

直接民主與代議民主的融合： 瑞士與德國公民投票制度的探討*

許友芳**、蘇子喬***

摘要

一般來說，公民投票作為直接民主的一種形式，其施行通常被認為是為了彌補代議政治的不足之處。然而如此的看法似乎揭示了直接民主一定程度上優於代議民主，而使代議機關在公民投票程序上的角色常被忽略。基於直接民主的實證研究逐漸證實，直接民主概念所衍生出的制度並不一定能夠產生更具民意代表性的結果。因此在本文中，我們挑戰了直接民主必然可以彌補代議民主不足的看法，並認為代議民主彌補直接民主亦等同重要。從這個角度出發，本文檢視瑞士以及德國漢堡公民投票之相關規定。我們關注的問題是兩個個案之公民投票程序所需時間，以及政府與議會在公民投票程序中被納入的時機與作用。最後，本文進一步探討兩個案公民投票制度在提高公民投票案之能見度上、強化代議機關與提案人互動以及保障合憲性的表現。由於代議機關在公民投票發動過程中所應扮演的角色在我國公民投票制度的討論中幾乎未曾受到重視，因此公民投票在制度設計上如何能夠更大程度地

* 本文曾發表於 2019 年第二十九屆中國政治學會年會「民粹主義的挑戰：民粹主義對民主、全球治理、國際安全的衝擊與契機」(10 月 26-27 日)，臺南市：中國政治學會、成功大學。作者感謝卓忠宏教授於研討會中給予的寶貴意見，以及學報兩位匿名審查人耐心的指導與編委會提供的修正建議。一切文責由本文作者自負。

** 東吳大學德國文化學系專案助理教授，電子郵件：hsuyufang@googlemail.com。

*** 中國文化大學行政管理學系教授，電子郵件：tzuchiaosue@gmail.com。

與代議民主相互結合，乃是特別值得我國深入探討的議題。本文認為，若臺灣能在公民投票發動的過程中（而非事後）納入議會政黨的審議、憲法法院的審查，並使代議機關於審議公投案後能夠提出對案，將更能強化我國代議民主及直接民主之互補。

關鍵詞：直接民主、代議民主、公民投票、創制

壹、前言

自 1990 年代初期以來，許多國家在深化民主的呼聲中著手推動公民投票制度。有鑒於公民投票制度的推廣及實際案例的增加，學界在過去三十多年來也開啟了許多研究，試圖從眾多個案中梳理出公民投票制度對民主政治帶來的影響。至今為止，學界對於公民投票制度所試圖實現的直接民主有一個基本共識，就是儘管它在某些層面上符合我們對它的正面期待，但其成效並不必然會使實存的民主政治變得更加民主。由於在某些民主原則的體現上，直接民主並不必然優於代議民主，以致直接民主「彌補代議政治的不足」的宗旨其實並不能被視為理所當然。相反地，當公民投票制度成爲一國的常規制度，代議制度有時也必須彌補公民投票制度的不足之處。為了達成直接民主與代議民主相互輔助的理想狀態，公民投票提案人與代議機關之間的對話管道、妥協與爭執排解之機制，乃是公民投票制度設計必須考量的範疇，此一範疇也是本文的關懷核心。

回顧我國公民投票制度創建與及修正的過程，甚少關注促進代議民主與直接民主之間對話的可能性，這與我國公民投票制度發展的歷史軌跡相關。我國公民投票制度在創建之初政黨競爭色彩濃厚，甚至有不少論者將當時我國的公民投票制度稱爲「烏籠公民投票」（俞振華、王思維、黃國昌、蔡佳泓，2013；徐偉群，2014）。出自政黨競爭的考量對人民公民投票權利所做之限縮，無可避免的加深直接民主與代議民主之間的鴻溝，減少了「代議制度彌補公民投票制度不足」相關安排的政治空間。而且，由於過去的經驗顯示僅有極少數的公民投票提案能通過第二階段門檻成案，特別是對於公民團體來說，公民投票似乎只是寫在紙上但幾乎不能用，或是一種只有政黨得以發動的制度，於是我國過去關於公民投票的學術討論及輿論焦點便主要環繞在降低公民投票門檻的議題上，並未對代議機關所應扮演的角色多作討論。加上 2014 年兩岸服貿協議在立法院審查程序中所引發的爭議，讓當時社會對代議政治的運作頗有質疑，左右了往

後幾年的改革議程。如此氣氛下的公民投票法修法，代議制度得以扮演什麼樣的角色，幾乎沒有受到關注。

「打破鳥籠，還權於民」在此脈絡下遂成為 2017 年公民投票法修法的主軸。這次的修法大幅降低了公民投票門檻¹，也引進了連瑞士至今不敢貿然嘗試的電子連署，對我國政治運作造成的影響不可謂不大。因為低門檻的公民投票制度必然帶來大量提案，除了限縮政府的政策空間並考驗其協商能力以外，也會對原有的制度運作邏輯產生衝擊。公民投票對於政府體制的影響效力之大，相當早就被 Leonhard Neidhart (1970) 所確認。在他針對瑞士所做的經典研究中，指出反對黨透過公民投票阻擋執政黨政策的方式，造就了瑞士今日所著稱的共識型民主模式。瑞士為了確保執政黨的政策仍舊可以順利執行，發展出獨特的政府組成以及協商方式抵擋公民投票帶來的衝擊，經歷過一陣動盪才衍生出今日的特殊體制。繼 Neidhart 的研究之後也有許多研究指出，特別是由下而上發動的公民投票將會為體制帶來相當大的協商壓力，甚至造成原有制度邏輯的反轉 (Jung, 2001; Abromeit, 2003; Decker, 2011; Vospernik, 2014; Solar, 2016)。Sabine Jung (2001: 157-163) 認為，如果一個國家的體制（如同我國）有內閣制的特質且顯示出較強烈的多數決民主模式的特徵，不論搭配上簡單多數決或是條件多數決的人民創制，都可能對其運作能力造成傷害，因為如此體制下的反對黨會更有制度誘因策略性地使用公民投票左右政府的運作。Jung (2001: 159) 建議，如果要避免體制運作上的不良影響，一個作法是將體制改為總統制；另一個作法就是讓國家的決策模式朝向共識型民主發展。

過去，由於公民投票成案不易，尚未能看出公民投票可能造成的影響，但 2018 年十項公民投票案則敲響了警鐘。2017 年修法後的短短一年間迅速累積了三十多個公民投票提案，其中十個公民投票提案成案，最後七個公民投票通過。在如此的公民投票制度下，一來是寄望公民投票能帶動公眾討論的期待落空，二來是公民投票結果大幅限制政府政策的設定與執行。面對一連串的公民投票，執政黨當時雖採取迴避的策略，避免不利

¹ 全國性公民投票提案門檻從總統副總統選舉人總數千分之五調降到萬分之一，連署門檻則從百分之五調降到百分之一點五，並下修公民投票通過門檻，改為「有效同意票數多於不同意票，且有效同意票達投票權人總額四分之一以上」即為通過。

己的議題發酵，但與執政黨執政理念較為相近的議題全數在公民投票中落敗。雖然我國制度因有強烈的多數決民主傾向，特別需要有反對勢力的制衡來平衡贏者全拿的情況。然而人民創制卻是制度選項中屬於極為強力的制衡工具，它允許任何可以達成門檻的團體進行議程的設定，搭配上低門檻的設計，其制衡效果甚為強大。未來不論誰成為執政黨，都必須準備好面對大量的提案，並習慣反對黨將藉由公民投票影響、控制議程的設定。基於上述因素，我國將會更需要在體制中設計關鍵的環節，加強代議機關與公民投票提案者之間的對話，減輕公民投票可能造成的協商壓力。這也是本文所關懷的核心。

然而直至今日，在我國人民發動公民投票的制度中，國會被設定為純然被動、旁觀的角色。這樣的設計事實上剝奪提案團體與代議機關之間相互協調妥協的機會，也使代議機關必須被動概括承受公民投票結果。公民投票在制度設計上如何能夠更大程度地與代議民主相互結合，是值得深入探討的議題。為了探討此議題，本文研究宗旨設定在比較瑞士以及德國兩國的制度，分析代議機關在人民發動的公民投票中所扮演的角色，並探討相關制度施行的成效。希望透過本文的探討，能夠為我國未來公民投票的制度改革提供一些實務上的參考。在本節前言指出了本文的問題意識後，以下第二節將探討直接民主與代議民主之間的關係，釐清兩者關係在理論與實務上的差距，並指出理想上代議機關在公民投票進行過程中所應扮演的角色。接下來第三節，本文將對瑞士、德國的公民投票制度進行分析，探討什麼樣的制度設計能使代議機關彌補直接民主不足之處，並加強兩者的對話。第四節將對兩國的公民投票制度進行比較，最後第五節結語則將指出我國公民投票制度可以參考的改革方向。另外必須說明的是，公民投票門檻的高低並非本文所分析的範圍。如同上段所述，過去我國針對公民投票制度的研究大多以此為研究焦點，著重探討合理的公民投票門檻設計。然而在我國公民投票門檻目前已大幅下修的背景下，本文認為公民投票制度研究的焦點應移轉至公民投票對代議政治所可能造成的負面影響。希望透過本文的探討，能使公民投票與代議機關之間的關係更加地受到大眾的重視。

貳、直接民主與代議民主的關係

過去三十多年來，我們對於直接民主的想像，通常是基於其「能彌補代議民主不足」的認知上。也因此當代議民主出現了許多警訊時，直接民主成為了主要的替代選項。然而若細究直接民主的成效，它並非毫無缺失，有時甚至加重了代議民主中既有的問題。本節將以 Wolfgang Merkel 與 Claudia Ritzl (2017a; 2017c) 的論點為基礎，指出並非直接民主能單方面改善代議民主的缺失；相反地，直接民主也需要代議民主的支援。

一、直接民主補代議民主之不足

關於現今代議民主與直接民主的關係，後者通常被視為優於前者。這種看法反映在直接民主可補代議民主之不足的主張上。一旦代議民主出現某些弊病，直接由人民決斷的民主便被視作是其對照，成為改良代議民主病症的處方。這種直覺式的對照或許與代議民主的歷史發展脈絡相關。從長遠的歷史角度來看，代議制度與民主長期處於競爭的狀態，兩者互相結合則是近代才發生的事。Hanna Pitkin (2004: 337) 就指出，民主的概念是從古希臘雅典政治經驗發展而來，強調由下而上、直接與普遍的參與；代議制度的概念則始於君主要求地方指派代表處理上繳貢稅的問題，是一種由上而下的控管方式。隨著地方代表定期集會逐漸演化出議會成員的集體認同，議會逐漸發展成為與君主抗衡的權力中心，並在十八世紀受到美國獨立與法國大革命風潮下人人生而平等之理念的影響，兩種原本競爭的概念才在近代發生結合 (Pitkin, 2004: 337-338)。儘管兩者結合所形成的代議民主制後來成為當代憲政民主國家的制度核心，但 Pitkin (2004: 339) 認為代議制度與民主之間仍舊存在著本質上的差異與矛盾，她認為盧梭對代議制度的批評恰恰刻畫了兩者之間的衝突：「一旦人民將其立法意志委託給代議機關，臣服於其權威，便成了奴隸而失去自由」。所以不令人意

外的，當代議民主在過去幾十年來弊病叢生，與背離民意、少數特權、寡頭政治等詞彙掛勾，直接民主遂成了治療現代代議民主病症的一帖藥方。就如同盧梭的主張，君主及官員只是受到人民委託的代理者，一旦身為主權者的人民認為有必要，就應該收回這些代理者的權力。

