

歐洲國家的公投制度*

施正鋒

東華大學民族事務暨發展學系教授

摘要

我們先將討論公投作為直接民主，接著觀察歐洲國家的公投，再來思考如何解釋歐盟國家的公投，然後進入規範性的討論，最後檢視實務上的建議，也就是全歐的同步公投。

關鍵詞：直接民主、歐洲國家、公投

* 歐盟研究協會主辦「歐洲國家公投學術研討會」，台北，2018年10月6日。部分以〈放眼世界論公投〉登於《玉山周報》25期，頁14-15，2009/11/26；〈公投機制的思考〉登於《盟員通訊》12月，頁46-50，2009；〈公投門檻的討論〉登於《民報》2014/5/2。

如果我們將民主依程序分爲間接民主 (direct democracy)、以及直接民主 (indirect democracy)，一般人所熟悉的是間接民主，也就是透過選舉來推派執政者，因此稱爲代議式民主 (representative democracy)，又稱爲自由式民主 (liberal democracy)；相對之下，直接民主強調的則是選民的參與，以免被政黨、或是其他政治組織壟斷，因此又稱爲參與式民主 (participatory democracy) (Cronin, 1989: chaps. 2-3)。最常見的直接民主模式有直選與罷免 (recall) 各級政府首長 (包括總統)、公共政策的公民投票 (referendum)、及黨內提名的初選制度 (direct primary)。

公投制度作爲直接民主的工具之一，是用來彌補代議式民主之不足、強化公民對於政治的參與，特別是在政府面對重大政治課題之際，包括憲政、領土、道德¹、及其他議題²，以提高決策的正當性 (Butler & Ranney, 1978: 2-3; Qvortrup, 2005: 63; Uleri, 1996: 1-2)。根據 Qvortrup (2014a: 43, 45, table 2.1)，如果不包含極權、或威權體制，光是西歐國家在二十世紀就舉辦了 326 次公投³；假使加上瑞士，數字恐怕會更爲驚人，因爲這個國家從十九世紀中葉以來到現在，已經舉辦過 456 次公投。根據 Hobolt (2009: 6)，1993-2003 年期間，世界上的國家總共舉辦了的 497 次全國性公民投票 (national referendum)，比前一個十年多一倍；不過，進入二十一世紀，公投的次數稍有下降，顯示在進入千禧年的前十年，忽然有大幅度成長，然後回到常軌 (圖 1)。

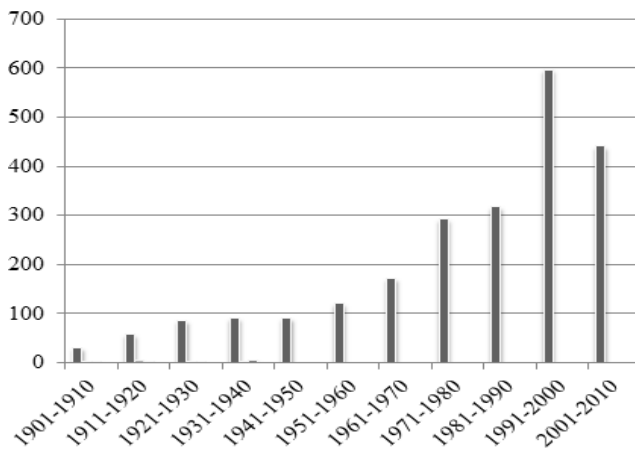
Serdült (2012) 解析十八世紀以來在世界各地舉辦的全國性公投，各大洲的次數都有成長，歐洲、以及拉丁美洲明顯地以加速的方式在增加，而亞太、以及瑞士的成長稍緩，至於非洲、及澳洲—大洋洲似乎已經達到顛峰而呈現軟疲；如果以絕對值來看，歐洲遙遙領先，拉丁美洲次之，接下來是瑞士，而澳洲—大洋洲也算可觀，亞太迎頭趕上，非洲看來對公投有所保留，至於北美洲則瞠乎其後、儼然是小心翼翼 (圖 2)。如果以啓動公投的方式來看，不管動機如何，政府所推動的公投最多，其次是強制規

¹ 譬如禁酒、離婚、或是墮胎 (Butler & Ranney, 1978: 3)。

² 譬如徵兵、投票權、選舉制度調整、開車靠左邊的公投，五花八門。

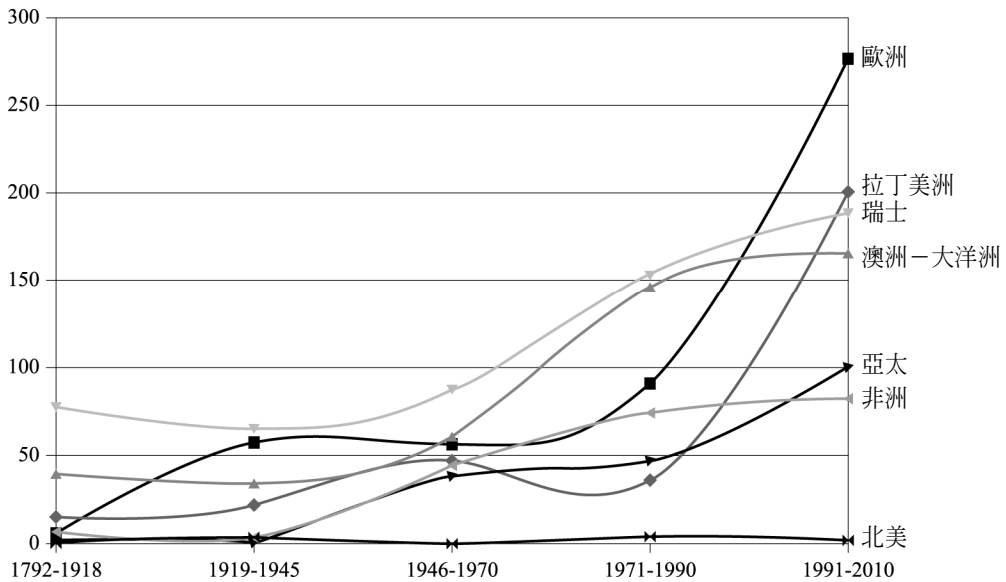
³ 根據 Cheneval 與 Ferrín (2016: 20, table 5)，39 次跟歐盟有關、306 次攸關其他議題，總共 345 次。比較 Setälä (1999: 333-34, table 3, fig. 1) 的 436 次 (1940-98)。

定 (mandatory, required) 必須交給百姓公投的事務，最後才是人民所推動的公投，當然，共同點是自從 1990 年代都有巨幅成長 (圖 3)。



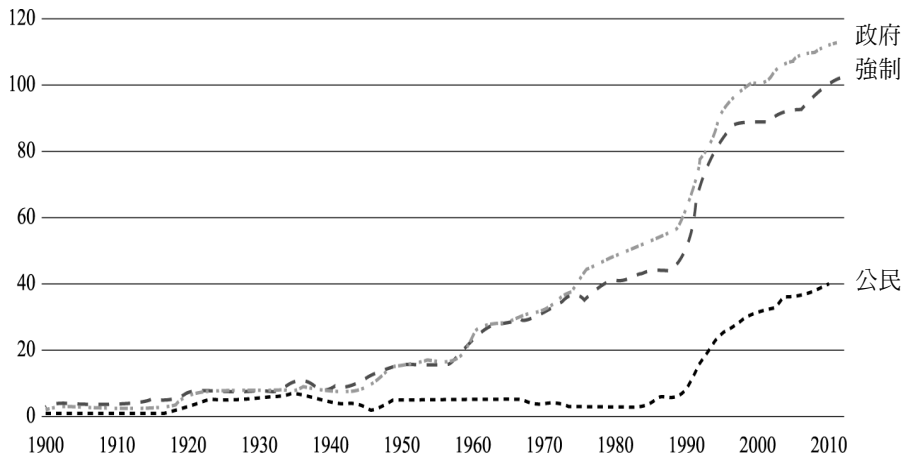
資料來源：Qvortrup (2014b: 247, fig. 9.1)。

圖 1：二十世紀以來的公投成長



資料來源：Serdült (2012)。

圖 2：各大洲的公民投票成長



資料來源：Solijonov (2016)。

圖 3：不同啓動者下的公投成長

歐洲聯盟 (European Union, EU) 的前身是歐洲經濟共同體⁴ (European Economic Community, EEC)，是在 1957 年經過『羅馬條約』 (*Treaty of Rome*) 成立的，當時，六個發起國家 (法國、西德、義大利、比利時、荷蘭、以及盧森堡) 是由國會批准、並未透過公投 (Beigbeder, 2011: para. 58)。由共同市場、歐洲共同體、到歐盟，由深化 (deepening) 到廣化 (enlargement)，成員國使用公投的頻率日益增加，主要是因為涉及部分主權讓渡 (共享)，茲事體大，各國政治人物不敢造次，另外也是擔心民選的官員不食人間煙火，希望能透過公民投票來改善所謂的「民主赤字」 (democratic deficit) (LeDuc, 2002: 70)。

