resources 168
水資源 Water resources 207
M. 丹·瓦特斯 Waters, M. Dane 238
威瑪共和國 Weimer Republic 277
漢斯-烏爾斯·威利 Wili, Hans-Urs 99, 232
溫特圖爾 Winterthur 21, 38, 66, 175
週報 Wochenzeitung (WoZ) 18, 19
席格瓦·沃勒溫得 Wohlwend, Sigward 252
世界銀行 World Bank 42, 217
直接民主世界會議 World Conference on Direct Democracy
世界大戰 52, 239, 243, 294 另參 第二次世界大戰 World War(s) *See also* Second World War
戰爭 War 253
懷俄明 Wyoming 91
- Y**
年輕人 Young People 7, 19, 102
青年 Youth 153, 222
- Z**
魔術方程式 Zauberformel *See* Magic formula 23, 53
楚格 Zug 119, 126, 135, 137, 163, 165
馬克·淳布爾 Zumbühl, Mark 27
蘇黎世 Zurich 17, 21, 29, 35, 38, 83, 114, 115, 119, 126, 129, 130, 135, 163, 165, 175, 312, 314
蘇黎世市 Zurich, City of 19, 114
蘇黎世大學 Zurich, University of 81, 103

財團法人臺灣民主基金會

緣起與成立

臺灣民主轉型成功，不僅是兩千三百萬臺灣人民值得驕傲的歷史性成就，更是國際社會讚賞的焦點。此一轉型並非一朝一夕所能完成，而是經歷了一段漫長的爭自由、爭人權的過程。這段歷史見證吾人追求民主、人權之過程。

基此，為積極鞏固我國民主與人權進步實績、回饋國際對我長期的堅定支持與協助，同時藉由參與全球民主力量網路的聯繫，促進我國參與全球民主政黨及相關組織之活動，財團法人臺灣民主基金會之設立理念於焉成型。

外交部自2002年即積極推動籌設，經過長期資料蒐整及審慎評估後，結合我國產、官、學及民間等各方面人力、經驗與資金，在朝野各政黨之支持下，於2003年元月獲立法院審查通過預算。2003年6月17日，財團法人臺灣民主基金會在召開首屆董事暨監察人會議後正式成立，立法院王院長金平獲推舉擔任首屆董事長。依照章程規定，十五位董事分別依照比例，由來自政府、政黨、學界、非政府組織，以及企業界的代表出任。

宗旨

做為亞洲地區所建立的第一個國家級民主基金會，臺灣民主基金會的基本理念是在全民共識的基礎上，建立一個永續經營、具遠景並運作透明化的超黨派機構，透過凝聚政黨、民間組織力量，共同為擴大臺灣參與全球民主接軌及鞏固民主實績而努力。

依照章程，基金會設立宗旨包括：

- 與民主國家相關社團、政黨、智庫及非政府組織（NGOs）等建構合作夥伴關係，並與國際民主力量接軌，有效凝集世界民主力量，拓展我國國際活動空間。
- 支持亞洲及世界各地之民主化，與全球各地民主領袖建立密切合作及聯繫網絡，並致力推動全球民主發展。
- 透過全球學術界、智庫、國會、政黨等管道推動民主教育及國際交流，提升臺灣民主素質，鞏固民主發展。

工作方向

財團法人臺灣民主基金會係由政府贊助設立，惟仍屬獨立運作的、超黨派的組織，依據章程，基金會得接受國內外民間捐款。基金會三分之一預算保留作為各主要政黨申請從事國內、外民主人權相關活動之用；其餘三分之二則作為推動各項業務之經費。

本會業務推動範圍包括：

- 推動與世界各國民主組織建立結盟關係。
- 支持國內外學術界、智庫、民間非政府組織推展有關民主與人權之活動。
- 支援國內各政黨從事國會外交及國際民主交流活動。
- 發掘國內外民主發展問題、研發政策並發行書刊。
- 推動有關民主、人權之研討會，舉辦公共論壇及相關民主教育活動。

直接民主指南：瑞士與全球 / 布魯諾·考夫曼 (Bruno Kaufmann), 羅夫·碧荷意 (Rolf Büchi), 那狄亞·布朗 (Nadja Braun) 編著 ; 黃昭元等翻譯. -- 初版. -- 臺北市 : 臺灣民主基金會, 2007. 10

面 ; 公分. -- (直接民主系列 ; 3)

含索引

譯自 : Guidebook to direct democracy : in Switzerland and beyond

ISBN 978-986-82904-3-3 (平裝)

1. 公民投票 2. 直接民主 3. 瑞士

574. 448

96018807

Guidebook to Direct Democracy: In Switzerland and Beyond—2007 Edition

Copyright © 2007 by Initiative & Referendum Institute Europe

Translation Copyright © 2007 by Taiwan Foundation for Democracy (TFD), Initiative & Referendum Institute Asia (IRI-Asia), Initiative & Referendum Institute Europe (IRI-Europe)

All Rights Reserved.

直接民主系列003

[直接民主指南：瑞士與全球—2007年版]

- | | |
|------|--|
| 編著者 | 布魯諾·考夫曼 (Bruno Kaufmann)、羅夫·碧荷意 (Rolf Büchi)、那狄亞·布朗 (Nadja Braun) |
| 翻譯者 | 黃昭元、蔡佳泓、江崇源、許文英 |
| 圖片提供 | 賽門·歐布拉登, 伯恩 (Simon Opladen, Bern) |
| 美術設計 | 瑞士資訊 (Swissinfo)、瑞士國際廣播電台網絡工廠, 伯恩 (Swiss Radio International Webfactory, Bern) |
| 發行出版 | 財團法人台灣民主基金會 (Taiwan Foundation for Democracy)
[www.tfd.org.tw]
106台北市信義路三段147巷17弄4號
TEL : 886-2-27080100 FAX : 886-2-27081148 |
| 初版一刷 | E-mail: tfd@taiwandemocracy.org.tw
2007年10月 |

ISBN 978-986-82904-3-3

版權所有·翻印必究 (Printed in Taiwan)

直接民主指南

2007 年版

分析 & 觀點 · 論文 · 事實 & 呈現 · 歷史事實 · 資料 & 概觀 · 調查

「不嚴謹地援引邱吉爾的話：『直接民主是最不壞的一種民主。』」

羅傑·德·威克 / 作家

「這是我所讀過有關直接民主的最清晰簡潔的一本書。創制公投中心指南一書翔實描述投票者經由創制與公投而直接制訂法律是如何地在瑞士運作與發展，並呈現其正在世界其他地方紮根的情形。」

布萊恩·畢德漢 / 經濟學家

以前從來沒有如此多的人能針對實質的議題進行投票。自千禧年始，除了選舉以外，世界各地有越來越多的國家開始使用複決，越來越多的人民現在藉由創制權利的方式而有對於政治議程施加影響力的可能性。代議民主正在世界各地受到改革與現代化。既有的間接決策制訂結構由於直接民主的程序與實踐而獲得復甦與更大的正當性。

2007年版的創制公投中心指南對於過渡至現代直接民主期間所引起的問題提供解答。瑞士和其他國家的例子指出當公民成為政治領域主要行為者時應該特別關注之處。創制公投中心2007年版直接民主指南包括了瑞士迄今所舉行過的每一項全國複決的全部資訊，並帶給你歐洲以及世界各地當今最新的發展。

序 / 麥克林·卡爾密-雷 / 瑞士聯邦委員暨外交部長



ISBN 978-986-82904-3-3