當前學界已累積了不少探究代議民主危機的著作，他們不約而同將擴大民眾參與視為解決問題的良方。Wolfgang Merkel (2015: 7-43) 將學界關於代議民主危機的論述予以分類，歸納為參與層面 (partizipationsebene)、代表層面 (repräsentationsebene) 及政府層面 (regierungsebene) 的危機，並指出直接民主在這三個層面上都被期待可以緩解、修正代議民主的危機。首先，代議民主在參與層面上所顯現的危機，主要表現在 1980 年代起明顯下降的投票率上 (Schäfer, 2009)。投票率的下降意味著民眾評估自己對政策形塑的影響力極低，而無動機參與政治活動 (例如選舉、參加政黨、加入公民團體等)，使得代議民主的民意代表性及其正當性隨之受到質疑 (Decker, 2016)。為了激發民眾對於政治的熱情，也為了彌補在代議民主中流失的參與度，遂出現了以參與式民主的方式補救代議民主缺失的論述。最著名的論述如 Benjamin Barber (2003) 的著作 *Strong Democracy: Participatory Politics for a New Age*，就主張當前代議民主已淪為弊病叢生的薄弱民主 (thin democracy)，必須藉由公民普遍且強勢的參與，才能避免代議民主走向終結一途。在制度上，Barber (2003: 284) 認為民主社會不僅必須設置談論場域以供民眾探討公共議題，也必須建立創制與複決的制度供公民直接行使決策權力，才能使民主社會恢復生機。

其次，代表層面的危機指的是代議民主中的代議士、政黨、國會的民意代表性薄弱而失去民眾的信賴 (Merkel and Ritzi, 2017a: 2)。此一層面的危機與上述參與層面的危機相生相息，顯現在政黨黨員人數減低、政黨招募人員困難，以及國會代議士的高度同質性等各種現象上，意味著代議民主無法充分地代表社會不同階層，無法如實反映社會的組成。實證研究對此提出許多有力的證據，顯示高教育程度者及經濟菁英比其他社會階層的人士，有不成比例的政治代表性及話語權；相較於其他社會階層，他們也更加積極地參與政治 (Bödeker, 2012: 31-32)。社經地位高的階層及優勢利

益團體在代議民主的決策過程中，也比平民大眾組成的利益團體擁有更大的影響力（Gilens and Page, 2014）。面對代議民主的此一困境，直接民主在此被賦予的期待，就是公民應突破代議制度的限制，直接進入政治決策的場域參與政治，以修正或避免代議民主運作中代表性不公的問題。不可諱言的是，在這個層面上支持直接民主的訴求，一定程度上是基於對政黨政治的反感（Budge, 2001: 67-68），而期望直接民主能夠抑制腐敗的代議士與優勢利益團體之間不當的利益交換。

第三，許多論者亦指出了當前代議民主在政府層面的危機。此一危機主要是來自全球化潮流對國家政策決策過程造成了限縮，一國政府與國會在面臨全球化潮流下金融、貿易、勞動市場結構的改變時，已經不像過往擁有足夠的國內政策自主性。隨著銀行、跨國企業、超國家組織對各國政治的影響力劇增，一般民眾對於政府的政策更加難以監管與控制（Merkel, 2015: 36; Li and Reuveny, 2003）。許多論者憂慮，在全球化浪潮下，政府代表的是跨國組織的利益，而非全國民眾的利益。例如當歐盟與美國政府洽談跨大西洋貿易及投資夥伴協定（Transatlantic Trade and Investment Partnership，簡稱 TTIP）時，便曾引發歐盟各國內部大規模的民眾抗議活動，許多民眾憂慮該協議所設的貿易仲裁機制排除了國會與公民團體的參與，將會使國家的代議民主及既有法制受損，公民團體因而號召民眾以直接民主暫停該協議的簽訂（Mehr Demokratie Nordrhein-Westfalen, n.d.）。一方面，人民希望能夠透過直接民主的制度，監控官僚體系與專家政治，避免官僚與專家在政治決策過程中過度迎合跨國組織；另一方面，則是希望透過直接民主的制度積極影響公共政策所牽涉到的資源分配問題。近年來受矚目的參與性預算方式便是重要的例子，該制度的目的，便是使公民能夠直接審議預算的使用及其優先順序，落實公民直接的監督與參與（蘇彩足、孫煒、蔡馨芳，2015）。

二、直接民主不足之處

然而，過去這三十年來的許多實證研究也顯示，直接民主並不能完全回應上述這些期待。首先，在參與層面上，儘管直接民主的制度擴大了民

眾參與政治的途徑，但研究發現該制度的使用反而加劇了政治不平等的現象（Bödeker, 2012: 36）。由於直接民主制度通常被用來解決事務性問題，民眾往往需要更多的資訊並耗費更多的精神才得以做出判斷，因而造成弱勢群體較少運用該制度，而社經地位較高的人卻較常利用這些非傳統的政治參與方式影響政治。相形之下，社經地位較低的人參與政治的機會反而相對地被剝奪（Merkel and Ritz, 2017c: 230）。一份針對歐洲十六個國家所做的研究顯示，一旦政治參與的制度有較高的使用門檻（如知識、資訊等），就會削減弱勢群體運用制度的意願。該研究認為，相較於強調直接民主精神的非傳統政治參與方式，選舉投票仍是對社會大眾較為公平的政治參與方式（Schäfer, 2009）。一項對美國加州民眾政治參與的研究，也提出了同樣的研究結論（Kulesza, 2017: 167）。

其次，在代表層面上，直接民主的制度是否真的能作為社會大眾抗衡優勢利益團體影響力的途徑，仍是有疑問的。對此，在 1970 年代已有研究注意到，商業組織及行業團體在瑞士經常利用直接民主的制度試圖影響政策走向（Neidhart, 1970），這樣的觀察後來也陸續受到其他研究的支持，指出優勢利益團體對公民投票結果具有明顯的影響力（Hug, 1994），且瑞士的人民複決制度儼然已成為優勢利益團體主導政策走向的工具（Linder, 2010: 143）。類似的情況也在美國加州出現（Kulezsa, 2017）。在當地，由於公民投票宣傳經費使用之規範相當寬鬆，以致優勢利益團體透過政治公關公司付費購買民眾公民投票連署書，使直接民主制度淪為優勢利益團體實現私利的工具。簡言之，直接民主制度不僅無法排除優勢利益團體在政治上的影響力，反而提供他們一個有力的管道進行政治施壓。

而且，直接民主對政黨的實際影響也不甚明朗。一方面，許多研究指出政黨的影響力非但不會因公民投票的實施而被削弱，反而使政黨增加了一個影響大眾意見的管道，強化其政治上的影響力。這是因為選民在公民投票議題上的立場抉擇，往往是不假思索地依循自己所支持政黨的立場，而且政黨本身亦常利用公民投票程序設定並主導政策議題（Hornig, 2011）。然而另一方面，亦有研究指出，實務上許多公民投票議題係將政黨視為制衡的對象，用意即在削弱政黨的影響力（Bowler and Donovan, 2008: 72），長期下來確實可能弱化政黨在代議制度中原有設定的角色。對

於意圖減少政黨影響力的人士來說，此一現象看似正面，然而在政黨影響力弱化的同時，優勢利益團體卻可能利用公民投票在政治上攻城掠地，政治代表性的平等將更加難以達成。此一趨勢相較於傳統的政黨政治反而更令人憂心，畢竟，政黨相較於優勢利益團體仍較有可能顧及公益而非私益，而且由於政黨向來被視為民主運作中必要的構成部分，所以國家針對政黨活動通常也會有較多規範的機制。政黨與利益團體之影響力若因直接民主制度出現如此消長，對民主政治並非是好事。

最後在政府層面上，直接民主制度因能牽制官僚機構單方面的決策，在全球化潮流中確實在某程度上強化了一般民眾對於政治的影響力（Merkel and Ritzi, 2017c: 234）。然而，直接民主制度對於政府施政與政府本身的穩定性卻可能造成負面的影響。由於直接民主制度常被反對黨運用，反對黨可藉此跳脫原有的監督角色，轉而取代執政黨的地位，對政府施政的穩定性帶來挑戰（Decker, 2016）。有研究指出，瑞士在政府體制上將國會中主要政黨都納入政府（聯邦委員會）當中，並採用所謂的魔術公式²（Zauberformel）分配政府中的政黨席次，就是一種因應反對黨利用公民投票阻擋政府施政而逐漸發展出來的反制方式（Neidhart, 1970; Schiller, 2002: 105-106）。正因為瑞士如此獨特的歷史發展及配套制度，使得瑞士的政治仍可在頻繁的公民投票下維持穩定，但這樣的經驗卻難以移植到他國身上。在沒有如此制度背景的英國，即便政府控制了脫歐公民投票的議程，公民投票結果仍撼動了政府的運作。

就此看來，「直接民主能補代議民主之不足」儘管已成為一種普遍被支持的論述，但直接民主的實際施行情況與一般對它的期待具有明顯的差距。如果政治平等是民主政治至關重要的核心要素，則冀望單純以公民投票制度實現政治平等可能過於理想化，尚須搭配代議民主其他的制度設計始能達成。Frank Decker（2011: 233）便指出：「在參與公民投票的人士眼中，直接民主固然展現了更多的政治回應性。然而這並不必然意味著，在呈現整體公民的政治偏好上，直接民主程序能夠與代議機關相提並論，或

² 自 1959 年以來，瑞士政府（聯邦委員會；Bundesrat）將政府成員之名額（共七名聯邦委員會委員），以 2：2：2：1 的比例分配給選舉獲勝的前四大黨，由前三大黨分得各兩名，第四大黨則獲得一名。如此的分配比例，被俗稱為魔術公式（NZZ, 2003）。

表現得比代議機關更好。」

三、代議民主補直接民主之不足

綜觀直接民主制度在以上三個層面所面對的困境，Wolfgang Merkel 與 Claudia Ritz (2017b) 認為，若要確保直接民主制度能夠對民主政治產生正面效用，且能在代議民主制度下產生補救其缺失的價值並提升民主正當性，就必須要嚴肅思考公民投票制度中須具備什麼樣的制度條件，才能使公民投票發揮它最好的一面，並同時避免代議民主產生的問題進一步惡化。Merkel 與 Ritz (2017c) 沿用了 David Easton 的政治系統理論 (political system theory)，認為在輸入 (input)、轉換 (throughput)、輸出 (output) 三層面中，公民投票的制度設計各有其須注意的部分 (參見圖 1)。在輸入的層面，須考量的是提高公民投票的能見度以避免特定社會階層被排除。在轉換的層面，必須考量的是代議民主與公民投票程序的結合，思考公民投票與國會、政府與政黨之間的互動關係。在輸出的層面，則須注意公民投票的結果是否侵害人民的基本權利而違憲公民投票結果是否不當介入民眾基本民生必需品的分配問題，以及公民投票結果是否符合世代正義。

本文將以上述三點分析瑞士與德國漢堡的案例，比對他們在輸入、轉換以及輸出這三個過程中的差異性。對於 Merkel 及 Ritz (2017c: 242) 來說，成熟的民主政治中，代議機關應擔負起民主守護者 (Demokratiewächter) 的角色，並以此角色與直接民主制度互動。代議機關在政治系統中將扮演中心的角色，承接輸入層面以及輸出層面：除了必須確保民眾的需求能公平的輸入，也透過內部的制度運作，擔任民主守護者過濾整合流入政治系統的輸入項，將其轉換為呼應民眾需求的輸出，並確保過程中輸出的選項，能夠符合民主憲法保障人民權利的合憲性要求。在輸入層面上的具體考量會是如何提高公民投票提案的能見度：代議機關及其各政黨應針對公民投票案積極表態，避免特定優勢利益團體輸入單面向的利益。這裡的標準是制度是否設有機制，要求代議機關及早對公民投

票提案表態³。在轉換的層面，代議機關在公民投票程序中應具有與公民投票提案人進行協商的機會，而非只是在公民投票程序中扮演旁觀者的角色。當提案人提出符合代議機關利益及想法的公民投票案，可與提案人透過協商而同意該公民投票案的核心精神。若代議機關基於社會基本價值、人權考量等若干因素，不認同公民投票案的核心精神，而試圖與提案人競爭而非妥協時，也能在此過程中產出另一種公民投票選項供民眾於投票中選擇。在輸出的層面，代議機關應協助監督公民提案的合憲性。公民投票若能在提案階段即經由代議機關審議其合憲性，則公民投票結果發生違憲爭議而須交由司法機關違憲審查的機會將可大幅降低。

