

歐洲國家公民投票經驗之跨國比較：議題、時程與結果^{*}

李俊達^{**}

- 一、前言
- 二、文獻回顧
- 三、歐洲國家公民投票的議題與結果
- 四、歐洲國家公民投票的時程與結果
- 五、結論

本文將利用蘇黎世大學（University Zurich）建構的 C2D（Center for Research in Direct Democracy）網站資料，彙整歐洲十五個民主國家 1940 年以來所實施的全國性公民投票經驗，試圖從中歸納普遍性及趨勢，同時與實施公民投票經驗歷史最悠久、經驗最豐富的瑞士加以比較。研究問題包括公民投票的議題類型、舉辦公民投票的時程問題，並以公民投票的投票率，以及投票結果通過與否兩個結果面向，加以結合與分析。研究結果發

* 本論文曾以〈公民投票經驗跨國比較：議題、時程與結果〉為題，發表於暨南國際大學公共行政與政策學系主辦之「2008 年台灣政治學會年會—全球競爭，民主鞏固，與治理再造」，2008 年 11 月 23 日。作者感謝評論人玄奘大學劉鴻暉教授在會中所提出的寶貴意見。同時，感謝兩位匿名審查人對於本研究精闢地指正與批評。當然，修改後的文責概由作者自負。

** 國立台北大學公共行政暨政策學系博士生。E-mail: chundalee@yahoo.com.tw

投稿日期：二〇〇八年十二月廿六日；接受刊登日期：二〇〇九年三月廿六日。
東吳政治學報/2009/第二十七卷第一期/頁 53-121。

現，屬於公共領域的憲法與制度議題，以及影響層次深遠的主權、領土議題，相對會受到公民的重視，並表現在較高的投票率以及通過率上面。其次，在選舉時程方面，公民投票與全國性大選「同時選舉」的案例並不常見。最後，歐洲國家確實有多次「多議題」同時選舉的公民投票經驗，在這樣的情況下，通常投票率都會相對提高（瑞士除外），但在投票結果上卻呈現多議題全數同意或全數否決的趨勢。

關鍵詞：公民投票、公民複決、C2D、公民投票議題、同時選舉

一、前言

在眾多政治參與的方式中，公民投票應該是最直接且最受重視的一種。近年來，學術界與實務界都指出，類似像公民投票這類的民主參與形式相當程度可以補正傳統代議民主政治之不足（Barber, 1984; IRI Europe, 2005）。根據 Dalton 等學者的調查（Dalton et al., 2001; Dalton, 2004），先進民主國家中絕大部分的公民也都希望自己可以有多一點機會直接參與政治。

有關公民投票的研究，過去學者多著墨於公民投票的定義與類型（Setala, 2006: 14-16; Uleri, 1996），申論referendum與plebiscite的概念意涵與區別（Butler and Ranney, 1978: 1; Cronin, 1989: 2; 張正修, 1999: 158-159; 唐玉禮, 1996: 55; 曹金增, 2004: 3-13; 謝復生等, 1997: 5-7）；或針對公民投票進行規範性論述，諸如公民投票中直接參與的精神對民主政治影響，抑或評價公民投票與代議政治之間的優劣等（Pohill, 1996; 曹金增, 2004: 18-41）。¹ 至於實證研究方面，則有針對個別國家實施經驗進行案例描述或統計分析，例如法國（Morel, 1996; 張台麟, 2000、2006; 鍾國允, 2005）、義大利（Uleri, 1996）、瑞士（Trechsel and Kriesi, 1996; Kobach, 1993; 湯紹成, 2000）、台灣（王鼎銘, 2007; 吳志光, 2005; 吳俊德、陳永福, 2005; 李俊增, 2005; 林建地, 2006; 袁碩成, 2006）；

1. 關於公民投票的優點與缺點，以及其贊成者與反對者分別所持理由請參閱丘昌泰 (2003: 44-49)、曲兆祥 (2004)、吳介民 (2003: 79-84)、李俊增 (1995: 35-49)、林紀東 (1993: 279-287)、曹金增 (2004: 41-45)、楊順富 (2007)、廖元豪 (2005)、謝復生 (1996: 38-46)、Butler 與 Ranney (1978: 24-37)、Cronin (1989: 180-190)、Magleby (1984: 27-30)、Schmidt (1989: 25-40)、Zimmerman (1986: 75-95) 等。

同時也有以多年度、跨國家的比較方式，展現公民投票的趨勢與發展（Morel, 2007; Setala, 2006; Szczerbiak and Taggart, 2004; 曹金增, 2003; 黃偉峰, 1998; 黃國敏, 2007; 蘇永欽, 2003）。

基於近年來歐洲整合的重要議題，許多國家紛紛採用公民投票的方式來決定是否加入歐洲聯盟以及通過歐盟憲法，根據 Setala（2006: 17）的研究，歐洲 2000 到 2005 年間一共舉辦八次「政府提案的公民投票」（government-initiated referendum），其中就有四次是各國針對歐盟憲法的表決。然而，就實證研究的角度看來，公民投票有許多重要的問題事實上遭到忽略的，舉例而言，除了歐洲整合的議題之外，歐洲國家還針對哪些議題提出全國性的公民投票？這些議題與歐洲整合議題相比，是否同樣都受到公民重視？

本文的主要目的是從跨國比較的實證研究方式，統計歐洲十五個民主國家從 1940 年代以來「全國性公民投票」的實施經驗，試圖歸納出公民投票的重要議題趨勢，同時與瑞士加以比較。除此之外，本文同時關注另外一個重要但卻在過去一直受到忽略的面向—公民投票的選舉時程，觀察歐洲國家在舉辦公民投票時，是否會與國內全國性大選同時舉行，抑或經常以多議題同時選舉的方式舉行。簡言之，本文分析的兩個主要個自變項是公民投票的議題以及公民投票的選舉時程，至於依變項方面，則包括公民參與的投票率以及公民投票是否通過。

二、文獻回顧

（一）公民投票的議題

與一般公職人員選舉針對人的投票制度不同，公民投票的對象通常是針對「事」，也就是針對特定議題所提出來的。瑞士是世界最早施行公民投票的國家，早在 1449 年瑞士即已實施過具備現代意義的公民投票，當時是因為瑞士的伯恩政府（Berne）要求人民表決同意一項特別稅，用以支付戰爭的債務（曹金增，2004：11）。而根據比利時學者 Deploige 統計，在十六世紀之後的兩個半世紀中，瑞士一共出現了七十七個類似的議題，而這些議題大多也都屬於軍事性質的（Rourke et al., 1992: 31）。至於瑞士第一次全國性的公民投票是在 1802 年舉行，當時是為複決拿破崙所訂定的共和憲法，惟當時將棄權票視為同意票，故此次公民投票的做法與結果並不符合民主精神（謝復生等，1997：66）。

在 1848 年制定瑞士聯邦憲法時即將地方行之有年的直接民主制度納入，確立全國性公民投票制度基礎。根據學者 Morel（2007: 1046）的統計，在 1940 年到 2006 年間，瑞士就曾舉辦過三百九十六次的全國性公民投票。Trechsel 與 Kriesi（1996: 194）更進一步分析，發現瑞士全國性公民投票的議題領域甚廣，足以分為二十項不同的議題領域。若從公民參與的投票率來看，最受到公民關注的議題包括「稅務、財政、一般公共經濟議題」、「能源、環境、交通、運輸」、「政治權利、各邦的政治機制」；而平均而言，最不受到瑞士公民關注的議題包括「動物保護、活體保護」、「憲法的全面性修改」、「領土變更」。

學者 Butler 與 Ranney 針對公民投票進行跨國比較後指出，公民投票的類型可以用議題的屬性作為分類的標準，易言之，Butler 與 Ranney (1994: 2-3) 認為公民投票的議題包括憲法、領土、道德及其他等議題。就先進民主國家而言，與憲法相關的議題例如批准新憲、修憲、選制變更；與領土和國際條約或組織相關的議題例如是否加入歐盟；與道德相關的議題例如墮胎或毒品問題；而其他議題則多與生活現實相關的議題，例如核能、環保 (Butler and Ranney, 1978: 11-14)。揆諸實際，根據曹金增 (2004: 96-97) 統計歐洲十五個國家的數據顯示，在 1990 年到 1995 年間共舉辦過一百四十次公民投票，其中，公民投票的議題與憲法相關者次數最多 (42.2%)，其次是與生活現實相關的議題 (25.7%)、與領土和國際組織相關的議題 (22.1%)，最少的是與道德相關的議題 (10.0%)。同時，Setala (2006) 研究西方十九個西歐民主國家後指出，1940 年代之後，政府提案的公民投票數量穩定增加，1970 年代之後，在所有的政府提案公民投票之中，有超過一半是關於歐洲整合的議題。

相對地，除了先進民主國家會以公民投票作為民主參與的表徵之外，非民主國家也經常利用公民投票作為具有政治意義的工具。Rourke 等學者 (1992: 5) 認為，二十世紀九〇年代之後，公民投票已不再是先進民主國家所專有的民主參與形式，直接民主式的公民投票制度，已深入到非民主國家之中。根據 Smith (1976) 針對亞洲非先進民主國家的統計，亞洲國家的公民投票議題分為三種類型：第一種是政治領導者為了取得權力的合法性；其次是透過對新憲法的複決，以變更為新政治體制；最後是統治者為延長任期而舉辦的公民投票。

同時，根據謝復生等學者 (1997: 30-36) 針對二十世紀下半葉

亞洲國家的研究，公民投票的議題高度集中於「主權與獨立」(21.3%)與「憲政體制」(73.3%)兩類。值得注意的是，在憲政體制的議題中，「投票率及同意率都在90%以上」的有將近23%，而「(僅有)同意率在90%以上」的公民投票則超過四成。此外，在1970到1990年之間，「主權與獨立」以及「憲政體制」這兩個議題即超過當時所有公民投票議題的半數，其中屬於高投票率、高同意率的比例更高達四分之三。就此不尋常的高投票率及高同意率而言，二十世紀亞洲國家的公民投票大多只是獨裁政權合法化的工具，與民主政治的精神其實是背道而馳的。

(二) 公民投票的選舉時程—同時選舉

Shugart與Carey(1992)將選舉時程分為「同時選舉」(concurrent elections)與「非同時選舉」(nonconcurrent election)兩種基本型態。如果總統選舉與議會選舉是同時舉辦，則稱之為「同時選舉」，如果是先後舉辦則稱為「非同時選舉」。²同時選舉最直接的益處，就在於能夠降低選務機關的行政成本。由於每一次舉辦選舉都必須涉及到複雜的選務工作，耗費行政資源，因此，若能將多項選舉合併於同一個時程舉辦，必然可以減少選務人力以及公帑支出。除了降低選務成本之外，根據研究，若是能夠將兩項(以上)選舉整併、同時選舉，還具有其他優點(張孟湧，2008；隋杜卿，2008)，包

2. 另外，在非同時選舉的部分，Shugart與Carey(1992)進一步區分為「蜜月期選舉」(honeymoon election)、「反蜜月期選舉」(counterhoneymoon election)、「期中選舉」(midterm election)和「混合週期選舉」(mixed cycles)等模式。然此非本文討論重點，茲不加以贅述。有關非同時選舉下各類型的差異可參閱Shugart與Carey(1992)、陳宏銘與蔡榮祥(2008：128-129、132-133)。

括降低社會成本、減少社會對立、提高選舉投票率、符合減少選舉的社會期待。然而，學者也指出同時選舉可能帶來的負面效應（隋杜卿，2008），例如選舉作業較為複雜，容易造成選務疏失，進而影響選舉結果的正當性；投開票所工作人員負擔較重，意願不高，遴聘不易；同時選舉扼殺政治人物多元參與選舉的機會；若提前整併的選舉之中有某項是針對公職人員的選舉，則現任者在未獲連任的情況下，可能延長荒廢政務的時間。

除了從選務行政的成本角度來探討同時選舉的效益或缺失之外，許多學者也將選舉時程當作自變項，分析其可能帶來的政治效果。過去研究選舉時程的政治影響側重於在總統必須經由民選產生的憲政體制下，總統選舉與國會選舉之間「先後舉辦」或「同時舉辦」的政治效果。學者主張，在總統制之下，由於總統在國政上扮演重要角色，具有全國性地位，因此總統選舉可能會產生「衣尾效應」（coattail effect），進而對國會選舉的結果，乃至於國會的政黨體系產生影響（Cox, 1997; Filippov et al., 1999; Golder, 2006: 34-48; Jones, 1994: 41-57; Mainwaring and Shugart, 1997）。另外，由於半總統制的重要條件之一就是總統由民選方式產生，因此，同樣的選舉時程問題也可能出現在半總統制國家（Shugart and Carey, 1992; 陳宏銘、蔡榮祥，2008）。

除總統選舉與國會選舉外，全國性的公民投票同樣也具有普通選舉的性質，故而總統選舉與公民投票，或是國會選舉與公民投票之間，也都有可能在選舉時程上出現所謂「同時選舉」或「非同時選舉」的問題。質言之，就舉辦公民投票的範圍及層面，以及投票過程的選務行政工作而言，全國性的公民投票其實與中央層級的總統選舉或議會選舉無異，若採同時選舉相信同樣也能帶來降低選務

成本等各項效益。另外，由於全國性的公民投票必須在國內遍佈開票所，經由全國合格公民的可否表決始具效力，因此，在一次公民投票表決多項議題顯然也足以減少選務成本。本文將延伸同時選舉的概念，把同時選舉定義為兩項或兩項以上的「全國性選舉」合（整）併至同時舉辦。因此，所謂公民投票同時選舉的選舉時程包括兩種情形，第一種是指在一次全國性的公民投票中，公民投票日與同樣為全國性的總統選舉或議會選舉投票日結合，同時舉辦；另外一種情況是，在一次全國性的公民投票中，同時針對多項議題的進行投票。

有關公民投票與一般選舉「同時選舉」可能造成的政治效益問題，過去除了台灣本土研究之外，西方民主理論幾乎沒有探討過這類的問題。針對這種台灣舉辦公民投票採取「同時選舉」的方式，部分論者持平以待，多加強調舉辦公民投票對台灣的民主意義及重要性（徐永明，2004），³同時也指出某些西方國家也有過公民投票併大選的經驗（周永鴻，2007）。⁴但不可否認的，這種「公民投票