自從 1972 年法國為了加入歐盟舉辦公投以來到 2016 年底，歐洲國家總共舉辦了 60 次⁵ 跟歐洲整合、或是歐盟相關的公投⁶ (附錄 1)，公投的議

⁴ 又稱為共同市場 (Common Market)。

⁵ 請比較 Beach (2018: 1, 3-7, table 1) 的 46 次、Bertoncini (2017: 4, table 1) 的 59 次、Cheneval 與 Ferrin (2016: 20, table 5) 的 39 次、Hobolt (2009: 4, 10, table 1-1) 的 43 次、Qvortrup (2016: 61-62, table 1) 的 43 次、Tilindyte (2016: 1) 的 54 次。除了觀察的年數，主要的差別在於並非所有的歐洲國家都是歐盟成員，有些也舉辦過跟歐盟相關的公投，Beach (2018: 1) 稱為「第三國的公投」 (third country referendum)；另外，Bertoncini (2017: 1, 9-10) 提及所謂

題包括加入或退出⁷、條約核准⁸、以及單一政策 (Mendez & Mendez, 2017: 10; Tilindyte, 2016: 4-5; Beach, 2018: 1)；如果是限於歐盟成員、不包含第三國 (未成功加入的國家)，也有 39 次 (Cheneval & Ferrin, 2016: 20, table 5)。

壹、公投作為直接民主

廣義的公投適用的課題包括三種層次：首先是一般立法、重大政策、或是協議條約，接著是修憲或是制憲，最後則是涉及領土、前途、或主權更易的公投⁹ (plebiscite)。一般性的公投又可以分為由政府推動的公投、以及由人民所推動的公投，前者包含修憲、以及立法，而後者則包含了我們所理解的複決 (ordinary optional referendum, facultative referendum)、以及創制¹⁰ (popular initiative, citizen's initiative) (圖 4)。

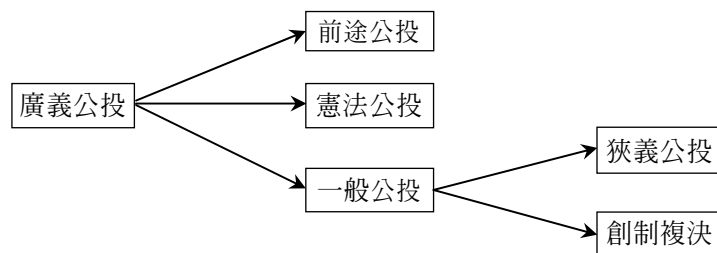


圖 4：公投的類別

的「第三類的公投」(referendum of the third type)，是指涉及國與國之間的協商。

⁶ 不含單純的國內修憲、或是政策立法的公投。

⁷ 譬如英國在 2016 年的脫離歐盟 (Brexit) 公投。

⁸ 包括『歐洲單一法案』(Single European Act)、『馬斯垂克條約』(Maastricht Treaty)、『阿姆斯特丹條約』(Treaty of Amsterdam)、『尼斯條約』(Treaty of Nice)、以及『里斯本條約』(Treaty of Lisbon)。歐盟會員國原本同意通過『歐盟憲法』(European Constitution)，卻因為法國、以及荷蘭的公投失敗而夭折，最後以『里斯本條約』亡羊補牢 (Drzewicki, 2008: 138)。

⁹ 這裡牽涉到自決 (self-determination)，其實就是以獨立公投 (independence referendum) 為主。

¹⁰ Setälä (1999: 328-29) 認為創制是法律的推動 (law promoting)，複決是法律的控制 (law controlling)，而複決又分為終止 (suspend) 國會已經通過卻尚未執行 (拒法公投 rejective referendum) 的法律、以及廢除 (repeal) 國會通過的法已經開始實施 (廢法公投 abrogative referendum) 的法律；參考 Tilindyte (2016: 3)。

公投制度可以溯自羅馬時代，拉丁字 *plebiscitum* 的意思就是老百姓 (*plebs*) 的旨意 (*scire*)，原本是用來表達住民的自決意識、以及解決國與國之間的領土紛爭。譬如在中世紀文藝復興時代，義大利城邦的統一是經過人民公投來決定的；挪威在 1905 年由瑞典分離出來，也是透過公投來定奪。從十六世紀起，歐洲國家開始使用公投來核准憲法、及政策；在第三波民主化過程，西班牙、及希臘等國也以公投來決定新憲的制定。

在西方民主國家當中，瑞士自從 1980 年以來，就舉辦了兩百多次全國性公投，直接民主彷彿已經成為其政治文化根深蒂固的一部份。相對之下，德國對於公投敬謝不敏，當然是對於戰前希特勒操弄公投的記憶猶新，包括公投退出國際聯盟 (1933)、以及將總理與總統職權合併 (1934)；最讓世人難忘的是「慕尼黑事件」，他以捷克境內日耳曼裔的意願為藉口，以公投的手段強行併吞蘇德台地區 (Sudetenland)。

美國的州、或是地方，每逢選舉就會順便舉辦公投，不過，對於全國性的公投卻一直是裹足不前，應該是擔心民粹風潮可能有礙理性對話¹¹。由日本的經驗來看，在過去十年來，地方上就舉辦了三百多回公投；然而，日本政治界對於公投的適用範圍，還是採取保留的態度，特別是對於全國性的公投，究竟是只限於修憲、還是可以擴及其他議題，仍然有相當激烈的辯論。

大體而言，公投的時機有幾種情況：首先，當行政部門無法透過國會來立法的時候，比如朝小野大、或國會立法怠惰，行政部門只好直接訴諸民意；有時候，選民碰到朝野政黨沆瀣一氣、不願意推動法案，那麼，公投就是約束政客的最佳利器；再來，面對重大國家內外議題，不管是否有爭議，政治人物不免會把燙手山芋交給老百姓來，又可以沽名釣譽；另外，則是把公投當作政治鬥爭的策略性工具，明明可以不用勞師動眾，卻是硬要舉辦公投，擺明了，就是用來馴服不太聽話的國會。不管如何，政治人

¹¹ 然而，對於盟邦，美國大致採取支持的態度，包括尼加拉瓜在 1978 年面對桑定游擊隊挑戰之際，建議蘇慕薩總統以公投決定去留；又如菲律賓在 1987 年舉辦憲法公投，美國也表示嘉許。

物可以把公投當作支持度的溫度計，萬一挫敗意味著選民的不信任投票（Butler & Ranney, 1978: 3）。

坦承而言，公投只是一種備而不用的輔助性制度，人民在必要的時候可以祭出來壓制政客，卻未必能取代代議式政治運作。Butler 與 Ranney（1978: 3-6）認為一般人對於公投有幾種錯誤的認知，包括會養成習慣、政治對決、用來推動激進變革、以及老百姓很喜歡公投；事實上，除了瑞士、義大利、以及美國（地方政治），公投並未像滾雪球一樣接踵而至，另外，贊成與反對票差距很小的情況不多，再者，公投的政策效果通常是傾向於保守，最後，公投的投票率通常低於一般選舉，顯示選民未必那麼熱衷直接民主¹²。

不過，還是有一些值得注意的地方。首先，由於公投的選項不是贊成、就是反對，未免強人所難。接著，雖然是黑白分明，公投無法表達雙邊各自的強度，難免扭曲民意走向。另外，既然公投只有投票一途，不像國會有尋求妥協、或是整合的空間，因此，如果真的要進行公投不可，事前的準備工作不能輕忽，包括兩邊的政黨如何說服自己的支持者、以及雙邊如何進行有意義的對話。以澳洲為例，爲了要將體制改爲共和國，正反兩邊至少花了十年的功夫做論述，最後才進行正式公投。另外，如果是一個多元族群的社會，少數族群對於多數暴力戒慎小心¹³，因此，必須用更多的心血說服對方，否則稍一不小心，公投反而成爲國家的亂源。

就公投制度的設計而言，大體可以由啓動機制（initiator, trigger）、以及過關門檻（quorum, threshold）兩個層面來看¹⁴。以光譜來安排，最嚴格的方式是限定由政府來啓動公投，譬如在內閣制之下，規定必須由國會過半議員支持。相對地，最寬鬆的是選民可以連署來發動（當然，還是有連署人數的差別）。如果是允許部分國會議員連署提案，譬如三分之一席次，意思就是願意開放給在野黨來發動公投。由於採行公投制度的國家多爲內

¹² Qvortrup（2016: 61-65）也討論的一些迷思（myth）。

¹³ 見 Cronin（1989: 90-99）的探討。

¹⁴ 其他還有一階段或是二階段、一機關或是二機關的考量。

閣制，而執政黨必須掌有國會半數才能組閣（不管是獨自組閣、還是聯合內閣），因此，所謂的由國會發動公投，實際上就是由政府來啟動（Bogdanor, 1978: 31-33）。

比較麻煩的是公投的門檻，包括投票率（quorum of participation）、以及得票率（quorum of approval），到底要求相對多數（plurality）、絕對多數（majority 過半）、特別多數（special majority）、甚至於某種雙重過半（double majority）？當我們說民主是多數決原則（majority rule）、而公投是傾聽人民的聲音之際，擔心萬一投票率過低、公投結果的代表性不夠，尤其是萬一贊成與反對的差距很小、強行公投的結果恐怕會造成社會的嚴重分歧¹⁵。這時候，到底人民的定義是甚麼？可以如何肆應？爲了避免少數人可以透過公投決定國家大政，也就是「假多數」，通常的作法有四種方式（Bogdanor, 1978）。

首先是贊成者的得票率必須超過特別多數，譬如立陶宛憲法第一條（獨立的民主共和國）的修正案，必須獲得投票者的 75% 支持（Wikipedia, 2018: Referendums in Lithuania）。愛爾蘭的 1922 年憲法規定，修憲必須有三分之二的投票者贊成、或是過半選民的支持，相當僵硬（Bogdanor, 1978: 78-79）。事實上，很少國家採取如此高標準，因爲如果是具高度爭議性的課題，政治人物應該會想辦法自行妥協解決，不會丟給老百姓去對決。