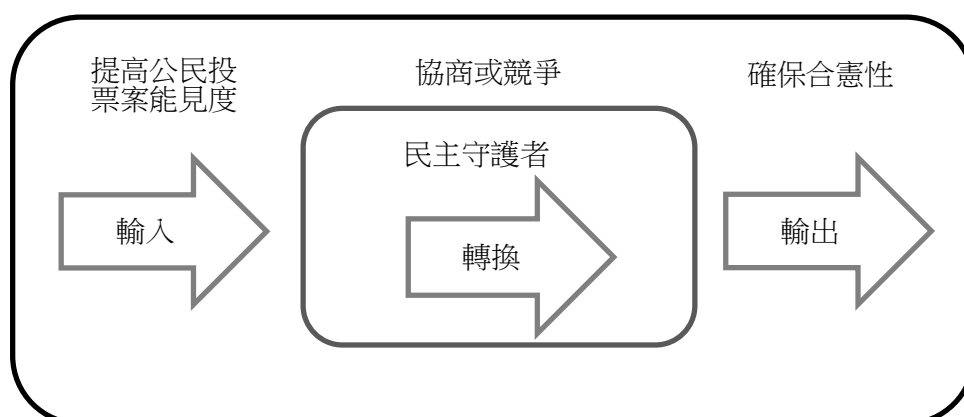


圖 1 以政治系統論為基礎的分析架構

資料來源：作者自製。

為達到上述的標準，本文認為公民投票程序至少必須具備以下兩項制度要件。第一、公民投票的整體程序具有充足的時間：代議機關應有寬裕的時間針對公民投票案進行合憲性、合法性與政策影響的評估。在時間充

³ Merkel 與 Ritzi (2017b: 241) 除了建議代議機關及政黨應積極參與公民投票過程，他們也認為公民投票本身應該搭配較低的連署門檻與較高的通過門檻。較低的連署門檻能確保無組織動員能力的一般民眾有機會參與公民投票，而較高的通過門檻則可避免組織性的、財力雄厚的優勢少數宰制公民投票結果。兩位學者也強調，如果制度上無法確保直接民主制度不遭到濫用，那麼直接民主相較於代議民主就處於規範性的劣勢 (normativ unterlegen)。

足的情況下，可以使公民投票提案人與代議機關充分溝通，並納入專家學者的意見集思廣益，並使公民投票案在寬裕的審議時間內透過媒體的傳播或是公聽會的方式提高能見度，避免組織性的優勢利益團體在短時間內匆促通過利己但有違公益的公民投票案。第二、代議機關在公民投票程序中擁有審議公民投票案的機會：若公民投票程序光是有充足時間，但程序上代議機關並無義務參與，前文所述的標準將難以達成。在未強迫代議機關與政黨參與公民投票程序的情況下，政黨往往僅選擇自己偏好的公民投票議題表態，迴避對其不利的議題。若無代議機關參與公民投票案的審議，也容易使社經背景與資金雄厚的公民投票提案人規避輿論監督，而通過利己但有違公益的公民投票案。在此須澄清的是，所謂審議並非指代議機關可准駁公民投票是否繼續進行。審議的主要目的是儘早促使代議機關針對公民投票案的議題表達立場。首先，代議機關的審議可初步確保公民投票案的合憲性與合法性，若有疑義，則可及早聲請釋憲。再者，代議機關在公民投票過程中的審議，能制度性地迫使代議機關中的各政黨就公民投票案內容提出正式的論述說帖，朝野之間也會因此有意見交鋒，進而提高公民投票案的能見度。朝野的共同參與也可互相監督政黨與優勢利益團體之間是否過度勾結，制衡優勢利益團體的政治影響力，以此修正公民投票制度可能強化政治不平等的問題。

在本文中，我們將以上述兩項制度要件為切入點，探討瑞士及德國的公民投票程序與代議機關在其中的角色。而後分析兩國在提高提案能見度（輸入）、提案人與代議機關互動之協商或競爭的機會（轉換）、公民投票合憲性（輸出）三層面的異同。本文採文獻分析法與比較研究法分析兩個案。分析資料為兩個案之法律細部規定，以及兩國政府內部及專家學者的評估，分析焦點將置於代議制度介入公民投票的過程及其影響。本文選擇瑞士與德國這兩個國家作為研究對象，是因為瑞士向來被視為當代世界上直接民主的模範國家，實施公民投票相當頻繁，已累積了許多實務經驗，值得深入探討。而德國雖只有邦層級的公民投票制度，但與我國公民投票制度上有一定的相似性，都是使用當今全世界少見的兩階段連署模式，該國的制度相當值得我國借鏡。再者，德、瑞兩國皆設有民眾自行發動公民投票的制度，可涉及法律的創制；也可由民眾發動針對法律或政策的複

決。然而兩國卻有相當不同的政治文化，德國嚴格以憲法為依歸（設有憲法法院），而瑞士則是以人民主權為準則（未設憲法法院）。前者的政黨競爭強烈，後者則以共識型民主著稱。因此兩國的對比可看出相似的公民投票制度在相異的政治文化嵌入制度的背景下，會有何許的差異。

在進入各國公民投票制度探討前尚須指出的是，公民投票制度種類繁多，本文分析的對象是由民眾主動發動的創制公民投票，因為這類型的公民投票程序是由下而上（**bottom-up**）、從無到有，理論上可以完全排除代議機關參與，也因此對代議民主可能產生較大衝擊，故有必要探討此類公民投票與代議民主兩者之間如何互補的問題。至於人民發動的複決公民投票則是針對代議機關所做決定的反制機制，是在代議機關已完成審議討論的程序後才發動。此類公民投票與其他的公民投票類型如強制性公民投票⁴，以及由代議機關發動的公民投票，都是人民針對代議機關做成的決定表達意見，本質上即是屬於代議機關必然參與其中的公民投票類型，此類公民投票不在本文討論的範圍之內。

參、代議機關在公民投票程序中所扮演的角色

以下將以瑞士及德國漢堡為焦點，分析兩案例的公民投票程序所需時間以及其代議機關被納入公民投票程序的時機與作用。由於現代公民社會推崇公民投票制度的原因之一，就是希望藉此促進社會不同群體對於公共議題的討論與理解，形成理性的公共意見，因此充足的時間會是公民投票制度是否良善的一個基本必要條件。本節也將分析代議機關在公民投票程序中的角色，探討瑞、德公民投票在制度設計上如何處理代議機關與公民之間的互動關係。

⁴ 強制性公民投票是指憲法或法律設定某些政府提案須交付公民投票通過始能做成最終決定。強制性公民投票多數用於憲法的修正上，通常是憲法規定一旦政府機關提出修憲案，修憲案必須交由公民複決始能通過。

一、瑞士

瑞士作為直接民主的典範國家，公民投票的實施相較於世界上其他國家更為頻繁，該國的公民投票制度也因此常被他國模仿以強化民眾在政治上的參與程度。值得注意的是，儘管該國許多公共政策係由民眾於公民投票中決定，但實際上其代議機關在公民投票制度中仍然扮演重要角色，並未被排除在公民投票程序之外。在強調人民主權文化的瑞士，其政府與國會皆會對人民的公民投票提案進行相當全面的評估，也享有充足的時間對公民投票案進行審議。過去關於瑞士公民投票制度的研究多將重點放在門檻與公民投票事項上，本節以下則將以該國人民創制之整體時間流程，以及代議機關進入公民投票程序的時機為主要分析面向。

（一）公民投票程序所需時間

在瑞士全國性的聯邦層面，有以下類型的公民投票制度：憲法、國際條約、緊急法令之強制性複決⁵（*obligatorisches Referendum*）、人民創制⁶（*Volksinitiative*），以及人民複決⁷（*fakultatives Referendum*）。其中人民創制與人民複決係由民眾連署發動。關於連署時間的規定，人民創制的適用事項為憲法之修正，有較高的門檻，必須在十八個月中獲得十萬人（約占全國投票權人的 2%）連署。人民複決的適用事項主要是國會通過的法律，而非憲法之修正，所需連署門檻較低，只需五萬人連署（約占全國投票權人的 1%）或八個邦提案要求，並須在國會通過之法律刊登於政府公報之

⁵ 強制性公民投票的範圍包括國會提出的憲法修正案、加入集體安全組織及超國家共同體、無憲法法源且效力超過一年的緊急法令（Milic et al., 2014: 46）。

⁶ 瑞士的人民創制僅限於憲法修正案，並未包括法律的制定與修正。憲法修正案的創制可分為概括性創制（*allgemeine Anregung*）與具體條文創制（*ausgearbeiteter Entwurf*）。當人民提出概括性創制公民投票案，國會若同意該案內容，可就該概括性創制的公民投票提案內容訂定為具體的修憲案條文，並將具體的修憲案條文交付公民投票。但若國會反對該概括性創制公民投票案，而不願意訂定具體的修憲案條文，則該概括性創制公民投票案須交付公民投票。若公民投票通過，國會便有義務將該案內容制定為具體的修憲案條文，並再將具體的修憲案條文交付公民投票。瑞士實務上人民創制大多是具體條文的創制，概括性創制在 1980 年後就再也沒有實施過（*Bundesversammlung, n.d.*）。

⁷ 人民複決的適用事項包括一般聯邦法律、效力超過一年以上的緊急法令、特定的國會決議、特定的國際條約（Milic et al., 2014: 53）。

日起一百天內完成連署。至於公民投票的通過門檻，強制性複決與人民創制須達投票公民與邦的雙重多數同意，亦即須獲全國參與投票之公民簡單多數同意（同意票多於不同意票即可；稱為 **Volksmehr**），且全國過半數邦同意始能通過；人民複決則只需達全國參與投票公民的簡單多數同意即可。以下將焦點放在瑞士的人民創制制度。

瑞士全國性人民創制的程序如圖 1 所示。人民創制之提案連署完成後，先交由聯邦秘書處（**Bundeskanzlei**）查核連署數量是否符合規定，若符合規定，則送交瑞士最高行政機關聯邦委員會（**Bundesrat**）審議。聯邦委員會須於十二個月的時間內完成審議，針對公民投票案提出一份報告；若聯邦委員會有意提出對案，可將審議時間從十二個月延長為十八個月。聯邦委員會審查完畢後，即交由聯邦議會（**Bundesversammlung**，即瑞士之國會）審查，聯邦議會有十八個月的時間針對人民創制的公民投票案進行審議，並決議是否提出對案；但若聯邦委員會已提出對案，則聯邦議會的審議時間縮短為十二個月。若聯邦議會有意對聯邦委員會提出的對案進行修改，或擬提出另一版本的對案，則可將審議時間另外延長十二個月。整體看來，從人民繳交連署書後的三十個月至四十二個月內，聯邦委員會與聯邦議會須完成審議的工作。聯邦議會完成審議後十個月的期限內，必須由聯邦委員會舉辦公民投票，但若聯邦議會係於聯邦眾議院選舉日前三個月至十個月的期間完成審議，則十個月的期限延展至十六個月，藉此錯開公民投票與選舉的日期，並使公民投票日與選舉日有充分時間的間隔。綜觀以上關於人民創制的程序，公民投票程序從連署開始到投票當天，原則上最短須經五十八個月（約五年），最極端的情況可達七十六個月，也就是超過六年的時間⁸。