3. 徐永明 (2004: 7-9) 認為公投民主與選舉民主是兩個民主的競爭，惟公民投票舉有某些特質，因此重要性應更勝於一般選舉。這些特質包括：第一，選舉民主是以候選人為投票對象，使得候選人的個人特質常會壓過對議題的討論，結果造成議題與政策立場反而不受重視，但在公民投票時，人民須以公民身分對議題表達立場。其次，選舉過程中，投票者的身分是選民，只是短暫的身份，隨著選舉結束，似乎民主選舉也隨之結束，然而，公民投票下人民的責任在於決定議題與政策的內容，具有長期性的民主參與性質。最後，選舉是代議政治的基本管道，但代議士往往與選民之間存有資訊落差，或者是代議士的個別意見在代議機關內因集體選擇問題遭到扭曲，因此難以直接表達民意，不過，公民投票可以排除代議的過程，矯正代議政治缺失，直接表現民意。

4. 周永鴻 (2007) 指出，以瑞士 2003 年 5 月 18 日舉行的公投為例，就有九項爭議的議題，其中包括兩個針對政府改革法案的複決投票，以及七個由人民發動的創制案，因而瑞士人將這一天稱為「超級星期天」。而公投與總統大選合併舉行，也是民主國家常態。美國 2000 年的總統大選，有四十二個州、二〇四項公投同時舉行；2004 年也有三十四個州、一六二項公投與總統大選同時舉行。

併大選」的作法卻也引發爭論。論者批評，一般大選所決定的是有任期制的公職人員，所決定的是有期限的事項，其所延伸的影響力指持續到當選人任期結束，然而，公民投票所決定的是長期的事項，往往是屬於決定性的（decisive）、無法回覆的（irreversible），兩者選舉性質差異甚大，不適合合併選舉。更何況公民投票為民意政治的體現，不應以節省經費為由，淪為政治操弄的工具（陳志瑋，2004；游清鑫，2004）。而所謂的政治操弄，質言之，係憂懼公民投票發揮「衣尾效應」，藉由公民投票的重要性，凝聚選民意志，提高執政黨在總統選舉或立法委員選舉的當選機會。

然而，有關公民投票在舉辦時程上是否應採取同時選舉的方式，就台灣現有的研究來看，仍多停留在規範性的論述階段（如陳志瑋，2004；游清鑫，2004），接下來在文章的第四部分，我們會透過實證分析的方式，整理歐洲國家的公民投票時間，比對該國全國性大選的投票日，分析是否有公民投票與總統或國會大選同日選舉的案例。此外，也會分析同日舉辦多議題公民投票的情況。

三、歐洲國家公民投票的議題與結果

過去許多學者皆對公民投票的議題做過統計（如 Butler and Ranney, 1978; 1994; Morel, 2007; Setala, 2006; 曹金增，2004），但較少從「投票率高低」及「通過與否」兩個結果面向來分析公民投票的議題（謝復生等，1997）。Butler 與 Ranney 對議題分類採取的標準是憲法、領土、道德及其他（例如環保及核能），但整體而言，分類標準過於廣泛且不易區隔。舉例而言，歐洲國家中有許多屬於法律制度層面但未達憲法層次的公民投票議題，如投票年齡、勞工

政策等，若強將法制議題納入憲法議題範疇，顯然不夠精確。因此，在接下來的這個部分我們將會以 Schiller (2003) 提出較為細緻的分類標準，來探討歐洲國家的公民投票議題。

根據德國學者 Schiller (2003: 5-6) 的研究，公民投票有五種典型的議題：(1) 關於憲法與民主制度的基本規則；(2) 國家認同、主權、領土歸屬；(3) 基本道德或生活方式；(4) 對整個社會有結構性影響的經社議題；(5) 無法回復的決定 (irreversible decisions)。其中，必須進一步加以區分與說明的是，第二類議題「國家認同、主權、領土歸屬」與第五類議題「無法回復的決定」，根據 Schiller 的說法，無法回復的決定是指，通常在民主政治下的多數決原則，目前的多數通常預期可以被未來的多數所推翻，但是有一些決定一旦落實下來，結果可能無法回復，一般來說，代議機關並沒有針對這類議題進行決策的正當性。然而，「國家認同、主權、領土歸屬」卻與「無法回復的決定」相對有明顯的差異，在決策的性質上，此處所謂與國家認同、主權或領土相關的公民投票議題是可以回復的，亦即國家認同的問題可以經由公民投票的方式暫時性的調整或擱置，國家的主權或領土也同樣可以產生暫時性的改變或讓渡。例如歐洲國家近年來經常採取公民投票的方式決定歐洲整合事宜，這類的公民投票即歸屬於此議題類型，因為儘管加入歐洲聯盟後各國在政治或社會、經濟各方面確實不易再回復原狀，但畢竟每個國家仍舊在法律上保留退出的權力。因此，公民投票的議題若屬於「無法回復的決定」類型，涉及的經常是影響深遠或是風險極高的議題，而此類議題應該透過公民投票來做決定，以確保能夠獲得公民的高度支持及正當性，例如像加入某場戰爭，或向某國宣戰，抑或像是決定脫離殖民母國，成為獨立國家等。

（一）公民投票的議題

表一是歐洲十五個國家從 1940 年以來的公民投票議題次數，以及各類議題的平均投票率及通過率。就個別國家來看，義大利舉辦公民投票的次數最多，從 1940 年代以來一共舉辦過六十三次的公民投票，其次分別是丹麥（十六次）與法國（十四次）。在義大利舉辦的公民投票經驗中，超過三分之一是針對「憲法與民主」議題，惟一次討論國家認同、主權、領土歸屬議題的，是在一九八九年六月十八日，透過公民投票的方式決定是否「根據歐洲憲法承認歐盟」。事實上，以歐洲整合作為公民投票議題幾乎是所有歐洲國家的普遍做法，甚至如芬蘭、盧森堡、荷蘭、英國等四個國家，僅有的一次公民投票經驗就是針對歐洲整合議題所舉辦的。至於另外兩個只有一次公民投票經驗的國家—比利時與希臘，都是在表決國家應該採取何種政體，屬於憲法議題。其中，比利時是在 1950 年時討論是否恢復 King Leopold III 的王權，而希臘則是透過公民投票的方式決定要採取共和制或君主制。

表一 歐洲十五國公民投票：議題與結果 (1940-2007)

國家	次數	投票率 (%)	議 題 類 型										通過次數 (% of total)	
			憲法與制度		主權與領土		道德與生活		經濟與社會		無法回復的決定			
			Y (%)	N (%)	Y (%)	N (%)	Y (%)	N (%)	Y (%)	N (%)	Y (%)	N (%)		
1	奧地利	2	(73.3)			1(82.4)			1(64.1)					1 (50.0)
2	比利時	1	(92.9)	1(92.9)										1 (100.0)
3	丹麥	16	(72.4)	5(60.6)	1(64.1)	4(82.1)	2(85.7)		1(73.0)		3(73.1)			9 (56.3)
4	芬蘭	1	(70.4)			1(70.4)								1 (100.0)
5	法國	14	(68.8)	6(69.1)	2(80.1)	2(65.0)	1(69.3)					3(63.0)		11 (78.6)
6	希臘	1	(75.6)	1(75.6)										1 (100.0)
7	冰島	2	(98.4)	1(98.4)		1(98.4)								2 (100.0)
8	義大利	63	(55.4)	11(78.4)	17(41.1)	1(80.7)		5(69.8)	10(53.9)	5(61.1)	14(52.4)			22 (34.9)

9	盧森堡	1 (90.4)			1(90.4)								1 (100.0)
10	荷蘭	1 (62.3)				1(62.3)							0 (0.0)
11	挪威	2 (84.0)				2(84.0)							0 (0.0)
12	葡萄牙	2 (40.1)		1(48.3)				1(31.9)					0 (0.0)
13	西班牙	4 (61.8)	2(72.8)		2(50.9)								4 (100.0)
14	瑞典	5 (73.4)			1(83.3)	1(82.6)	2(64.5)		1(72.4)				4 (80.0)
15	英國	1 (64.0)			1(64.0)								1 (100.0)
總計	116 (62.7)	27(72.3)	21(58.4)	15(76.8)	7(76.8)	7(67.2)	13(55.7)	6(66.8)	17(62.8)	3(63.0)	0(0.0)	58 (50.0)	
		48(60.1)		22(76.5)		20(59.3)		23(57.8)		3(63.0)			

說明：

Y 表示該類議題的公民投票獲得通過的次數（平均投票率），N 表示未獲通過的次數（平均投票率）。

投票結果若為選項者，同樣歸類為通過的次數。

資料來源：Center for Research on Direct Democracy (2009); Morel (2007).

就議題而言，在總共一百一十六次的公民投票中，歐洲各國針對「憲法與制度」舉辦過最多次的公民投票（四十八次），其次，有三種類型的議題舉辦次數差異並不大，包括「經濟與社會」議題（二十三次）、「主權與領土」議題（二十二次）以及「道德與生活」議題（二十次）。在歐洲各國所有舉辦過的公民投票經驗中，最少涉及的議題是有關於「無法回復的決定」，僅有三次。如前所述，由於這類議題皆屬於國家整體走向的重要性決定，通常決定做成後會造成深遠長期的影響，例如加入某場戰爭，或向某國宣戰，都必然持續一段期間，並且涉及國家的未來，甚至存亡；抑或像是殖民地決定是否脫離殖民母國，或是原殖民母國提高殖民地的自治權等，這類決定一旦做成，就難以回復原本的地位。因此，歐洲國家僅有三次針對所謂無法回復的決定舉辦公民投票，且這三次公民投票經驗皆發生在法國，分別討論是否提高法國殖民地如阿爾及利亞地區與新卡勒多尼亞地區（New Caledonia）的自治權甚至獨立地位。

至於歐洲國家最常舉辦的「憲法與制度」議題，在總共四十八次的投票經驗中，義大利就佔了將近三分之二的二十八次，其所討論的議題層次相當廣泛，包括國體應該採取共和制或君主制（1946年）、裁撤政府部門（1993年、1997年）、政黨與選舉制度改革（1978年、1991年、1993年、2000年）。除了上述提到的比利時及希臘針對國體議題公民投票之外，冰島及葡萄牙也都只有一次以「憲法與制度」作為公民投票議題，其中冰島是在1944年以公民投票形式決定是否採取新的共和國憲法，而葡萄牙則是在1998年討論是否提升地方政府的權力。此外，在「憲法與制度」議題上，丹麥是個有趣的例子。丹麥為了降低最低投票年齡曾經舉辦多次公民投票，第

一次是在 1953 年，當時投票結果將最低投票年齡從二十五歲降到二十三歲；第二次是在 1961 年，將最低投票年齡從二十三歲降到二十一歲；第三次是在 1969 年，惟當時希望一舉將最低投票年齡從二十一歲降到十八歲，但未能獲得公民投票通過。然而，此降低最低投票年齡的議題在 1971 年第四次被提出，只是當時改變降幅，先從二十一歲降到二十歲，然後在 1978 年，再提出第五次相同議題的提案，終於獲得公民投票通過，將最低投票年齡降到十八歲。從丹麥的例子可以看出，一個值得討論的重要議題，可能歷時甚長。為了投票最低年齡的問題，丹麥歷經了二十五年的討論，終於塵埃落定；其次，在第三次公民投票最低投票年齡的問題時，雖然無法一舉將投票年齡降低到十八歲，但在接下來，卻以分次降低的方式，先降低為二十歲（1971 年），再降低為十八歲（1978 年），可見公民投票的表決是可以經過漸進式的討論、商議過程，逐步的達到目的。

其次，在二十二次表決「主權與領土」議題中，除了冰島在 1944 年討論是否解除與丹麥的聯盟，以及 1986 年西班牙決定是否加入北大西洋公約組織（North Atlantic Treaty Organization, NATO）之外，其餘皆與歐洲整合議題相關，其中丹麥甚至為此議題就舉辦過六次的公民投票。至於「道德與生活」議題大多涉及環保（丹麥、義大利）與核能發展（奧地利、義大利）的問題；「經濟與社會」議題則討論層面相當廣泛，如丹麥曾在 1963 年同時舉辦三項公民投票，討論國家買賣公有土地的權利以及人民的居住法（Residency Law）；而瑞典則在 1957 年表決關於稅務及退休金政策的議題。

若與瑞士加以比較，從表二可以看出，自 1940 年代以來，瑞士共舉辦高達四百一十次的公民投票，次數遠多於本文研究的歐洲十

五國總和。⁵ 在議題的類型方面，瑞士與歐洲十五個國家的公民投票經驗差異頗大。從 1848 年瑞士開始施行公民投票以來，迄 2007 年止共有五百二十九次的經驗，就瑞士的經驗與歷史而言，公民投票幾乎已成為生活的一部分，因此，公民投票的議題也就更加貼近瑞士人民的生活。如前所述，歐洲十五國最常舉辦的是「憲法與制度」議題，然而，瑞士自 1940 年來所舉辦的四百一十次公民投票中，卻是針對「道德與生活」以及「經濟與社會」議題的次數最多，兩者合計就超過所有次數的七成以上。有關「主權與領土」議題也僅有十三次，至於「無法回復的決定」這類議題，瑞士則是完全未曾有過舉辦相關的公民投票經驗。

表二 瑞士公民投票的議題與結果 (1940-2007)

議題類型	通過		未通過		總計		
	次數	平均投票率 (%)	次數	平均投票率 (%)	次數	通過率 (%)	平均投票率 (%)
憲法與制度	64	41.7	45	47.0	109	58.7	43.9
主權與領土	8	49.1	5	53.5	13	61.5	50.8
道德與生活	38	41.3	57	45.9	95	40.0	44.0
經濟與社會	90	43.8	103	44.7	193	46.6	44.3
無法回復的決定	0		0		0		
總計	200	42.9	210	45.7	410	48.8	44.3

資料來源：Center for Research on Direct Democracy (2009).