第二種是贊成者的人數還必須超過具有投票權者的固定百分比，也就是同時計算投票率、以及得票率。譬如丹麥一度修憲公投獲得 91.9% 支持，卻因爲投票率太低（48.9%），兩者相乘 44.5%，因爲沒有達公民數 45% 門檻而失敗¹⁶（Wikipedia, 2018: Danish Constitutional Referendum, 1939）。又如英國在 1979 年的蘇格蘭權力轉移公投，支持者 51.6%、投票率 63.7%，相乘爲 32.9%，未達 40% 的規定而無效（Wikipedia, 2018: Scottish Devolution

¹⁵ 譬如魁北克在 1995 年的獨立公投，贊成與反對票的百分比分別是 49.4%、以及 50.6%，投票率 93.5%（Wikipedia, 2018: Quebec Referendum, 1995）。又如愛爾蘭在 1995 年的離婚合法化修憲公投，贊成與反對票的百分比分別是 50.3%、以及 49.7%，投票率 62.2%（Wikipedia, 2018: Fifteenth Amendment of the Constitution of Ireland）。

¹⁶ 目前，丹麥的規定已經降低爲一般政策 30%、修憲案 40%。

Referendum, 1979)。其實，葡萄牙、克羅埃西亞、摩爾多瓦的門檻是 50%，形同刁難。

第三種是乾脆從投票率著手，規定必須超過固定百分比，譬如義大利在 1997 年舉辦公投，總共問了七題，雖然都獲得過半的投票者支持，卻因為投票率都只有 40%、未達 50% 鎩羽而歸 (Wikipedia, 2018: Italian Referendum, 1997)。同樣地，葡萄牙在戰後的三次公投也因投票率未達 50% 而失敗 (32%、48%、44%)，包括兩次墮胎合法案 (Wikipedia, 2018: Portuguese Abortion Referendum, 1998; Portuguese Abortion Referendum, 2007; Portuguese Regionalisation Referendum, 1998)。有同樣規定的國家包括拉脫維亞、立陶宛、馬其頓、斯洛伐克、以及波蘭，實質上就是把不投的人當作反對票計算。

第四種則是要求雙重絕對多數，譬如澳洲的修憲案除了必須獲得全國的過半投票者支持外，還必須在過半的省獲勝，也就是六個省中間至少有四省 (Wikipedia, 2018: Referendums in Australia)。瑞士、加拿大、以及美國的修憲也是相當複雜，大體是聯邦制國家，不希望人口較多的邦挾人口優勢修憲剝奪小邦的自主性¹⁷。

具體而言，民主國家在進行重大議案的公投之際，譬如修憲案、加入聯合國或是其他集體安全的組織，往往會要求必須符合雙重過半的條件。以瑞士為例，除了必須獲得過全國半的選民支持以外，還必須在過半的州贏得勝利。這種嚴格的程序，實質上是賦予少數族群否決的權利，也因此，爲了要說服少數族群支持公投案，多數族群一定要絞盡腦汁來從事公投案的設計，以表達整合的最大誠意。可見，公投不只可以提高公民的政治參與，還可以藉此來整合國內的分歧、或進行衝突的化解。

其實，公投門檻高低要看民主的自信、及社會分歧與否。以奧地利、愛爾蘭、法國、以及西班牙為例，憲政公投只要多數決即可；相對之下，中、東歐的新興民主國家顧慮比較多，對於公投門檻的規定也比較嚴苛，以免當政者把政治制度當作壓制對方的武器。北歐國家強調共識民主，對

¹⁷ Mendez 與 Mendez (2017: 15-18, table 1) 比較聯邦國家的直接民主，發現大體對於全國性的公投是保留的，因此，絕大多數在聯邦層級沒有人民推動的公投。

於內政公投小心翼翼，一旦舉辦公投，就表示國會運作出了問題；比利時、德國、及荷蘭對於公投敬謝不敏，也有內部和諧的考量。當然，法國把公投當作總統對付國會的戰術性武器，那是當年第五共和國制憲的妥協，又另當別論。

最後，究竟是公投是否要綁大選 (concurrent)？一般而言，民主國家往往會以公投來綁住大選，一方面是要提高公投的投票率，以增加政策法案的正當性，另一方面則是考慮降低成本，不要讓選民疲於奔命。我們如果考察美國的選舉，由聯邦到地方，往往多種選舉同時進行，包括總統、參議員、眾議員、州長、州議員、以及五花八門的地方選舉，更不用說由各選區自行推動的公投案，選票林林總總。有些州政府爲了選民，還事先挨家挨戶發放模擬選票，到了投票日，只要一樣畫葫蘆就好；如果要真的要一分開階段來領票，工程浩大，根本不可能在一天之內完成選舉，更不用說加掛的公投。話又說回來，如果政府在發動公投之際，刻意將兩種投票掛勾在一起，難免有強迫中獎的味道；相對地，如果是明明可以同步舉行卻刻意脫鉤，就有可能是想要劃清界線，提前、或是延後公投的時程 (Bogdanor, 1978: 57-58)。

貳、歐洲國家的公投

歐洲理事會¹⁸ (Council of Europe, CoE) 的威尼斯委員會 (Venice Commission¹⁹) 在 2001 年通過一份『全國性憲政公投指導原則』 (*Guidelines for Constitutional Referendums at National Level*)，向會員國提出建言 (opinion)、及實踐準則 (code of good practice) (2001, 2005a, 2007)²⁰。威

¹⁸ 歐洲理事會是一個國際組織，成立於在 1949 年，主要是以國際規約的方式關心成員國的人權保障，目前有 47 個會員國；另一個歐洲國家組織是歐洲安全暨合作組織 (Organization for Security and Cooperation in Europe, OSCE)，規模稍大，會員國有 57 個。

¹⁹ 正式名稱是 European Commission for Democracy through Law。

²⁰ 另外，歐洲理事會的議會 (Parliamentary Assembly, CoE) (*Referendums: Towards Good Practices in Europe*) 也在 2005 年建議。

尼斯委員會（Venice Commission, 2005b）根據會員國所呈報的公投相關法規，彙整了一份報告²¹，我們據之勾勒出歐洲國家的公投如下（參見附錄 2）：

1. 法律基礎²²：除了比利時、荷蘭、挪威、及賽浦路斯，絕大多數的歐洲國家憲法都有規範到全國性的公投²³。比利時儘管在 1950 年舉辦過一次諮詢性公投，憲法並未規範公投、也沒有相關法規，基本上是否定公投的正當性；荷蘭雖然在 2002-2004 年有一個暫行的『公投總法』（*General Law on Referendums*），並未真正使用過，目前只有在 2005 年針對『歐盟憲法』（*European Constitution*）舉辦過一次諮詢性公投，此外，國會已經表達反對公投入憲；挪威憲法並未規範公投，不過，在 1974、1979 年透過國會特別立法舉辦加入歐洲經濟共同體、及歐盟公投；賽浦路斯的公投機制是透過立法，而且只用過一次（paras. 14-18）。整體來看，歐洲國家的公投絕大多數是以憲法來規範，換句話說，要是憲法沒有相關條款，基本上公投是特例；當然，憲法未必會規範到所有形式的公投，譬如馬爾他憲法只提到憲法的公投；另外，除了憲法上的規定，一些國家會另外訂定施行細則、或是透過特別立法（paras. 19-21）。
2. 公投啟動²⁴：公投的啟動方式分為強制性、政府啟動、以及人民推動。首先，強制性的公投是通常是指在修憲的過程，必須自動交給人民來公投，不過寬嚴不一，譬如奧地利及西班牙規定，通盤修憲才要公投，愛爾蘭、及瑞士規定任何修憲都要公投，而愛沙尼亞、拉脫維亞、及立陶宛規定某些條款的修訂必須經過公投；有些國家的公投必須先經過一些預備程序，譬如法國規定修憲必須先由國會啟動，而丹麥則要求修憲公投必須與大選同步舉行（paras. 23-25）。第二種是由行政部門、或是國會所啟動的公投，不少國家的憲法規定

²¹ 詳細的資料見 Venice Commission（2005c）。

²² 請參考 Qvortrup（2014a: 44, 46-48, table 2.2）。

²³ 根據 Cheneval 與 Ferrín（2016: 19, table 4），歐盟有 24 個國家以憲法規範公投（75%），24 個國家使用法律規範非強制性公投（86%）、16 個國家使用法律規範強制性公投（57%）。

²⁴ 請參考 Bogdanor（1978: 30-33）。

只有國會才能啓動公投（譬如愛沙尼亞、拉脫維亞、芬蘭），一些是必須雙方達成某種共識（譬如法國、葡萄牙、愛爾蘭），也有雙方可以各自啓動者（譬如亞塞拜然、喬治亞），極少數國家是行政部門才可以啓動（譬如土耳其）（paras. 27-38）。除了瑞士，相對上比較少的是由人民來推動的公投，包含複決以及創制，不過，有的國家是有複決、卻沒有創制（譬如匈牙利），而有的國家雖然有創制、並沒有複決（譬如克羅埃西亞、喬治亞）（paras. 39-47）。