⁸ 相關資料參見瑞士聯邦秘書處（**Schweizerische Eidgenossenschaft, Bundeskanzlei**）公開資訊。

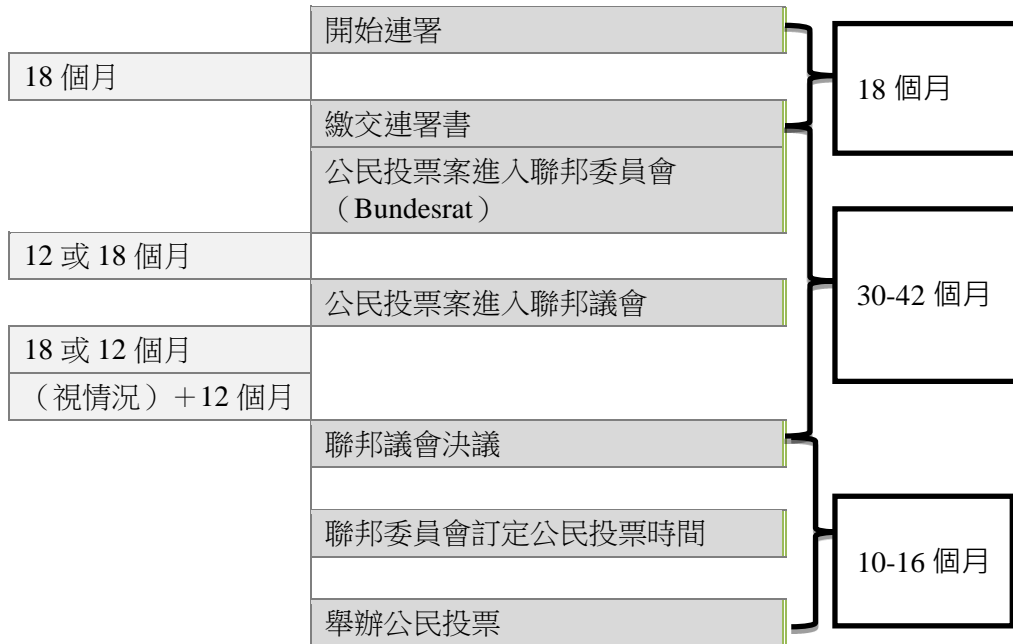


圖 2 瑞士全國性人民創制流程圖

資料來源：整理自 Schweizerische Eidgenossenschaft, Bundeskanzlei (n.d.a)。

實務上，瑞士人民創制公民投票案的整體公民投票程序不至到六年之久，多數是介於四至五年之間。在以下表 1 中，我們整理出瑞士最近十次（至 2019 年 10 月）的全國性人民創制公民投票案，計算這些公民投票案從開始連署到舉辦公民投票所耗費的整體時間，最長是五十四個月，最短則是四十二個月。

表 1 瑞士最近十次全國性人民創制耗費的整體時間

公民投票案主題 ⁹	開始連署日期 (年/月/日)	投票日期 (年/月/日)	整體時間 (連署至投票)
Zersiedlungsinitiative 反都市蔓延創制	2015/4/21	2019/2/10	約 54 個月
Selbstbestimmungsinitiative 自決(憲法高於國際法)創制	2015/3/10	2018/11/25	約 46 個月
Für Ernährungssouveränität 食物主權創制	2014/9/30	2018/9/23	約 47 個月
Hornkuh-Initiative 反去牛角創制	2014/9/23	2018/11/25	約 52 個月
Abschaffung der Billag-Gebühren 取消公共廣電費用創制	2014/6/11	2018/3/4	約 45 個月
Vollgeld-Initiative 百分百貨幣創制	2014/6/3	2018/6/10	約 48 個月
Fair-Food-Initiative 食物正義創制	2014/5/27	2018/9/23	約 52 個月
Keine Spekulation mit Nahrungsmitteln 拒絕食物的投機買賣創制	2012/9/25	2016/2/28	約 42 個月
AHVplus: für eine Starke AHV 提高退休金創制	2013/3/12	2016/9/25	約 42 個月

資料來源：作者整理自 Schweizerische Eidgenossenschaft, Bundeskanzlei (n.d.b)。

(二) 國會被納入公民投票程序的時機與作用

人民創制的公民投票程序中，在聯邦議會進行審查之前，公民投票案會先由聯邦委員會完成審議。聯邦委員會收到公民投票案後會針對公民投

⁹ 以瑞士的反都市蔓延創制(Zersiedlungsinitiative)為例，公民投票票上所印製之文字為「您願意接受人民創制『停止都市蔓延—贊成永續都市發展(反都市蔓延創制)』嗎？」，雙引號內文字述明該公民投票的內涵，而單引號內的「您願意接受人民創制…」則為制式提問。也就是說，瑞士公民投票題目採具體表態肯定敘述的問句，當選民圈選「是」就代表接受該提案。而且瑞士問題設計簡潔，選票上的題目本身並非以「讓投票者在投票當下才了解公民投票內容」為出發點而設計。當選民在投票時，通常已經知道公民投票標題背後代表的修法意涵，因此問題本身無需過度詳述公民投票內容。德國的公民投票提問方式請參閱註 14。

票案的有效性（*Gültigkeit*）做出評估，其評估標準如下：一是格式一致的原則（*Einheit der Form*），即聯邦委員會應確認公民投票案是屬於概括性創制或具體條文創制，且公民投票案並無混用兩種格式的情形。二是內容一致的原則（*Einheit der Materie*），則是要求確認公民投票案的內容並無多項議題混雜的情況，符合一案一議題。三是確認公民投票案是否有違反國際法的強制規定（*Vereinbarkeit mit den zwingenden Bestimmungen des Völkerrechts*）的情形，如國際上各項人權公約等規定。最後則是確認公民投票案的可執行性（*Durchführbarkeit*），評估其內容之施行是否有窒礙難行之處（*Milic et al., 2014: 60-61*）。整體而言，聯邦委員會的評估主要是在分析公民投票案的可行性及其可能造成的影響，並決定是否提出公民投票案的對案。聯邦委員會的審議對於公民投票案並沒有拘束力，其主要任務是提出報告（*Botschaft des Bundesrates*），並在這份報告中建議民眾及各邦在公民投票中應該反對還是同意此案。

以 2015 年開始連署提案的「自決創制」（*Selbstbestimmungsinitiative*）人民創制公民投票案（該公民投票案要求將瑞士聯邦憲法的位階置於國際法之上）為例，聯邦委員會收到公民投票案後便就公民投票案的適法性、目的、內容、可能受到該公民投票案影響的既有法律規定、有無相似公民投票案、公民投票案內容是否已受法律保障、是否應增訂其他憲法條文、提案影響評估、該公民投票案之優缺點等層面，進行詳細的分析，提出一份共五十六頁的報告。在詳述其意見後，聯邦委員會認為該公民投票案不僅在內容上相互矛盾（*innere Widersprüche*），危及國家與企業的法及計畫的安定性（*Rechts- und Planungssicherheit*），並認為該公民投票案要求國家機關不須遵守國際條約並不符合瑞士的法律文化（*Rechtskultur*），也將損害瑞士與其他國家之間的外交關係（*Bundesrat, 2017: 5356*）。因此聯邦委員會明確建議聯邦議會不提出對案，並且建議民眾與各邦在公民投票中反對此公民投票案（*Bundesrat, 2017: 5357*）。簡言之，聯邦委員會的審查不僅限於形式審查，也涉及內容的審查，但其報告並不具有約束性。

在此之後，才會進入聯邦議會審查的階段。相較於聯邦委員會只能提出建議，聯邦議會則在審查後決定該公民投票案是否完全失效或部分失效。聯邦議會決定公民投票案有效性的審查標準仍是「格式一致的原則」、

「內容一致的原則」，以及是否「違反國際法的強制規定」。聯邦議會審查通過後，公民投票案才算真正成案。在大多數情況下，公民投票案皆會成案。只有在極例外的情況下，聯邦議會曾經宣告人民創制的公民投票案無效。1848 年至今，只發生過四個公民投票案被宣告完全無效，一個公民投票案被宣告部分無效（*Bundesversammlung, n.d.*）。被宣告部分無效之外的其他有效部分仍須交付公民投票。確認公民投票案有效性後，聯邦議會將會決定是否提出對案，並會做出決議，建議民眾在投票時同意或反對此項公民投票案。

瑞士人民創制的制度設計中，有所謂對案（*Gegenentwurf* 或稱 *Gegenvorschlag*）的設計，可以讓政府與國會在公民投票程序中提出另一個版本與公民投票提案人的版本相互競爭。對案制度的目的，是讓政府或國會有機會以較溫和的版本取代人民可能立場較激進的公民投票案版本。儘管提出對案的目的是在取代原有人民公民投票案版本，但如果政府或國會願意提出對案，也代表其原則上同意而非反對公民投票提案人的公民投票案主旨。政府或國會所提出的對案會連同原有的人民創制公民投票案一起交付公民投票，供民眾選擇。民眾在此可選擇同其中一案，或同時同意兩案（稱為雙重同意，*doppeltes Ja*），但同時也必須在選票上設有的欄位註明當兩案都通過（即兩案的同意票數皆高於不同意票數）的情況下，哪一個選項是該選民的優先選擇。

二、德國

二戰之後，德國在聯邦層級放棄納入公民投票制度，並沒有全國性的公民投票制度（廖揆祥，2004：76-81），然而各邦皆有公民投票制度的設計，民眾可藉由創制提出法案¹⁰。雖然德國的公民投票制度僅限於邦層級，

¹⁰ 關於德國基本法為何未納入全國性的公民投票制度，德國學界大略有兩派解釋觀點：一派認為過去的「威瑪經驗」（*Weimarer Erfahrungen*）顯示公民投票被極端的政黨作為動員人民的工具，甚至導致納粹黨顛覆威瑪共和，因此二戰後制憲者遂對全國性公民投票抱持相當保留的態度；另一派由 *Otmar Jung* 領頭，他在 1990 年代提出新事證（*Jung, 1994*），認為當時基本法定制者未納入全國性公民投票，主要是因為憂心親近蘇聯的德國社會統一黨（*Sozialistische Einheitspartei Deutschlands*，簡稱 *SED*）利用公民投票推動德國統一，導致德國完全被共產勢力赤化。

但各邦人民創制的適用範圍非常廣泛，不僅可創制邦憲法修正案，還可以對邦法律的制定與修正提出具體條文的創制公民投票案。德國的公民投票制度相當值得我國參考的原因，是因為德國各邦與我國的公民投票程序都採用了世界上少見的二階段連署模式（俞振華、王思維、黃國昌、蔡佳泓，2013：93）。我國公民投票會採行兩階段連署的制度設計，大抵是因為參考了德國的人民創制制度。基於其制度本身的特殊性以及與我國制度的相似性，本文也將德國的公民投票制度納入分析。德國十六個邦各有其人民創制的制度，本文係以漢堡作為分析的對象。因為與其他邦相較，漢堡公民投票制度的提案門檻相對較低，較容易發動，累積了較多的實務經驗（Solar, 2019: 135）。而且在該邦的公民投票程序中，每一個階段都使代議機關以不同方式參與其中，其融合代議民主與直接民主的制度設計相當值得關注。本文以下將介紹漢堡公民投票程序的時程與該邦代議機關在公民投票程序中所扮演的角色。

（一）公民投票程序所需時間

漢堡邦憲法中最重要的公民投票制度，乃是俗稱人民立法（*Volksgesetzgebung*）的人民創制。這種公民投票制度在德國十六個邦皆有，儘管各邦的制度細節有差異，但整體而言人民創制的適用範圍很廣，包括增修邦憲法、邦層級一般法律的制定與修正，也可用於其他不限於法律條文的事項。在該邦憲法中人民創制分為三個階段，第一階段稱為人民發動（*Volksinitiative*），第二階段稱為人民申請（*Volksbegehren*），第三個階段稱為人民表決（*Volksentscheid*）。人民發動程序俗稱第一階段連署，人民申請程序則俗稱第二階段連署。除此之外，該邦還另設有由上而下由邦議會發動的簡單複決，以及人民複決的制度¹¹，這些公民投票制度不在本文討論之列。

德國漢堡人民創制的程序如圖 2 所示。公民投票提案人正式通知邦政

¹¹ 人民複決使用的時機，是當人民創制通過的邦法律被邦議會修正推翻時，民眾可透過人民複決維持原本人民創制通過的邦法律。人民複決的制度用意是為人民創制多加一層保護，以防止「議會反（人民）立法」（*parlamentarische Konterlegislatur*）（Jung, 2010）。這種公民投票制度在德國各邦並不普及，全德國僅有四個邦設有這種制度。