5. 礙於篇幅，有關瑞士的公民投票統計資料作者並未附於文末，若有學術研究之需求，請與作者聯繫。

(二) 議題與投票率

從投票率的角度來看，歐洲十五個國家歷次的公民投票投票率平均約為六成左右，而普遍看來，大部分國家所舉辦的公民投票，平均投票率也都有六成以上。公民投票次數較少的國家投票率一般較高，如比利時與盧森堡都只有一次公民投票經驗，但其投票率都高達九成以上。至於像義大利雖然舉辦公民投票的頻率甚高，但平均投票率約只有五成五。葡萄牙雖僅舉辦過兩次公民投票，但其投票率均低，除了前述 1998 年討論是否提升地方政府的權力，該次投票率為 48.3%，同年年底舉辦的墮胎合法化議題，投票率甚至低到僅剩 31.9%。

在五種公民投票的議題類型中，「主權與領土」議題的平均投票率最高，達到 76.5%，平均投票率最低的是「經濟與社會」議題，只有 57.8%。如前所述，在「主權與領土」議題的二十二次公民投票中，除了冰島在 1944 年討論解除與丹麥的聯盟，以及 1986 年西班牙討論是否加入 NATO 之外，其餘皆與歐洲整合議題相關。然而，針對歐洲整合的議題，各國在投票率上也出現不同的型態。在我們研究的十五個國家中，除了比利時、希臘、冰島、葡萄牙之外，其餘十一個國家皆曾對歐洲整合的相關議題進行過公民投票的程序，其中丹麥為此議題進行的公民投票最為頻繁，議題層面也相當廣泛，而且平均而言，投票率也高達八成以上，顯示丹麥國家的公民對於歐洲整合相關議題十分關切與重視。相對而言，部分國家的公民對於歐洲整合議題較不熱衷，從投票率來看，法國舉辦過三次相關議題的公民投票，但投票率平均只有 66.4%，荷蘭與西班牙在 2005 年都針對是否接受歐洲憲法舉辦公民投票，但荷蘭該次的投票率只

有 62.3%，而西班牙甚至只有 42.3%。由此可見，歐洲各國雖然多以公民投票的方式來決定相關的歐洲整合議題，但在投票率不一（高）的情況下，或許適得其反，反而削弱了歐洲整合的正當性。

在「憲法與制度」議題方面，法國經常利用公民投票的方式來從事憲政改革。1958 年之後，法國迄今一共舉辦過四次與憲法改革議題相關的公民投票。其中前三次的憲改議題都約有八成的投票率，包括 1958 年的第五共和憲法公民投票案（80.5%）、1962 年總統民選公民投票案（76.9%）、1969 年權力下放以及參議院改革公民投票案（80.1%），顯見憲法的議題在早期深獲法國公民關注。然而，在 2000 年時，法國總統希拉克提出將總統任期由七年改為五年的公民投票案，此次投票卻僅剩約三成的投票率。雖然最後該議題依舊獲得通過，但對一向以掌握公民投票發動權來操弄政治的法國總統（Morel, 2007; 曹金增, 2004; 152）而言，如此低的投票率確為一大警訊。

有關「道德與生活」以及「經濟與社會」的公民投票議題，普遍而言，義大利舉辦的次數最多，但平均投票率卻是相對較低的，皆不到六成。在「道德與生活」的議題方面，義大利初始還維持相當高的投票率，例如在 1974 年針對是否撤銷離婚法的相關規定，當時投票率高達 88.2%，但自此之後，隨著公民投票舉辦的次數增加，投票率卻每況愈下，到了 2005 年兩項針對「培育試管嬰兒」以及「醫學研究限制」的公民投票時，投票率已經低到僅剩 26.3%。同樣的趨勢也顯現在義大利舉辦的「經濟與社會」公民投票議題，在 1978 年表決是否撤銷社會秩序維護法時，義大利的投票率高達 81.1%，但是到了 2003 年針對「勞工法」以及「地主財產問題」的公民投票，投票率同樣也低到僅剩 26.3%。從義大利整體的公民投票經驗看

來，可以 1993 年作為投票率由高轉低趨勢的分水嶺，在 1993 年以前的二十九次公民投票，大多能維持在六成以上的投票率；然而，隨著公民投票次數日益頻繁，甚至在 1995 年同時表決十二項公民投票案，2000 年同時表決七項公民投票案，在 1993 年之後，義大利的公民投票率就未曾超過六成。

在三次針對「無法回復的決定」議題中，法國的投票率也呈現兩種不同模式。法國在 1961 年及 1962 年分別針對阿爾及利亞地區的自治問題，進行公民投票。1961 年的公民投票內容包括兩個條款，第一是阿爾及利亞住民的自決原則，第二是授權行政部門全權處理阿爾及利亞問題；1962 年的公民投票同樣也包括兩個條款，第一是和阿爾及利亞的臨時政府之間的停戰協定，第二是授權法國總統全權執行前項的停戰協定（曹金增，2004：147）。針對這兩次公民投票，法國公民都約有 76% 的公民出席投票，可見法國公民對於阿爾及利亞的自治問題投注相當程度的關心。然而，同樣為法國的海外屬地，但新卡勒多尼亞地區的自治權問題就沒有受到法國公民的重視。法國在 1988 年針對提高新卡勒多尼亞地區的自治權問題，提起該地區住民自決案的公民投票，然參與此次公民投票的投票率卻只有 36.9%，顯然法國公民對於新卡勒多尼亞地區的關注不如阿爾及利亞地區。

我們也可以再藉由表二的資料以瑞士與歐洲十五個國家進行比較。從投票率的角度來看，瑞士歷次的公民投票投票率平均只有 44.3%，相較於我們所研究的歐洲十五個國家，其實是相對較低的。如同前述，歐洲十五個國家所呈現的普遍趨勢是公民投票次數與投票率呈反比，也就是公民投票的次數越多，人民參與的投票率就會越低，因此，就瑞士高達四百一十次的公民投票經驗而言，過於頻

繁的公民投票次數，可能是導致平均投票率低落的原因之一。在公民投票的議題類型方面，瑞士在有關「主權與領土」議題的平均投票率最高，可以超過五成，至於其他三類議題，則皆約為 44% 左右。由此可見，有關涉及國際之間的議題，的確會相對受到人民的關注及參與，瑞士在這一點與其他歐洲國家之間頗為近似。

（三）議題與通過率

整體而言，我們研究的十五個歐洲國家共一百一十六次公民投票中，通過率恰好正為五成。其中有將近一半的國家通過率高達百分之百，包括比利時、芬蘭、希臘、冰島、盧森堡、西班牙、英國，但這些國家大多只有少數的公民投票經驗，因此百分之百的通過率並無太大意義。然而，普遍看來，公民投票次數越多的國家，通過的比例越低，例如義大利雖然舉辦過六十三次的公民投票，但獲得通過的次數卻是各國之中最低的，只有二十二次。值得一提的是，由於義大利憲法第七十五條規定，提交公民投票的議案，必須經由選舉人多數參加投票，且經有效投票多數之贊同，始為通過（曹金增，2004：102）。因此，在附錄 A 中我們可以看到義大利有多次公民投票結果雖然是贊成率高過於反對率，但由於投票者未達憲法規定的 50%，因此皆無法通過。在義大利未獲得通過的四十一次公民投票中，就有高達二十四次是因為參與投票的公民人數未達半數而遭到否決，這也顯示在投票率必須過半制度前提之下，過於頻繁的公民投票次數，反而可能導致公民參與意願的降低，進而影響公民投票通過的機會。

在超過十次以上公民投票經驗的國家中，法國的經驗最為特殊。1940 年迄今法國共舉辦十四次公民投票，通過率高達 78.6%，

若僅計算第五共和的十次公民投票案，通過率更可以達到八成。法國之所以能夠維持這麼高的公民投票通過率，主要是因為第五共和憲法下的法國總統掌握了公民投票的發動權，再加上總統有意以公民投票作為政治操弄的工具（黃偉峰，1998）。因此，法國學者 Morel（2007）始將法國第五共和的公民投票稱之為「政治上強制性的公民投票」（politically obligatory referendums）。不過，所謂水能載舟、亦能覆舟，1969年法國總統戴高樂針對「權力下放地方以及參議院改革」的議題提起公民投票，在將近八成的投票公民中，有超過半數（52.4%）反對，最後導致戴高樂必須遵守政治承諾，提早下台。

在2005年的時候，有四個國家陸續針對歐盟憲法草案提出公民投票，包括荷蘭、西班牙、法國以及盧森堡，不過，四個國家的公民投票結果卻大不相同。其中，荷蘭與盧森堡迄今惟一一次的公民投票經驗就是針對歐盟憲法草案的議題。荷蘭是第一個將歐盟憲法草案的議題付諸全國性公民投票的國家，但結果卻是遭到公民以不到四成的支持率，予以否決。之後，西班牙雖然以76.7%的高支持率通過歐盟憲法草案，成為第一個以公民投票批准的國家；然而，法國公民卻又在五月的時候以45.3%的支持率，使歐盟憲法草案再次受到挫敗；同年年底，盧森堡以五成六的支持率成為第二個以全國性公民投票支持歐盟憲法草案的國家。法國此次針對歐盟憲法草案議題的公民投票，殊值討論，當時席哈克總統將此議題付諸公民投票，遭到反對者批評是一個策略的運用（Jaffré, 2005）。由於法國人民普遍反對土耳其加入歐盟，因此席哈克把土耳其的會籍問題與歐盟憲法草案相互網綁，最後土耳其的入會問題以及歐盟憲法草案也就因此一併遭到公民否決。論者批評，如同過去第五共和所有

舉辦過的所有公民投票，此次公民投票也是被用來恢復總統的權力（徐正戎、呂炳寬，2005），在直接的部分，此次公民投票原本就不容易通過，但付諸公民投票的做法卻可以抵銷當時右派的選舉挫敗，同時可以喚起人民對席哈克的歷史地位；在間接的部分，此次公民投票也可以削弱反對者的力量，讓他們別無他法只能被迫接受席哈克的立場，同時還可以達到分化社會黨的目的（Duhamel, 2005; Morel, 2007）。

從公民投票的議題類型來看，三次有關「無法回復的決定」議題，也就是法國所舉辦的三次關於海外屬地自治公民投票，完全獲得通過。惟較為特別的是，1988年提高新卡勒多尼亞地區自治權的公民投票，投票率雖然僅有36.9%，但在超過八成投票公民的同意之下，依舊獲得通過。⁶

此外，「憲法與制度」議題，以及「主權與領土」議題都呈現出比較高的通過率；相反地，「道德與生活」以及「經濟與社會」的公民投票議題卻是否決多於同意的情形。這顯示在歐洲先進民主國家中，雖然各種議題都有可能被提出來訴諸公民表決，但畢竟公民投票屬於全國性的層次，相較而言，政治性較高以及影響範圍較廣的議題，更有可能受到公民的注目與同意。至於有關道德與生活、經濟與社會的議題，通常都只是涉及到局部地區或人民，較難引起全國公民的討論，也因此就較難取得共識。

至於瑞士的情況方面，如表二所示，在總共四百一十次的公民投票中，通過了其中的兩百次，通過率將近約五成（48.8%），與上

6. 除了法國之外1988年的公民投票之外，另外還有三次雖然投票率未達五成依舊獲得同意的公民投票經驗，分別是丹麥在1961年降低投票年齡的公民投票（投票率37.3%）、法國在2000年縮短總統任期的公民投票（投票率30.2%）、西班牙在2005年表決歐洲憲法草案（投票率42.3%）。

述的十五個歐洲國家相較，差異並不大。而從議題的類型來看，「憲法與制度」以及「主權與領土」議題都呈現出比較高的通過率；相反地，「道德與生活」以及「經濟與社會」議題的公民投票卻是否決多於同意的情形，這一點也與其他歐洲國家的整體經驗相似。由此可見，不論是瑞士的案例，還是歐洲各國整體經驗，公民投票的議題類型與通過率之間存在穩定的關連，惟不同的是歐洲各國整體而言比較經常針對「憲法與制度」或「主權與領土」議題舉辦公民投票，而瑞士相對較少，但相同的是該兩類議題皆比較容易獲得人民的同意而通過。

我們可以另外從公民投票的提案者來看投票議題與結果之間的關係。表三是歐洲各國舉辦的各類公民投票議題中，屬於政府提案（government-initiated）的比例以及通過情形。⁷在歐洲十五個國家一百一十六次的公民投票經驗中，由政府提案訴諸表決的次數僅有三十七次，比例約略接近三成。在各類型的議題中，有關「憲法與制度」、「主權與領土」以及「無法回復的決定」的議題，都有比較高的比例是由政府提案，由此可見，涉及法制、主權等影響層面深遠的議題，由政府來擔任公民投票發動者在國際上是比較普遍的作法。更重要的是，公民投票若是透過政府主動提案的方式成案，不論屬於何種類型的議題，都有相對較高的通過率。在政府提案的公民投票中，有關「道德與生活」議題討論，其實通過的比率並不高，惟一通過的兩次皆發生在瑞典。特別的是，瑞典舉辦這兩次的公民投票都不是以「贊成」或「反對」的二分選項交由公民抉擇，而是以選項並列的方式，要求投票者從中擇一。在 1955 年的時候，

7. 關於公民投票提案者不同所形成的各種類型，可參閱 Morel (1996)、Setälä (2006)、Smith (1976)。

政府將「交通流向」(traffic flow)的議題提交公民投票，當時的選項包括「靠左」(left-hand traffic)以及「靠右」(right-hand traffic)，結果有 84.3%的投票公民決定以左側作為人車的行徑動線。另外，在 1980 年的時候，社民黨與自由黨共組的聯合政府將「核能政策」的議題交由公民投票。當時的選項共有三個，除了執政的聯合政府「十二座核能廠、二十五年使用年限」之外，在野的保守黨與共產黨也都分別提出不同的選項。投票結果，以不到 0.5%的差距，由政府提案的選項勝出。

表三 歐洲十五國由政府提案的公民投票：
次數與通過率 (1940-2007)

議 題	次 數	通過 (%)	政府提案	通過(%)
(1) 憲法與制度	48	27 (56.3)	13	9 (69.2)
(2) 主權與領土	22	15 (68.2)	17	12 (70.6)
(3) 道德與生活	20	7 (35.0)	3	2 (66.7)
(4) 經濟與社會	23	6 (26.1)	1	1 (100.0)
(5) 無法回復的決定	3	3 (100.0)	3	3 (100.0)
總 計	116	58 (50.0)	37	27 (73.0)

資料來源：Center for Research on Direct Democracy (2009); Morel (2007).