3. 公投項目：最常見的公投是爲了修憲，而且不少國家是強制公投，不過，有幾個國家排除修憲公投（譬如比利時、希臘、盧森堡、葡萄牙），有些國家則在行政部門、或國會的啓動下可以進行修憲公投（譬如法國、土耳其、愛沙尼亞、立陶宛），而瑞士的人民推動修憲公投司空見慣（paras. 48-52）。第二種是立法公投，比較常見的是複決，創制在相對上則比較少見（paras. 53-55）。第三種公投是用來核准條約，包括加入超國家共同體（譬如歐盟）、國際組織、或是與其他國家的分合（paras. 56-60）。值得一提的是，除了法國正面列舉可以公投的項目，一般國家採取負面排除公投的事項，譬如預算跟財稅（丹麥）、大赦跟特赦（義大利）、限制基本人權（阿爾巴尼亞）、領土變更（阿爾巴尼亞）、立法權及司法權（保加利亞）、公務員及歸化（丹麥）等（paras. 61-63）。
4. 宣傳造勢及經費：主要在於規範公投的資訊可以送到選民手裡、正反兩面可以在公共媒體有公平的宣揚時間、以及公家是否可以補助，基本上強調的是客觀、公正、以及中立；比較特別的是俄羅斯、及葡萄牙禁止官員介入宣傳造勢，愛爾蘭及馬爾他規定公家補助款可以用在資訊提供、不可以用在造勢活動，另外，並沒有一個國家禁止蒐集公投連署書的人獲得報酬（paras. 85-105）。
5. 過關門檻²⁵：大多數的國家沒有門檻的規定，如果有的話，可以分爲

²⁵ 請參考 Qvortrup (2005: 164-74, appendix c)。

投票率²⁶、以及得票率²⁷；通常，重大議題會要求比較高的門檻，譬如拉脫維亞的修憲案要求過半選民的支持，立陶宛的一般修憲案要求過半選民、攸關主權的議題甚至於要求 75% 選民同意，克羅埃西亞與他國結合（association）的公投必須獲得過半選民支持，有些國家會同時要求投票率、及得票率，譬如立陶宛的強制公投案要求 50% 投票率、及至少能獲得三分之一的選票（paras. 109-15）。

6. 公投效力：大多數國家的公投是有法律效力的（binding），不過，也有幾個國家會另外舉辦諮詢性²⁸（advisory, consultative, nonbinding）公投，譬如西班牙及奧地利修憲公投具有效力、而其他性質的公投則只有參考用，至於比利時、芬蘭、荷蘭、以及挪威只有諮詢性公投（paras. 116-22）。針對複決的效力，有些國家進一步將複決區分為確認式公投（suspensive referendum）、以及否決式公投（abrogative, resolutive referendum），前者是指經過公投才可以實施，後者是指被選民投票封殺、或在法定期限未能獲得選民確認（paras. 123-26）。如果公投的文字是原則性的，國會必須在公投後據通過法規、不能違背旨意；另外，各國對於公投結果的執行也有期限（paras. 127-30）。
7. 否決公投：國會是否可以否決人民所做的決定？也就是說，國會是否可以未經過另一次公投就加以翻案、或是不理會公投的否決而逕自執行？目前各國的作法南轅北轍，有些國家採取所謂的「平行程序」（parallelism of procedures）、允許立即舉辦公投修訂早先的公投（譬如義大利、瑞士、馬爾他），多半則規定在一段時間以後才可以舉辦（譬如波蘭、西班牙、瑞典）；針對立法的否決式公投，有些國家的國會在理論上可以反否決（譬如義大利、馬爾他），但政治代價

²⁶ 譬如保加利亞、克羅埃西亞、義大利、馬爾他、立陶宛、俄羅斯、馬其頓要求過半的投票率（Venice Commission, 2005b: para. 112）。義大利有 18 次公投因為投票率為過半而無效、立陶宛有兩次、馬其頓一次（para. 162）。

²⁷ 譬如匈牙利要求選民的四分之一，阿爾巴尼亞、及立陶宛三分之一，丹麥的修憲公投要求 40%（Venice Commission, 2005b: para. 113）。

²⁸ 也就是把公投當作特定議題的通盤民意調查（Butler & Ranney, 1978: 1）。

比較高；至於諮詢性公投，原則上沒有否定民意的問題（譬如比利時、芬蘭、挪威）（para. 131-36）。

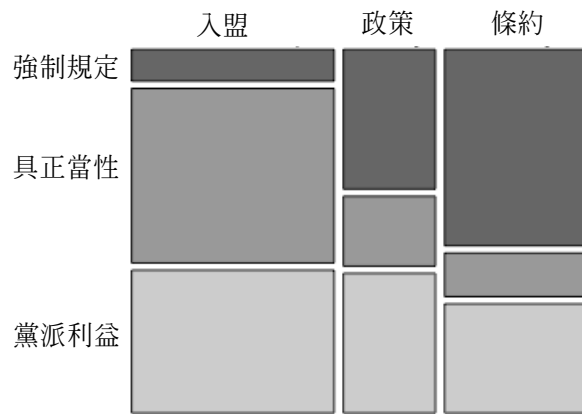
8. 司法審查：公投可能涉及的司法課題包括事前審議、程序正義、以及事後申訴。許多國家會透過司法來審議是否舉辦公投，規定公投不能違憲、或是違法（譬如匈牙利、俄羅斯），有些國家關心的是程序正義（譬如奧地利、法國、愛爾蘭）、甚至於可以宣判公投無效，有些則牽涉到公投文字的解釋、特別是一般性的原則；端賴議題不同，負責審理的單位可能是選舉委員會、一般法院、行政法院、最高行政法院、或是憲政法庭（para. 146-53）。
9. 公投經驗：大多數的國家很少舉辦公投，最極端的是從來沒有公投過（阿爾巴尼亞、安道爾、保加利亞、克羅埃西亞、俄羅斯），幾個國家只有舉辦過 1 次（亞美尼亞、亞塞拜然、比利時、賽浦路斯、捷克共和國、愛沙尼亞、馬爾他、西班牙），也有 2 次的（奧地利、芬蘭、挪威、波蘭、葡萄牙、馬其頓、土耳其），拉脫維亞 3 次，匈牙利 4 次，瑞典、立陶宛、及希臘 6 次，法國 9 次；瑞士是特例，自從 1848 年以來已經針對 500 多種議題進行公投，義大利 54 次（自從 1948 年），愛爾蘭 28 次（自從 1937 年），丹麥 14 次（para. 157-60）。

參、如何解釋歐盟國家的公投

就政治學而言，有關於直接民主與歐洲整合的研究，基本上是放在歐洲整合的文獻裡頭，前者屬於政治哲學、以及政治制度（比較政治學）的範疇，而後者涉及國際關係，特別是內政與外交之間的互動。公投可以根據目的或動機分為強制規定（通常是透過憲法）、尋求選民支持以提高正當性、及出於黨派利益算計（Mendez & Mendez, 2017: 19-31; Tilindyte, 2016: 4-5; Beach, 2018: 8）。就實證上而言，Mendez 與 Mendez（2017: 34, fig. 3）以 3×3 進行交叉分析²⁹，最大宗是各國為了加入歐盟而取得人民的確認，

²⁹ 請比較 Cheneval 與 Ferrin（2016: 21, table 7）的 2×2 交叉分析，也就是入盟與條約 / 政

第二大類是政府操作入盟議題，接下來則是歐盟條約的核准；我們可以看到，不管是入盟、條約、還是政策，政府都有可能因為政治考量而舉辦公投（圖 5）。



資料來源：Mendez 與 Mendez (2017: 34, fig. 3)。

圖 5：歐盟公投的分類

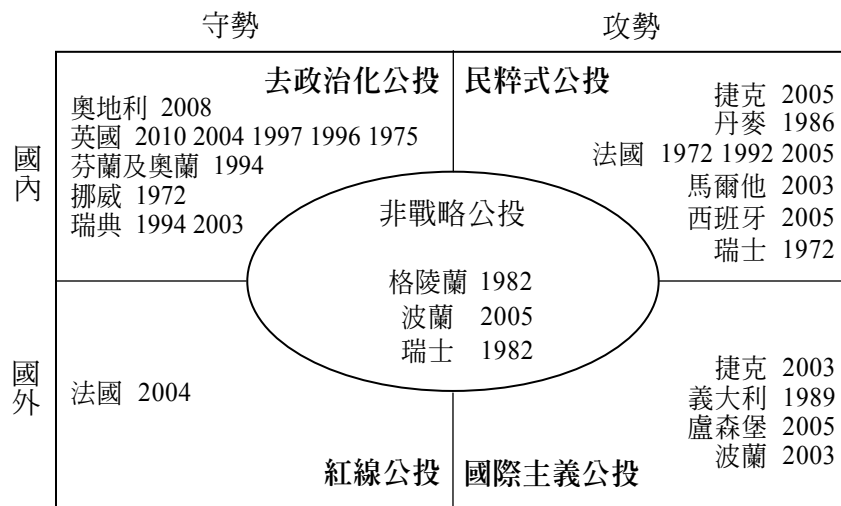
Oppermann (2011: 1-2) 特別找出 28 個政府誓言、或是已經舉辦的案例，包括加入歐盟 (10)、條約核准 (7)、以及其他特定議題 (11)。照說，除了法規強制規定的公投事項，特別是牽涉到主權轉移 (加入歐盟、簽署條約)，或是順應人民的創制及複決要求，既然歐盟國家的政治人物可以有透過選舉而來的代議政治場域，為何他們往往也會積極推動公投？換句話說，在很多情況下，各國政府原本並沒有必要舉辦公投，何必大費周章、勞民傷財？