府並提出創制公民投票案後，提案人便可開始進行第一階段連署，連署門檻為一萬名公民（約占全邦投票權人的 0.8%），連署期限為六個月。公民投票提案人在期限內向邦政府繳交連署書後，由邦政府在一個月內審查連署書的有效性與公民投票提案的合憲性（Solar, 2016: 224）。邦政府確認連署書的有效性後，則將公民投票案交由邦議會審議，邦議會應於連署書繳交後的四個月內（亦即邦政府確認連署有效性後的三個月內）完成審議。進入審議階段後，公民投票提案人可視協商需求，要求邦議會中止及展延審議期限各三個月（亦即實務上最多可展延六個月）（Pressearchiv des Senats, 2019）。若邦議會未在四個月期限內通過符合該公民投票案意旨的法案，則在期限屆滿後一個月內，公民投票提案人可以提出進入第二階段連署的申請。若邦政府對於公民投票提案的合憲性有疑義，邦政府應在提案人提出進入第二階段連署之申請期限屆滿一個月內，聲請邦憲法法院釋憲。

公民投票提案人申請進入第二階段連署後屆滿四個月，才能開始進行連署。第二階段連署的期限僅有三星期，連署門檻規定為全邦投票權人總數的 5%。公民投票提案人須在期限內向邦政府繳交第二階段連署書，邦政府確認連署書的有效性後，將公民投票案送交邦議會。邦議會與前一階段一樣有四個月的審議時間，而公民投票提案人也可再次要求邦議會中止及展延審議期限。邦議會審議後，若仍拒絕公民投票案而不通過符合公民投票案意旨的法案，公民投票提案人可在邦議會審議完畢後的一個月內提出申請要求進入第三階段，也就是人民表決的階段。在公民投票提案人提出申請後至少四個月，才能舉辦公民投票，原則上會在邦議會選舉或聯邦眾議院選舉日同時舉辦公民投票。綜觀以上人民創制的程序，在假定公民投票提案人對邦議會審議不提出展延要求的情況下，整個程序大約須耗費兩年。

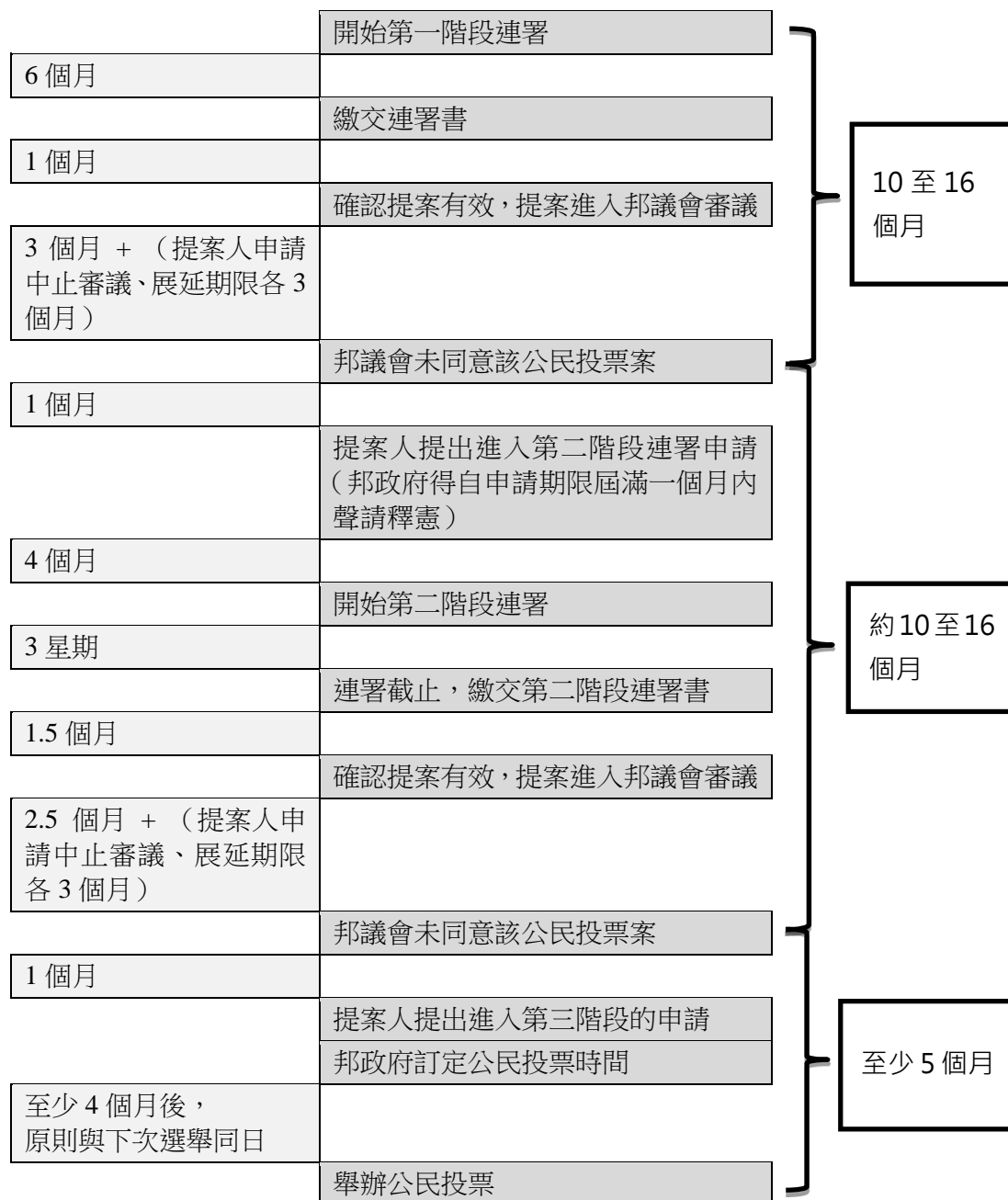


圖 3 德國漢堡人民創制流程圖

資料來源：整理自漢堡邦憲法、該邦公民投票法、Solar（2016: 223-230）。

以下表 2 列出漢堡自 1996 年引進人民創制制度後，走完三階段程序的公民投票案。實際上公民投票案所耗費的時間，大約從一年到三年不等，多數的狀況約為兩年。1997 年提出的兩項公民投票案耗費的時間較短，是因為當時漢堡的邦憲法尚未納入公民投票提案人與代議機關共同協商的完整機制。2001 年漢堡的公民投票制度改革後，開始注重公民投票提案人與代議機關在公民投票過程中達成共識的可能，所以自此開始的公民投票案皆經歷較長的時間¹²。漢堡實際上走到第三階段的公民投票案數量並不多，是因為許多公民投票案尚未進入第三階段，提案人就已與邦議會在協商過程中達成共識而撤案。若把該邦的所有公民投票提案列入計算，則 2001 年至 2018 年底共有多達 50 個公民投票提案（Landeswahlamt Hamburg, 2020）。

¹² 漢堡當前的人民創制制度，乃是經過多次抗爭改革的結果。1997 年的公民投票提案，就是試圖以公民投票修正公民投票制度的案例。雖然 1997 年的公民投票沒有通過，但仍促使邦政府及邦議會意識到當時公民投票制度的不足之處，而著手進行制度改革（Solar, 2016: 239-241）。

表 2 德國漢堡 1996 年至今進入投票階段之人民創制耗費的整體時間

公民投票案主題 ¹³	第一階段 連署開始日期 (年/月/日)	投票日期 (年/月/日)	整體時間
Unser Hamburg – Unser Netz 我們的漢堡—我們的輸電線路	2010/7/5	2013/9/22	約 38 個月
“Wir wollen lernen!” 我們想要學習	2008/5/21	2010/7/18	約 26 個月
Hamburg stärkt den Volksentscheid 漢堡強化公民投票	2005/1/11	2007/10/14	約 33 個月
Ein neues Wahlrecht für Hamburg 給漢堡一個新的選舉法	2002/6/28	2004/6/13	約 24 個月
Gesundheit ist keine Ware 健康並非物品	2002/5/1	2004/2/29	約 21 個月
Für Bürgerentscheide in Bezirken 引進地方性公民投票	1997/5/28	1998/9/27	約 16 個月
Für Volksentscheide in Hamburg 改革漢堡公民投票制度	1997/5/28	1998/9/27	約 16 個月

資料來源：整理自 Landeswahlamt Hamburg (2020)。

¹³ 以「我們的漢堡—我們的輸電線路」(Unser Hamburg-Unser Netz) 為例，德國漢堡公民投票嚴格來說並無問句，公民投票票上僅印製大標題文字「人民創制提案『我們的漢堡—我們的輸電線路』」，並未包含「您是否同意…」或「您願意接受…」等字樣。民眾針對提案直接勾選「是」或「否」，前者表贊成，後者表反對。標題下方另有五行文字詳盡說明該創制案的內容：「政府與議會應於時限內採取一切必要且允許的步驟，讓漢堡的電力、供熱網絡及天然氣管道能在 2015 年由公家單位接手。…」。也就是說，公民投票票的設計是讓選民具體表態，「是」代表贊同，「否」則代表反對公民投票提案。如同瑞士，漢堡的制度也未以題目本身文字詳細說明公民投票的意涵，僅提出大標題並附加詳細說明的方式供民眾勾選，以此避免投票人無法了解題意，也避免提案人操作提案問題的空間（瑞士公民投票提問方式請參閱註 10）。

(二) 議會被納入公民投票程序的時機與作用

在漢堡，第一階段連署完畢後，邦政府必須針對公民投票案的內容進行審查，若對公民投票案的內容有疑義，則在提案人申請進入第二階段後聲請邦憲法法院釋憲。該邦憲法及法律規定，邦議會在審議過程中，有義務公開舉行會議就公民投票案進行討論 (Arnauld, 2010: 106)，公民投票提案人也有權利出席與公民投票案相關的委員會進行說明 (Solar, 2016: 224)，目的在於促成公民投票提案人與邦議會能夠「共同找出解決之道」 (Arnauld, 2010: 106)。邦議會或是五分之一的邦議會議員，亦可在審議階段要求審計院¹⁴ (Rechnungshof) 針對公民投票案對財政可能產生的影響提出報告 (劉書彬、鄭乃瑄, 2016: 59)。實務上，通常邦議會中的各政黨會利用這個機會，了解公民投票提案人的想法及進一步的計畫，請公民投票提案人就公民投票案的內容或問題釋疑。與公民投票案相關的委員會也可邀請專家學者出席提供意見。邦議會在此過程所獲得的資訊，都是為了讓邦議會確認是否在此階段就接手處理公民投票案的內容，決定是否通過與公民投票案意旨一致的法案或決議。

從以上程序可以看到，漢堡的人民創制制度在第一階段連署通過後，邦議會就必須針對公民投票案進行審議。此種在第一階段連署後就進入議會審議的方式，德國學界稱之為預先型模式 (antizipierendes Modell) (Eder and Magin, 2008: 362)。預先型模式的主要目的是希望公民投票提案人與邦議會能夠及早就公民投票案之目的與實踐達成共識。這是一種新創的模式，目前德國多數邦 (如 Schleswig-Holstein, Mecklenburg-Vorpommern, Brandenburg 等) 採取此種模式。與其相對的是舊有的常規模式 (konventionelles Modell) (Eder and Magin, 2008: 362)，在此模式中，邦議會只須在第二階段連署完成後，再對公民投票案進行審議。

邦議會在經歷四個月的審議時間後可有兩種決定：1.若邦議會接受公民投票案，而通過與公民投票案意旨相同的法案或決議，人民創制公民投

¹⁴ 聯邦審計院 (Bundesrechnungshof) 與邦審計院 (Landesrechnungshof) 在德國為獨立於行政、立法與司法部門之外的機構，負責監督聯邦與邦之預算編列及其執行方式是否合乎法規，提出專業意見供行政及立法部門參考。