從公民投票的議題類型來看投票結果的投票率與通過率，我們可以發現，在五種典型的投票議題中，屬於公共領域的法制議題，以及影響層次深遠的主權、領土議題，相對會受到公民的重視，表現在較高的投票率以及通過率。相對地，屬於個人價值意見或僅涉及部分人民的議題，例如基本道德或生活方式或經濟、社會議題等，投票率與通過率都相對較低，但如果這類議題是由政府提案的方式來發動，就可能會有較高的投票率與通過率。

四、歐洲國家公民投票的時程與結果

前以論及，既有文獻對同時選舉的討論，皆以總統經由民選產生為前提，且在相近的時間點內與國會議員的選舉前後舉行。在總統制與半總統制的制度條件下，總統皆經由民選方式產生，而此全國性的選舉地位致使總統在國政上扮演重要角色。因此，論者指出，總統與國會議員這兩種全國性的選舉活動，彼此將會產生政治影響。質言之，總統選舉可能會產生「衣尾效應」(coattail effect)，對國會選舉的結果，乃至於國會的政黨體系產生影響(Cox, 1997; Filippov et al., 1999; Golder, 2006: 34-48; Jones, 1994: 41-57; Mainwaring and Shugart, 1997; Shugart and Carey, 1992; 陳宏銘、蔡榮祥, 2008)。在文章接下來的部分，我們將延伸同時選舉的概念，把同時選舉定義為兩項或兩項以上的「全國性選舉」同時舉辦。因此，所謂公民投票同時選舉的選舉時程包括兩種情形，第一種是指在一次全國性公民投票的投票日與同樣為全國性的總統選舉或議會選舉投票日在同年舉辦；另外一種情況是，在一次全國性的公民投票中，同時舉辦多項議題的投票。

(一) 全國性大選與公民投票的選舉時程

表四是歐洲十五個國家舉辦的一百一十六次公民投票中，公民投票與全國性大選「同一年」舉辦的情形。事實上，在所有同年舉辦公民投票與大選的次數中，惟有丹麥在 1971 年 9 月 21 日針對降低投票年齡限制的議題，與國會大選在同一天舉辦投票，除此之外，歐洲國家並沒有任何其他全國性大選與公民投票同時選舉的經驗。投票結果顯示，丹麥該次公民投票的投票率為 86.2%，而國會選舉

格式化: 行距: 固定行高 19 pt

的投票率為 81.2%，若再相較於 1968 年丹麥國會大選將近九成的投票率，1971 年大選與公民投票同日選舉的作法，似乎沒有顯現出選民在國會大選投票率增加的效果。此外，必須強調的是，1971 年的公民投票也並非由當時執政的社會民主黨政府所提起，而公民投票的議題是「將投票年齡限制從二十一歲降低為二十歲」，如前所述，降低投票年齡的議題，在丹麥長期以來都受到關注，針對此議題，丹麥就曾經舉辦過五次公民投票，且皆非由政府提案。由此角度而言，此議題顯然沒有太高的政治性質，當然政府也無法藉此發揮政治效果，提高公民在國會大選的參與程度，或改變公民的投票意向。

此外，從表四也可以發現，歐洲國家的公民投票日期其實有幾次是與全國性選舉在同一年舉辦的。其中，丹麥（1953 年）、法國（1945 年、1946 年、1988 年共四次）、希臘（1974 年）、瑞典（1994 年）等國家，甚至在不到一個月的時間差距內先後舉辦公民投票與國會大選，並未將幾次同樣屬於全國性質的選舉合併或整併舉行。另外，由於法國實施兩輪投票制，因此在 1988 年五月及六月間，短短兩個月之內，甚至先後舉辦了總統（兩輪投票）、國會（兩輪投票）以及公民投票五次全國性選舉。由此可見，同時選舉可以節省選務行政成本的考量，或是試圖以同時選舉增加政治效益的作法，都沒有在歐洲國家舉辦的公民投票經驗上獲得證實。

普遍看來，在「同年選舉」的狀況下，全國性大選的投票率都會相對高於公民投票的投票率。惟有少數的幾次例外，但公民投票高出的投票率差距相對並不顯著，差距最大的一次是法國在 1958 年 9 月 28 日舉辦的第五共和憲法公民投票。法國在 1958 年五月發生阿爾及利亞危機，當時國會授與戴高樂全權，於是戴高樂利用機會成立新政府，並在聲望高漲、備受民意擁戴的情況下，於九月提交公民投票決定是否採行第五共和憲法，最後在超過八成的投票率中甚至獲得八成五以上的同意。因此，該次公民投票的投票率之所以

創下法國歷次公民投票的歷史高點，甚至高於同年兩個月後的國會大選投票率將近 10%，主要是基於公民投票發起人戴高樂的個人聲望，有其背景因素。除此之外，其他同年選舉、公民投票投票率高於大選投票率的三個案例（比利時 1950 年、丹麥 1971 年、法國 1969 年），投票率差距都在 5% 以下。相對的，如果是全國性大選投票率高於公民投票投票率的情況，投票率的差距就十分顯著。差距最大的兩次分別是法國在 1988 年針對新卡勒多尼亞地區自治權舉辦的公民投票，以及義大利在 2001 年針對憲法第五條第二項有關地方權力的公民投票，這兩次的公民投票投票率都不到四成，而相較於同年舉辦的全國性大選投票率，兩者之間的投票率差距都將近 50%。從歐洲十五個國家舉辦「同年選舉」的實施經驗看來，公民對於全國性大選的關注及參與程度，顯然會高過於與總統大選或國會大選同年舉辦的公民投票。由此或許可以推論，如果公民投票的日期與國會大選過於接近，公民投票的重要性以及受到注目的程度，可能會遭到全國性大選稀釋。不過，由於各國公民投票的議題不一，且各國舉辦公民投票頻率也不同，此趨勢是否堪信，仍有待更多資料的檢證。

表四也列出這些與全國性大選同年舉辦的公民投票議題類型，以及這些國家在相同該議題類型非同年選舉的平均投票率與通過率，同時也列出該國歷次公民投票的平均數據。整體而言，各國舉辦同年選舉的平均投票率約為 69.5%，相較於這些國家歷年各次公民投票的平均投票率 69.3%，兩者之間只有 0.2% 的差距，難以看出同時選舉對公民投票的效果。然而，如果從通過率的角度來看，若在大選年同時舉辦公民投票，似乎可以明顯提升公民投票通過的機率，這些舉辦同年選舉的國家，其歷年各次公民投票的平均通過率約為七成（70.8%）左右，但如果舉辦公民投票的日期與大選同年，則公民投票獲得通過的機率就會提高到將近八成（78.9%）。另外，

我們也可以再從公民投票的議題類型進一步說明同年選舉的效果。如表四所列，從各個國家在非同年選舉的情況下，針對相同議題類型舉辦的公民投票來看，平均投票率為 61.5%，相較於同年選舉公民投票的平均投票率 69.5%，確實存有明顯差距。此外，在同樣的議題類型中，非同時選舉公民投票的平均通過率為 74.0%，也低於同年選舉公民投票的 78.9%。由此可見，不論是與各國歷年各次的公民投票相比，還是與各國在同樣議題的公民投票對照，從歐洲國家的實施經驗看來，當公民投票的日期與全國性大選同年舉辦時，同年選舉可以為公民投票的投票率以及通過率帶來正面的效果。

同年選舉之所以能提高公民投票的投票率與通過率，可能的原因是，在全國性大選的競選過程中，候選人可能將同年舉辦的公民投票作為討論的主要議題之一，因此，經由候選人在競選過程中的爭論，公民提升了對公民投票的重視與關注，進而造就全國性大選當年的公民投票出現相對較高的投票率以及通過率。然而，另外一個值得分析的問題是，同年選舉是否也為全國性大選帶來效果？申言之，全國性大選能在同年選舉時提高公民投票的受關注程度，而公民投票是否也能對應地刺激選民在全國性大選的投票率？表四同時列出歐洲各國舉辦公民投票同年選舉時，該次全國性大選與前次大選之間的投票率差距。其中差距最大的是法國在 1988 年舉辦的國會大選，相較於 1986 年的大選，該次大選的投票率降低了 12.3%。不過，從幾次在同年選舉時全國性大選投票率相較增加的案例，我們也可以發現，這些案例的公民投票議題都偏向於政治性質較高的類型，亦即「憲法與制度」議題以及「主權與領土」議題，由此可見，公民投票的議題類型也可能在同年選舉的情況下，影響全國性大選的投票率高低。但整體而言，在大部分的情況下，全國性大選若與公民投票同年舉辦，大選部分的投票率反而會因此降低，平均

來看，投票率降低的效果會達到 2.4%。總而言之，在全國性大選與公民投票同年選舉的時候（不論全國性大選與公民投票舉辦的先後順序），全國性大選可以為公民投票挹注正面的效果，但反觀公民投票卻不見得能對全國性大選發揮同樣的影響。

最後，從表四我們還可以發現，如果公民投票與全國性大選同年舉辦的話，政府提案的公民投票通常會在全國性大選之後舉行，包括表中的奧地利、比利時、芬蘭、法國（1988 年）、希臘、義大利（2001 年）、瑞典。若對照我們附錄 A 中所列的公民投票議題，我們可以發現，這些由政府提案的公民投票相對而言都是比較重要的且深受政府重視的議題。最明顯的例子是，奧地利、芬蘭以及瑞典這三個國家在表列中的公民投票議題就是討論是否加入歐盟。至於在其他國家的部分，這類公民投票也都是屬於憲政體制以及領土主權的議題。

更重要的是，這些由政府提案且在同年全國性大選之後舉辦的公民投票，通過的比例高達七成以上，並且多與政府立場一致。就政府提案的公民投票而言，政府是議程設定者（Setälä, 2006: 14），可以選擇在最適當的時機提出公民投票，藉以凝聚全民的共識，若從議題的重要性來推論政府之所以在全國性大選後舉辦公民投票，可能的原因是政府希望這些重要的議題能夠與全國大選時壁壘分明、黨同伐異的氛圍脫鉤，避免公民投票的議題遭到全國性大選模糊或邊緣化，使公民得以在大選之後，以冷靜理性的情緒，思索這些極具重要性的公民投票議題。簡言之，從歐洲國家的公民投票經驗，我們可以發現，由於公民投票的意義與影響層面遠甚於一般全國性大選，因此，從歐洲國家的經驗看來，公民投票的舉辦時程問題應該著眼於公民投票的性質，而非進行工具性的思考。

格式化: 行距: 固定行高 19 pt

表四 歐洲各國公民投票與全國性大選同年選舉的選舉時程與結果 (1940-2007)

國家 (同年選舉 /公民投票 次數)	同年選舉								大選與 公投日 差距 (日) ³	大選與 公投投 票率差 距(%) ⁴	該國該議題 非同時選舉		該國平均		政府 提案	結果 與政 府立 場一 致
	公民投票				全國性大選						平均 投票 率 (%)	通過 率 (%)	投票 率 (%)	通過 率 (%)		
	日期	議題 類型 ²	投票 率 (%)	結 果	日期	類型	投票率 (%)	與前次 大選投 票率相 較 (%)								
奧地利 (1/2)	1994.12.06	2	82.4	Y	10.09	國會	82.5	-3.6	-58	0.1	/	/	73.3	50.0	Y	Y
比利時 (1/1)	1950.12.30	1	92.9	Y	06.04	國會	92.6	-1.8	-209	-0.3	/	/	92.9	100.0	Y	Y
丹麥 (4/16)	1953.05.28	1	57.1	Y	04.21	國會	80.8	-1.1	-37	23.7	54.9	66.7	72.4	56.3		
	1953.05.28	1	59.1	Y	09.22	國會	80.6	-0.2	117	21.5	54.9	66.7	72.4	56.3		
	1971.09.21	1	86.2	Y	09.21	國會	81.2	-8.1	0	-5.0	54.9	66.7	72.4	56.3		
	1998.05.28	2	76.4	Y	03.11	國會	86.0	1.7	-78	9.6	84.6	100.0	72.4	56.3		
芬蘭 (1/1)	1994.10.16	2	70.4	Y	02.16	總統	68.6	0.2	-242	6.7	/	/	70.4	100.0	Y	Y
法國 ¹ (6/14)	1945.10.04	1	79.2	Y	10.21	國會	79.8	2.5	17	0.6	62.1	100.0	68.8	78.6	Y	Y
	1946.05.05	1	80.1	N	06.02	國會	81.9	2.1	28	1.8	62.1	100.0	68.8	78.6		

	1946.10.13	1	68.2	Y	11.10	國會	81.9	0	28	13.7	62.1	100.0	68.8	78.6		
	1958.09.28	1	80.5	Y	11.30	國會	70.7	-12	63	-9.8	62.1	100.0	68.8	78.6	Y	Y
	1969.04.27	1	80.1	N	06.15	總統	77.1	-7.1	49	-3.0	62.1	100.0	68.8	78.6	Y	N
	1988.06.26	5	36.9	Y	05.08	總統	84.2	0.8	-49	47.3	76.1	100.0	68.8	78.6	Y	Y
					06.12	國會	66.2	-12.3	-14	29.3						
希臘 (1/1)	1974.12.08	1	75.6	Y	11.17	國會	79.6	-2.1	-21	4.0			75.6	100.0	Y	N
義大利 (3/63)	1987.11.09	3	65.1	Y	06.14	國會	88.9	-0.1	-148	23.8	55.0	28.6	55.4	39.4		
	2001.10.07	1	34.1	N	05.13	國會	81.4	-1.5	-147	47.4	53.7	40.3	55.4	39.4	Y	N
	2006.06.25	1	53.8	N	04.09	國會	83.6	2.2	-77	29.8	53.7	40.3	55.4	39.4		
西班牙 (1/4)	1986.03.12	2	59.4	Y	06.23	國會	70.4	-9.4	103	11.0	42.3	100.0	61.8	100.0	Y	Y
瑞典 (1/5)	1994.10.13	2	83.3	Y	09.18	國會	88.1	1.4	-25	4.8	82.6	0	73.4	80.0	Y	Y
平均值			69.5	78.9			80.3	-2.4	-35	12.9	61.5	74.0	69.3	70.8		

說明：

表中所列法國第五共和時期的選舉資料是第二輪投票的日期與投票率；此外，在 1998 年時法國同時也舉辦總統大選與國會大選，故而 1988 年的公民投票有兩列對應的同年選舉資料。

議題簡稱：(1)憲法與制度；(2)主權與領土；(3)道德與生活；(4)經濟與社會；(5)無法回復的決定。

大選舉辦日期減去公民投票舉辦日期，計算結果若為負值，表示大選舉辦日期早於公民投票舉辦日期。

大選投票率減去公民投票投票率，計算結果若為負值，表示公民投票投票率高於大選投票率。

資料來源：Center for Research on Direct Democracy (2009); Morel (2007); Pintor and Gratschew (2002); Wikipedia (2009).