Beach (2018: 8-10) 認為，政府之所以會透過公投向人民請益，大致上可以歸納出於規範性、以及戰術性考量。就規範上而言，政府對內很可能是出於滿足人民想要有發言權的期待，也就是頭已經洗了、不剃不行了 (path dependent)，而公投只是不傷大雅的順水人情；對外來說，因為其他

策之於強制規定與非強制規定，看來分布的差異就沒有那麼明顯。又，Setälä (1999: 329-31, tables 1, 2) 也有稍微不同的 3×3 分法。

成員也都透過公投來取得正當性，在示範效果下，菁英認為舉辦公投是天經地義的事，特別是針對『歐盟憲法』(European Constitution)的「憲法時刻」(constitutional moment)，頗有感時髦的味道。就戰術上來說，政府對內可以透過公投強化選民的支持、製造對手的分裂，另一方面，如果遇上棘手的議題，可以藉著公投轉移焦點、避免選民在大選處罰自己，同時也化解黨內的分歧；對外來說，公投是對外談判的工具，反對的聲浪越大、討價還價越有空間，當然，前提是不能假戲真做。

Oppermann (2011: 4-6) 運用 Putnam (1988) 「二階競局」(two-level game)，嘗試理解政客為何、以及何時會選擇採取公投。具體而言，各國政府必須同時面對國內、以及國外兩個競局，考量兩者可能提供的誘因、以及豎立的侷限，盤算如何肆應調適；就戰術來看，政客可以採取守勢，也就是擊退挑戰、將潛在的政治損失降到最低、至少不要破壞現狀，當然，如果情勢許可，也可以進行攻勢，透過公投來獲取政治利益、或者至少改善現況 (圖 6)。



資料來源：Oppermann (2011: 6, 11)。

圖 6：政府推動公投的動機

經過交叉分類，Oppermann (2011: 6-8) 歸納出政府推動公投的四種動機：去政治化公投 (de-politicising referendum) 的基本考量是把公投當作擋火牆、把歐盟相關議題跟大選脫鉤，避免爭議延燒到國內的政治場域，一方面防止反對黨大做文章、另一方面降低黨內可能的矛盾；民粹式公投³⁰ (plebiscitary referendum) 是指政府透過歐盟議題的公投進行動員民意支持，一方面強化自己的統治正當性、另一方面削弱反對黨的實力，要求朝野政黨同仇敵愾、否則就是讓選民在大選加以教訓；國際主義公投 (internationalist referendum) 是指政府發動公投的用意是為了要深化歐盟的整合，也就是說，用公投來表達推動整合的決心、甚至於帶動其他國家跟進；紅線公投 (re-line referendum) 則是競局理論的自縛策略 (tying hands)，透過公投來強化國際談判的否決實力，也就是把民意當作籌碼；最後還有一種非戰略公投 (non-strategic referendum)，是指政府照規定並沒有一定要辦公投，卻又不得不辦。他特別指出，內政與外交並非相互排斥，而攻勢與守勢也可以交叉使用 (pp. 6, 8)。

到目前為止，我們所看到的是對於公投出現模式 (pattern) 的歸納，儘管可以看到一些描述性 (descriptive) 的規律性 (regularity)，畢竟只能算是初步的探測 (probe)。就研究的課題而言，如果合理的解釋 (explanation) 要能獲得接受，接下來就要著手實證的 (empirical) 分析，如此，才有可能提供預測 (prediction)，進一步從事規範性的 (normative) 針砭、或建議 (prescription)。

我們整理 Hobolt (2006, 2009)、Qvortrup (2013, 2014a)、Beach (2018)、Aguiar-Conraria 與 Magalhães (2010)、以及 Uleri (1996) 的理論探索及實證研究，勾勒了一個公民投票的概念架構 (圖 7)。如果說公民投票是為了促進歐洲整合，而公投在程序上、以及實質上有助於民主政治的落實，那

³⁰ plebiscitary democracy 在國內常見的譯法是「公民投票式民主」，是指政客利用公投說服選民支持威權統治者，特別是希特勒，帶有強烈的負面弦外之音 (Uleri, 1996: 4)。要是 plebiscitary referendum 東施效顰譯為「公投式公投」，除了是冗詞贅字、更是不能表達原意。Qvortrup (2005: 85-88) 把政府所啟動的公投稱為 plebiscite，通常是政府立法受制於國會而直接訴諸人民。

麼，就獨立變數而言，我們可以分別從人民的要求、以及政府的供給兩個層面來看：

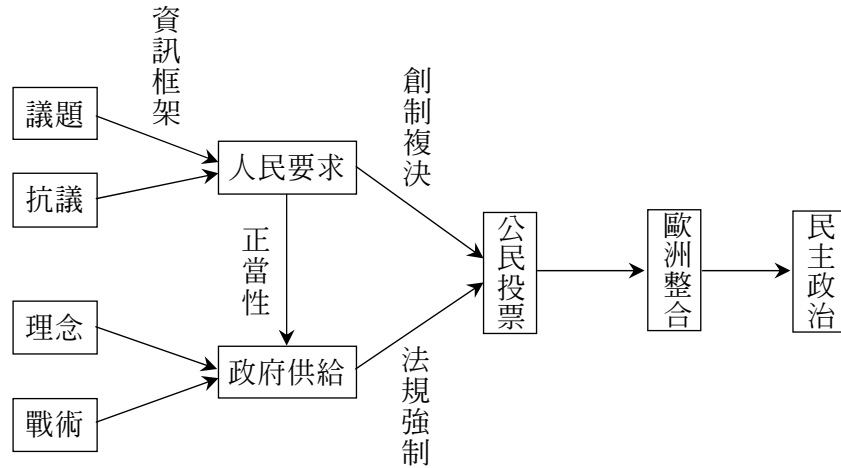


圖 7：公民投票的概念架構

首先，對各國的人民來說，不管要不要公投、還是會不會去投票、是否贊成整合，就第一階（first order）來看，主要是決定於經過理性考量議題後所呈現的立場偏好，也就是究竟選民是否針對公投的題目在回答、還是情緒性反應對於政府的反彈（Beach, 2018: 14-15）。至於第二階（second order）而言，選民的投票行為並非直接表示對公投議題的態度，而是間接反應對於政府表現的評價，如果他們滿意政府的表現，就會接受執政黨所提供相關歐盟整合的資訊，換句話說，在政績強化政黨認同的情況下，政府比較可以透過資訊的框架（framing）來動員支持者，議題的思考與偏好就相對上被淡化了；相對地，如果百姓不滿意政府的整體表現，公投恰好提供選民表達憤怒跟抗議、甚至於處罰當權者的機會，公投議題很可能被掃到颱風尾。

對政治菁英來說、特別是各國政府，一方面可以透過公投推動歐盟整合的理念，另一方面，執政黨也可以把公投當作戰術工具；對內而言，政府可以藉機處理茶壺內的風暴（包括黨內、聯合內閣的伙伴）、或修理反對黨，對外來說，公投可以拿來當對外談判討價還價的籌碼。另外，這裡還

有三個中介變數：首先是制度上的脈絡，法規如果強制相關議題必須提交公民投票，除了政府主動推動理念、或是策略性運用，選民、及反對黨都有否決的機會；再來，公民可以拿創制、複決權來制衡菁英的壟斷；最後，菁英所提供的資訊是選民必須面對的環境。

Aguiar-Conraria 與 Magalhães (2010) 以迴歸分析公投的投票率，發現除了強制投票有相當顯著的影響例外，投票率門檻的規定會降低選民的投票意願，相對地，得票率的門檻並沒有顯著的影響；接著，當競爭的程度越低時，選民的投票意願會降低，相反地，當競爭的程度越激烈的情況，就能帶動選民前往投票的意願；再來，教育程度越高的國家，人民參與公投的意願越高；另外，選民的選民疲乏 (voter fatigue) 與公投意願成反比，也就是說，距離上回大選的時間越長，選民越有前往公投的新鮮感；最後，公投綁大選並未必能提高選民的意願。

Qvortrup (2013) 採取迴歸分析，發現政府之所以推動公投，主要是出於政治上的權宜考量，也就是政黨政治的戰術性算計，包括選舉的競爭性、以及是否能提升選民的支持度，而非為了對人民所承諾的理念；至於選民對於公投的支持，基本上還是決定於本身對於歐洲整合的態度、以及認同政府的歐盟政策立場，而非出於對於政府的表現滿意與否。Qvortrup (2014a: 51-53) 次年的研究發現，除了是否有公投的相關法規與創制複決有顯著的關連，社會結構因素 (宗教、族群、人口) 無法解釋各種公投的出現。

Schuck 與 de Vreese (2015) 發現，支持公投的通常是不滿政黨政治者。Hobolt (2009: chap. 9) 發現選民或許不會針對特定的歐盟議題投票 (issue voting)，他們在公投還是會反應自己對歐盟整合的一般性看法。此外，儘管政府在選舉造勢過程所塑造的議題框架也許有循循善誘、或是推波助瀾的效果，然而，未必能直接左右選民的投票行為³¹；整體來看，選民並不是政客想像中的那麼人云亦云、盲目無知、沒有水準 (voter competence)、或是不懂政治 (political sophisticate)，而是具有能力根據自己的偏好、針