票的程序就此結束。但若公民投票提案人認為邦議會通過的法案或決議與公民投票案內容不一致，則可聲請邦憲法法院釋憲。2.若邦議會反對公民投票案，公民投票提案人可繼續人民創制的程序，申請進入第二階段連署。第二階段連署通過後，邦議會必須再次審議公民投票案，此階段的審議程序與第一階段連署後的審議程序並無太大差別。若邦議會仍未能接受公民投票案，再次拒絕通過與該公民投票案意旨一致的法案或決議，公民投票提案人可在邦議會審議程序完畢的一個月內，申請進入人民表決的階段，由民眾在公民投票中做最後決定。

漢堡在舉辦公民投票前，選民將會收到邦政府所印製的資訊手冊（*Informationsheft*），此手冊必須包含公民投票提案人與邦議會雙方各八頁的立場說明。若邦議會內的政黨有共識，可以邦議會的名義提出一致的立場；若無共識，則由邦議會內各政黨分別說明其立場，其文字多寡係按各黨在邦議會的席次比例分配。邦議會亦可提出與公民投票案互別苗頭的對案（*Gegenvorlage*），讓民眾在投票中同時決定。公民投票通過的門檻是同意票多於不同意票，且同意票達全邦投票權人五分之一以上。若人民提出的公民投票案與邦議會提出的對案都達到通過門檻，則由獲得較多同意票的公民投票案勝出。整體而言，漢堡的人民創制制度相較於瑞士的人民創制制度，更加強調代議機關與公民投票提案人之間的協商互動，希望雙方在審議程序中便能對公民投票案的內容宗旨如何實現達成共識，而不一定要進行到人民表決的階段。

肆、瑞士與德國公民投票制度的比較

以下，本文將以第二節所提出的提高提案能見度（輸入）、提案人與代議機關互動之協商或競爭的機會（轉換）、公民投票合憲性（輸出）三層面的異同，以此比較瑞士與德國公民投票制度的差異（參見表 3），並討論公民投票程序時間長短在輔助代議民主與直接民主的融合上所扮演的角色。

表3 瑞士與德國公民投票制度之比較

標準 國家	提高公民投票案的 能見度 (輸入)	提案人與代議機關 之互動 (轉換)	確保公民投票案的 合憲性 (輸出)
瑞士	<ol style="list-style-type: none"> 1. 國會事前審議強迫國會各政黨表態；印製聯邦小冊內含提案人與政府論述，若國會提出對案則增加國會多數及少數立場之論述。 2. 從公告到投票，給予足夠的時間進行公眾討論。 	<ol style="list-style-type: none"> 1. 公民投票案自動進入交付公民投票程序，提案人與國會協商妥協意願較低。 2. 配合較長審議期限，對協商妥協的達成有正面成效。 	<ol style="list-style-type: none"> 1. 代議機關可進行部分內容審查，但實務上極少宣告公民投票案無效。 2. 審查時間最長，但實務上無法保障公民投票案合憲性。
德國 (漢堡)	<ol style="list-style-type: none"> 1. 議會事前審議迫使議會各政黨表態；印製資訊手冊內含提案人、議會統一立場或各黨團分別立場與論述。 2. 從公告到投票，給予足夠的時間進行公眾討論。 	<ol style="list-style-type: none"> 1. 公民投票案不會自動進入交付公民投票程序，提案人與邦議會協商妥協意願較高。 2. 協商時間可由提案人申請延長，有助於雙方尋求共識。 	<ol style="list-style-type: none"> 1. 公民投票案有違憲疑義時，由代議機關聲請釋憲，憲法法院判定。 2. 審查時間中等，配合上述得保障公民投票案合憲性。

資料來源：作者自製。

一、提高公民投票案的能見度（輸入層面）

輸入層面關注的是公民投票案能見度的提高，本文評判的重點是制度使否設有機制，使代議機關不得迴避碰觸敏感的公民投票議題以試圖卸責。此處至關重要的是制度上是否要求議會各政黨就公民投票案表態。本文認為，議會對公民投票案的事前（即交付公民投票前）審議應有助於達成此目標。議會事前審議的可貴之處，在於其能迫使議會各政黨在公民投票準備程序進行的過程中公開表明立場。儘管無法完全排除政黨或代議士罔顧公益而追求個人利益的可能性，但不可諱言的，經選舉所產生的議會

及其政黨相較於利益團體、非營利性組織，以及公民自動自發組成的公民團體，都更具有民意正當性及代表性。這是因為在民主國家中，即便選舉並非影響政治最「直接」的管道，但仍舊是簡單、最普遍、擴及最多人的政治參與模式。由於公民投票的開放性（特別是民眾自行發動的制度種類）本質上無法排除其成為特定團體實現私利之工具的可能性，因此在公民投票發動的過程當中，應導入更具民意代表性的議會及其政黨作為制衡。換言之，就算議會內政黨否決或不支持公民投票提案，也不能理所當然地將其視為是「人民的失敗」，特別是當我們無法清楚得知公民投票背後的支配者是誰時，其實並無法充分確保民主可課責性（*democratic accountability*）。

如此一來，當公民投票案不符合大眾的公共利益時，政黨作為社會不同群體的代表能成為一道防線，制衡公民投票受到優勢利益團體的過度操作。由於優勢利益團體投入的宣傳資源會左右公民投票的結果（*Hug, 1994; Bützer and Marquis, 2002*），為了避免公民投票結果操縱在少數人手上，政黨的立場觀點應及早提供民眾參考。政黨公開立場亦可提高社會大眾對公民投票議題的關注程度，若公民投票提案人須與政黨就公民投票案內容進行協議，外界也較容易監督雙方在衝突利益調和的過程中，是否涉及私利的交換。

瑞士與德國漢堡都規定，議會必須在公民投票準備的程序中而非舉辦公民投票後審議公民投票案，迫使議會各政黨在公民投票準備過程中就必須公開表明立場。兩案例的議會黨團立場也必須在公民投票前提供民眾參考，制度性地強迫政黨提供說帖。瑞士政府在公民投票前印發的聯邦小冊（*Bundesbüchlein*）內含有公民投票提案人、政府以及國會黨團的立場與論述。研究指出這樣的小冊子特別是對不熟悉公民投票議題的民眾具有影響力，這些民眾會特別仰賴政府的分析作為決定投票意向的依據¹⁵（*Milic et al., 2014: 354-358*）。德國漢堡也有類似的設計，該邦的資訊手冊（*Informationsheft*）內文除了印有聯合政府中各執政黨的共同立場，也會載

¹⁵ 依瑞士 2018 年 4 月所提出的小冊為例，每一公民投票案都大約有十八頁的內文分析，對於民眾快速理解各方立場有相當正面的助益。可參考瑞士聯邦秘書處官方網站，https://www.bk.admin.ch/bk/de/home/dokumentation/Abstimmungsbuechlein_Design.html。

明其他各議會黨團對公民投票案的想法。

提高公民投票案能見度的另一個制度要件，是從公告到投票須給予公眾充足的時間進行討論，以達成促進公眾對話的目的。由於瑞士的公民投票時間固定一年四次，因此規定至少在舉行投票三個月之前，聯邦委員會必須確認哪一些公民投票案會在下次公民投票日舉行投票。聯邦小冊也必須至少在投票前六星期上網供民眾參考，並至少在投票日前三星期送達民眾。德國漢堡的公民投票法則規定，公民投票原則上與選舉同日，但從提案人提出第三階段公民投票申請到正式投票當天不得少於四個月，以此確保足夠的公眾討論時間。且政府最遲應在投票通知寄出前三個星期公告公民投票議題及時間，資訊手冊連同投票通知最遲亦應在投票日前三星期送達民眾。特別值得一提的是漢堡另外規定，若公民投票與選舉日期脫鉤，則門檻較公民投票與大選同日舉行的情形低，公民投票與大選同日因投票率高設有較高的門檻。

二、強化提案人與代議機關之互動（轉換層面）

在強化提案人與代議機關的互動上，本文所關注的是個案國家的公民投票程序何者較具有誘因，促使公民投票提案人願意與議會協商尋求妥協。若沒有誘因存在，可以預期公民投票提案人會希望公民投票案在毫無修改的情況下經由公民投票通過，並不一定有意願參與協商。如此一來，就算制度上代議機關具有審議公民投票案的機制，但冀望藉由代議機關參與審議而提高雙方妥協意願似乎仍是緣木求魚。就此評判本文的個案，德國漢堡的公民投票制度應最能促使公民投票提案人坐上談判桌與代議機關協調。主要的理由是，德國漢堡的人民創制制度在規定邦議會參與審議的同時，採用了二階段連署的方式。對公民投票提案人來說，公民投票案並不會自動進行到人民表決的階段。若公民投票提案人未主動提出申請進入下一階段，公民投票程序在邦議會決定是否同意公民投票案內容後即告結束。

此外，德國漢堡第二階段的連署難度對公民投票提案人的妥協意願亦有影響。當第二階段連署難度越高，公民投票提案人就越有可能希望在第

一階段與議會達成協議。德國的實務經驗即顯示，公民投票提案人與邦議會傾向在第一階段就達成協議，較少拖到第二階段（Wachter and Kranenpohl, 2014: 76）。不過，如同 Merkel 與 Ritzi（2017b: 241）所說，過高的連署門檻也會降低公民投票案的民意代表性，因為過高的連署門檻會降低無組織動員能力的一般民眾提案公民投票的意願。因此，門檻的設定必須同時考量到是否能藉此提高民眾與代議機關談判協調的動機，但又不至於過度削弱民眾參與公民投票的意願。

瑞士的情況則與德國不同。在瑞士，一旦公民投票提案人提出創制公民投票案，基本上就是一路進行到公民投票舉辦為止，除非在公民投票準備期間，國會判定公民投票案無效或是公民投票提案人自行撤案。然而，瑞士國會在審查公民投票案時的態度頗為寬鬆，形同對公民投票案「放水」，因此若公民投票提案人不主動撤回公民投票案，公民投票案通常都會進入舉辦公民投票階段。根據 Thomas Milic 等人（2014: 62）所做的研究，大約三分之二跨過連署門檻的創制公民投票案會進入到舉辦公民投票程序，三分之一的公民投票案會在公民投票準備程序中撤回，亦即瑞士多數的公民投票案不會撤案¹⁶。Milic 等人（2014: 66-67）也提到，許多人民創制的公民投票案原本的動機就只是希望藉此宣傳特定議題，並無意與代議機關達成協議，也因此其提案內容通常較為激進，代議機關亦較不願與之協調。在這樣的情況下，瑞士實務上由代議機關提出的對案數目相當少。整體而言，瑞士公民投票制度促使公民投票提案人與代議機關互相協調的誘因並不大。

延伸此觀點，本文也關注若代議機關基於民主價值、人權理念或政府穩定性等考量而對公民投票案內容只能做出一定程度的讓步時，是否能夠提出較版本相對溫和的對案與之競爭。德、瑞兩個案例的公民投票制度皆有對案的設計，能提供民眾另一個選項。針對瑞士公民投票的研究也顯示，若搭配上其他審議民主的機制，公民投票準備過程中的公眾討論有助於民眾選擇政府所提出立場相對較為溫和的對案（Bächtiger et al., 2011）。