（二）多議題公民投票的同時選舉

表五是歐洲各國在 1940 年後在同一日舉辦多項議題的公民投票紀錄。在我們研究的十五個歐洲國家中，義大利舉辦公民投票的次數最多，同時也最常將多項議題合併舉辦。在義大利六十三次的公民投票紀錄中，僅有少數的七次是單獨舉辦，其餘皆是在同一日舉辦兩項或兩項以上議題的公民投票。而且，義大利在舉辦多議題同時選舉的公民投票時，大部分都是一次將五項以上的議題交由公民表決，在 1995 年 6 月 11 日時，甚至曾經同日表決十二項公民投票的議題。在 1970 年之前，義大利事實上僅有 1946 年戰後舉辦一次有政府提案針對國體形式的公民投票經驗，但在 1970 年代之後，大部分的公民投票都是由人民提案（五十八次）（Morel, 2007）的形式所提出，當提案者在一定時間內符合程序陸續提出多項公民投票議題之後，政府部門確實可能以節省選務成本為由，同時將多項議題的公民投票合併舉辦。但除了義大利之外，其餘有類似多議題公民投票經驗的國家並不多，僅有丹麥、法國以及冰島，且時間都集中在 1970 年代之前。

在關於同日舉辦多議題公民投票的投票率方面，我們可以明顯發現每項不同議題之間的投票率約略相同。舉義大利 1993 年同時舉辦八項議題的公民投票為例，如表五所列，該次公民針對八項議題的投票率，最高者與最低者幾乎沒有差異。另一個令我們感到好奇的問題是，如果同時舉辦多項議題的公民投票，讓公民可以針對不同議題，一次表達多項意見，是否能夠達到鼓勵參與公民投票的效果？表五同時列出該國歷次公民投票的平均投票率，以及多議題公民投票同時選舉的平均投票率。整體而言，相較於單次舉辦單一議

題的公民投票，單次多議題的平均投票率確實較高，似乎可以達到鼓勵公民參與的效果。不過，我們同時也可以看出另外一個趨勢，義大利雖然經常舉辦公民投票，但公民投票的投票率卻每況愈下，所以不論舉辦的表決項目是多議題或單議題，都呈現逐次下滑的趨勢。

從表五也可以明顯發現，同時舉辦多項議題的公民投票，除了呈現不同議題之間投票率相近的情況之外，還可能導致各項公民投票的結果呈現一致性。換言之，雖然各項公民投票的議題皆不相同，但這些同時舉辦的公民投票結果，絕大部分都是全部通過，或全部未通過。惟一的例外是義大利在 1995 年針對十二項議題同時舉辦的公民投票，該次公民投票有五項獲得同意，七項遭到否決。不過，關於多議題公民投票結果一致性的趨勢，有兩點我們必須加以說明，第一，這並不表示所有公民在投票時皆對每項議題有一致的意向，也就是在每張票上都投下同意票或反對票。從附錄 A 可以看出，其實在這些同時選舉的公民投票議題之間，每項議題的贊成率及反對率其實大不相同。第二，如前所述，由於義大利憲法規定，公民投票的議案必須經由選舉人多數參加投票，且經有效投票多數之贊同，始為通過（曹金增，2004：102），因此，在義大利多次全面遭到否決的多議題公民投票中，其實許多是因為公民投票的投票率未達半數所造成的。

有關多議題公民投票同時選舉的結果呈現一致性的趨勢，我們另外也可以從公民投票的議題類型加以闡述。表五同時列出多議題公民投票同時選舉的各項議題類型，整體而言，有關「憲法與制度」的議題類型，最常在多議題公民投票同時選舉時被作為表決的議題項目之一。至於「主權與領土」議題則只有一次被列入多議題公民

投票的案例，是冰島在 1944 年討論是否採取新的共和國憲法時，同時表決是否解除與丹麥的聯盟。換言之，近年來有關歐洲整合的議題，歐洲國家都是採各案表決的方式，完全未將其作為多議題公民投票同時表決的多項項目之一，足見歐洲各國對歐盟整合議題的重視程度。更重要的是，如果我們剔除義大利四次因為投票率未達五成而導致多議題公民投票遭到全數否決的案例，我們可以從其餘十次全數同意或全數否決的案例中發現，議題類型對多議題公民投票同時選舉的一致性結果具有影響。對照表五所列的議題類型與投票結果，若是表決的議題皆屬於「憲法與制度」（或「主權與領土」）的類型，我們可以發現該次多議題公民投票將會出現全數同意的結果。然而，若是公民投票的各項議題比例偏重或集中於「道德與生活」或「經濟與社會」議題，則多議題公民投票同時選舉的結果相對容易傾向遭到全數否決。由此可見，除了義大利因為投票率門檻的因素容易導致多議題公民投票遭到全數否決的結果外，公民投票的表決內容與議題類型也會影響多議題公民投票的結果。至少就少數僅有的幾次案例看來，丹麥、法國與冰島的案例都能呼應上述的推論。

表五 歐洲各國「多議題」同時選舉的公民投票 (1940-2007)

國家 (歷次平均 投票率)	時 間	同 時 投 票 議 題 數	議 題 類 型 ¹				結 果		多 議 題 投 票 率 (%)		
			(1)	(2)	(3)	(4)	同 意	未 同 意	最 低	最 高	總 平 均
丹 麥(72.4)	1953.05.28	2	2	0	0	0	2	0	57.1	59.1	58.1
丹 麥(72.4)	1963.06.25	4	0	0	1	3	0	4	73.0	73.2	73.1
法 國(68.8)	1945.10.04	2	2	0	0	0	2	0	79.2	79.2	79.2
冰 島(98.4)	1944.05.23	2	1	1	0	0	2	0	98.4	98.4	98.4
義大利(55.4)	1978.06.12	2	1	0	0	1	0	2	81.1	81.3	81.2
義大利(55.4)	1981.05.18	5	1	0	3	1	0	5	79.3	80.2	79.5
義大利(55.4)	1987.11.09	5	2	0	3	0	5	0	65.1	65.1	65.1
義大利(55.4)	1990.06.04	3	0	0	3	0	0	3	43.2	43.2	43.2
義大利(55.4)	1991.06.10	2	2	0	0	0	2	0	62.3	62.3	62.3
義大利(55.4)	1993.04.19	8	5	0	2	1	8	0	76.9	76.9	76.9
義大利(55.4)	1995.06.11	12	2	0	0	10	5	7	57.1	58.2	57.4
義大利(55.4)	1997.06.15	6	4	0	1	1	0	6	30.4	30.4	30.4
義大利(55.4)	2000.05.21	7	5	0	0	2	0	7	32.1	39.4	33.3
義大利(55.4)	2003.06.15	2	0	0	0	2	0	2	26.3	26.3	26.3
義大利(55.4)	2005.06.13	4	3	0	1	0	0	4	26.3	26.3	26.3
總 計		66	30	1	14	21	26	40			59.4

說明：

議題類型簡稱議題類型簡稱：(1)憲法與制度；(2)主權與領土；(3)道德與生活；(4)經濟與社會。惟各國多議題公民投票同時選舉的經驗未涉及「無法回復的決定」，本表中並未列出此議題類型。

資料來源：Center for Research on Direct Democracy (2009); Morel (2007).

（三）瑞士公民投票的選舉時程

有關選舉時程的議題方面，在我們研究的時間內，瑞士從 1943 年以後，每四年皆固定舉辦國會大選，而選舉的時間通常都訂在選舉年十月的第三或第四個星期日，然而，在這樣穩定的大選選舉時程下，瑞士在 1940 年到 2007 年間所舉辦的四百一十次公民投票，卻沒有任何一次是與國會大選同時舉辦。由此可再次呼應歐洲十五國公民投票的整體經驗，亦即同時選舉所能帶來的政治效果或經濟效益，並非舉辦公民投票時的首要考量。同樣地，若我們將選舉時程的議題放大為「同年選舉」的定義，同年選舉的公民投票次數共為七十九次，且瑞士除了在 1943 年的國會選舉年之外，每次選舉年都會同時舉辦公民投票。

如表六所示，普遍看來，在「同年選舉」的狀況下，瑞士國會大選的投票率也會相對高於公民投票的投票率。在七十九次同年選舉的公民投票經驗中，只有二十四次是公民投票投票率較高的情形，而且，這些公民投票投票率較高的案例其幅度也不明顯，整體而言，在同年選舉的情況下，瑞士國會大選的投票率會相對高於公民投票的投票率達到 8%。

表六 瑞士公民投票與國會大選同年選舉的選舉時程與結果 (1940-2007)

國家 (同年選舉/公民投票次數)	同 年 選 舉							大選與 公投日 差距 (日) ²	大選與 公投投 票率差 距(%) ³	
	公民投票				國會大選					
	日 期	議題 類型 ¹	投票率 (%)	結 果	日 期	投票率 (%)	與前次大 選投票率 相較(%)			
瑞士 (79/410)	1947	05.18	4	59.4	N	10.19	71.7	2.4	154	12.3
		07.06	4	79.7	Y				105	-8.0
		07.06	4	79.7	Y				105	-8.0
	1951	02.25	4	52.4	N	10.21	69.8	-1.2	238	17.4
		04.15	4	53.1	N				189	16.7
		04.15	4	53.1	Y				189	16.7
		04.15	4	53.1	Y				189	16.7
		07.08	4	37.6	N				105	32.2
	1955	03.13	4	55.5	N	10.16	68.7	-1.1	217	13.2
		03.13	4	55.5	N				217	13.2
	1959	02.01	1	66.7	N	10.18	68.5	-1.6	259	1.8
		05.24	1	42.9	Y				147	25.6

1963	05.26	3	48.8	N	10.20	64.5	-2.4	147	15.7
	12.08	1	41.8	Y				-49	22.7
	12.08	3	41.8	Y				-49	22.7
1967	07.02	4	38.0	N	10.29	63.8	-0.4	119	25.8
1971	02.07	1	57.7	Y	10.31	56.4	-8.8	266	-1.3
	06.06	1	37.8	Y				147	18.6
	06.06	3	37.9	Y				147	18.5
1975	03.02	4	28.6	N	10.26	52.4	-4.5	238	23.8
	06.08	1	36.8	Y				140	15.6
	06.08	4	36.8	N				140	15.6
	06.08	4	36.8	Y				140	15.6
	06.08	4	36.8	Y				140	15.6
	06.08	4	36.8	Y				140	15.6
	12.07	3	30.9	Y				-42	21.5
	12.07	4	31.2	Y				-42	21.2
	12.07	4	30.9	Y				-42	21.5
1979	02.18	1	49.6	N	10.21	48.1	-4.4	245	-1.5
	02.18	3	49.6	N				245	-1.5

	02.18	4	49.6	N				245	-1.5
	02.18	4	49.6	Y				245	-1.5
	05.20	3	37.6	Y				154	10.5
	05.20	4	37.7	N				154	10.4
1983	02.27	3	32.4	Y	10.23	48.9	0.9	238	16.5
	02.27	4	32.4	N				238	16.5
	12.04	1	35.9	N				-42	13.0
	12.04	1	35.8	Y				-42	13.1
1987	04.05	1	42.4	N	10.18	47.5	-2.4	196	5.1
	04.05	1	42.3	Y				196	5.2
	04.05	1	42.2	Y				196	5.3
	04.05	1	42.4	Y				196	5.1
	12.06	3	47.7	Y				-49	-0.2
	12.06	4	47.7	N				-49	-0.2
	12.06	4	47.7	Y				-49	-0.2
1991	03.03	1	31.3	Y	10.20	46.0	-0.5	231	14.7
	03.03	4	31.2	N				231	14.8
	06.02	1	33.3	N				140	12.7
	06.02	1	33.3	Y				140	12.7

1995	03.12	1	37.9	Y	10.22	42.2	-3.8	224	4.3
	03.12	3	37.9	N				224	4.3
	03.12	4	37.9	N				224	4.3
	03.12	4	37.9	N				224	4.3
	06.25	4	40.4	N				119	1.8
	06.25	4	40.3	N				119	1.9
	06.25	4	40.4	Y				119	1.8
1999	02.07	1	38.0	Y	10.24	43.2	1.2	259	5.2
	02.07	3	38.0	Y				259	5.2
	02.07	4	38.2	N				259	5.0
	02.07	4	38.0	Y				259	5.2
	04.18	1	35.9	Y				189	7.3
	06.13	1	45.6	Y				133	-2.4
	06.13	1	45.6	Y				133	-2.4
	06.13	3	45.7	Y				133	-2.5
	06.13	4	45.9	N				133	-2.7
	06.13	4	45.6	N				133	-2.4
2003	02.09	1	28.7	Y	10.19	45.2	2.0	252	16.5
	02.09	1	28.7	Y				252	16.5

		05.18	1	49.7	N				154	-4.5
		05.18	1	49.5	Y				154	-4.3
		05.18	1	49.6	Y				154	-4.4
		05.18	3	49.6	N				154	-4.4
		05.18	3	49.7	N				154	-4.5
		05.18	3	49.8	N				154	-4.6
		05.18	4	49.6	N				154	-4.4
		05.18	4	49.7	N				154	-4.5
		05.18	4	49.6	N				154	-4.4
	2007	03.11	4	45.9	N	10.21	48.3	3.5	224	2.4
		06.17	4	36.2	Y				126	12.1
平均值				43.4	53.2		57.1	-1.3	153	8.0

說明：

議題簡稱：(1)憲法與制度；(2)主權與領土；(3)道德與生活；(4)經濟與社會。

國會大選舉辦日期減去公民投票舉辦日期，計算結果若為負值，表示國會大選舉辦日期早於公民投票舉辦日期。

國會大選投票率減去公民投票投票率，計算結果若為負值，表示公民投票投票率高於國會大選投票率。

資料來源：Center for Research on Direct Democracy (2009); Morel (2007); The Swiss Parliament (2009).