³¹ 參考 Beach (2018: 10-14)、以及 LeDuc (2000) 對於競選活動效果 (campaign effect) 的討論。

對議題做理性的決策，也就是說，成員的國民對歐盟的好感度（附錄 3）對於公投有正面影響。我們如果就傳統投票行為的理論來看，歐洲選民對於歐盟公投的主要依據是議題投票、而非政黨認同。

肆、規範性的討論

原本，歐盟國家採取公投的用意，除了歷史傳統，相當程度是想透過直接民主來改善公民的政治參與，以提高政府參與歐盟的正當性；不過，經過將近 50 年來的實際運作，不少人從中發現一些缺憾，甚至於認為與民主的理念相背離而主張廢除公投³²。Cheneval 與 Ferrín (2016: 8-13) 將這些批判歸納為六大項，包括公民無力理解公投議題、公投只適合小國寡民、利益團體的影響力較大、公投會促成表達型投票 (expressive voting) 及走向民粹主義 (populism)、公投違反民主課責 (accountability) 的原則、以及會製造從眾行為 (conformity)、不利少數族群權利的保障，他分析如下：

1. 公民能力³³：議者指出公投最大的缺點是公民缺乏投票所必須的資訊、或是專業能力，無法針對公投的題目做出理性的思考而投票，相對之下，代議士往往比一般老百姓見聞廣博 (better informed)，因此主張應該把決策的工作授權給他們就好。Cheneval 與 Ferrín (2016: 8-9) 認為，議員是不是真的懂得比較多，值得商榷，畢竟，術業有專攻，更何況在現實生活，選民說不定比政治人物更瞭解需要決策的是物，更不用說聞道有先後，而公投的競選運動就是重要的資訊來源；事實上，在一般選人的選舉，憑什麼假設選民就有能力對於候選人瞭解更多？同樣地，我們又如何確保議員不會隱匿立法的相關資訊？總之，公投是多一道控制的機制，讓老百姓可以知道政客的決策是否私心自用。

³² 有關於支持、或反對公投的看法，見 Butler 與 Ranney (1978: 11-21)、Norton (1982: 216-26)、O'Hara (2006: 31-36)、Feld (2003: 3-13)、Mendez 等人 (2014: 7-14)、及 Cronin (1989: chap. 8)。

³³ 參考 Cronin (1989: chap. 4) 的討論。

2. 國家大小：傳統的觀點是直接民主適用於幅員較小的地方，要是國家的人口超過相當的程度，就只好以多數決取代共識民主（consensus democracy）、比較難以維持和諧的體制，民主的品質無形中就會降低。Cheneval 與 Ferrín（2016: 9-10）嗤之以鼻，因為這樣的說法與其說反對直接民主，倒不如說人口太多根本不利民主跟民主化，那是與事實不符；誠然，當人口越多的時候，每張選票的權重就會下降、而決策與資訊的成本卻會相對提高，然而，公投至少可以增加對政客的控制，相對地，代議政治雖然可以降低成本，付出的代價是放棄對代議士立法的制衡機制；事實上，美國舉辦公投最頻繁的是加州，人口 4,000 萬、選民 2,300 萬，是瑞士的十倍，而美國、以及德國沒有全國性公投，是對於公投是否有損聯邦制國家的主權有所疑慮。
3. 利益團體：究竟財力雄厚的利益團體，在公投是否會比一般選民發揮不成比例的影響力？Cheneval 與 Ferrín（2016: 11）指出，實證的結果並不支持這樣的斷言，事實上，美國不少地方採取直接民主，出發點就是要抑制利益團體左右議會；他特別引用國際透明組織（Transparency International）的報告為例，在歐盟總部的布魯塞爾有 15,000~30,000 人從事遊說工作，每年的開銷高達 10 億馬克，其中三分之二是企業界的代言人，因此，如果能有公投機制，利益團體必須把心力打散到 28 個歐盟成員國、成本勢必提高，那麼，選民至少可以運用公投來降低利益團體的壓力。
4. 表達型投票、民粹主義：表達型投票是相對於傳統的議題投票，意思是說，選民會藉著選舉的機會表達自己的一些立場，從負面來看就是借題發揮、沒有針對公投的議題來投票；問題是，如果能趁著公投的機會動員選民關心一些公共課題，特別是媒體的品質能共襄盛舉的條件下，有助於大眾學習如何討論跟對話；其實，儘管或許會稍微有一點情緒化的動員，並不是什麼壞事情，更何況在一般選舉所期待的議題投票，也未必完全沒有情緒波動；至若於民粹主義，從波蘭、匈牙利、及法國的經驗來看，代議式民主反而比較容易橫

掃整個民主體系，相對地，即使瑞士常用公投，看不出有民粹的傾向 (Cheneval & Ferrín, 2016: 11)。

5. 民主課責：反對公投的人認為，因為是選民自己做決定，一旦出事，沒有人可以為錯的決策負責。Cheneval 與 Ferrín (2016: 12) 則相當不以為然，看不出公民為自己的決定負責有什麼不對的地方？他認為，直接民主可以比代議民主更能鼓勵選民的負責、更能掌控投票結果的執行，此外，每個選民多少會隸屬不同的團體（至少是國家的國民），彼此會有某種程度的相互約束，更何況，即使在代議民主之下，選民對於政治人物會有多少約束，畢竟這是民主政治的最大瑕疵，並不是間接民主獨有的缺陷。
6. 從眾行爲：Cheneval 與 Ferrín (2016: 12-13) 坦承，儘管歐盟國家對於少數群體、或是少數族群的權利保障已經有長足的進步，然而，仍然免不了面對社會上多數人的另眼相待，只不過，這樣的際遇跟直接民主、或是間接民主無關，不能用來反對公投，關鍵還是在於立法。

伍、實務上的建議：全歐的同步公投？

Cheneval (2016: 2-3) 認為在實務上，公投還有一些改進的空間，包括：(一)有些國家只有政府才能啟動公投，應該讓人民也可要求公投；(二)公投的結果必須有效力、不能對政府只有諮詢性質；(三)有關於『歐盟憲法』，並非所有國家的公民可以透過公投表達看法³⁴，造成形式上的不公平；(四)因為『歐盟憲法』要求所有國家同意才有效，由於並非在同一天舉辦公投，只要有一個國家反對，隨後舉辦的公投形同無效，造成這些國家的公民實

³⁴ 『歐盟憲法』的用意是整合現有的歐盟條約，經過當時 25 個國家的代表在 2004 年簽署，後來獲得 18 國家核准，絕大多數的國家只要國會同意就好，包括立陶宛、匈牙利、斯洛維尼亞、義大利、奧地利等等，英國率先表示要公投，丹麥、法國、愛爾蘭、盧森堡、荷蘭、西班牙、以及葡萄牙跟進 (Wikipedia, 2018: Treaty establishing a Constitution for Europe)。

質上的不公平³⁵；(五)有些國家的對於全國性公投並不熟悉，當政府啓動歐盟議題公投時，他們很有可能是針對政績、或是政府的不滿在投票。

議者認為，爲了要提高歐盟的正當性，應該要有超國家 (transnational) 層級的公投 (Cheneval & Ferrín, 2016: 18)。Mendez 與 Mendez (2017: 68-73) 特別指出幾種議題，包括條約、條約修訂、以及法案。癥結在於究竟歐盟是一個國際組織、聯邦、還是邦聯 (Hobolt, 2009: 248)？即使是一個聯邦國家，爲何絕大多數的聯邦國家對於全國性公投相當保留？值得深思。

³⁵ 包括西班牙、以及盧森堡過公投，不過，卻被法國、及荷蘭的公民投票否決，原本計畫公投的幾國國家只好取消，包括捷克、丹麥、愛爾蘭、波蘭、葡萄牙、以及英國 (Wikipedia, 2018: Treaty Establishing a Constitution for Europe)。