關於較長的審議時間是否有助於公民投票提案人與代議機關達成妥

¹⁶ 相較之下，德國漢堡自 1996 年至今只有七個人民創制的公民投票案真正進入到舉辦公民投票階段，只佔所有成案的公民投票案七分之一不到。

協，瑞士曾對此提出一份官方報告，指出在聯邦委員會與聯邦議會有充足時間審議的情況下，不僅審議的水準會提高，他們所提出的對案或報告也較能顧及公民投票提案人的想法，有利於代議機關與公民投票提案人達成妥協。相反地，過短的審議時間意味無法邀請外部的專家學者協助進行評估，且聯邦委員及聯邦議會也會因審議時間過短，而無法提出一份較符合現有序（*Rechtsordnung*）的對案供民眾選擇（*Bundesrat, 1998: 879-880*），不利於雙方達成妥協。也就是說，雖然瑞士人民創制的設計較無協商誘因的設計，但相對較長的審議時間則尚有助於公民投票提案人與代議機關達成妥協共識。然而，瑞士的經驗也同時顯示，審議時間長短也必須顧及議題的時效性。1950 至 1997 年之間，瑞士多次修改公民投票準備程序的相關時程規定，延長了代議機關審議公民投票案的期限，但由於過長的審議時間導致許多公民投票案喪失時效性，因而在 1997 年又再度縮短審議時程。德國漢堡的公民投票程序也考量到公民投票提案人與代議機關在某些情況下，可能將會需要較長時間進行協商（*Solar, 2016: 224*），因此該邦規定若有需求，得由公民投票提案人提出申請延長邦議會審議時程，以提高雙方達成共識的可能。審議時程的延長不論是在第一階段或是第二階段皆有可能，然而如前文所述，按該邦公民投票兩階段連署以及連署門檻的設計，邦議會第一階段的審議期間才會是雙方協商妥協的黃金期。

三、確保公民投票案的合憲性（輸出層面）

在本文探討的案例中，德國漢堡明定邦政府及邦議會有權針對公民投票案進行違憲審查。根據該邦的規定，在公民投票案完成第一階段連署後，邦政府就應進行合憲性的過濾，若有疑義則聲請邦憲法法院釋憲。一般來說，自公民投票提案人繳交第一階段連署書之後，邦政府至少有五個月的時間進行違憲審查。邦議會及公民投票提案者也可在公民投票進行的過程中，要求邦憲法法院對公民投票程序中所衍生的相關爭議進行仲裁。德國所有邦的公民投票制度都設計類似的規定。由於德國過去經歷過民主崩壞的歷史，二戰後該國制度秉持憲法主權（*Verfassungssouveränität*）的

原則，所有的政治決定都不能逾越憲法的規定，與英國的國會主權（Parlamentssouveränität）以及瑞士的人民主權（Volkssouveränität）有本質性的差異（Abromeit, 1995），因此德國各邦的公民投票提案與公民投票結果都可以經邦憲法法院審查後宣告失效。

相對於德國，瑞士的公民投票制度並未有違憲審查的規定。瑞士僅規定政府與國會應就公民投票案的格式、公民投票案內容的一致性以及是否違反國際法的強制規定等標準審查公民投票案。瑞士的代議機關擁有相當長的時程對公民投票案進行審查，原則上聯邦委員會與聯邦議會共有約兩年半的審查時間，並可視情況延長。儘管瑞士的國會可依此宣告公民投票案失效，但實務上卻極少發生。近年來，國會甚至對依國際法標準審查公民投票案的職責，幾乎完全棄守。國會畏懼否決公民投票案的有效性將遭民眾責備，因此對於審查公民投票案充滿忌憚（Rhinow, 2015: 27）。政治因素在瑞士似乎主導了國會的審查態度，已有不少學者質疑公民投票案的有效性只交由國會來判斷是否合宜（Christmann, 2012a; Rhinow, 2015: 34）。過去幾年來，瑞士國內因此出現要求聯邦最高法院（Bundesgericht）審查公民投票案的改革呼聲（Staatspolitische Kommission des Ständerates, 2015）。整體來說，由於缺乏可靠的違憲審查機制，瑞士公民投票的決定較常出現違憲及違反國際法的情形（Eder and Vatter, 2019: 210; Christmann, 2012b）。

伍、結論

綜觀上述各點，德國漢堡的公民投票制度最能強化代議民主與直接民主之間的融合，在強化公民投票提案者與代議機關互動以及確保合憲性的這兩項標準，比一般公認的公民投票典範國家瑞士提供了更好的保障，值得我國參考。德國漢堡的人民創制設有多個關卡要求公民投票提案人與代議機關就公民投票議題進行討論，配合不過低的（但實務上可達成）兩階

段連署門檻，公民投票程序的進行需要提案人積極推動始能進入最後的交付公民投票階段，因此公民投票提案人與代議機關協商的制度誘因較多。相較之下，瑞士的人民創制雖須代議機關審議公民投票案，但由於該國人民創制制度通常可一路進行到表決，公民投票提案人實際上較無意願與代議機關進行協商。在公民投票案合憲性的確保上，具有憲法法院違憲審查（*Verfassungsgerichtsbarkeit*）制度的德國也較能維護公民基本權利，確保政治決定不能逾越憲法規定。而瑞士的例子則是顯示，若僅有國會審查但無法院的介入，國會則可能選擇退縮，而無法善盡為公民投票案把關的責任。

兩國在提高公民投票能見度的做法上皆有可取之處，然而考量我國兩階段連署制度與德國相似，可以考量在第一階段通過後即開啟國會與提案人的對話，促使政黨對議題表態加強民主的可問責性。不過由於我國的兩階段連署的門檻不高，且以 2018 年公民投票案有七成的通過率來看，制度上並不會有太多誘因讓提案人願意進行協商。若欲從制度層面，提高提案人與代議機關對話甚至妥協的可能性，則可以考量納入對案設計，使代議機關在無法讓步的公民投票議題上得以提出另一較為溫和的選項供民眾選擇。給予代議機關提出對案的空間，也能一定程度減輕公民投票結果對體制所帶來的衝擊。

在現有公民投票制度中強化合憲性保障也是我國可進行改革之處。臺灣目前的現況，只有非屬民意機關的中選會能對公民投票案進行有限度的審查，協助提案人釐清提案爭議以進行補正，但其審查僅是形式審查而非實質審查，除了容易產生職權爭議，也無法積極防堵有違憲疑慮的提案付諸公民投票。所幸的是，由於我國的創制公民投票並不允許民眾自行提出具體的法律條文，只是提出立法原則，最後仍須交由國會來完成立法，間接給予國會斟酌的空間以避免納入違憲的法律條文，緩和了公民投票準備程序中無違憲審查機制的缺失。不過，這種公民投票通過後再由國會審理的方式，也容易造成公民投票民意與國會事後處置出現落差而引發爭議的

狀況¹⁷。因此可考慮的作法，是公民投票程序一開始便由代議機關先行過濾提案，一旦有違憲疑慮，則可直接交由憲法法院審查。

經過 2017 年的公民投票法修法後，已可確認公民投票未來會是國家的常態。在這樣的背景下，我們認為需要提高我國體制面對公民投票時的韌性。綜合德、瑞經驗以及對我國制度的考量，未來可以考慮的改革工程，一是增設政府提出公民投票對案的機制；第二是由代議機關在公民投票程序中進行合憲性的過濾，將有違憲之虞的提案先行交由憲法法院審理。近來公民投票綁大選與否再度引發爭議，這點亦可參考德國漢堡之做法，考慮為「公民投票大選同日」與「公民投票與大選日脫鉤」的兩種情況設置不同的門檻，並以前者較後者高為原則，以此平衡兩者投票率上的差異。

過去，我國對於公民投票制度的關注，主要將焦點放在民眾是否有能力與資源行使公民投票權利的問題上，甚少意識到不只直接民主應補代議民主的不足，代議民主在公民投票運作的過程中也必須負起若干責任，畢竟直接民主展現的民意代表性並不絕對優於代議民主的表現，因此「直接民主補代議民主之不足」的說法其實不應被視為理所當然。另外，在本文的探討中，也提醒了讀者關於瑞士公民投票制度實務上所產生的問題。瑞士長期被世人視為當代直接民主的模範，但其制度的特殊性，也令許多學者對其他國家試圖模仿瑞士公民投票設計的想法提出警告（Decker, 2010; Hornig, 2017）。單就瑞士各主要政黨都是執政黨此一特色，就已顯示了該國與世界上其他國家的顯著差異。而且該國的政治文化相當強調以人民主權為依歸，人民的公民投票決定即便違憲，仍舊相當程度上被容忍，此一文化並無法完全適用於崇尚憲法最高性的一般民主法治國家。

由本文的分析可見，公民投票制度應該如何設計以融合代議民主與直

¹⁷ 如 2018 年的同婚公民投票通過後，立法院依照司法院釋字第七四八號解釋以及公民投票第十案「民法婚姻規定應限定在一男一女的結合」、第十二案「以民法婚姻規定以外之其他形式來保障同性別二人經營永久共同生活的權益」公民投票結果，制定《司法院釋字第七四八號解釋施行法》專法保障同性婚姻。儘管專法並無違反兩公民投票提案之結果，但反同團體在行政院欲制定專法後，即積極串連立委，提出《公民投票第 12 案施行法》草案反制，欲以共同生活方式取代婚姻制度限制同性婚姻，並主張修正民法第九七二條應落實公民投票第十案，將一男一女之結合之婚姻定義入法（黃驛淵，2019）。反同團體也以求落實公民投票第十案的法律修正為由，向監察院陳情，認為公民投票結果也應涉及民法第九七二條或第九八〇條的修正（法律字第 10803510710 號）。

接民主所牽涉到的問題相當廣泛。除了本文所關注的焦點，實際上還須考量諸多層面，在此希望能藉本文拋磚引玉，使我國社會各界能夠更加重視代議機關在公民投票程序中所應扮演的角色問題。

參考文獻

一、中文部分

- 俞振華、王思維、黃國昌、蔡佳泓，2013，〈公民投票案提案審核機制與門檻之研究－以瑞士、美國、義大利、日本、法國法治與運作情形為比較研究〉，中央選舉委員會委託研究計畫（101-8013/101A101020）。
- 徐偉群，2014，〈公民投票法修法意見書〉，《全國律師》，18（12）：33-39。
- 黃驛淵，2019，〈反同婚鎖定 29 立委模仿政院改推『公民投票施行法』還要修民法〉，<https://www.mirrormedia.mg/story/20190302inv001/>，檢索日期：2021 年 2 月 8 日。
- 劉書彬、鄭乃瑄，2016，〈德國漢堡市的「能源管線是有化」公民投票研究〉，《臺灣民主季刊》，13（4）：43-92。
- 廖揆祥，2004，〈公民投票在德國各級政治體系的發展〉，《臺灣政治學刊》，8（2）：51-120。
- 蘇彩足、孫煒、蔡馨芳，2015，〈政府實施參與式預算之可行性評估〉，國家發展委員會委託研究報告（NDC-DSD-103-020-005）。

二、英文部分

- Bächtiger, Andre, Marco Steenbergen, Thomas Gautschi, Seraina Pedrini. 2011. "Deliberation in Swiss direct democracy: A field experiment on the expulsion initiative." *NCCR Newsletter*, 8: 5-7.
- Barber, Benjamin R. 2003. *Strong Democracy: Participatory Politics for a New Age*. Berkeley: University of California Press.
- Bowler, Shaun, and Todd Donovan. 2008. "Direct Democracy's Effects on Political Parties." In Shaun Bowler, and Amihai Glazer eds., *Direct Democracy's Impact on American Political Institutions*. New York: Palgrave Macmillan, 69-92.
- Budge, Ian. 2001. "Political Parties in Direct Democracy." In Matthew Mendelsohn, and Andrew Parkin eds., *Referendum Democracy*. London: Palgrave Macmillan, 67-87.

- Bützer, Michael, and Lionel Marquis. 2002. "Public opinion formation in Swiss federal referendums." In David M. Farrell, and Rüdiger Schmitt-Beck eds., *Do political Campaigns matter? Campaign Effects in Elections and Referendums*. London: Routledge, 163-182.
- Gilens, Martin, and Benjamin I. Page 2014. "Testing Theories of American Politics: Elites, Interest Groups, and Average Citizens." *Perspectives on Politics*, 12 (3): 564-581.
- Li, Quan, and Rafael Reuveny. 2003. "Economic Globalization and Democracy: An Empirical Analysis." *British Journal of Political Science*, 33(1): 29-54.
- Linder, Wolf. 2010. *Swiss Democracy*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Pitkin, Hanna Fenichel. 2004. "Representation and Democracy: Uneasy Alliance." *Scandinavian Political Studies*, 27(3): 335-342.