表七列出瑞士與全國性大選同年舉辦的公民投票議題類型，以及在相同該議題類型非同年選舉的平均投票率與通過率，同時也列出瑞士歷次公民投票的平均數據。整體而言，瑞士舉辦同年選舉的平均投票率約為 43.4%，相較於非同年選舉的平均投票率 44.6%，以及歷年各次公民投票的平均投票率 44.3%，彼此之間的差距都只有 1% 左右，不易看出同時選舉對公民投票的效果。然而，如果從通過率的角度來看，在大選年同時舉辦公民投票，相對可以提升公民投票通過的機率，瑞士歷年各次公民投票的平均通過率為 48.8%，非同年選舉公民投票的平均通過率為 47.7%，但在同年選舉的情況下，公民投票獲得通過的機率就會提高到 53.2%。由此可見，當瑞士公民投票的日期與全國性大選同年舉辦時，同年選舉也可以為公民投票的投票率以及通過率帶來正面的效果，這一點與歐洲其他國家的實施經驗頗為近似。

表七 瑞士公民投票的議題與選舉時程：投票率及通過率

議題	同年選舉			非同年選舉			歷次公民投票		
	次數	平均投票率 (%)	通過率 (%)	次數	平均投票率 (%)	通過率 (%)	次數	平均投票率 (%)	通過率 (%)
憲法與制度	26	41.6	76.9	83	44.6	53.0	109	43.9	58.7
主權與領土	0	/	/	13	50.8	61.5	13	50.8	61.5
道德與生活	14	42.7	57.1	81	44.3	37.0	95	44.0	40.0
經社議題	39	44.8	35.9	154	44.2	49.4	193	44.3	46.6
總計	79	43.4	53.2	331	44.6	47.7	410	44.3	48.8

資料來源：Center for Research on Direct Democracy (2009); The Swiss Parliament (2009).

表八是瑞士在 1940 年後在同一日舉辦多項議題的公民投票紀錄。在我們研究的時段之中，瑞士有將高達三百四十一次的公民投票，分為一百一十一次採取一次多議題的方式舉辦。大部分都是一次將五項以下的議題交由公民表決，但在 2003 年 5 月 18 日的時候，瑞士也曾經將高達九項的議題合併舉辦。關於同日舉辦多議題公民投票的投票率方面，我們也可以發現在多議題同時選舉的時候，每項不同議題之間的投票率約略相同。舉上述 2003 年 5 月 18 日的九項議題為例，其中投票率最低的是有關「民事保護法案」的公民投票 49.5%，而最高的是針對「星期天無車日」的公民投票，其投票率為 49.8%，兩項議題之間的投票率幾乎沒有差距。然而，瑞士雖然經常採取多議題公民投票的方式，但似乎並沒有達到鼓勵公民參與的效果。整體而言，瑞士歷次公民投票的平均投票率為 44.3%，而單次多議題公民投票的平均投票率卻仍只有 44.0%。這一點卻是和其他歐洲國家所呈現出來的趨勢不同。從表八也可以發現，在瑞士一百一十一次的多議題公民投票經驗中，有四十七次、超過四成（42.3%）的情況是呈現公民投票的結果全部通過，或全部未通過。由此可見，同時舉辦多項議題的公民投票同樣可能導致各項公民投票的結果呈現一致性。

表八 瑞士「多議題」同時選舉的公民投票 (1940-2007)

時 間	同 時 投 票 議 題 數	議 題 類 型				結 果		多 議 題 投 票 率 (%)		
		1	2	3	4	同 意	未 同 意	最 低	最 高	總 平 均
1947.07.06	2	0	0	0	2	2	0	79.7	79.7	79.7
1949.05.22	2	0	0	1	1	0	2	61.1	61.1	61.1
1950.12.03	2	2	0	0	0	2	0	55.7	55.7	55.7
1951.04.15	3	0	0	0	3	2	1	53.1	53.1	53.1
1952.10.05	2	0	0	0	2	1	1	52.6	52.6	52.6
1952.11.23	2	0	0	0	2	2	0	56.4	56.4	56.4
1953.12.06	2	1	0	1	0	1	1	59.2	60.3	59.8
1954.06.20	2	1	0	0	1	0	2	40.7	41.0	40.9
1955.03.13	2	0	0	0	2	0	2	55.5	55.5	55.5
1956.05.13	2	0	0	0	2	0	2	52.1	52.6	52.4
1956.09.30	2	1	0	0	1	0	2	43.8	44.0	43.9
1957.03.03	2	1	0	0	1	0	2	53.0	53.1	53.1
1957.11.24	2	0	0	1	1	2	0	45.5	45.5	45.5
1958.07.06	2	0	0	0	2	2	0	42.3	42.4	42.4
1958.12.07	2	0	0	0	2	2	0	46.2	46.4	46.3
1961.03.05	2	0	0	0	2	1	1	62.8	63.3	63.1
1962.05.27	2	1	0	1	0	1	1	38.8	38.8	38.8
1963.12.08	2	1	0	1	0	2	0	41.8	41.8	41.8
1965.02.28	2	0	0	0	2	2	0	59.7	59.7	59.7
1966.10.16	2	0	0	1	1	1	1	47.9	48.0	48.0
1970.09.27	2	0	0	0	2	1	1	43.8	43.8	43.8
1971.06.06	2	1	0	1	0	2	0	37.8	37.9	37.9
1972.03.05	3	0	0	0	3	2	1	35.7	35.7	35.7
1972.06.04	2	0	0	0	2	2	0	26.7	26.7	26.7
1972.12.03	3	0	1	0	2	2	1	52.9	52.9	52.9
1973.03.04	2	0	0	1	1	1	1	27.5	27.5	27.5
1973.12.02	5	1	0	1	3	5	0	35.0	35.0	35.0

時 間	同 時 投 票 議 題 數	議 題 類 型				結 果		多 議 題 投 票 率 (%)		
		1	2	3	4	同 意	未 同 意	最 低	最 高	總 平 均
1974.12.08	4	1	0	0	3	1	3	39.5	39.7	39.6
1975.06.08	5	1	0	0	4	4	1	36.8	36.8	36.8
1975.12.07	3	0	0	1	2	3	0	30.9	31.2	31.0
1976.03.21	3	0	0	0	3	0	3	39.3	39.4	39.4
1976.06.13	3	0	0	0	3	1	2	34.5	34.6	34.5
1976.09.26	2	0	0	1	1	0	2	33.5	33.5	33.5
1976.12.05	3	0	0	0	3	2	1	45.1	53.8	48.0
1977.03.13	4	4	0	0	0	1	3	45.0	45.2	45.1
1977.06.12	2	0	0	0	2	1	1	49.9	50.0	50.0
1977.09.25	6	2	0	2	2	2	4	51.4	51.6	51.7
1977.12.04	4	3	0	0	1	2	2	38.1	38.3	38.2
1978.02.26	4	1	0	1	2	2	2	48.0	48.5	48.3
1978.05.28	5	0	0	4	1	1	4	48.7	49.1	48.9
1978.12.03	4	1	0	2	1	3	1	43.2	43.3	43.3
1979.02.18	4	1	0	1	2	1	3	49.6	49.6	49.6
1979.05.20	2	0	0	1	1	1	1	37.6	37.7	37.7
1980.03.02	2	0	0	1	1	1	1	34.5	34.7	34.6
1980.11.30	4	1	0	1	2	4	0	41.9	42.1	42.0
1981.06.14	2	1	0	0	1	2	0	33.9	33.9	33.9
1982.06.06	2	2	0	0	0	1	1	35.2	35.2	35.2
1982.11.28	2	0	0	0	2	1	1	32.9	32.9	32.9
1983.02.27	2	0	0	1	1	1	1	32.4	32.4	32.4
1983.12.04	2	2	0	0	0	1	1	35.8	35.9	35.9
1984.02.26	3	0	0	2	1	2	1	52.8	52.8	52.8
1984.05.20	2	0	0	0	2	0	2	42.5	42.5	42.5
1984.09.23	2	0	0	2	0	0	2	41.6	41.7	41.7
1984.12.02	3	0	0	1	2	2	1	37.5	37.6	37.6
1985.03.10	4	2	0	1	1	2	2	34.4	35.0	34.8
1985.06.09	4	1	0	1	2	3	1	35.2	35.7	35.4
1985.09.22	3	1	0	1	1	2	1	40.9	41.1	41.0

時 間	同 時 投 票 議 題 數	議 題 類 型				結 果		多 議 題 投 票 率 (%)		
		1	2	3	4	同 意	未 同 意	最 低	最 高	總 平 均
1986.09.28	4	0	0	2	2	0	4	34.7	34.9	34.8
1986.12.07	2	0	0	0	2	1	1	34.7	34.7	34.7
1987.04.05	4	4	0	0	0	3	1	42.2	42.4	42.3
1987.12.06	3	0	0	1	2	2	1	47.7	47.7	47.7
1988.06.12	2	0	0	0	2	0	2	41.9	42.0	42.0
1988.12.04	3	1	0	0	2	0	3	52.8	52.9	52.8
1989.11.26	2	1	0	1	0	0	2	69.2	69.2	69.2
1990.04.01	6	1	0	1	4	0	6	40.7	41.1	41.0
1990.09.23	4	0	0	4	0	3	1	40.3	40.4	40.3
1991.03.03	2	1	0	0	1	1	1	31.2	31.3	31.3
1991.06.02	2	2	0	0	0	1	1	33.3	33.3	33.3
1992.02.16	2	0	0	1	1	0	2	44.4	44.5	44.5
1992.05.17	7	1	2	4	0	6	1	38.8	39.2	39.1
1992.09.27	6	3	0	1	2	4	2	45.4	45.9	45.6
1993.03.07	3	0	0	2	1	2	1	51.2	51.3	51.3
1993.06.06	2	1	0	1	0	0	2	55.6	55.6	55.6
1993.09.26	5	1	0	2	2	5	0	39.5	39.9	39.8
1993.11.28	6	2	0	2	2	4	2	45.4	45.5	45.4
1994.02.20	5	1	0	0	4	5	0	40.7	40.9	40.8
1994.06.12	3	1	1	1	0	0	3	46.6	46.8	46.7
1994.09.25	2	1	0	0	1	2	0	45.5	45.9	45.7
1994.12.04	3	1	0	0	2	2	1	43.8	43.8	43.8
1995.03.12	4	1	0	1	2	1	3	37.9	37.9	37.9
1995.06.25	3	0	0	0	3	1	2	40.3	40.4	40.4
1996.03.10	5	2	0	1	2	4	1	30.9	31.0	31.0
1996.06.09	2	1	0	1	0	1	1	31.3	31.4	31.4
1996.12.01	2	0	0	0	2	0	2	46.7	46.7	46.7
1997.06.08	3	1	1	0	1	1	2	35.3	35.5	35.4
1997.09.28	2	0	0	1	1	0	2	40.6	40.8	40.7
1998.06.07	3	2	0	1	0	1	2	40.9	41.3	41.1

時 間	同 時 投 票 議 題 數	議 題 類 型				結 果		多 議 題 投 票 率 (%)		
		1	2	3	4	同 意	未 同 意	最 低	最 高	總 平 均
1998.09.27	3	0	0	1	2	1	2	51.6	51.8	51.7
1998.11.29	4	0	0	1	3	3	1	38.0	38.4	38.2
1999.02.07	4	1	0	1	2	3	1	38.0	38.2	38.1
1999.06.13	5	2	0	1	2	3	2	45.6	45.9	45.7
2000.03.12	5	3	0	2	0	1	4	41.9	42.4	42.2
2000.09.24	5	2	0	3	0	0	5	44.7	45.3	44.9
2000.11.26	5	1	0	0	4	1	4	41.5	41.7	41.7
2001.03.04	3	0	1	1	1	0	3	55.7	55.8	55.8
2001.06.10	3	2	0	1	0	3	0	42.1	42.5	42.4
2001.12.02	5	1	0	1	3	1	4	37.8	37.9	37.8
2002.03.03	2	0	1	1	0	1	1	58.3	58.4	58.4
2002.06.02	2	0	0	1	1	1	1	41.7	41.8	41.8
2002.09.22	3	0	0	0	3	0	3	44.8	45.2	45.1
2002.11.24	2	1	0	0	1	1	1	47.8	47.9	47.9
2003.02.09	2	2	0	0	0	2	0	28.7	28.7	28.7
2003.05.18	9	3	0	3	3	7	2	49.5	49.8	49.6
2004.02.08	3	1	0	1	1	1	2	45.4	45.6	45.5
2004.05.16	3	0	0	0	3	0	3	50.8	50.8	50.8
2004.09.26	4	2	0	1	1	1	3	53.5	53.8	53.7
2004.11.28	3	2	0	1	0	3	0	36.8	37.0	36.9
2005.06.05	2	0	1	1	0	2	0	56.5	56.6	56.6
2005.11.27	2	0	0	1	1	2	0	42.2	42.3	42.3
2006.09.24	3	2	0	0	1	2	1	48.7	48.9	48.8
2006.11.26	2	0	1	0	1	2	0	45.0	45.0	45.0
總計	341	88	9	83	161	176	165			44.0

說明：

議題類型簡稱：(1)憲法與制度；(2)主權與領土；(3)道德與生活；(4)經濟與社會。惟瑞士多議題公民投票同時選舉的經驗未涉及「無法回復的決定」，本表中並未列出此議題類型。

資料來源：Center for Research on Direct Democracy (2009).