附錄 1 歐洲國家整合的公投

1972~2016.4

Year	Country	Object	Category	Type	Turnout (%)	Yes (%)
1972	France	Enlargement of EEC	I	NR and NB	60	68.3
1972	Ireland	EEC membership	M	R and B	71	83.1
1972	Norway	EEC membership	M	NR and NB	79	46.5
1972	Denmark	EEC membership	M	R and B	90	63.3
1972	Switzerland	EEC-EFTA Treaty	T	R and B	52	72.5
1975	United Kingdom	EEC membership	M	NR and NB	64	67.2
1986	Denmark	Single European Act	T	R and B	75	56.2
1987	Ireland	Single European Act	T	R and B	44	69.9
1989	Italy	Mandate for MEPs	I	NR and NB	85	88.1
1992	Denmark	Maastricht Treaty	T	R and B	83	49.3
1992	Ireland	Maastricht Treaty	T	R and B	57	68.7
1992	France	Maastricht Treaty	T	NR and B	70	51.1
1992	Switzerland	EEA accession	M	R and B	78	49.7
1992	Liechtenstein	EEA accession	M	NR and B	87	55.8
1993	Denmark	Maastricht Treaty	T	NR and NB	87	56.8
1994	Austria	EU membership	M	R and B	82	66.6
1994	Finland	EU membership	M	NR and NB	70	56.9
1994	Sweden	EU membership	M	NR and NB	83	52.3
1994	Norway	EU membership	M	NR and NB	89	47.8
1995	Liechtenstein	EEA accession	M	NR and B	82	55.9
1997	Switzerland	EU candidature	M	NR and B	35	25.9
1998	Ireland	Amsterdam Treaty	T	R and B	56	61.7
1998	Denmark	Amsterdam Treaty	T	R and B	76	55.1
2000	Switzerland	Bilateral agreements	T	NR and B	48	67.2
2000	Denmark	Single currency	I	NR and B	88	46.9
2001	Switzerland	EU candidature	M	NR and B	55	23.2
2001	Ireland	Nice Treaty	T	R and B	35	46.1
2002	Ireland	Nice Treaty	T	R and B	49	62.9
2003	Malta	EU membership	M	NR and NB	91	53.6
2003	Slovenia	EU membership	M	R and B	60	89.6
2003	Hungary	EU membership	M	R and B	46	83.7
2003	Lithuania	EU membership	M	R and B	63	91.1
2003	Slovakia	EU membership	M	R and B	52	92.5
2003	Poland	EU membership	M	R and B	59	77.5
2003	Czech Republic	EU membership	M	R and B	55	77.3
2003	Estonia	EU membership	M	R and B	64	66.8
2003	Sweden	Single currency	I	NR and NB	83	42.0
2003	Latvia	EU membership	M	R and B	73	67.0
2003	Romania	EU membership	M	R and B	56	89.7
2005	Spain	Constitutional Treaty	T	NR and NB	42	76.7
2005	France	Constitutional Treaty	T	NR and NB	69	45.3
2005	The Netherlands	Constitutional Treaty	T	NR and NB	63	38.2
2005	Switzerland	Schengen Agreement	I	NR and B	56	54.6
2005	Luxembourg	Constitutional Treaty	T	NR and NB	89	56.5
2008	Ireland	Lisbon Treaty	T	R and B	53	46.6
2009	Ireland	Lisbon Treaty	T	R and B	59	67.1
2009	Switzerland	Free movement of persons	I	R and B	52	59.6
2012	Croatia	EU membership	M	R and B	43	66.7
2012	Ireland	European Fiscal Compact	I	R and B	50	60.3
2014	Denmark	Unified Patent Court	I	R and B	54	62.6
2014	Switzerland	Free movement of persons	I	NR and B	56	50.3
2015	Greece	Bailout referendum	I	NR and NB	59	38.7
2015	Denmark	Opt-out (Justice & home affairs)	I	R and B	72	46.9
2016	The Netherlands	EU-Ukraine Association Agreement	I	NR and NB	32	38.2

資料來源：Tilindyte (2016: 5)，包含 23 個歐盟國家、以及 3 個非歐盟國家（挪威、瑞士、以及列支敦士登）。請比較 Beach (2018: 3-7, table 1) 不包含第三國公投。

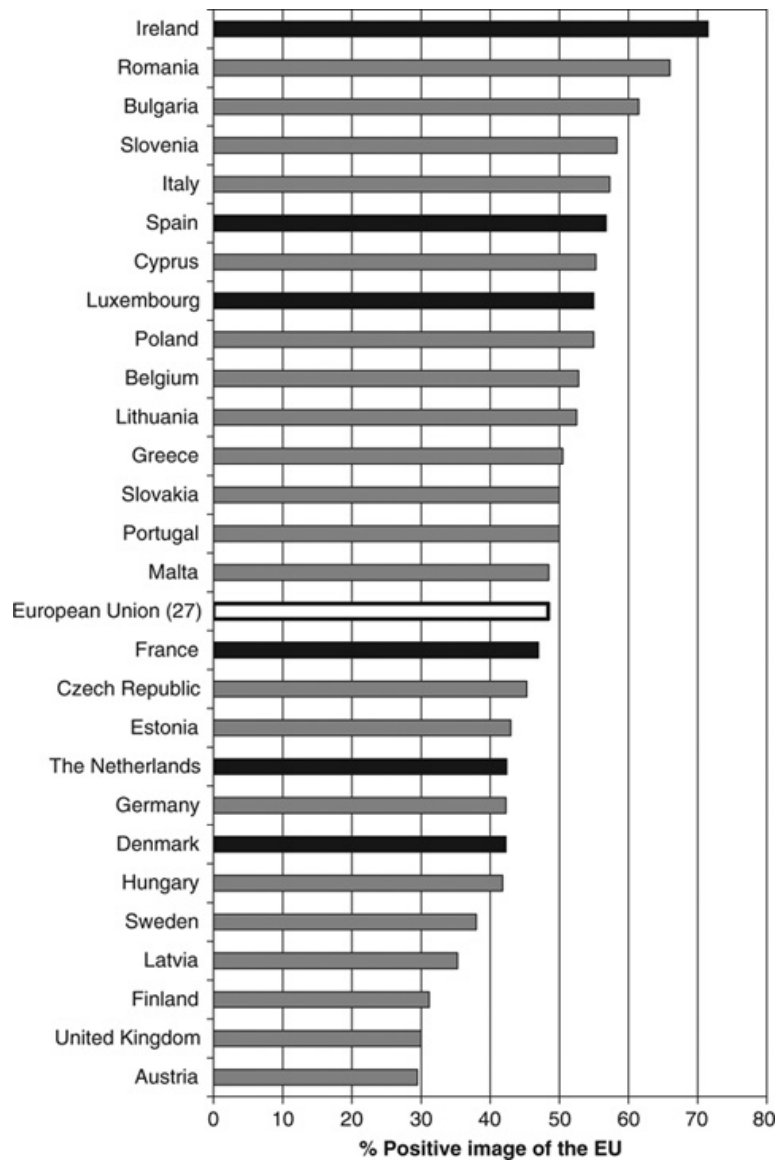
說明：M=加入歐盟、T=條約、I=政策、R=法定、NR=非法定、B=具拘束力、NB=諮詢性。請比較 Qvortrup (2016: 62, table 1)。

附錄2
歐盟國家的公投

國名	歐盟議題	其他議題	憲法強制	憲法提及	投票率	得票率	啓動者
Austria	1	3	有	有		多數	政府、國會
Belgium	0	1	無	無			政府
Bulgaria	0	5	無	有	50%	多數	
Croatia	1	3	有	有			
Cyprus	0	1	無	無			
CzRep	1	0	無	無		多數	
Denmark	7	15	有	有		40%***	國會
Estonia	1	3	有	有			
Finland	1	3	無	有		多數	政府
France	3	9	有	有		多數	政府
Germany	0	0	有	無			無
Greece	1	36	無	有		多數	元首
Hungary	1	11	有	有	50%	25%	
Ireland	8	29	有	有		50%****	元首、國會
Italy	1	70	無	有	50%		選民
Latvia	1	13	有	有	50%	50%	
Lithuania	1	20	有	有	50%*	30%**	
Luxembourg	1	7		有		多數	
Malta	1	2	有	有	50%	多數	
Netherlands	1	0	無	無	30%	多數	無
Poland	1	12	無	有	50%	50%	
Portugal	0	4	有	有	50%	50%	元首
Romania	1	8	有	有	50%	多數	
Slovakia	1	14	有	有	50%	50%	
Slovenia	1	21	無	有	50%		
Spain	1	2	有	有		50%	政府、國會
Sweden	2	13	無	有			政府、國會
UK	1	1	無	有		多數	政府
28	39	306					

資料來源：Cheneval 與 Ferrin (2016: 20, table 5)、Aguiar-Conraria 與 Magalhães (2010: 70, table 1)、Gay 與 Horton (2011: 10-15)、Qvortrup (2005: 169, table c.1, 171, table c.2)、Bogdanor (1978: 26-27, table 3-1)、以及 Beach (2018: 8)。* 涉及主權則需要 75%，** 涉及主權需要 50%；*** 不足 30% 則否決；**** 不足 33.3% 則否決。比較 Bertoni (2017: 4, table 1)。

附錄 3
歐盟成員國民對歐盟的好感度



資料來源：Hobolt (2009: 29, fig. 2.2)。

參考文獻

- Aguiar-Conraria, Luís, and Pedro C. Magalhães. 2010. "Referendum Design, Quorum Rules and Turnout." *Public Choice*, Vol. 144, Nos. 1-2, pp. 63-81.
- Beach, Derek. 2018. "Referendums in the European Union." *Oxford Research Encyclopedia of Politics* (<http://politics.oxfordre.com/view/10.1093/acrefore/9780190228637.001.0001/acrefore-9780190228637-e-503>) (2018/8/28)
- Beigbeder, Yves. 2011. "Referendum." *Oxford Public International Law* (file:///C:/Users/Genuine/Downloads/OPIL_Referendum%20(1).pdf) (2018/8/23)
- Bertoncini, Yves. 2017. "National Referendums on European Issues: From Clarification to Frustration." (<http://www.institutdelors.eu/wp-content/uploads/2018/01/euandreferendums-bertoncini-ijd-frs-april17.pdf?pdf=ok>) (2018/8/28)
- Bogdanor, Vernon. 1978. "Western Europe," in David Butler, and Austin Ranney, eds. *Referendums around the World*, pp. 24-97. Washington, D.C.: AEI Press.
- Butler, David, and Austin Ranney. 1978. "Practice," and "Theory," in David Butler, and Austin Ranney, eds. *Referendums around the World*, pp. 1-23. Washington, D.C.: AEI Press.
- Cheneval, Francis. 2016. "Towards a More Legitimate Form of Direct Democracy in the European Union." (<http://www.zora.uzh.ch/id/eprint/134019/1/2017-01-12-POLICY-BRIEF-WP8-Cheneval-FINAL.pdf>) (2018/9/1)
- Cheneval, Francis, and Mónica Ferrín. 2016. "European Union and Direct Democracy: A Possible Combination?" (http://beucitizen.eu/wp-content/uploads/D8.7_Options-for-Direct-Democracy-in-the-EU_FINAL.pdf) (2018/8/28)
- Cronin, Thomas E. 1989. *Direct Democracy: The Politics of Initiative, Referendum, and Recall*. Cambridge, Mass. Harvard University Press.
- Drezewicki, Krzysztof. 2008. "National Minority Issues and the EU Reform Treaty: A Perspective of the OSCE High Commissioner on the National Minorities." *Security and Human Rights*, Vol. 19, No. 2, pp. 137-46.
- Feld, Lars P. 2003. "The Role of Direct Democracy in the European Union." Presented at the Cesifo Conference "A Constitution for the European Union," February (<https://www.alexandria.unisg.ch/31416/1/CESifowp1083.pdf>) (2018/8/30)
- Gay, Oonagh, and Lorna Horton. 2011. "Thresholds in Referendums." (file:///C:/Users/Genuine/Downloads/SN02809%20(2).pdf) (2018/8/28)