三、德文部分

- Abromeit, Heidrun. 1995. "Volkssouveränität, Parlamentsouveränität, Verfassungssouveränität: Drei Realmodelle der Legitimation staatlichen Handelns." *Politische Vierteljahresschrift*, 36 (1): 49-66.
- Abromeit, Heidrun. 2003. "Nutzen und Risiken direktdemokratischer Instrumente." In Claus Offe ed., *Demokratisierung der Demokratie. Diagnosen und Reformvorschläge*. Frankfurt a. M.: Campus, 95-110.
- Arnould, Andreas von. 2010. "'Refolution' an der Elbe: Hamburgs neue direkte Demokratie-Die Verfassungsänderung der Jahre 2008 und 2009 im Kontext." In Lars P. Feld Peter, M. Huber, Otmar Jung, Christian Welzel, and Fabian Wittreck eds., *Jahrbuch für direkte Demokratie 2009*. Baden-Baden: Nomos, 91-130.
- Bödeker, Sebastian. 2012. "Soziale Ungleichheit und politisch Partizipation in Deutschland: Grenzen politischer Gleichheit in der Bürgergesellschaft." Otto Brenner Stiftung, *Arbeitspapier Nr.1*. from <https://www.otto-brenner-stiftung.de/wissenschaftsportal/publikationen/titel/soziale-ungleichheit-und-politische-partizipation-in-deutschland/aktion/show/obspaec/Publication/>. Retrieved February 8, 2020.
- Bundesrat. 1998. *Botschaft zur Volksinitiative « für Beschleunigung der direkten Demokratie (Behandlungsfristen für Volksinitiativen in Form eines ausgearbeiteten Entwurfs)»*. from <https://swissvotes.ch/attachments/e464b2a59870655239878f5cbacae15850449449c33b2446b48e049e4f439451>. Retrieved July 11, 2020.
- Bundesrat. 2017. *Botschaft zur Volksinitiative « Schweizer Recht statt fremde Richter (Selbstbestimmungsinitiative)»*. from <https://www.admin.ch/opc/de/federal-gazette/2017/5355.pdf>. Retrieved April 5, 2020.

- Bundesversammlung. n.d. *Volksinitiativen*. from <https://www.parlament.ch/de/%C3%BCber-das-parlament/parlamentsportraet/stellung-der-bundesversammlung/das-volk-und-die-bundesversammlung/volksinitiativen>. Retrieved April 15, 2020.
- Christmann, Anna. 2012a. “Volksinitiativen und zwingendes Völkerrecht.” *Neue Züricher Zeitung*. from https://www.nzz.ch/volksinitiativen_und_zwingendes_voelkerrecht-1.15256152. Retrieved May 17, 2020.
- Christmann, Anna. 2012b. *Die Grenzen direkter Demokratie. Volksentscheid im Spannungsverhältnis von Demokratie und Rechtsstaat*. Baden-Baden: Nomos.
- Decker, Frank. 2010. “Zwischen Placebo und Erfolgsmodell. Direkte Demokratie auf der Landesebene.” *Zeitschrift für Parlamentsfragen*, 41(3): 564-579.
- Decker, Frank. 2011. “Direkte Demokratie versus parlamentarisches Repräsentativsystem. Was sagen uns die Erfahrungen aus den Ländern?” In Markus Linden, and Winfried Thaa eds., *Krise und Reform politischer Repräsentation*. Baden-Baden: Nomos, 217-238.
- Decker, Frank. 2016. *Der Irrweg der Volksgesetzgebung*. Bonn: J.H.W. Dietz
- Eder, Christina, and Raphael Magin. 2008. “Volksgesetzgebung in den deutschen Bundesländern: ein Vorschlag zu ihrer empirischen Erfassung aus subnationalvergleichender Perspektive.” *Zeitschrift für Parlamentsfragen*, 39 (2): 358-378.
- Eder, Christina, and Adrian Vatter. 2019. “Schweiz.” In Andreas Kost, and Marcel Solar eds., *Leikon Direkte Demokratie in Deutschland*. Wiesbaden: Springer VS, 206-213.
- Hornig, Eike-Christian. 2011. *Die Parteidominanz direkter Demokratie in Westeuropa*. Baden-Baden: Nomos.
- Hornig, Eike-Christian. 2017. *Mythos Direkte Demokratie. Praxis und Potentiale in Zeiten des Populismus*. Leverkusen-Opladen: Barbara Budrich.
- Jung, Otmar. 1994. *Grundgesetz und Volksentscheid*. Wiesbaden: VS Verlag.
- Jung, Otmar. 2010. “Volksgesetze und parlamentarische Konterlegislatur.” In Klemens H. Schrenk ed., *Analyse demokratischer Regierungssysteme: Festschrift für Wolfgang Ismayr zum 65. Geburtstag*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, 427-442.
- Jung, Sabine. 2001. *Die Logik direkter Demokratie*. Wiesbaden: Westdeutscher Verlag.
- Kulesza, Aleksandra. 2017. “Direkte Demokratie in Kalifornien.” In Wolfgang Merkel, and Claudia Ritzli eds., *Die Legitimität direkter Demokratie*. Wiesbaden: Springer VS, 155-175.
- Landeswahlamt Hamburg. 2020. *Übersicht der Volksabstimmungen in Hamburg seit 1997 (Stand: 01.04.2020)*. from <https://www.hamburg.de/contentblob/104078/72ebe7e05570634c555e33ebd1b04ad7/data/volksabstimmungen-uebersicht.pdf>. Retrieved April 10, 2020.
- Mehr Demokratie Nordrhein-Westfalen, n.d. *Volksinitiative ‘NRW gegen CETA und TTIP’*. from <https://nrw.mehr-demokratie.de/index.php?id=11932>. Retrieved May 6, 2020.

- Merkel, Wolfgang. 2015. "Die Herausforderungen der Demokratie." In Wolfgang Merkel ed., *Demokratie und Krise. Zum schwierigen Verhältnis von Theorie und Empirie*. Wiesbaden: Springer VS, 7-44.
- Merkel, Wolfgang, and Claudia Ritzi. 2017a. "Einleitung." In Wolfgang Merkel, and Claudia Ritzi eds., *Die Legitimität direkter Demokratie*. Wiesbaden: Springer VS, 1-7.
- Merkel, Wolfgang, and Claudia Ritzi. 2017b. "Theorie und Vergleich." In Wolfgang Merkel, and Claudia Ritzi eds., *Die Legitimität direkter Demokratie*. Wiesbaden: Springer VS, 9-51.
- Merkel, Wolfgang, and Claudia Ritzi. 2017c. "Direkte Demokratie oder Repräsentation? Zum Reformbedarf liberal repräsentativer Demokratie im 21. Jahrhundert." In Wolfgang Merkel, and Claudia Ritzi eds., *Die Legitimität direkter Demokratie*. Wiesbaden: Springer VS, 227-250.
- Milic, Thomas, Bianca Rousselot, and Adrian Vatter. 2014. *Handbuch der Abstimmungsforschung*. Zürich: Verlag Neue Züricher Zeitung.
- Neidhart, Leonhard. 1970. *Plebiszit und pluralitäre Demokratie. Eine Analyse der Funktion des schweizerischen Gesetzesreferendums*. Bern: Francke.
- NZZ (Neue Zürcher Zeitung). 2003. *Magie von der Falkenstrasse*. from <https://www.nzz.ch/article98JPQ-1.335936?reduced=true>. Retrieved April 3, 2020.
- Pressearchive des Senats. 2019. *Volksinitiative 'Schuldenbremse streichen!' zustande gekommen*. from <https://www.hamburg.de/pressearchive-fhh/13287612/26-11-2019-volksinitiative-schuldenbremse/>. Retrieved May 6, 2020.
- Rhinow, René. 2015. "Das getriebene Parlament: Volksinitiativen als mehrfache Herausforderung." *Mitteilungsblatt der Schweizerischen Gesellschaft für Parlamentsfragen*, 18(1): 25-35.
- Schäfer, Armin. 2009. "Alles halb so schlimm? Warum eine sinkende Wahlbeteiligung der Demokratie schadet." In Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung (MPIfG) ed., *MPIfG Jahrbuch 2009-2010*. Köln: MPIfG, 33-38.
- Schiller, Theo. 2002. *Direkte Demokratie: eine Einführung*. Frankfurt a. M.: Campus Verlag.
- Schweizerische Eidgenossenschaft, Bundeskanzlei. n.d.a. *Der Weg einer Volksinitiative*. from <https://www.ch.ch/de/demokratie/politische-rechte/volksinitiative/timelinevolksinitiative/>. Retrieved March, 25 2021.
- Schweizerische Eidgenossenschaft, Bundeskanzlei. n.d.b. *Abgestimmte Volksinitiativen*. from https://www.bk.admin.ch/ch/d/pore/vi/vis_2_2_5_7.html. Retrieved March 25, 2021.
- Solar, Marcel 2016. *Regieren im Schatten der Volksrechte. Direkte Demokratie in Berlin und Hamburg*. Wiesbaden: Springer VS.
- Solar, Marcel 2019. "Länderebene." In Andreas Kost, and Marcel Solar eds., *Lexikon Direkter Demokratie in Deutschland*. Wiesbaden: Springer VS, 128-139.

Staatspolitische Kommission des Ständerates. 2015. *Anforderungen an die Gültigkeit von Volksinitiativen. Prüfung des Reformbedarfs*. from <https://www.admin.ch/opc/de/federal-gazette/2015/7099.pdf>. Retrieved April 15, 2020.

Vospernik, Stefan. 2014. *Modelle der direkten Demokratie*. Baden-Baden: Nomos.

Wachter, Eva-Maria, and Uwe Kranenpohl 2014. “Wann ist Volksgesetzgebung erfolgreich? Zusammenhänge zwischen formalen Anforderungen und Erfolg in den deutschen Ländern.” In Eike-Christian Hornig, Ursula Münch, and Uwe Kranenpohl eds., *Direkte Demokratie: Analysen im internationalen Vergleich*. Baden-Baden: Nomos, 69-82.

四、法文部分

Hug, Simon. 1994. “Mobilisation et loyauté au sein de l’électorat.” In Yannis Papadopoulos ed., *Elite politique et peuple. Analyse des votations fédérales*. Lausanne: Réalités sociales, 161-201.

Integrating Direct and Representative Democracy: An Analysis of the Referendum System in Switzerland and Germany

Yu-Fang Hsu* Tzu-Chiao Su**

Abstract

Generally speaking, as a form of direct democracy, the referendum is implemented to compensate for the shortcomings of representative politics. However, this view implies that direct democracy is in a certain sense superior to representative democracy, and the role of representative organs in referendum procedures is often overlooked. Empirical research about direct democracy has gradually confirmed that systems based on the concept of direct democracy do not necessarily produce results that are more representative of public opinion. Therefore, in this article, we challenge the view that direct democracy is necessarily an appropriate instrument to make up for the shortcomings of representative democracy, and argue that it is equally important for representative democracy to correct the shortcomings of direct democracy. From this perspective, this article examines the relevant regulations for the referendum in Switzerland and Hamburg, Germany. We focus on the time required for the referendum process in the two cases, and the timing and function of how the government and the

* Assistant Professor, Department of German Language and Culture, Soochow University.
Email: hsuyufang@googlemail.com.

** Professor, Department of Public Administration and Management, Chinese Culture University.
Email: tzuchiaosue@gmail.com.

representative assembly are included in the referendum process. Finally, this article explores the performance of the two referendum systems in improving the visibility of referendums, strengthening the interaction between representative organs and sponsors, and ensuring constitutionality. Since the role of the representative organs in the process of initiating a referendum has received very little attention in the discussion of the referendum system in Taiwan, how the referendum can be better integrated with representative democracy is a particularly worthwhile topic. This article proposes that if Taiwan were to include the parliamentary parties in the deliberations already during the process of launching a referendum (rather than after the fact), allow for early review by the Constitutional Court, and provide for the possibility of the representative organs directly making counter-proposals, this would further strengthen our representative democracy and better complement the mechanisms of direct democracy.

Key Words: direct democracy, representative democracy, referendum, initiative