五、結論

基於民主參與的理念以及防範代議政治之缺失，現代民主國家大部分皆有公民投票的制度設計。過去研究多從規範性的角度討論公民投票的意義與重要性，本文則以議題及投票時程兩個面向來看公民投票的實際結果。由於公民投票強調的是公民直接參與的過程，因此相對而言，公民投票的投票率應該較公民投票的結果更加值得重視。本文的特點及重要貢獻即在於除了以公民投票通過與否的結果面向之外，更加上以公民投票的投票率高低來分析議題與時程的問題。

本文研究歐洲十五個國家的全國性公民投票經驗，針對議題、投票時程以及結果進行分析及歸納，並與施行公投次數最多、歷史最優久的瑞士加以比較。在公民投票的議題方面，我們以 Schiller (2003: 5-6) 提出的議題類型作為區分的標準，研究結果發現，在五種典型的公民投票議題中，屬於公共領域的憲法與制度議題，以及影響層次深遠的主權、領土議題，相對會受到公民的重視，表現出較高的投票率以及通過率。至於瑞士公民投票議題是以「道德與生活」以及「經濟與社會」議題最為普遍，惟在投票率及通過率方面，瑞士則與其他歐洲國家的整體經驗相似，同樣在「憲法與制度」以及「主權與領土」方面的議題比例相對顯著。其次，在選舉時程方面，公民投票與全國性大選「同時選舉」的案例並不常見，從 1940 年代以來除了丹麥在 1971 年曾經舉辦一次公民投票與國會大選同時選舉之外，其餘國家皆未曾有過公民投票結合全國大選的經驗。在瑞士方面，從 1940 年到 2007 年間共舉辦的四百一十次公民投票，

同樣也沒有任何一次是與國會大選同時舉辦。由此可見，雖然同時選舉可以節省選務行政成本，但卻沒有在歐洲國家舉辦的公民投票經驗上獲得證實。最後，歐洲國家確實有數次「多議題」同時選舉的公民投票經驗，而且普遍相對可以提高投票率，同時在投票結果上呈現多議題全數同意或全數否決的趨勢。相較於歐洲其他國家的整體經驗，瑞士雖然也經常同時舉辦多項議題的公民投票，並且也呈現投票結果的一致性，惟這種多議題公民投票的方式，並沒有提高投票率，達到鼓勵公民參與的效果。

台灣在 2004 年與 2008 年共舉辦六次公民投票。在議題的性質上，六次公民投票皆偏向憲法與制度，以及主權與領土層次的議題，這與本文所研究歐洲十五個國家的經驗頗為近似，但不同的是，這六次公民投票最後卻都因為投票率未達 50% 的制度門檻，結果都未獲得通過。就公民投票的民主意義，以及歐洲民主國家的實施經驗看來，全盤皆墨的投票結果確實發人省思。此外，這六次的公民投票總共分為三次舉辦，每次皆針對兩個議題，更特別的是，這六次公民投票皆與其他的全國性選舉合併舉辦。⁸這種在選舉時程上，同時採多議題選舉，並且合併全國性大選的公民投票案例，在歐洲國家 1940 年代以來的公民投票實施經驗中確實前所未見。因此，從歐洲國家的公民投票實施經驗看來，未來台灣應該強調公民投票的獨立性，至少在舉辦公民投票的選舉時程方面，應與總統選舉或立法委員選舉脫鉤，以期能借鏡歐洲國家的發展經驗。惟作者必須強調，各國所舉辦的全國性公民投票，不論是由政府還是人民提案，往往

8. 2004 年第一次舉辦的第一案(強化國防)與第二案(對等談判)公民投票，以及 2008 年 3 月 22 日第三次舉辦的第五案(台灣加入聯合國)與第六案(務實重返聯合國)公民投票，皆與總統大選合併舉辦；而 2008 年 1 月 12 日第二次舉辦的第三案(討黨產)與第四案(反貪腐)公民投票，則是與立法委員選舉合併。

有一定的時程規範，不一定能與全國性大選搭配。更重要的是，在歐洲國家採取的議會內閣制之下，議會常會因為各種政治因素而提前改選，甚至已為政治常態，就此而言，全國性大選的時程並非固定，也就更不易與公民投票時程相互搭配。此外，近來歐洲國家又多面臨歐洲整合的議題，針對此等議題的公民投票又有時間上的規範與限制。因此，基於各國公民投票相關法規所定時程之繁複程度不一，且又有各種憲法上的制度因素，公民投票與全國性大選是否合併或分開舉行，相當程度上係屬制度選擇的問題。然本文所強調者為制度運作下歐洲國家公民投票在選舉時程上的獨立性，有關制度選擇及議程設定的問題，有待另文更詳盡的討論及驗證。

此外，就我們研究的歐洲十五個國家而言，政府提案公民投票的投票率可以達到 70.6%，而通過率則高達 73.0%（27/37），相對而言，非政府提案公民投票的投票率為 59.0%，同意率也只有 39.2%（31/79）。顯然地，公民投票的發動方式如果是由政府提案的話，不論在投票率或同意率都較高，換言之，政府提案的公民投票比較容易取得公民的同意，這隱含著政府可能藉此在執政上獲得民意背書。理論上公民投票是一個闡揚直接民主精神的有力途徑，然而，實際上卻也可能成為政治實務者用以操弄政治，以便打擊對手抑或從中得利的合法手段。從這樣的角度看來，或許還有許多公民投票的「政治面向」值得我們未來加以探討。

此外，Rourke 等學者（1992: 5）指出，二十世紀九〇年代之後，公民投票制度已深入到非民主國家之中。而根據謝復生等學者（1997: 30-36）的研究，二十世紀亞洲國家的公民投票結果通常以高投票率及高同意率為表徵，並且經常成為獨裁政權合法化的工具。針對此點，未來建議可以加入新興民主國家的公民投票經驗，

並且透過更詳盡的統計方法，歸納各種可能影響公民投票結果的變項，分析變項之間的相關性。

參考書目

- Barber, Benjamin. 1984. *Strong Democracy: Participatory Politics for a New Age*. Berkeley, C.A.: University of California Press.
- Butler, David. E. and Austin Ranney. 1978. eds. *Referendum: A Comparative Study of Practice and Theory*. Washington D.C.: American Enterprise Institute.
- Butler, David E. and Austin Ranney. 1994. eds. *Referendum around the World: The Growing Use of Direct Democracy*. Washington D.C.: American Enterprise Institute.
- Center for Research on Direct Democracy. 2009. "Direct Democracy Databases." in <http://www.c2d.ch/inner.php?table=votes>. Latest update 26 March 2009.
- Cox, Gary W. 1997. *Making Votes Count: Strategic Coordination in the World's Electoral Systems*. Cambridge, N.Y.: Cambridge University Press.
- Cronin, Thomas E. 1989. *Direct Democracy: The Politics of Initiative, Referendum, and Recall*. Cambridge, M.A.: Harvard University Press.
- Dalton, Russell S. et al. 2001. "Public Opinion and Direct Democracy." *Journal of Democracy* 12, 4: 141-153.
- Dalton, Russell S. 2004. *Democratic Challenges, Democratic Choices*. Oxford, U.K.: Oxford University Press
- Duhamel, Olivier. 2005. "Fallait-il éviter le référendum?" in Olivier

- Duhamel. ed. *Matins d'un Européen*: 143-144. Paris, France: Seuil et France Culture.
- Filippov, Mikhail G. et al. 1999. "Party Fragmentation and Presidential Elections in Post-communist Democracies." *Constitutional Political Economy* 10, 1: 3-26.
- Golder, Matt. 2006. "Presidential Coattails and Legislative Fragmentation." *American Journal of Political Science* 50, 1: 34-48.
- IRI Europe. 2005. *Guidebook to Direct Democracy*. Amsterdam and Bern, the Netherlands: Initiative and Referendum Institute Europe.
- Jaffré, Jérôme. 2005. "Jacques Chirac, risque-tout de la politique." *Le Monde* 17 May 2005: 14.
- Jones, Mark P. 1994. "Presidential Election Law and Multipartyism in Latin America." *Political Research Quarterly* 47, 1: 41-57.
- Kobach, Kris. W. 1993. "Recent Developments in Swiss Direct Democracy." *Electoral Studies* 12, 4: 324-365.
- Magleby, David B. 1984. *Direct Legislation: Voting on Ballot Propositions in the United States*. Baltimore: The Johns Hopkins University Press.
- Mainwaring, Scott and Matthew S. Shugart. 1997. *Presidentialism and Democracy in Latin America*. Cambridge, M.A.: Cambridge University Press.
- Morel, Laurence. 1996. "France: Toward a Less Controversial Use of the Referendum?" in Michael Gallagher and Pier Vincenzo. eds. *The Referendum Experience in Europe*: 66-85. Macmillan, H.A.: Palgrave Macmillan.

- Morel, Laurence. 2007. "The Rise of 'Political Obligatory' Referendums: The 2005 French Referendum in Comparative Perspective." *West European Politics* 30, 5: 1041-1067.
- Pintor, Rafael L. and Maria Gratschew. 2002. *Voter Turnout since 1945: A Global Report*. Stockholm, Sweden: International Institute for Democracy and Electoral Assistance.
- Pohill, Dennis. 1996. *Are Coloradans Fit to Make Their Own Laws?* Golden, C.L.: Independence Institute.
- Rourke, John T. et al. 1992. *Direct Democracy and International Politics*. Boulder, C.O.: Lynne Rienner.
- Schiller, Theo. 2003. "Direct Democracy in Modern Democratic Evolution." Conference on International Symposium on Initiatives, Referendums, and Direct Democracy. 12 October 2003. Taipei: Taiwan Foundation for Democracy.
- Schmidt, David D. 1989. *Citizen Lawmakers: The Ballot Initiative Revolution*. Philadelphia, P.A.: Temple University Press.
- Setala, Maija. 2006. "National Referendums in European Democracies: Recent Development." *Representation* 42, 1: 13-23.
- Shugart, Mathew S. and John M. Carey. 1992. *Presidents and Assemblies: Constitutional Design and Electoral Dynamics*. Cambridge, N.Y.: Cambridge University Press.
- Smith, Gordon. 1976. "The Functional Properties of the Referendum." *European Journal of Political Research* 4: 31-45.
- Szczerbiak, Aleks and Paul Taggart. 2004. "The Politics of European Referendum Outcomes and Turnout: Two Models." *West*

European Politics 27, 4: 557-583.

The Swiss Parliament. 2009. "Participation in Elections of the National Council from 1919 to 2007." in <http://www.parlament.ch/e/dokumentation/statistiken/Pages/wahlbeteiligung-ab-1919.aspx>. Latest update 24 March 2009.

Trechsel, Alexander and Hanspeter Kriesi. 1996. "Switzerland: The Referendum and Initiative as a Centerpiece of the Political System." in Michael Gallagher and Pier Vincenzo. eds. *The Referendum Experience in Europe*: 185-208. Macmillan, H.A.: Palgrave Macmillan.

Uleri, Pier V. 1996. "Italy: Referendum and Initiatives from the Origins to the Crisis of Democratic Regime." in Michael Gallagher and Pier Vincenzo. eds. *The Referendum Experience in Europe*: 106-125. Macmillan, H.A.: Palgrave Macmillan.

Wikipedia. 2009. "List of Election Results by Country." in http://en.wikipedia.org/wiki/List_of_election_results_by_country. Latest update 25 March 2009.

Zimmerman, Joseph F. 1986. *Participatory Democracy: Populism Revived*. New York, N.Y.: Praeger.

丘昌泰。2003。〈解讀公民投票的迷思〉。《全國律師》7，11：44-49。

王鼎銘。2007。〈成本效益、公民責任與政治參與：2004年公民投票的分析〉。《東吳政治學報》25，1：1-37。

吳介民。2003。〈公民投票作為一種批判性的公眾力量〉。《全國律師》7，11：79-84。

曲兆祥。2004。〈公民投票概念的定義、性質與種類之分析與建議〉。

《師大政治論叢》2：1-28。

吳志光。2005。〈公民投票與權力分立原則：從公民投票的限制事項談起〉。《憲政時代》30，4：483-513。

吳俊德、陳永福。2005。〈投票與不投票的抉擇--2004年總統大選與公民投票的探索性研究〉。《台灣民主季刊》2，4：67-98。

李俊增。1995。〈公民投票理論與實踐〉。《憲政時代》23，1：35-52。

李俊增。2005。〈從 Schmitt 之民主理論論台灣三二〇公投〉。《政治科學論叢》26：1-35。

林紀東。1993。《中華民國憲法逐條釋義》（修訂七版）。台北：三民書局。

林建地。2006。〈公民投票在台灣之實踐與檢討〉。《政治學學報》6：31-63。

周永鴻。2007。〈從歷史、國際視野談公投〉。《自由時報》2007/10/21：A13。

唐玉禮。1996。〈公民投票的理論與實際：以我國核四論戰為例〉。《中山人文社會科學期刊》4，3：47-80。

徐正戎、呂炳寬。2005。〈法國公民投票否決歐憲條約的憲政啟示〉。《台灣本土法學雜誌》72：1-5。

徐永明。2004。〈公投民主與代議民主的關係－以台灣經驗為例〉。《台灣民主季刊》1，2：1-25。

袁碩成。2006。〈由民主理論支持超越「公投民主」與「民粹批判」的論述：以三二〇公投案為例〉。《中華人文社會學報》4：170-200。

陳志瑋。2004。〈三二〇公投與台灣政治發展分析〉。《台灣民主季刊》1，2：43-72。

- 陳宏銘、蔡榮祥。2008。〈選舉時程對政府組成型態的牽引力：半總統制經驗之探討〉。《東吳政治學報》26，2：117-180。
- 曹金增。2003。〈論公民投票三階段：各國實施經驗分析〉。《問題與研究》42，4：129-159。
- 曹金增。2004。《解析公民投票》。台北：五南書局。
- 隋杜卿。2008。〈我國公職人員選舉合（簡）併舉行之研析〉。《國政研究報告》。http://www.npf.org.tw/post/2/4518。2008/7/22。
- 張正修。1999。〈公民投票法誰是誰非？〉。陳隆志編《公民投票與台灣前途：公投研討會論文集》：149-203。台北：前衛。
- 張台麟。2000。〈法國第五共和實施公民投票之研究〉。《問題與研究》39，12：25-40。
- 張台麟。2006。〈法國否決「歐洲聯盟憲法草案」的背景及其影響〉。《國際關係學報》21：15-43。
- 張孟湧。2008。〈地方公職人員選舉合併辦理之效益及可行性分析〉。《國政研究報告》。http://www.npf.org.tw/post/3/4814。2008/10/15。
- 湯紹成。2000。〈從直接與間接民權的角度檢視瑞士與法國的公民投票制度〉。《問題與研究》39，2：67-78。
- 黃偉峰。1998。〈以公民投票經驗之比較研究檢證其基本假設—以美英法瑞義為例〉。《選舉研究》5，1：1-36。
- 黃國敏。2007。〈世界各國實施公民投票制度之比較〉。《中華行政學報》4：47-65。
- 楊順富。2007。〈公民投票之運作與省思〉。《中山學報》28：79-94。
- 廖元豪。2005。〈鎮壓或解放？--建構挑戰與顛覆的公投制度芻議〉。《憲政時代》30，4：445-481。

- 游清鑫。2004。〈2004年台灣總統選舉－政治信任的缺乏與未鞏固的民主〉。《台灣民主季刊》1，2：193-200。
- 鍾國允。2005。〈論法國第五共和公民投票制度與經驗〉。《憲政時代》31，1：61-103。
- 謝復生。1996。〈主權在民的體現或民粹主義的濫用〉。《問題與研究》35，7：38-46。
- 謝復生等。1997。《公民投票（創制複決）制度比較研究》。台北：行政院研考會。
- 蘇永欽。2003。〈公民投票的跨國考察〉。《全國律師》7，11：29-43。

附錄 A 歐洲十五個國家的公民投票 (1940-2007)