- Hobolt, Sara Binzer. 2006. "Direct Democracy and European Integration." *Journal of European Public Policy*, Vol. 13, No. 1, pp. 153-66.
- Hobolt, Sara Binzer. 2009. *Europe in Question: Referendums on European Integration*. Oxford: Oxford University Press.
- LeDuc, Lawrence. 2000. "Referendums and Elections: How Do Campaigns Differ?" Prepared for the Workshop "Do Campaigns Matter? The Political Consequences of Modern Electioneering" of the European Consortium for Political Research (ECPR) Joint Session, University of Copenhagen, April 14-19 (<https://ecpr.eu/Filestore/PaperProposal/e3c91233-daf8-40a7-896b-969a94eb0826.pdf>) (2018/8/30)
- LeDuc, Lawrence. 2002. "Referendums and Initiatives: The Politics of Direct Democracy," in Lawrence LeDuc, Richard G. Niemi, and Pippa Norris, eds. *Comparing Democracies 2: New Challenges in the Study of Elections and Voting*, pp. 70-87. Los Angeles: Sage Publications.
- Norton, Philip. 1982. *The Constitution in Flux*. Oxford: Martin Robertson.
- Mendez, Fernando, and Mario Mendez. 2017. "Referendums on EU Matters." ([http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2017/571402/IPOL_STU\(2017\)571402_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2017/571402/IPOL_STU(2017)571402_EN.pdf)) (2018/8/28)
- Mendez, Fernando, Mario Mendez, and Vasiliki Triga. 2014. *Referendums and the European Union: A Comparative Inquiry*. Cambridge: Cambridge University Press.
- O'Hara, Kieron. 2006. *The Referendum Roundabout*. Exeter: Imprint Academic.
- Oppermann, Kai. 2011. "The Politics of Pledging EU Referendums: A Typology of Reasons for Governments to Commit to Referendums on European Integration." Paper prepared for the 6th ECPR Central Conference, August 25-27, University of Iceland (<https://ecpr.eu/Filestore/PaperProposal/be867e8c-5775-4c3a-9c32-3b3e662681fb.pdf>) (2018/8/28)
- Parliamentary Assembly, Council of Europe. 2005. "Referendums: Towards Good Practices in Europe." Recommendation 1704 (2005) (<http://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML2HTML-en.asp?fileid=17329>) (2018/8/23)
- Putnam, Robert D. 1988. "Diplomacy and Domestic Politics: The Logic of Two-Level Games." *International Organization*, Vol. 42, No. 3, pp. 427-60.
- Qvortrup, Matt. 2005. *A Comparative Study of Referendums: Government by the People*, 2nd ed. Manchester: Manchester University Press.
- Qvortrup, Matt. 2013. "Referendums on European Integration: Why Are They Held and What Determine Their Outcome?" Paper prepared for the International Conference on

- Democracy as Idea and Practice, January 10-11 (<https://www.uio.no/english/research/interfaculty-research-areas/democracy/news-and-events/events/conferences/2013/Programme/eu-referendums.pdf>) (2018/8/23)
- Qvortrup, Matt. 2014a. "Referendums in Western Europe," in Matt Qvortrup, ed. *Referendums around the World*, pp. 43-64. London: Palgrave Macmillan.
- Qvortrup, Matt. 2014b. "Conclusion," in Matt Qvortrup, ed. *Referendums around the World*, pp. 246-51. London: Palgrave Macmillan.
- Qvortrup, Matt. 2016. "Referendums on Membership and European Integration 1972-2015." *Political Quarterly*, Vol. 87, No. 1, pp. 61-68.
- Schuck, Andreas R. T., and Claes H. de Vreese. 2015. "Public Support for Referendums in Europe: A cross-national Comparison in 21 Countries." *Electoral Studies*, Vol. 38, pp. 149-58.
- Serdült, Uwe. 2012. "National Level Referendum Frequencies Worldwide by Continent, with Switzerland Singled Out, 1792-2010." (2018/8/22)
- Setälä, Maija. 1999. "Referendums in Western Europe: A Wave of Direct Democracy?" *Scandinavian Political Studies*, Vol. 22, No. 4, pp. 327-40.
- Solijonov, Abdurashid. 2016. "A statistical Look Back at Referendums through the Years." (<https://www.idea.int/news-media/news/statistical-look-back-referendums-through-years>) (2018/8/22)
- Tilindyte, Laura. 2016. "Referendums on EU Issues." ([http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2016/582041/EPRS_BRI\(2016\)582041_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2016/582041/EPRS_BRI(2016)582041_EN.pdf)) (2018/8/28)
- Uleri, Pier Vincenzo. 1996. "Introduction," in Michael Gallagher, and Pier Vincenzo Uleri, eds. *The Referendum Experience in Europe*, pp. 1-19. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Venice Commission. 2001. "Guidelines for Constitutional Referendums at National Level." CDL-INF(2001)010 ([http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-INF\(2001\)010-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-INF(2001)010-e)) (2018/8/23)
- Venice Commission. 2005a. "Opinion on Parliamentary Assembly Recommendation 1704 (2005) on Referendums: Towards Good Practices in Europe." CDL-AD(2005)028 ([http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2005\)028-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2005)028-e)) (2018/8/23)
- Venice Commission. 2005b. "Referendums in Europe: An Analysis of the Legal Rules in European States." CDL-AD (2005)034 ([http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2005\)034-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2005)034-e)) (2018/8/23)
- Venice Commission. 2005c. "Tables Summarising the Replies to the Questionnaire on

- Referendums by the VC Adopted by the Council for Democratic Elections (Venice, 20 October 2005) and the Venice Commission (Venice, 21-21 October 2005).” CDL-AD (2005)034add-e ([http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2005\)034add-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2005)034add-e)) (2018/8/23)
- Venice Commission. 2007. “Code of Good Practice on Referendums.” CDL-AD(2007)008 ([http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=cdl-ad\(2007\)008-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=cdl-ad(2007)008-e)) (2018/8/23)
- Wikipedia. 2018. “Danish Constitutional Referendum, 1939.” (https://en.wikipedia.org/wiki/Danish_constitutional_referendum,_1939) (2018/8/29)
- Wikipedia. 2018. “Fifteenth Amendment of the Constitution of Ireland.” (https://en.wikipedia.org/wiki/Fifteenth_Amendment_of_the_Constitution_of_Ireland) (2018/8/29)
- Wikipedia. 2018. “Italian Referendum, 1997.” (https://en.wikipedia.org/wiki/Italian_referendum,_1997) (2018/8/29)
- Wikipedia. 2018. “Portuguese Abortion Referendum, 1998.” (https://en.wikipedia.org/wiki/Portuguese_abortion_referendum,_1998) (2018/8/29)
- Wikipedia. 2018. “Portuguese Abortion Referendum, 2007.” (https://en.wikipedia.org/wiki/Portuguese_abortion_referendum,_2007) (2018/8/29)
- Wikipedia. 2018. “Portuguese Regionalisation Referendum, 1998.” (https://en.wikipedia.org/wiki/Portuguese_regionalisation_referendum,_1998) (2018/8/29)
- Wikipedia. 2018. “Quebec Referendum, 1995.” (https://en.wikipedia.org/wiki/Quebec_referendum,_1995) (2018/8/29)
- Wikipedia. 2018. “Referendums in Australia.” (https://en.wikipedia.org/wiki/Referendums_in_Australia) (2018/8/29)
- Wikipedia. 2018. “Referendums in Lithuania.” (https://en.wikipedia.org/wiki/Referendums_in_Lithuania) (2018/8/29)
- Wikipedia. 2018. “Scottish Devolution Referendum, 1979.” (https://en.wikipedia.org/wiki/Scottish_devolution_referendum,_1979) (2018/8/29)
- Wikipedia. 2018. “Treaty Establishing a Constitution for Europe.” (https://en.wikipedia.org/wiki/Treaty_establishing_a_Constitution_for_Europe#Drafting) (2018/8/29)

Referendum Systems in Europe

Cheng-Feng Shih

*Professor, Department of Indigenous Affairs and
Development National Dong Hwa University Shoufeng,
Hualien, TAIWAN*

Abstract

We shall start with a discussion of referendum as a form of direct democracy followed by some observations on referendums in European countries. We then made efforts to understand why referendums have been employed in EU countries. Furthermore, we will examine some moral considerations have been raised. Finally, we will ponder over some practical suggestions.

Keywords: direct democracy, European countries, referendum