國家 (政府提案/ 總次數)	年份	月日	議 題	是否政 府提案	結果與 政府立 場是否 一致	結果	投票率 (%)	Yes (%)	No (%)	同年選舉 時間	大選 類型	投票率 (%)
Austria (1/2)	1978	05.11	3 興建 Zwentendorf 核電廠			N	64.1	49.5	50.5			
	1994	12.06	2 加入歐盟	Y	Y	Y	82.4	66.6	33.4	1994.10.09	國會	82.5
Belgium (1/1)	1950	12.30	1 恢復 King Leopold III 的王權	Y	Y	Y	92.9	57.7	43.3	1950.06.04	國會	92.6
Denmark (1/16)	1953	05.28	1 將投票年齡限制從 25 歲降 低為 23 歲或 21 歲			23 歲	57.1	23 歲 (54.6)	21 歲 (45.4)	1953.04.21	國會	80.8
										1953.09.22	國會	80.6
	1953	05.28	1 丹麥改為一院制等憲政改 革議題			Y	59.1	78.8	21.2			
	1961	05.30	1 將投票年齡限制從 23 歲降 低為或 21 歲			Y	37.3	55.0	45.0			
	1963	06.25	4 關於土地買賣事宜國家可 先行決定			N	73.2	38.6	61.4			
	1963	06.25	3 環境保護法			N	73.0	42.6	57.4			
	1963	06.25	4 國家可先行決定公有土地 買賣事宜			N	73.0	39.6	60.4			
	1963	06.25	4 居住法 (Residency Laws)			N	73.0	38.4	61.6			
1969	06.24	1 將投票年齡限制從 21 歲降 低為或 18 歲			N	64.1	21.0	79.0				

	1971	09.21	1	將投票年齡限制從 21 歲降低為或 20 歲			Y	86.2	57.0	43.0	1971.09.21	國會	81.2
	1972	10.02	2	加入歐洲共同體			Y	90.1	63.0	37.0			
	1978	09.19	1	將投票年齡限制從 20 歲降低為或 18 歲			Y	63.2	54.0	46.0			
	1986	02.27	2	簽訂單一歐洲條約	Y	Y	Y	75.4	56.2	43.8			
	1992	06.02	2	加入歐盟			N	83.1	48.0	52.0			
	1993	05.18	2	與歐洲共同體簽訂聯盟條約			Y	86.3	57.0	43.0			
	1998	05.28	2	簽訂阿姆斯特丹歐盟條約			Y	76.4	55.0	45.0	1998.03.11	國會	86.0
	2000	09.28	2	加入歐洲單一貨幣			N	88.2	47.0	53.0			
Finland (1/1)	1994	10.16	2	加入歐盟	Y	Y	Y	70.4	56.9	43.1	1994.02.16	總統	68.6
France (12/14)	1945	10.04	1	過渡憲法	Y	Y	Y	79.2	66.5	33.5	1945.10.21	國會	79.8
	1945	10.04	1	設置憲法會議	Y	Y	Y	79.2	96.4	3.6			
	1946	05.05	1	憲政改革			N	80.1	47.0	53.0	1946.06.02	國會	81.9
											1946.11.10	國會	81.9
	1946	10.13	1	憲法			Y	68.2	53.0	47.0			
	1958	09.28	1	是否通過 1958 年憲法	Y	Y	Y	80.5	85.2	14.9	1958.11.30	國會	70.7
	1961	01.08	5	阿爾及利亞成立自治政府	Y	Y	Y	76.5	75.3	24.7			
1962	04.08	5	Evian 協定 (有關阿爾及利亞獨立事宜)	Y	Y	Y	75.6	90.7	9.3				

	1962	10.28	1	總統民選的憲政改革方案	Y	Y	Y	76.9	62.3	37.8			
	1969	04.27	1	權力下放地方以及改革參議院 (隔日戴高樂辭職下台)	Y	N	N	80.1	47.6	52.4	1969.06.15	總統	77.1
	1972	04.23	2	讓英國、愛爾蘭、丹麥、挪威加入歐洲經濟共同體	Y	Y	Y	60.3	68.3	31.7			
	1988	06.26	5	提高 New Caledonia 地區的自治地位	Y	Y	Y	36.9	80.0	20.0	1988.05.08	總統	84.2
1988.06.12											國會	66.2	
	1992	09.20	2	馬斯垂克條約 (事關歐洲聯盟的未來)	Y	Y	Y	69.7	51.1	49.0			
	2000	09.24	1	總統任期由七年改為五年	Y	Y	Y	30.2	73.2	26.8			
	2005	05.29	2	歐盟憲法草案	Y	N	N	69.3	45.3	54.7			
Greece (1/1)	1974	12.08	1	國體	Y	N	共和制	75.6	君王制 (30.8)	共和制 (69.2)	1974.11.17	國會	79.6
Iceland (2/2)	1944	05.23	2	解除與丹麥的聯盟	Y	Y	Y	98.4	99.5	0.5			
	1944	05.23	1	採取新的共和國憲法	Y	Y	Y	98.4	98.5	1.5			
Italy (3/63)	1946	06.02	1	國體	Y	Y	共和制	89.0	君王制 (45.7)	共和制 (54.3)			
	1974	05.13	3	撤銷離婚法的規定			N	88.2	41.0	59.0			
	1978	06.12	4	撤銷社會秩序維護法			N	81.1	24.0	76.0			
	1978	06.12	1	廢除國家補助政黨財源			N	81.3	43.7	56.3			
	1981	05.18	3	墮胎合法化			N	79.3	12.0	88.0			
	1981	05.18	3	修正墮胎法			N	79.3	32.0	68.0			

1981	05.18	1	撤銷反恐怖主義法			N	80.2	15.0	85.0			
1981	05.18	3	廢除終身監禁規定			N	79.3	23.0	77.0			
1981	05.18	4	取消警察首長發派武器執照的權力			N	79.3	14.0	86.0			
1985	06.10	4	修正薪資指標			N	78.2	46.0	54.0			
1987	11.09	3	停止 ENEL 國際公司研發核子反應爐			Y	65.1	72.0	28.0	1987.06.14	國會	88.9
1987	11.09	1	解散議會成立的反政府調查委員會			Y	65.1	85.0	15.0			
1987	11.09	3	停止國家對核能發電廠的補助			Y	65.1	80.0	20.0			
1987	11.09	3	停止 CIPE 政府委員會繼續挑選核子反應爐預定地			Y	65.1	81.0	19.0			
1987	11.09	1	當法院出現錯誤裁決時公民可不遵從			Y	65.1	80.0	20.0			
1989	06.18	2	根據歐洲憲法承認歐盟	Y	Y	Y	80.7	88.0	12.0			
1990	06.04	3	禁止農用殺蟲劑			N	43.2	93.0	7.0			
1990	06.04	3	撤銷狩獵法			N	43.2	92.0	8.0			
1990	06.04	3	禁止進入私有財產地區狩獵			N	43.2	92.0	8.0			
1991	06.10	1	撤銷四個議會選舉當選人資格			Y	62.3	96.0	4.0			
1991	06.10	1	選舉制度改革			Y	62.3	96.0	4.0			

1993	04.19	3	購買毒品合法化 (legalizing the consumption of drugs)			Y	76.9	55.0	45.0			
1993	04.19	1	廢除旅遊娛樂部			Y	76.9	82.0	18.0			
1993	04.19	1	廢除參議院選舉的比例代表席次			Y	76.9	82.0	18.0			
1993	04.19	3	環境規範			Y	76.9	82.0	18.0			
1993	04.19	1	廢除企業部			Y	76.9	90.0	10.0			
1993	04.19	1	停止政府對政黨的財政補助			Y	76.9	90.0	10.0			
1993	04.19	4	變更國營銀行			Y	76.9	90.0	10.0			
1993	04.19	1	廢除農業部			Y	76.9	70.0	30.0			
1995	06.11	4	私人公司廣告不得同時於兩個國家電視頻道撥放			N	58.2	44.0	56.0			
1995	06.11	4	禁止節目撥放中的廣告干擾			N	58.2	44.0	56.0			
1995	06.11	4	撤銷私人公司擁有電視台數的法律限制			N	58.2	43.0	57.0			
1995	06.11	4	撤銷市政府頒布的營業時間規定			N	57.1	37.0	63.0			
1995	06.11	4	不可擅自刪減工會勞工的薪資與退休金			Y	57.1	56.0	44.0			
1995	06.11	4	撤銷市政府發放賣酒營業執照的權力			N	57.1	36.0	64.0			
1995	06.11	1	禁止擅入民宅逮捕黑手黨員			Y	57.1	64.0	36.0			

1995	06.11	4	降低授與工會協商權的限制			Y	57.1	62.0	38.0			
1995	06.11	4	取消授與工會協商權的限制			N	57.1	49.0	51.0			
1995	06.11	4	在公部門中取消工會協商權的限制			Y	57.1	65.0	35.0			
1995	06.11	4	撤銷國家發放公共電視台執照的權力			Y	57.1	55.0	45.0			
1995	06.11	1	在較大的市鎮中改變市長的選舉角色			N	57.1	49.0	51.0			
1997	06.15	1	撤銷公務員自動升遷的權力			N	30.4	84.0	16.0			
1997	06.15	3	禁止進入私有財產地區狩獵			N	30.4	81.0	19.0			
1997	06.15	1	撤銷成為公務員的嚴格限制			N	30.4	72.0	28.0			
1997	06.15	1	撤銷司法人員特權			N	30.4	86.0	14.0			
1997	06.15	4	廢除新聞記者成立的政府協會			N	30.4	66.0	34.0			
1997	06.15	1	廢除農業部			N	30.4	67.0	33.0			
1999	04.18	1	廢除議會中四分之一的比例代表席次			N	49.3	92.0	8.0			
2000	05.21	1	廢除舉辦公民投票及選舉競選的補貼措施			N	32.1	71.0	29.0			
2000	05.21	1	廢除議會中四分之一的比例代表席次			N	32.1	82.0	18.0			
2000	05.21	1	禁止公務人員兼差			N	32.1	75.0	25.0			

	2000	05.21	4	撤銷對工會頒布的減薪規定			N	32.1	62.0	38.0			
	2000	05.21	4	撤銷工作場所重整的規範			N	33.4	33.0	67.0			
	2000	05.21	1	撤銷檢察官禁止成為法官的規定			N	32.1	69.0	31.0			
	2000	05.21	1	撤銷選舉制度中某項規定			N	39.4	71.0	29.0			
	2001	10.07	1	表決憲法第五條第二項關於地方權力	Y	N	N	34.1	64.2	35.8	2001.05.13	國會	81.4
	2003	06.15	4	表決勞工法第十八條			N	26.3	87.0	13.0			
	2003	06.15	4	地主財產問題			N	26.3	84.0	14.0			
	2005	06.13	3	禁止培育試管嬰兒			N	26.3	77.0	23.0			
	2005	06.13	1	法律相關規範			N	26.3	88.0	12.0			
	2005	06.13	1	法律相關規範			N	26.3	89.0	11.0			
	2005	06.13	3	醫學研究限制			N	26.3	88.0	12.0			
	2006	06.25	1	憲政改革			N	53.8	38.0	62.0	2006.04.09	國會	83.6
Luxembourg (1/1)	2005	10.07	2	歐盟憲法草案	Y	Y	Y	90.4	56.5	43.5			
Netherlands (1/1)	2005	01.06	2	歐盟憲法草案	Y	N	N	62.3	38.4	61.6			
Norway (2/2)	1972	09.26	2	加入歐洲共同體	Y	N	N	79.2	46.5	53.5			
	1994	11.28	2	加入歐盟	Y	N	N	88.7	47.8	52.2			
Portugal (2/2)	1998	06.28	3	墮胎合法化	Y	N	N	31.9	49.1	50.9			
	1998	11.08	1	地方政府權力	Y	N	N	48.3	36.5	63.5			

Spain (3/4)	1976	12.15	1	選舉制度改革			Y	78.4	97.0	3.0			
	1978	12.07	1	採取新憲法	Y	Y	Y	67.1	91.7	8.3			
	1986	03.12	2	加入 NATO	Y	Y	Y	59.4	56.9	43.2	1986.06.23	國會	70.4
	2005	02.20	2	歐盟憲法草案	Y	Y	Y	42.3	76.7	17.2			
Sweden (5/5)	1955	11.15	3	人車路行方向(靠左或靠右)	Y	N	靠左	53.2	靠左 (84.3)	靠右 (15.7)			
	1957	10.13	4	稅務及退休金政策	Y	Y	選項一 (47.7)	72.4	選項二 (15.8)	選項三 (36.5)			
	1980	03.23	3	核能政策	Y	Y	選項二 (40.5)	75.7	選項一 (19.5)	選項三 (40.0)			
	1994	10.13	2	加入歐盟	Y	Y	Y	83.3	52.7	47.3	1994.09.18	國會	88.1
	2003	09.14	2	採用歐元	Y	N	N	82.6	42.0	55.9			
UK (1/1)	1975	5.06	2	續留歐洲共同體	Y	Y	Y	64.0	67.2	32.8			

說明：

UK 的資料不含北愛爾蘭、蘇格蘭及威爾斯地區。

表中不含希臘及西班牙各兩次在未採取民主制度前所舉辦的公民投票。

議題簡稱：(1)憲法與制度；(2)主權與領土；(3)道德與生活；(4)經濟與社會；(5)無法回復的決定。

資料來源：Center for Research on Direct Democracy (2009); Morel (2007); Wikipedia (2009).

The Comparison of Referendum in European Democracies: Issues, Timings and Results

Chunta Lee *

This article will analyze the national referendum experiences of 15 European countries since 1940 using C2D (Center for Research in Direct Democracy) online database developed by University Zurich. The analysis of these 15 countries' experiences will be compared against Switzerland, which is the most experienced country at referendum in the world. We will analyze the voting rates and voting results (approval/disapproval) to evaluate issues such as the category of referendum issues and procedural issues of referendum. The results reveal that the constitutional and territorial issues regarding highly valued by citizens as reflected through higher voting rate. Moreover, European countries' referendums are rarely held with other national elections at the same time. Last, some examples of concurrent elections with multi-issues of referendums are initiated and it was found that the voting rates are relatively higher with the exception of Switzerland. However, this kind of concurrent election is also found to produce either all-approval

* Ph. D. Student, Department of Public Administration and Policy, National Taipei University.

or all- disapproval result.

Key words: referendum, C2D, referendum issue, concurrent election
